



Совет

Distr.: General
16 January 2018
Russian
Original: English

Двадцать четвертая сессия

Сессия Совета, часть I

Кингстон, 5–9 марта 2018 года

Пункт 10 предварительной повестки дня*

Доклад Генерального секретаря о выполнении в 2017 году решения Совета в отношении краткого доклада Председателя Юридической и технической комиссии

* Информация, касающаяся соблюдения контракторами планов работы по разведке

Доклад Генерального секретаря

I. Введение

1. В пункте 12 своего решения [ISBA/23/C/18](#) от 15 августа 2017 года Совет просил секретариат и/или Юридическую и техническую комиссию представить дополнительные сведения о таких случаях несоблюдения установленных требований, когда соответствующий контрактор не выполнил конкретную просьбу, содержащуюся в полученном им письме Генерального секретаря, в том числе сведения о соответствующем контракторе, сведения о повторных случаях несоблюдения и рекомендации по обеспечению соблюдения в будущем, с тем чтобы Совет мог выполнить свои функции, предусмотренные в пункте 2 статьи 162 Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву.

2. Это решение было принято в связи с докладом Председателя Юридической и технической комиссии о работе Комиссии в 2017 году, в котором отмечались некоторые случаи несоблюдения требований в отношении отчетности ([ISBA/23/C/13](#), раздел D, пункт 15, подпункты с–h).

3. Цель настоящего доклада заключается в том, чтобы представить Совету необходимую справочную информацию по вопросу о контроле за соблюдением планов работы по разведке, включая обзор соответствующих норм, правил и процедур Органа, а также о соответствующих обязанностях Совета, Юридической и технической комиссии и секретариата. В нем также приводятся рекомендации для укрепления способности Совета выполнять свои функции в соответствии с пунктом 2 статьи 162 Конвенции.

* [ISBA/24/C/L.1](#).



II. Контроль за соблюдением установленных требований

4. Согласно пункту 2(1) статьи 162 Конвенции Совет осуществляет контроль за деятельностью в Районе в соответствии с пунктом 4 статьи 153 Конвенции и нормами, правилами и процедурами Органа. В соответствии с пунктом 4 статьи 153 Орган осуществляет такой контроль за деятельностью в Районе, который необходим для целей обеспечения соблюдения соответствующих положений части XI Конвенции и относящихся к ней приложений, норм, правил и процедур Органа, а также утвержденных планов работы.

5. Контроль за соблюдением планов работы по разведке, утвержденных в форме контрактов, также является одной из функций Органа в соответствии с пунктом 5(с) статьи 1 приложения к Соглашению об осуществлении части XI Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву от 10 декабря 1982 года (Соглашение 1994 года). В настоящее время основными механизмами контроля, имеющимися в распоряжении Органа, являются годовые отчеты, представляемые подрядчиками во исполнение раздела 10 стандартных условий контрактов на разведку, и периодические обзоры осуществления планов работы по разведке в соответствии с разделом 4.4 стандартных условий. В надлежащее время Совету будет необходимо учредить соответствующий механизм для проведения инспекций со исполнением пункта 2(z) статьи 162 Конвенции. Хотя такой механизм для проведения инспекций пока не существует, ожидается, что вопрос об его учреждении будет рассматриваться в контексте составления правил разработки.

6. План работы по разведке представляет собой основополагающий документ, в котором подрядчик излагает цели своей предлагаемой программы разведки. В соответствии с правилами поиска и разведки план работы по разведке содержит общее описание и график предлагаемой программы разведки, включая программу деятельности на ближайший пятилетний период, а также описание программы океанографических и фоновых экологических исследований с учетом любых рекомендаций, выносимых Комиссией, предварительную оценку экологического воздействия предлагаемой разведочной деятельности и калькуляцию предполагаемых годовых расходов по программе деятельности. После утверждения плана работы Советом программа деятельности на ближайший пятилетний период становится добавлением 2 к контракту на разведку. В соответствии с контрактом в течение 90 дней после окончания каждого календарного года подрядчик представляет Генеральному секретарю годовой отчет о своей программе деятельности в разведочном районе (раздел 10.1 стандартных условий). Этот доклад представляется в таком формате, который может периодически рекомендовать Комиссия.

7. Согласно разделам 4.1 и 4.2 стандартных условий, подрядчик обязан придерживаться графика, предусмотренного в его программе деятельности, и расходовать в каждом контрактном году сумму не меньше той, которая указана в его программе. Подрядчик с согласия Органа может вносить в программу деятельности, включая указанные в ней расходы, такие изменения, которые могут быть необходимы и разумны в соответствии с принятой в добывающей промышленности надлежащей практикой и с учетом конъюнктуры на рынке металлов, содержащихся в полиметаллических конкрециях, и иных условий мировой экономической конъюнктуры.

8. В соответствии с разделом 4.4 стандартных условий подрядчик и Генеральный секретарь совместно производят обзор осуществления плана работы по разведке. Генеральный секретарь может затребовать у подрядчика дополнительные данные и информацию, которые могут оказаться необходимы для целей

обзора. По завершении обзора подрядчик обязан внести все необходимые изменения в свою программу деятельности и сформулировать свою программу деятельности на последующий пятилетний период, включая пересмотренную смету ожидаемых ежегодных расходов. Затем в добавление 2 к контракту вносятся соответствующие коррективы.

9. При осуществлении своей программы деятельности подрядчик обязан выполнять, насколько это реально возможно, любые рекомендации, которые может периодически выносить Комиссия. Способность подрядчика выполнять такие рекомендации, однако, будет в первую очередь зависеть от конкретной программы деятельности, которую подрядчик обязался осуществлять в соответствии с добавлением 2 к контракту. Сбор фоновых экологических данных, например, будет производиться по ходу разведочной деятельности (раздел 5.2 стандартных условий).

III. Роль органов Органа

10. В том, что касается контроля за соблюдением планов работы по разведке, различные органы Органа имеют конкретные и четко определенные функции и обязанности, которые вытекают из Конвенции, Соглашения 1994 года, правил поиска и разведки и стандартных условий контрактов на разведку.

11. Генеральный секретарь в соответствии с возложенными на него функциями обязан:

a) рассматривать годовые отчеты подрядчиков и по необходимости просить подрядчиков представить дополнительные данные и информацию (раздел 10 стандартных условий);

b) представлять Комиссии для рассмотрения в соответствии с пунктом 2(d) статьи 165 Конвенции данные и информацию, касающиеся программ экологического мониторинга;

c) достигать договоренности с подрядчиком в отношении внесения изменений в программу деятельности, содержащуюся в добавлении 2 к контракту (раздел 4.3 стандартных условий);

d) совместно с подрядчиком производить периодический (раз в пять лет) обзор осуществления плана работы по разведке и достигать договоренности с ним в отношении откорректированного добавления 2 (раздел 4.4 стандартных условий);

e) организовывать инспекцию судов и установок (раздел 14.2 стандартных условий) и направлять соответствующую информацию, содержащуюся в докладах инспекторов, подрядчику и поручившемуся за него государству (государствам) (раздел 14.7 стандартных условий);

f) сообщать о возникновении инцидентов, становящихся предметом чрезвычайных распоряжений, и принимать экстренные меры временного характера (правило 33)¹;

g) уведомлять государства-члены о прекращении или изменении поручительства (правило 29).

¹ Для целей настоящего доклада указанные ссылки относятся к Правилам поиска и разведки полиметаллических конкреций в Районе (ISBA/19/C/17, приложение).

12. Функции Юридической и технической комиссии изложены в пункте 2 статьи 165 Конвенции и тесно связаны с функциями Совета, изложенными в статье 162. Эта система призвана способствовать тому, чтобы при принятии решений по важным вопросам действия Совета были основаны на самых достоверных научных и правовых данных. Обязательства, возложенные на Комиссию, носят в основном консультативный или рекомендательный характер и относятся к следующим четырем общим функциональным категориям:

а) рассмотрение планов работы по разведке и вынесение рекомендаций по ним (статья 165, пункт 2(b));

б) надзор за осуществлением деятельности в Районе (статья 165, пункт 2 (a, c, i, j, k и m));

с) выработка и пересмотр правил, положений и процедур (статья 165, пункт 2 (f и g));

д) оценка экологических последствий деятельности в Районе (статья 165, пункт 2 (d, e, h и l)).

13. Две функции Комиссии общего характера, предусмотренные статьей 165, имеют непосредственное отношение к осуществлению планов работы по разведке, в частности предусмотренная пунктом 2(с) статьи 165 обязанность осуществлять по просьбе Совета наблюдение за деятельностью в Районе и предусмотренная пунктом 2(d) статьи 165 обязанность подготавливать оценки экологических последствий деятельности в Районе.

14. Аналогично положениям пункта 2 статьи 165 правила поиска и разведки уполномочивают Комиссию выносить рекомендации технического или административного характера, призванные сориентировать подрядчиков и оказать им содействие в толковании норм, правил и процедур Органа. Согласно стандартным условиям, подрядчик обязан выполнять, насколько это реально возможно, эти рекомендации при осуществлении своей программы деятельности.

15. Для того чтобы Комиссия могла выполнять свою предусмотренную пунктом 2(d) статьи 165 обязанность подготавливать оценки экологических последствий деятельности в Районе и давать Совету соответствующие рекомендации относительно защиты морской среды, данные и информация о программах экологического мониторинга, представляемые подрядчиками, должны препровождаться Комиссии Генеральным секретарем (правило 32, пункт 2).

16. Комиссия также должна рассматривать доклады Генерального секретаря о периодических обзорах осуществления планов работы по разведке (правило 28, пункт 3).

17. В соответствии со своими функциями Совет:

а) утверждает планы работы в соответствии с пунктом 11(a) раздела 3 приложения к Соглашению 1994 года;

б) рассматривает доклады Генерального секретаря о периодических обзорах осуществления планов работы по разведке (правило 28, пункт 3);

с) обращает внимание Ассамблеи Органа на случаи несоблюдения требований (статья 162, пункт 2(a));

д) осуществляет контроль за деятельностью в Районе в соответствии с пунктом 4 статьи 153 и нормами, правилами и процедурами Органа (статья 162, пункт 2(l));

e) возбуждает от имени Органа разбирательство в Камере по спорам, касающимся морского дна, в случае несоблюдения (статья 162, пункт 2(u));

f) учреждает соответствующие механизмы для руководства и наблюдения за группой инспекторов, которые инспектируют деятельность в Районе в целях определения того, соблюдаются ли положения части XI Конвенции, нормы, правила и процедуры Органа и положения и условия любого контракта с Органом (статья 162, пункт 2(z));

g) приостанавливает или прекращает действие контрактов, если, несмотря на письменные предупреждения Органа, подрядчик осуществляет свою деятельность таким образом, что это приводит к серьезным, постоянным и преднамеренным нарушениям основных условий контракта, части XI Конвенции, Соглашения 1994 года и норм, правил и процедур Органа;

h) в качестве альтернативной меры или в случае менее серьезных нарушений налагает на подрядчика денежный штраф, соразмерный серьезности нарушения;

IV. Последствия несоблюдения требований

18. «Несоблюдение» означает неспособность или несогласие соблюдать какое-либо нормативное требование, и это понятие следует отличать от ненадлежащего или неполного выполнения утвержденного плана работы. Не каждый случай ненадлежащего или неполного выполнения плана работы можно считать случаем несоблюдения требований.

19. В зависимости от серьезности проблемы неспособности или несогласия соблюдать то или иное требование, несоблюдение может иметь серьезные последствия для подрядчиков. Например, в соответствии с разделом 21 стандартных условий Совет может приостановить или прекратить действие контракта или наложить денежный штраф, как описывается в подпунктах (g) и (h) пункта 17 выше. В определенных случаях, о которых говорится в правиле 24, несоблюдение может повлечь за собой лишение предпочтения и приоритета, которые предоставляются подрядчикам, занимающимся разведкой, при подаче планов работы на разработку того же района или тех же ресурсов. На сегодняшний день в отношении ни одного подрядчика никакие принудительные меры Советом не принимались. Письменные предупреждения не направлялись, ни одного денежного штрафа наложено не было.

V. Случаи несоблюдения требований, отмеченные Юридической и технической комиссией в 2017 году

20. По итогам рассмотрения Комиссией годовых отчетов вопросы, обозначенные как несоблюдение требований в докладе Председателя Комиссии, могут быть разделены на следующие категории:

- a) непредставление годовых отчетов в установленный срок;
- b) несоблюдение рекомендаций в отношении формата и методологии отчетности, в том числе отказ от использования типовых форм отчетности, рекомендованных Комиссией;
- c) зафиксированные задержки в реализации мероприятий, предусмотренных планом работы.

21. Помимо этого, общее беспокойство вызывает то обстоятельство, что во многих случаях фактические расходы подрядчиков были меньше запланированных расходов².

VI. Обсуждение

22. Как показывает предварительное изучение вопросов, упомянутых в пунктах 20 и 21 выше, существует некоторая путаница в том, что касается разницы между контролем за выполнением плана работы (с точки зрения неспособности или несогласия подрядчика соблюдать те или иные нормативные требования) и контролем за осуществлением программы деятельности. С учетом возможных последствий несоблюдения требований (о которых говорится в разделе IV выше), важно, чтобы разница между этими двумя видами деятельности была четко прописана и чтобы процесс контроля за соблюдением требований и обязанности различных органов Органа в этом контексте были понятны для всех.

23. Представление годовых отчетов и проведение Генеральным секретарем раз в пять лет периодических обзоров служат важными инструментами контроля. Они позволяют на ежегодной основе оценивать ход разведочных работ на основании утвержденного плана работы подрядчика, включая его программу деятельности, и обозначать предлагаемые корректировки к этой программе. Годовые отчеты также являются для Органа источником данных и информации, весьма необходимых ему, например, для того, чтобы определять, анализировать и оценивать экологические последствия разведочной деятельности и позволяющих ему разрабатывать соответствующие нормы, правила и процедуры, касающиеся защиты морской среды и безопасности. Это в особой степени касается данных и информации, представляемых Комиссии для содействия выполнению ею своих обязанностей в соответствии с пунктом 2 статьи 165 Конвенции по подготовке руководящих указаний и рекомендаций для Совета.

24. Некоторые недостатки нынешней процедуры отчетности особо отмечались в заключительном докладе по итогам периодического обзора, проводимого Международным органом по морскому дну в соответствии со статьей 154 Конвенции, наряду с замечаниями Генерального секретаря. Среди принятых на сегодняшний день мер по повышению эффективности можно перечислить создание специальной группы по контролю за исполнением контрактов, призванной упорядочить внутриорганизационные процессы и улучшить коммуникацию между подрядчиками и Органом, а также организация регулярных ежегодных совещаний подрядчиков, на которых могут обсуждаться вопросы, представляющие взаимный интерес. Ожидается, что развертывание новой базы данных Органа, запланированное на 2018 год, значительно улучшит обмен данными и информацией между подрядчиками, Генеральным секретарем и Комиссией. За развертыванием новой базы данных также последует повышение уровня транспарентности при одновременном обеспечении безопасного доступа к конфиденциальным данным для уполномоченных пользователей и начало использования удобного и содержательного веб-сайта, включающего в себя геоинформационную систему, для общественного доступа к неконфиденциальным данным и информации. Кроме того, привлечение более широкого внимания извне к соответствующим программам деятельности подрядчиков также будет способствовать

² В 2016 году указанный в докладах объем расходов в 12 случаях был меньше запланированного объема расходов. Доля варьировалась от 3 до 99 процентов. В четырех случаях информация о расходах не была представлена в требуемом Комиссией формате.

большей транспарентности и расширению взаимодействия и сотрудничества между контракторами.

25. По итогам тщательного анализа соответствующих положений Конвенции и правил стало очевидным, что в различных органах Органа существует четкое разделение между функциями в области лицензирования (утверждения планов работы в виде контрактов) и функциями в области последующего обеспечения соблюдения и исполнения контрактов. Например, руководство и распоряжение штатом инспекторов, а также принятие принудительных мер являются исключительно прерогативой Совета. Повседневная обязанность по контролю за выполнением планов работы по разведке и представлению информации о любых случаях несоблюдения требований возложена на Генерального секретаря, который осуществляет полномочия и функции, предусмотренные для этой должности, в соответствии с Конвенцией и правилами. Конфликт интересов неизбежен, если один и тот же орган утверждает контракты на разведку и их финансовые условия и в то же время несет ответственность за обеспечение их соблюдения.

26. Для разграничения понятий несоблюдения требований и ненадлежащего или неполного осуществления утвержденного плана работы необходима более эффективная процедура проверки, благодаря которой можно будет установить, действительно ли тот или иной случай, потенциально представляющий собой несоблюдение требований, является таковым в соответствии с правилами поиска и разведки. В настоящее время предпринимаются попытки улучшить действующую процедуру, и более глубокий анализ причин, по которым некоторые требования к отчетности, рекомендованные Комиссией, не соблюдаются или не выполняются, поможет Органу лучше понять особенности программ и графиков контактов.

27. Орган находится на этапе перехода от управления и контроля за исполнением контрактов на разведочную деятельность в Районе, включая сбор геологических и экологических данных, к выполнению своей функции будущего распорядителя добычной деятельностью в Районе. Транспарентность — это один из основных принципов добросовестного международного управления. Поэтому в нынешнем рабочем проекте правил разработки указывается, что контракт на разработку, включая информацию о предусмотренной в нем деятельности, является общедоступным документом, за исключением содержащейся в нем конфиденциальной информации.

VII. Рекомендации

28. Совету предлагается:

а) принять к сведению проблемы, освещаемые в настоящем докладе, и рассмотреть вопрос о том, чтобы просить контракторов представлять более подробную информацию о причинах задержек в осуществлении планов работы и сокращения объема прогнозируемых расходов;

б) принять к сведению соответствующие обязанности Генерального секретаря, Юридической и технической комиссии и Совета в отношении представления информации о деятельности, осуществляемой в соответствии с планами работы по разведке;

в) просить Генерального секретаря представлять Совету ежегодный доклад с указанием предполагаемых случаев несоблюдения требований и предлагаемых мер регулирования, которые рекомендуется или планируется принять, включая наложение Советом денежных штрафов;

d) просить Генерального секретаря включать в его доклады о состоянии всех контрактов более подробные сведения о периодическом обзоре осуществления планов работы по разведке в соответствии с правилом 28;

e) просить поручившиеся государства представлять подробную информацию о любых мерах, принимаемых для обеспечения выполнения условий контрактов на разведку в соответствии со статьей 139 Конвенции;

f) просить Генерального секретаря изучить совместно с контракторами возможность открыть информацию о контрактах на разведку и связанных с ними программах деятельности для всеобщего ознакомления, принимая во внимание предусмотренные в таких контрактах обязательства в отношении конфиденциальности.
