



ГЕНЕРАЛЬНАЯ АССАМБЛЕЯ

Distr.
GENERAL

A/AC.237/74
23 August 1994

RUSSIAN
Original: ENGLISH

МЕЖПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫЙ КОМИТЕТ ПО
ВЕДЕНИЮ ПЕРЕГОВОРОВ О РАМОЧНОЙ
КОНВЕНЦИИ ОБ ИЗМЕНЕНИИ КЛИМАТА
Десятая сессия
Женева, 22 августа - 2 сентября 1994 года
Пункт 4 а) и б) предварительной повестки дня

ВОПРОСЫ, КАСАЮЩИЕСЯ ПРОЦЕДУР УПРАВЛЕНИЯ ФИНАНСОВЫМ МЕХАНИЗМОМ
И ОКАЗАНИЯ ТЕХНИЧЕСКОЙ И ФИНАНСОВОЙ ПОДДЕРЖКИ СТОРОНАМ,
ЯВЛЯЮЩИМСЯ РАЗВИВАЮЩИМИСЯ СТРАНАМИ

ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ СТАТЬИ 11 (ФИНАНСОВЫЙ МЕХАНИЗМ), ПУНКТЫ 1-4

РАССМОТРЕНИЕ ВОПРОСА О СОХРАНЕНИИ ВРЕМЕННЫХ МЕХАНИЗМОВ,
УПОМИНАЕМЫХ В СТАТЬЕ 21, ПУНКТ 3

Условия функционирования оперативных связей между Конференцией Сторон
и оперативным органом или органами финансового механизма:
юридическое заключение Управления по правовым вопросам
Организации Объединенных Наций

Записка временного секретариата

ВВЕДЕНИЕ

A. Мандат Комитета

1. На восьмой сессии Комитета временному секретариату было поручено запросить мнение Управления по правовым вопросам Организации Объединенных Наций относительно соглашений, которые могут быть заключены между Конференцией Сторон (КС) и оперативным органом или органами финансового механизма Конвенции (A/AC.237/41, пункт 88).

2. На своей девятой сессии Комитет принял к сведению предложенное юридическое заключение, которое предусматривало, что "не представляется возможным определить в целом, какие соглашения между КС и гипотетическим оперативным органом могут считаться уместными" (A/AC.237/55, пункт 92). Это объясняется тем, что документ о создании перестроенного Глобального экологического фонда (ГЭФ), т.е. международного органа, на который возлагается управление финансовым механизмом на временной основе, по-прежнему обсуждается и что пока еще не ясно, какова будет его окончательная структура.

3. Комитет поручил временному секретариату дополнительно запросить мнение Управления по правовым вопросам Организации Объединенных Наций о возможностях своевременного заключения таких соглашений на основе окончательного документа о ГЭФ для обсуждения Комитетом на его десятой сессии.

В. Тематический охват записки

4. В приложении к настоящей записке содержится юридическое заключение Управления по правовым вопросам Организации Объединенных Наций относительно соответствующих соглашений, которые могли бы быть заключены между КС и ГЭФ. Юридическое заключение основывается на "Документе о создании перестроенного ГЭФ", который был принят участниками ГЭФ в Женеве 16 марта 1994 года и впоследствии утвержден Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), Программой Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП) и Всемирным банком.

С. Возможные действия Комитета

5. Начиная со своей седьмой сессии Комитет рассматривает вопрос о возможностях реализации финансового механизма, упоминаемого в статье 11. Он сделал некоторые выводы относительно следующих вопросов:

- a) направления политики, программные приоритеты и критерии отбора;
- b) все согласованные дополнительные издержки; и
- c) условия функционирования оперативных связей между КС и оперативным органом или органами финансового механизма.

6. На своей девятой сессии Комитет постановил продолжить на своей десятой сессии рассмотрение вышеупомянутых вопросов (см. A/AC.237/55, пункт 93).

7. Что касается юридического заключения, то Комитет, возможно, пожелает сосредоточить свое внимание на вопросах, касающихся условий функционирования оперативных связей между КС и оперативным органом или органами финансового механизма. По данному вопросу в юридическом заключении, в частности, отмечается, что "такие сложные вопросы, как подотчетность, наблюдение за соблюдением критериев отбора при финансировании, процедуры пересмотра отдельных решений о финансировании и, последнее, но не менее важное, процедуры совместного определения и периодического обзора объема совокупного

финансирования ГЭФ, необходимого и имеющегося для осуществления Конвенции, должны будут регулироваться соглашением, заключаемым для этих целей. Другими словами, для обеспечения эффективного функционирования ГЭФ как источника финансирования деятельности в рамках Конвенции вышеупомянутые вопросы должны быть точно определены в имеющем обязательную силу договорном документе" (см. приложение, пункт 16). В этой связи Комитет, возможно, пожелает рассмотреть следующие вопросы:

- а) содержание подобного документа; и
- б) методы ведения переговоров по этому документу с ГЭФ,

а также сделать рекомендации в этом отношении для КС.

8. Вышеуказанные соображения касаются вопроса о сохранении временных механизмов, упоминаемых в статье 21, пункт 3. Комитет, возможно, также пожелает принять во внимание юридическое заключение при рассмотрении этого вопроса в рамках пункта 4 б) своей повестки дня.

Приложение

МЕМОРАНДУМ ОТ 23 АВГУСТА 1994 ГОДА, НАПРАВЛЕННЫЙ
ИСПОЛНИТЕЛЬНОМУ СЕКРЕТАРЮ ЗАМЕСТИТЕЛЕМ ГЕНЕРАЛЬНОГО СЕКРЕТАРЯ
ПО ПРАВОВЫМ ВОПРОСАМ, ЮРИСКОНСУЛЬТОМ Г-НОМ ГАНСОМ КОРЕЛЛОМ

Соглашения между Конференцией Сторон Рамочной конвенции об изменении
климата Организации Объединенных Наций и Глобальным
экологическим фондом

Введение

1. Настоящий документ подготовлен в ответ на Ваш меморандум от 11 апреля 1994 года, в котором содержится текст решения Межправительственного комитета по ведению переговоров о Рамочной конвенции об изменении климата (МКВП/РКИК) с просьбой, адресованной временному секретарю Комитета, запросить мнение Управления о возможностях заключения соответствующих соглашений между Конференцией Сторон и Глобальным экологическим фондом (ГЭФ). В этой связи в Вашем меморандуме указывается, что недавно была завершена перестройка структуры ГЭФ и что "на совещании участников ГЭФ, состоявшемся в Женеве 14-16 марта 1994 года, было достигнуто соглашение по документу о создании ГЭФ". В Вашем меморандуме далее указывается, что вышеупомянутое юридическое заключение запрашивается с целью облегчить работу МКВП/РКИК на его десятой сессии, которую планируется провести в Женеве 22 августа - 2 сентября 1994 года.

Установленные Рамочной конвенцией об изменении климата
Организации Объединенных Наций критерии отбора органа,
которому поручается управление финансовым механизмом

2. В пункте 1 статьи 11 Рамочной конвенции об изменении климата Организации Объединенных Наций (ниже называемой "Конвенция") определяется финансовый механизм для предоставления финансовых ресурсов, предназначенных для осуществления Конвенции. В соответствии с Конвенцией управление финансовым механизмом возлагается на один или несколько соответствующих международных органов. В Конвенции предусматривается, что финансовый механизм и, следовательно, орган или органы, на которые возлагаются функции по управлению им, должны отвечать следующим критериям:

- он функционирует под руководством и подотчетен Конференции Сторон, которая определяет его политику, программные приоритеты и критерии отбора, связанные с настоящей Конвенцией;
- он предусматривает справедливую и сбалансированную представленность всех Сторон в рамках открытой системы управления.

3. В пункте 3 статьи 21 Конвенции указывается далее, что Глобальный экологический фонд, созданный в качестве опытной программы в соответствии с резолюцией 91-5 от 14 марта 1991 года исполнительных директоров Международного банка реконструкции и

развития (Всемирного банка), должен являться международным органом, на который на временной основе возлагается управление финансовым механизмом, упомянутым в статье 11, и что для выполнения требований статьи 11 структура ГЭФ одновременно должна быть надлежащим образом изменена, а его членский состав должен иметь универсальный характер.

Юридический характер пересмотренного ГЭФ

4. Структура ГЭФ была перестроена в соответствии с документом, который был принят представителями государств – участников ГЭФ на совещании, состоявшемся в Женеве, Швейцария (14–16 марта 1994 года), и который должен быть утвержден учреждениями, занимающимися осуществлением Конвенции (ПРООН, ЮНЕП и Всемирный банк), согласно их соответствующим правилам и процедурным требованиям (пункт 1).

5. Вышеуказанное положение означает, что документ приобретает юридическую силу в случае принятия параллельных решений руководящими органами учреждений, занимающихся осуществлением Конвенции. В пункте 34 документа предусматривается, что он может быть изменен или лишен юридической силы только на основе аналогичных параллельных решений этих учреждений.

6. Вышеуказанные положения документа о ГЭФ свидетельствуют о том, что пересмотренный ГЭФ является органом, учрежденным Всемирным банком и Организацией Объединенных Наций, действующими, как это определяется в документе, через ПРООН и ЮНЕП. Как таковой перестроенный ГЭФ является новым органом, отличающимся от прежнего ГЭФ, который, как это отмечалось выше, был учрежден в качестве опытной программы Всемирного банка на основе резолюции 91–5 исполнительных директоров этого учреждения.

Вопрос о соответствии перестроенного ГЭФ критериям, упомянутым в пункте 1 статьи 11 Конвенции

7. С самого начала следует отметить, что, как это недвусмысленно указывается в документе о ГЭФ, ГЭФ должен быть способен выполнять функции финансового механизма в целях осуществления Конвенции, если Конференция Сторон (КС), которая является основным органом Конвенции (пункт 6), предлагает предпринять такие действия.

8. Что касается первого критерия, указываемого в Конвенции, то в пункте 6 документа предусматривается, что если КС выбирает ГЭФ в качестве органа, выполняющего функции по управлению финансовым механизмом, то ГЭФ должен функционировать под руководством и быть подотчетным КС, которая определяет его политику, программные приоритеты и критерии отбора для целей осуществления Конвенции. Это обязательство вновь указывается в пунктах 15 и 26 документа, в которых предусматривается, что в рамках структуры управления ГЭФ его Совет является органом, отвечающим за обеспечение использования ресурсов ГЭФ для целей Конвенции в соответствии с политикой, программными приоритетами и критериями отбора, определенными КС. В части документа, касающейся определения критериев отбора для целей финансирования ГЭФ, ясно указывается, что субсидии ГЭФ, выделяемые в рамках финансового механизма Конвенции, должны соответствовать критериям отбора, определяемым КС (подпункт 9 а)).

9. Что касается второго требования, то в пункте с) преамбулы документа подчеркивается, что новая структура ГЭФ создается с целью обеспечить руководство, являющееся открытым и демократичным по своему характеру, а также способствовать всеобщему участию в его функционировании. Согласно пункту 7 документа участие в ГЭФ открыто для всех государств – членов Организации Объединенных Наций или любого из ее специализированных учреждений. Государства, выразившие свое желание участвовать в деятельности ГЭФ в форме, определяемой документом, именуется "Участниками" (пункт 7). Ассамблея ГЭФ состоит из представителей всех участников (пункт 13), а структура членского состава Совета организуется таким образом, чтобы обеспечить распределение мест с учетом потребности в сбалансированном и справедливом представительстве (пункт 16).

10. В пункте 25 документа далее указывается, что как Ассамблея, так и Совет принимают на основе консенсуса положения, позволяющие обеспечить транспарентность выполнения своих соответствующих функций. Согласно пункту 31 документа годовой доклад о деятельности ГЭФ содержит полную информацию, необходимую для соблюдения свойственного для Фонда принципа подотчетности и открытости.

11. С учетом вышеизложенного можно сделать вывод о том, что перестроенный ГЭФ является органом, который удовлетворяет требованиям, изложенным в пункте 1 статьи 11 Конвенции, и что, следовательно, КАС может выбрать его в качестве органа, на который возлагается управление финансовым механизмом.

Требования Конвенции относительно элементов, которые должны
охватываться соглашениями между Конференцией Сторон
и оперативным органом

12. Независимо от того, к кому обратилась КС – к перестроенному ГЭФ или к любому другому органу – с просьбой обеспечить управление финансовым механизмом, в пункте 3 статьи 11 Конвенции предусматривается, что КС должна заключить с таким органом соглашения, которые будут включать следующие элементы:

- "а) условия, обеспечивающие соответствие финансируемых проектов в области изменения климата политике, программным приоритетам и критериям отбора, установленным Конференцией Сторон;
- б) условия, при которых конкретное решение о финансировании может пересматриваться в свете этой политики, программных приоритетов и критериев отбора;
- с) представление органом или органами регулярных докладов Конференции Сторон о своих финансовых операциях, что соответствует требованию о подотчетности, изложенному в пункте 1 выше; и
- д) определение в предсказуемой и поддающейся выявлению форме объема финансовых средств, необходимых и имеющихся для осуществления настоящей Конвенции, и условий, при которых проводится периодический пересмотр этого объема".

Положения документа о ГЭФ, касающиеся требований относительно соглашений, изложенных в пункте 3 статьи 11 Конвенции

13. Как отмечалось выше, в документе о ГЭФ приводится общая формулировка принципа, предусматривающего, что использование ресурсов ГЭФ для целей Конвенции должно соответствовать политике, программным приоритетам и критериям отбора, определяемым КС (пункты 6, 20 h) и 26). Что касается тех случаев, когда ГЭФ выступает в качестве финансового механизма Конвенции, то документ обязывает Совет как орган, отвечающий за оперативную политику и программы для финансируемой ГЭФ деятельности, действовать в соответствии с политикой, программными приоритетами и критериями отбора, определяемыми КС. В пункте 31 документа также предусматривается, что годовой доклад о деятельности ГЭФ, который утверждается Советом и затем служит в качестве основы для проводимых Ассамблеями анализа и оценки функционирования Фонда, должен отвечать требованиям, вытекающим из заключаемых с КС соглашений о представлении отчетности.

14. Одновременно следует указать, что в основе документа о ГЭФ лежит допущение о том, что особенности осуществления вышеупомянутой общей политики будут определяться посредством достижения совместного соглашения (соглашений) или договоренности (договоренностей) с КС. Согласно этому документу в рамках такого соглашения (соглашений) или договоренности (договоренностей) должны затрагиваться, в частности, следующие вопросы: процедуры, регулирующие получение руководящих указаний и рекомендаций от КС (пункт 20 g)); взаимное представительство на совещаниях (пункт 27); требования относительно представления отчетности для Конференции Сторон (пункт 31) и процедуры, обеспечивающие соблюдение таких требований (пункт 20 g)); процедуры совместного определения потребностей в совокупном финансировании ГЭФ для целей Конвенции (пункт 27).

Возможности для заключения соответствующих соглашений между Конференцией Сторон и перестроенным ГЭФ, выступающим в качестве оперативного органа

15. Следует отметить, что, хотя между перечнем вопросов, упоминаемых в пункте 3 статьи 11 Конвенции, и перечнем вопросов, предложенных для включения в совместное соглашение или договоренность в документе о ГЭФ, имеется определенное сходство, эти два перечня не являются идентичными. Кроме того, анализ этих двух перечней дает основания полагать, что, как можно ожидать, исходя из положений Конвенции, КС должна играть несколько более активную роль в осуществлении контроля за выполнением политики, программных приоритетов и критериев отбора, установленных КС, чем это предусматривается положениями документа о ГЭФ.

16. В итоге можно было бы отметить, что не следует полностью исключать возможность несложной разработки практических вопросов, касающихся процедур представления отчетности, а также соглашений о взаимном представительстве КС и ГЭФ на совещаниях путем включения необходимых положений в соответствующие правила процедуры. Однако вряд ли следует ожидать, что вышеупомянутые различия между документами, как бы малы они ни были, и другие препятствия, которые могут возникать в процессе переговоров, будут устранены на

рабочем уровне. С достаточной уверенностью можно утверждать, что такие сложные вопросы, как подотчетность, наблюдение за соблюдением критериев отбора при финансировании, процедуры пересмотра отдельных решений о финансировании и, последнее, но не менее важное, процедуры совместного определения и периодического обзора объема совокупного финансирования ГЭФ, необходимого и имеющегося для осуществления Конвенции, должны будут регулироваться соглашением, заключаемым для этих целей. Другими словами, для обеспечения эффективного функционирования ГЭФ как источника финансирования деятельности в рамках Конвенции вышеупомянутые вопросы должны быть точно определены в имеющем обязательную силу договорном документе.

17. В документе о ГЭФ предусматривается, что в рамках структуры управления ГЭФ Совет должен служить в качестве центра, координирующего связи с КС (пункт 20 г)). В круг обязанностей Совета входят такие вопросы, как ответственность за рассмотрение, утверждение и пересмотр совместных соглашений или договоренностей с КС (пункты 20 г) и 27).

18. Одновременно следует отметить, что ГЭФ является вспомогательным органом Всемирного банка и Организации Объединенных Наций, действующих через ПРООН и ЮНЕП, и, хотя его органы имеют широкие полномочия в сфере управления деятельностью ГЭФ, учредители перестроенного ГЭФ не наделили его правоспособностью заключать имеющие обязательную юридическую силу соглашения или договоренности.

19. Положения пункта 7 приложения В к документу о ГЭФ говорят о том, что совместные соглашения и договоренности, рассмотренные и принятые Советом, должны быть затем официально утверждены Всемирным банком. Например, если ГЭФ заключает совместное соглашение или договоренность с КС, впоследствии такой документ должен официально утверждаться Всемирным банком. В большинстве случаев такая процедура официального утверждения не должна создавать каких-либо проблем. Однако в соответствии с документом о ГЭФ подобная процедура официального утверждения по-прежнему остается условием, необходимым с юридической точки зрения.
