



Генеральная Ассамблея

Distr.
GENERAL

A/AC.237/53
1 February 1994

RUSSIAN
Original: ENGLISH

МЕЖПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫЙ КОМИТЕТ ПО ВЕДЕНИЮ
ПЕРЕГОВОРОВ О РАМОЧНОЙ КОНВЕНЦИИ
ОБ ИЗМЕНЕНИИ КЛИМАТА

Девятая сессия
Женева, 7-18 февраля 1994 года
Пункт 4 b) предварительной повестки дня

ПРОЦЕДУРНЫЕ, ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ И ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ
НАЗНАЧЕНИЕ ПОСТОЯННОГО СЕКРЕТАРИАТА И ОРГАНИЗАЦИЯ
ЕГО ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ

Записка временного секретариата

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
I. ВВЕДЕНИЕ	1 - 5	3
А. Положения Конвенции	1 - 3	3
В. Охват настоящей записки	4	3
С. Возможное решение Комитета	5	3
II. СУЩЕСТВУЮЩЕЕ ПОЛОЖЕНИЕ	6 - 9	3
III. ПЕРЕХОД К ПОСТОЯННОМУ СЕКРЕТАРИАТУ	10 - 11	4

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
IV. ВАРИАНТЫ СОЗДАНИЯ ПОСТОЯННОГО СЕКРЕТАРИАТА	12 - 46	4
A. Институциональные рамки	13 - 29	5
B. Финансовые и кадровые вопросы	30 - 41	8
C. Место расположения	42 - 45	10
D. Политические руководящие принципы для постоянного секретариата	46	10

I. ВВЕДЕНИЕ

A. Положения Конвенции

1. Данный пункт является новым в повестке дня Комитета.
2. Он основывается на статье 8 Конвенции. Данная статья:
 - a) предусматривает, что Конвенция будет иметь секретариат;
 - b) перечисляет функции секретариата; и
 - c) предусматривает, что Конференция Сторон (КС) на своей первой сессии "назначает постоянный секретариат и организует его функционирование".
3. Следует сослаться также на статью 21.1: в ней предусматривается, что функции, перечисленные в статье 8, будут осуществляться на временной основе секретариатом, учрежденным Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 45/212, который в статье 21.2 упоминается как "временный секретариат".

B. Охват настоящей записки

4. В настоящей записке излагаются некоторые предварительные соображения в отношении вариантов, имеющих в распоряжении КС, для выбора институциональных рамок для ее постоянного секретариата и принятия соответствующих финансовых и кадровых решений (см. раздел IV). В этой связи рассматривается и вопрос о месте расположения постоянного секретариата. Для справки в настоящей записке кратко описывается организация временного секретариата (раздел II) и отмечается необходимость перехода от временного решения к созданию постоянного секретариата (раздел III).

C. Возможное решение Комитета

5. После рассмотрения настоящей записки Комитет, возможно, пожелает дать временному секретариату указания в отношении дальнейшего изучения наиболее предпочтительных вариантов создания постоянного секретариата, а также в отношении характера функций секретариата и его программы работы. На этой основе временный секретариат сможет провести необходимые консультации и представить Комитету на его десятой сессии более подробный доклад, который, возможно, будет включать элементы программы работы и бюджета постоянного секретариата.

II. СУЩЕСТВУЮЩЕЕ ПОЛОЖЕНИЕ

6. С организационной точки зрения временный секретариат является частью секретариата Организации Объединенных Наций и действует на основе правил о персонале и финансовых правил Организации Объединенных Наций. Он входит в состав Департамента по координации политики и устойчивому развитию (ДКПУР), и глава временного секретариата подчиняется заместителю Генерального секретаря по координации политики и устойчивому развитию. Глава временного секретариата занимает должность уровня Д-2.

7. Основные должности во временном секретариате, в том числе должность его главы и некоторые другие расходы, финансируются за счет бюджета по программам Организации Объединенных Наций (подпрограмма "Охрана глобального климата" в разделе бюджета, касающемся ДКПУР). Некоторые дополнительные должности выделены Всемирной метеорологической организацией (ВМО) и Программой Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП). Несмотря на растущий объем работы, со времени создания секретариата в 1991 году в соответствии с резолюцией 45/212 Генеральной Ассамблеи такое устройство остается в основном неизменным: лишь с начала 1993 года временный секретариат стал получать дополнительную кадровую помощь (как по вопросам существа, так и по административным вопросам) от ДКПУР. Остальные расходы временного секретариата - включая всю деятельность, осуществляемую с учетом новых потребностей в существенном обслуживании Конвенции и в оказании поддержки техническому сотрудничеству, - покрываются за счет добровольных внебюджетных взносов, включая двусторонние договоренности по кадровым вопросам.

8. Временный секретариат расположен в помещениях Организации Объединенных Наций в Женеве. В настоящее время он не платит за аренду служебных помещений. Он может пользоваться услугами Организации Объединенных Наций по обслуживанию конференций, которые оказываются бесплатно в пределах бюджета по программам и расписания конференций Организации Объединенных Наций.

9. Политические руководящие принципы для работы временного секретариата вытекают из Конвенции и решений Комитета, а также из соответствующих резолюций Генеральной Ассамблеи. В этой связи глава временного секретариата в случае необходимости консультируется с председателями и должностными лицами Комитета и его рабочих групп.

III. ПЕРЕХОД К ПОСТОЯННОМУ СЕКРЕТАРИАТУ

10. Согласно Конвенции, временный секретариат должен функционировать до завершения первой сессии Конференции Сторон (КС 1). Однако после завершения КС 1 потребуются определенное время для создания новых организационных структур, обеспечения финансирования на новой основе, получения соответствующих помещений и набора сотрудников для постоянного секретариата. Это будет необходимо даже в том самом простом случае, если постоянный секретариат будет создан в рамках Организации Объединенных Наций в Женеве на основе временного секретариата.

11. Поскольку КС 1 запланировано провести в марте-апреле 1995 года, есть основания ожидать, что оставшаяся часть 1995 года послужит переходным периодом, в течение которого будут сохраняться временные механизмы. Именно такое допущение используется в настоящее время в качестве рабочей гипотезы для принятия финансовых и кадровых решений в отношении временного секретариата как в рамках бюджета по программам Организации Объединенных Наций, так и вне его. Таким образом, постоянный секретариат начнет свою работу 1 января 1996 года, что совпадет с началом исполнения бюджета по программам Организации Объединенных Наций на новый двухгодичный период (1996-1997 годов).

IV. ВАРИАНТЫ СОЗДАНИЯ ПОСТОЯННОГО СЕКРЕТАРИАТА

12. При назначении постоянного секретариата КС будет стремиться остановить свой выбор на таком варианте, который будет в максимальной степени способствовать эффективному осуществлению Конвенции и достижению ее целей. При решении практических вопросов, касающихся секретариата, необходимо будет

учитывать целый ряд других факторов, включая размер расходов, способы финансирования, бюджетную гибкость, эффективность административной деятельности, эффективность управления и возможности для координации программ и сокращения расходов путем налаживания сотрудничества с другими секретариатами. Эти факторы следует учитывать при рассмотрении следующих вопросов.

А. Институциональные рамки

1. Должен ли постоянный секретариат быть связан с той или иной существующей организацией?

13. После вступления Конвенции в силу сама Конвенция и ее органы превратятся в новое международное юридическое лицо, обладающее правосубъектностью. Поэтому Конференция Сторон может принять решение о создании постоянного секретариата, который будет независимым от любых существующих организаций. К преимуществам такого решения можно отнести высокий политический статус, административную автономию и гибкость. Среди его недостатков можно упомянуть высокие административные расходы (необходимость финансовых правил и правил о персонале, административные расходы), а также ограниченный или дорогостоящий доступ к обычным услугам (в частности к обслуживанию конференций). Кроме того, независимой организации потребуется создать свои собственные финансовые резервы для покрытия временных перебоев с поступлением взносов.

14. Какие из этих соображений перевесят, будет зависеть от масштабов деятельности секретариата в рамках Конвенции. Эти масштабы в свою очередь будут определяться спросом на услуги секретариата в свете изменения возникающих в связи с Конвенцией потребностей в таких областях, как научно-технические оценки и консультации, обзор осуществления, финансовое и техническое сотрудничество и урегулирование споров. Крупномасштабная деятельность, вероятно, оправдывает организационную независимость, в то время как маломасштабная деятельность выиграла бы от установления эффективных с точки зрения затрат институциональных связей.

15. При решении этого вопроса необходимо проявлять прозорливость. Казалось бы, довольно привлекательным выглядит эволюционный вариант: КС может принять решение начать работу в умеренных масштабах и пересматривать институциональные потребности по мере их возникновения. Однако, как только первоначальные механизмы будут созданы, изменить статус-кво будет непросто. Прежде чем принимать первоначальное решение, следует изучить соответствующие международные институциональные прецеденты в области окружающей среды и в других областях (например, торговля и развитие), в частности те из них, которые предполагают большой объем деятельности по рассмотрению проводимой политики.

16. В интересах краткости настоящей записки вариант создания независимого органа на данном этапе более не рассматривается. Далее авторы исходят из того, что КС на начальном этапе примет решение создать свой секретариат на базе соответствующего существующего учреждения.

17. Однако, прежде чем продолжить рассмотрение этого вопроса, следует упомянуть еще один возможный вариант развития событий: государства, возможно, рассмотрят вопрос об объединении различных конвенций, связанных с устойчивым развитием, вместе с их секретариатами под крышей единого органа, имеющего общий бюджет и некоторые общие службы. Это очень сложная задача, требующая

согласия конференций сторон всех соответствующих конвенций, а также их принимающих организаций, если таковые существуют 1/. В то же время такое решение в долгосрочной перспективе может оказаться эффективным с точки зрения затрат.

18. В этой связи можно отметить, что повышение эффективности международных правовых документов, в частности, при помощи эффективных административных механизмов является одной из задач Повестки дня на XXI век (см. A/CONF.151/26(Vol.III), глава 39, в частности пункт 39.3 f)). В Повестке дня на XXI век также предусматривается, чтобы ЮНЕП выполняла определенные координационные функции в связи с такими документами и секретариатами (см. A/CONF.151/26(Vol.III), глава 38.1, пункт 38.22 h)). Однако, поскольку вопрос о создании единого органа выходит за пределы Рамочной конвенции об изменении климата, он не будет подробно рассматриваться в настоящей записке.

2. Какая принимающая организация является приемлемой?

19. Для того чтобы разместить свой постоянный секретариат в рамках существующей организации, КС должна будет заключить соглашение или достичь взаимопонимания с этой принимающей организацией. В этом случае последняя взяла бы на себя обязательство оказывать секретариатские услуги органу или механизму, носящему название "постоянный секретариат". Такое соглашение или взаимопонимание должно охватывать также и финансовые вопросы. Что касается выбора принимающей организации, то здесь имеется целый ряд вариантов.

a) В системе Организации Объединенных Наций или вне ее?

20. Поскольку Конвенция в силу характера переговоров, процедуры подписания и самого своего названия является конвенцией Организации Объединенных Наций, наиболее очевидный вариант заключается в том, чтобы разместить ее постоянный секретариат в рамках Организации Объединенных Наций. Такая символическая связь имеет также и существенное обоснование: секретариат будет находиться в многодисциплинарной среде, которая соответствует широкому охвату конвенции, касающейся устойчивого развития.

21. В качестве альтернативного варианта постоянный секретариат можно было бы увязать с каким-либо специализированным техническим учреждением системы Организации Объединенных Наций, но вне самой Организации Объединенных Наций (например, с ВМО).

b) Где конкретно в рамках Организации Объединенных Наций?

22. Возможные точки увязки внутри системы Организации Объединенных Наций включают Секретариат Организации Объединенных Наций (ДКПОР), ЮНЕП и Программу развития Организации Объединенных Наций (ПРООН). Можно также создать постоянный секретариат в качестве отдельного органа Секретариата Организации Объединенных Наций, функционирующего вне существующих ведомственных или программных структур.

- Критерии, связанные с межправительственным обзором

23. При выборе одного из этих вариантов один из критериев будет заключаться в том, чтобы расположить постоянный секретариат в русле межправительственных процессов, которые могут конструктивно взаимодействовать с работой КС, и увязать эту работу с более широкой межправительственной деятельностью в

поддержку устойчивого развития. С этой точки зрения, возможно, целесообразно разместить постоянный секретариат в ДКПОР, с тем чтобы облегчить связи между КС и Комиссией по устойчивому развитию. Установление таких связей способствовало бы деятельности Комиссии по контролю за последующими мероприятиями в рамках Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию, в частности за действиями по осуществлению Повестки дня на XXI век.

- Критерии, связанные с программами

24. Другой критерий, имеющий большое значение при выборе одного из данных вариантов, касается той степени, в которой каждый из вариантов создает необходимые существенные условия для работы постоянного секретариата и поощряет сотрудничество и координацию между секретариатами. В условиях в целом благоприятной институциональной обстановки ориентация программ и сотрудничество в рамках программ, возможно, в большей степени определяются не организационными структурами, а управленческим видением, наличием отлаженных связей и близостью расположения. Например, временный секретариат, размещенный в ДКПОР, имеет возможность в полной мере пользоваться услугами Информационной группы ЮНЕП/ВМО по изменению климата (ИГИК), может работать в тесном сотрудничестве с секретариатом Межправительственной группы экспертов ВМО/ЮНЕП по изменению климата (МГЭИК); смог начать совместный проект с Группой ЮНЕП по вопросам климата и т.д.

25. В то же время можно выдвинуть следующие аргументы:

a) эффективному с точки зрения затрат распределению работы с секретариатами смежных конвенций способствовало бы размещение постоянного секретариата в ДКПОР (путем установления связей с деятельностью в области опустынивания, если конвенцию по этому вопросу будет обслуживать данный Департамент) или в ЮНЕП (путем увязывания деятельности с работой по разрушению озонового слоя и биологическому разнообразию, в частности в связи с Глобальным экологическим фондом);

b) активизации деятельности по программам в поддержку Конвенции способствовало бы прикрепление постоянного секретариата к ЮНЕП (путем установления связей ее Группой по вопросам климата) или к ПРООН (путем налаживания связей с ее деятельностью по укреплению потенциала).

26. Установление органических связей с деятельностью ПРООН по укреплению потенциала открыло бы перед постоянным секретариатом широкие новые перспективы, которые будут приобретать все большее значение по мере того, как развивающиеся страны начнут в полной мере играть свою роль в деле осуществления Конвенции. Важное значение имел бы также оперативный доступ к сети ПРООН на уровне стран.

- Административные и управленческие критерии

27. Иного рода критерии, определяющие выбор, касаются административной и управленческой эффективности. Ввиду ограниченного объема финансовых средств эти критерии могут сыграть важную роль при принятии окончательного решения.

28. Любой из вышеупомянутых вариантов предусматривает размещение постоянного секретариата в установленных административных рамках, включая финансовые положения и правила и правила о персонале. На выбор таких институциональных рамок могут повлиять различия в административной эффективности и гибкости

между возможными принимающими организациями, в частности различия, касающиеся эффективного получения внебюджетных средств и управления ими, найма сотрудников, оплачиваемых за счет таких средств, и надлежащего делегирования постоянному секретариату административных полномочий на распоряжение такими средствами.

29. В этой связи следует учитывать и такой фактор, как способность главы постоянного секретариата, находясь в иных институциональных условиях, вносить конструктивный вклад в административные и бюджетные процессы и решения, влияющие на функционирование секретариата. Эта способность будет зависеть от того, насколько решения КС, касающиеся ее программы работы и бюджета, будут учитываться в централизованных бюджетных решениях принимающей организации. Она будет также зависеть от уровня должности главы секретариата, его места в иерархии подчинения и его институциональной близости к центральным директивным органам. Эти соображения также могут повлиять на решение о выборе принимающей организации.

В. Финансовые и кадровые вопросы

а) Совместное несение расходов с принимающей организацией

30. Обычно ответственность за покрытие оперативных расходов по конвенции несут ее стороны. Однако, если попытаться разместить постоянный секретариат в рамках принимающей организации, то КС могла бы провести переговоры по процедуре распределения расходов, связанных с процессом осуществления Конвенции и функционированием ее секретариата, между бюджетом принимающей организации и сторонами Конвенции. Если число сторон Конвенции будет меньше числа государств - членов организации, принимающей ее секретариат, то такая процедура совместного участия в расходах должна быть принята теми государствами - членами организации, которые не являются сторонами Конвенции. В данном случае возможны различные подходы к решению данного вопроса в зависимости от того, идет ли речь о принимающей организации с бюджетом, формируемым на основе долевых взносов, или об организации, бюджет которой состоит главным образом из добровольных взносов.

31. Один из возможных вариантов, который можно было бы изучить, заключается в том, чтобы потенциальная принимающая организация подключила секретариат Конвенции к своему бюджету, при том условии, что некоторые конкретные категории расходов покрывались бы за счет внебюджетных взносов. Такое подключение к бюджету в первую очередь должно обеспечивать свободный доступ секретариата Конвенции к услугам общей инфраструктуры (в частности, к административным, финансовым и кадровым услугам, а также к услугам по обслуживанию конференций). Можно было бы также создать финансовую "систему страхования", благодаря которой дефицит наличных средств, вызванный задержкой с выплатой взносов, можно было бы покрывать за счет временных авансов, предоставляемых принимающей организацией. Такой вариант является привлекательной альтернативой созданию резерва наличности за счет внебюджетных взносов.

32. Вполне возможно, что, помимо этого, принимающая организация может согласиться покрывать определенную долю прямых оперативных расходов постоянного секретариата. Такая доля могла бы ограничиваться расходами, связанными с некоторыми ключевыми секретариатскими функциями (например, руководство, организация межправительственного процесса, внешние сношения, юридические консультации, административная поддержка). В число таких ключевых

функций можно было бы включить и должность главы секретариата. Такая договоренность была бы аналогична существующему устройству временного секретариата.

33. Прочие расходы, например расходы на специализированные услуги по вопросам существа, информационные системы, обработку данных, техническое сотрудничество и общественную информацию, а также расходы на обеспечение участия делегаций соответствующих сторон, можно было бы покрывать за счет внебюджетных взносов или финансировать в рамках проектов. Управление внебюджетными взносами и их ревизия проводились бы в соответствии с правилами и положениями принимающей организации.

34. В случае принятия варианта, предусматривающего совместное несение расходов, необходимо наладить оперативную взаимосвязь между решениями сторон в отношении программы работы их секретариата и решениями принимающей организации в отношении ассигнования средств на эту программу из ее бюджета.

35. Если будет принято решение о достижении такой договоренности о совместном несении расходов между КС и Организацией Объединенных Наций, то потребуются, чтобы Генеральная Ассамблея в принципе одобрила это решение на своей сорок четвертой сессии в 1994 году, с тем чтобы в 1995 году можно было своевременно предусмотреть соответствующие ассигнования в предлагаемом бюджете по программам Организации Объединенных Наций на 1996-1997 годы.

b) Долевые взносы

36. Для того чтобы обеспечить бесперебойное осуществление процессов Конвенции и сбалансированную кадровую структуру постоянного секретариата, необходимо обеспечить предсказуемую финансовую базу для Конвенции. Сохранение существующей системы чисто добровольных взносов в целевой фонд для покрытия расходов секретариата не является адекватным решением, даже в качестве дополнения основного бюджета. Необходимо разработать шкалу взносов сторон, которая могла бы основываться на шкале долевых взносов в бюджет Организации Объединенных Наций с соответствующими коррективами. Такая шкала могла бы составляться с учетом экономических и экологических факторов, связанных с характером и целью Конвенции.

37. Некоторые полезные идеи можно извлечь из опыта, накопленного в области финансового обеспечения секретариатов других конвенций по вопросам устойчивого развития. Если Комитет выскажет такое пожелание, то в следующий доклад по вопросу о постоянном секретариате можно будет включить краткую информацию о таких процедурах.

38. Следует также учитывать расходы, связанные с проведением адекватных научных и технических оценок как вклада в процесс осуществления Конвенции. В настоящее время такие оценки проводятся через МГЭИК, которая испытывает трудности в области мобилизации финансовых средств, необходимых для этой цели.

c) Добровольные взносы

39. Финансовая поддержка для обеспечения участия сторон, являющихся развивающимися странами, и других имеющих на это право сторон в работе КС и ее вспомогательных органов могла бы оказываться, как и прежде, за счет целевого фонда, формируемого на основе добровольных взносов.

d) Кадровые вопросы

40. В контексте договоренностей с принимающей организацией КС, возможно, потребуется выразить свои мнения по некоторым аспектам кадрового состава постоянного секретариата. В частности, КС, вероятно, пожелает определить характер должности главы постоянного секретариата, включая уровень должности и срок пребывания в должности, а также роль КС в выдвижении кандидатуры или назначении главы секретариата.

e) Административный и бюджетный обзор

41. КС, возможно, сочтет целесообразным, чтобы репрезентативная группа сторон провела обзор административных и бюджетных предложений, касающихся постоянного секретариата, прежде чем они будут рассмотрены на КС.

C. Место расположения

42. Первый вопрос, который следует рассмотреть на КС 1, заключается в целесообразности размещения постоянного секретариата в Женеве, где в настоящее время базируется временный секретариат. Размещение постоянного секретариата в Женеве позволило бы обеспечить преемственность, в том числе и в кадровом составе, а также близость к другим расположенным в этом же городе секретариатам, занимающимся смежными вопросами, что способствовало бы повышению производительности.

43. В результате предстоящего переезда временного секретариата в Женевский административный центр он разместится в том же здании, что и целый ряд секретариатов конвенций, заключенных в рамках ЮНЕП. Это место также было бы удобным и для постоянного секретариата. В качестве альтернативного варианта расположения в Женеве можно рассмотреть предложение ВМО о размещении секретариата Конвенции в новом здании ВМО, строительство которого планируется завершить в 1997 году. В этом случае секретариат был бы расположен рядом с основным секретариатом МГЭИК, а также с другими органами, занимающимися проблематикой глобального климата, в частности Всемирной климатической программой и ее Программой изучения мирового климата и Глобальной системой наблюдения за климатом. В обоих случаях необходимо изучить адекватность предлагаемых помещений.

44. КС 1 могла бы также рассмотреть и другие подходящие варианты расположения, помимо Женевы, если она получит приглашения от потенциальных принимающих стран или если это будет сочтено целесообразным в свете предпочтительных институциональных рамок для постоянного секретариата.

45. Необходимо будет провести оценку соответствующих экономических и оперативных преимуществ различных альтернативных мест расположения и помещений.

D. Политические руководящие принципы для постоянного секретариата

46. Независимо от того, какие институциональные решения будут приняты, политические руководящие принципы для постоянного секретариата будут вытекать из Конвенции и решений КС и ее вспомогательных органов. Исходя из этого, глава секретариата будет в случае необходимости обращаться за консультациями к председателям и должностным лицам КС и ее вспомогательных органов.

Примечание

1/ Примером такого рода головной организации является Всемирная организация интеллектуальной собственности, в которой существует единая система взносов для всех конвенций, относящихся к ее ведению.
