



ГЕНЕРАЛЬНАЯ АССАМБЛЕЯ

Distr.
GENERAL

A/AC.237/87
21 December 1994

RUSSIAN
Original: ENGLISH

МЕЖПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫЙ КОМИТЕТ ПО ВЕДЕНИЮ ПЕРЕГОВОРОВ
О РАМОЧНОЙ КОНВЕНЦИИ ОБ ИЗМЕНЕНИИ КЛИМАТА

Одиннадцатая сессия

Нью-Йорк, 6-17 февраля 1995 года

Пункт 8 а) ii) предварительной повестки дня

ВОПРОСЫ, КАСАЮЩИЕСЯ ПРОЦЕДУР УПРАВЛЕНИЯ ФИНАНСОВЫМ МЕХАНИЗМОМ

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

УСЛОВИЯ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ОПЕРАТИВНЫХ СВЯЗЕЙ МЕЖДУ КОНФЕРЕНЦИЕЙ
СТОРОН И ОПЕРАТИВНЫМ ОРГАНОМ ИЛИ ОРГАНАМИ ФИНАНСОВОГО МЕХАНИЗМА

Элементы для включения в процедуры, согласуемые между Конференцией
Сторон и оперативным органом или органами финансового механизма

Записка временного секретариата

СОДЕРЖАНИЕ

	Пункты	Стр.
I. ВВЕДЕНИЕ	1 - 8	2
А. Мандат Комитета	1	2
В. Круг вопросов, рассматриваемых в записке	2 - 6	2
С. Меры, которые могут быть приняты Комитетом	7 - 8	3
II. ЭЛЕМЕНТЫ ДЛЯ ВКЛЮЧЕНИЯ В ПРОЦЕДУРЫ, СОГЛАСУЕМЫЕ МЕЖДУ КОНФЕРЕНЦИЕЙ СТОРОН И ОПЕРАТИВНЫМ ОРГАНОМ	9 - 36	3
А. Форма процедур	9 - 10	3
В. Содержание процедур	11 - 36	4
III. ПРОЦЕСС СОГЛАСОВАНИЯ ПРОЦЕДУР	37	9
IV. ВОЗМОЖНОЕ ПРИМЕНЕНИЕ ЭЛЕМЕНТОВ В ОТНОШЕНИИ ГЛОБАЛЬНОГО ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ФОНДА КАК ОПЕРАТИВНОГО ОРГАНА ФИНАНСОВОГО МЕХАНИЗМА	38 - 41	9

I. ВВЕДЕНИЕ

A. Мандат Комитета

1. На своей десятой сессии Комитет вновь подтвердил сделанные им ранее выводы в отношении условий функционирования оперативных связей между Конференцией Сторон (КС) и оперативным органом или органами финансового механизма (A/AC.237/76, пункт 89). В этом контексте Комитет предложил временному секретариату в консультации с секретариатом Глобального экологического фонда (ГЭФ) разработать для рассмотрения на его одиннадцатой сессии существенные элементы, которые необходимо будет включить в процедуры, разрабатываемые согласно статье 11.3 Конвенции между КС и оперативным органом или органами финансового механизма (A/AC.237/76, пункт 90).

B. Круг вопросов, рассматриваемых в записке

2. Настоящая записка основывается на выводах, достигнутых Комитетом на его восьмой, девятой и десятой сессиях, и охватывает два вопроса, включенных в подпункт 8 а) ii) предварительной повестки дня, а именно:

- а) процедуры определения потребностей в финансировании;
- б) процесс согласования процедур в соответствии со статьей 11.3.

Первый вопрос, соответствующий статье 11.3 d), пока еще не рассматривался Комитетом по существу.

3. Конвенция предусматривает, что управление финансовым механизмом должно быть возложено на один или несколько существующих международных органов и что КС и оперативный орган или органы, которым поручено управление финансовым механизмом, должны согласовать процедуры осуществления пунктов 1 и 2 статьи 11. Для удобства в настоящей записке обсуждаются возможные элементы процедур, согласуемых между КС и оперативным органом (в единственном числе). При этом понимается, что эти элементы могут быть использованы в отдельных процедурах, согласуемых с несколькими органами.

4. В разделе II настоящей записки рассматриваются возможные формы процедур, согласуемых между КС и оперативным органом, и излагаются элементы, которые могли бы быть включены в них. Следует отметить, что Комитет на своей десятой сессии принял решение 10/3, в котором он довел до сведения временного оперативного органа выводы, достигнутые им в отношении временных процедур между Комитетом и ГЭФ. В указанном решении содержатся подробные руководящие указания Комитета для оперативного органа (A/AC.237/76, приложение I, решение 10/3). Элементы, рассматриваемые в настоящей записке, содержат выдержки из этого решения, а также другие вопросы, имеющие важное значение для любой согласованной процедуры между организациями.

5. В разделе III кратко рассматривается процесс согласования процедур, в то время как в разделе IV обсуждается возможность того, что КС на своей первой сессии (КС 1) после

рассмотрения временных процедур примет решение о сохранении ГЭФ в качестве оперативного органа, будь то на постоянной или временной основе (А/АС.237/86, пункты 28–32).

6. Настоящая записка подготовлена в консультации с секретариатом ГЭФ.

С. Меры, которые могут быть приняты Комитетом

7. Комитет, рассмотрев элементы, изложенные в настоящей записке, может рекомендовать КС принять их во внимание при согласовании процедур с оперативным органом финансового механизма. Комитет, возможно, также пожелает принять рекомендацию для КС относительно формы процедур.

8. В соответствии со статьей 11.3 d) Комитет может также пожелать вынести рекомендацию относительно путей достижения договоренности между КС и оперативным органом в отношении определения в предсказуемой и поддающейся выявлению форме объема финансовых средств, необходимых и имеющихся для осуществления Конвенции, и условий, при которых проводится периодический пересмотр этого объема.

II. ЭЛЕМЕНТЫ ДЛЯ ВКЛЮЧЕНИЯ В ПРОЦЕДУРЫ, СОГЛАСУЕМЫЕ МЕЖДУ
КОНФЕРЕНЦИЕЙ СТОРОН И ОПЕРАТИВНЫМ ОРГАНОМ

А. Форма процедур

9. Форма процедур, согласуемых между КС и оперативным органом, является вопросом, который требует рассмотрения Комитетом при обсуждении элементов для включения в эти процедуры. Для регулирования взаимоотношений между двумя или несколькими межправительственными организациями используются две наиболее распространенные формы, а именно "соглашение" и "меморандум о понимании". В самом общем смысле термин "соглашение" означает совпадение мнений, в данном случае мнений двух или нескольких международных юридических лиц. В своем ограниченном значении термин "соглашение" означает договоренность, имеющую обязательный характер*. Меморандум о понимании является другой формой соглашения, которая все чаще используется для обозначения неофициального, но тем не менее твердого обязательства между двумя или несколькими государствами или организациями, особенно когда оно представляет собой меру, направленную на урегулирование сложной ситуации.

* В этой связи необходимо обратить внимание на юридическое заключение Управления по правовым вопросам Организации Объединенных Наций в ответ на запрос Комитетом юридической консультации относительно вариантов соответствующих процедур, которые могут быть согласованы между КС и ГЭФ (А/АС.237/74).

10. Любая из этих двух форм, будь то "соглашение" или "меморандум о понимании", может быть использована для определения функций КС и органа, отвечающего за управление финансовым механизмом Конвенции. Если не имеется в виду, что Конференция Сторон не может прибегать к мерам юридического характера в случае каких-либо нарушений договоренности, меморандум о понимании будет не менее эффективен, чем юридически обязательное соглашение, но его преимуществом является тот факт, что он проще. Если КС и оперативный орган примут решение определить свои взаимоотношения на основе юридически обязательного соглашения, возникнет необходимость во включении в него положения об урегулировании споров.

В. Содержание процедур

11. Процедура, согласуемая между КС и оперативным органом, могла бы включать в себя следующие элементы:

- a) преамбулу
- b) цель процедур
- c) определение и передачу руководящих указаний КС
- d) выполнение руководящих указаний КС
- e) пересмотр решений о финансировании
- f) доклады оперативного органа для КС
- g) оценку потребностей в финансировании
- h) мобилизацию средств
- i) сотрудничество между секретариатами
- j) представительство на совещаниях руководящих органов
- k) обзор и оценку деятельности финансового механизма
- l) срок действия процедур.

12. Элементы, предлагаемые в настоящем разделе, основываются на положениях Конвенции и первоначальных руководящих указаниях Комитета. При согласовании процедур с оперативным органом необходимо будет принять во внимание соответствующие положения его основополагающего документа.

- a) Преамбула

13. К процедурам имеют отношение следующие положения Конвенции:

а) финансовый механизм будет предоставлять финансовые ресурсы безвозмездно или на льготных условиях, в том числе для передачи технологии в соответствии со статьей 4.3 (статья 11.1);

б) финансовый механизм функционирует под руководством и подотчетен Конференции сторон, которая определяет его политику, программные приоритеты и критерии отбора, связанные с Конвенцией (статья 11.1);

с) финансовый механизм предусматривает справедливую и сбалансированную представленность всех Сторон в рамках открытой системы управления (статья 11.2);

д) в соответствии со статьей 11.3 КС и оперативный орган, на который возложено управление финансовым механизмом, согласуют процедуры осуществления пунктов 1 и 2 статьи 11 (статья 11.3).

б) Цель процедур

14. Цель процедур заключается в осуществлении соответствующих функций и задач КС, как главного органа Конвенции и оперативного органа финансового механизма, и в обеспечении необходимого взаимодействия между ними в соответствии со статьей 11 (см. А/АС.237/76, пункт 89 а)).

с) Определение и передача руководящих указаний КС

15. В соответствии со статьей 11.1 КС определяет политику, программные приоритеты и критерии отбора, связанные с Конвенцией, для финансового механизма, который функционирует под руководством и подотчетен КС.

16. В соответствии со статьей 11.1 КС после каждой своей сессии будет давать руководящему органу оперативного органа соответствующие политические руководящие указания, касающиеся осуществления и действий этого руководящего органа, который будет обеспечивать соответствие работы оперативного органа руководящим указаниям КС. Руководящие указания КС будут касаться вопросов, связанных с политикой, программными приоритетами и критериями отбора, а также возможных соответствующих аспектов деятельности оперативного органа, связанных с Конвенцией (А/АС.237/76, пункт 89 б)).

17. Кроме того, КС может доводить до сведения оперативного органа о любых других вопросах, имеющих отношение к функционированию финансового механизма Конвенции.

д) Выполнение руководящих указаний КС

18. Руководящий орган оперативного органа несет ответственность за обеспечение того, чтобы финансируемые проекты, связанные с Конвенцией, отвечали политике, критериям отбора и программным приоритетам, установленным КС. Он будет регулярно отчитываться перед КС о своей деятельности, связанной с Конвенцией, и о соответствии этой деятельности руководящим указаниям, полученным от КС (А/АС.237/76, пункт 89 с)).

е) Пересмотр решений о финансировании

19. Решения о финансировании конкретных проектов должны согласовываться между соответствующей Стороной, являющейся развивающейся страной, и оперативным органом согласно политическим руководящим указаниям КС. Однако, если какая-либо Сторона считает, что решение в отношении того или иного конкретного проекта не соответствует политике, критериям отбора и программным приоритетам, установленным КС в контексте Конвенции, КС должна проанализировать представленные замечания и принять решения на основе соответствия с такой политикой, критериями отбора и программными приоритетами. Если КС сочтет, что данное конкретное решение по проекту не соответствует политике, критериям отбора и программным приоритетам, установленным КС, она может просить руководящий орган оперативного органа представить более подробные пояснения по решению о данном конкретном проекте и в надлежащее время обратиться с просьбой о пересмотре данного решения (А/АС.237/76, пункт 89 g)).

ф) Доклады оперативного органа для КС

20. Регулярные доклады Председателя или секретариата оперативного органа его руководящему органу будут представляться КС через секретариат. Другие официальные документы оперативного органа также должны представляться КС через секретариат (А/АС.237/76, пункт 89 d)).

21. Кроме того, КС должна получать и рассматривать на каждой своей сессии доклад руководящего органа оперативного органа, включающий конкретную информацию о том, каким образом он применял руководящие указания и решения КС в своей работе, связанной с Конвенцией. Этот доклад должен охватывать вопросы существа и включать программы будущих действий оперативного органа в областях, подпадающих под действие Конвенции, а также анализ того, каким образом оперативный орган в ходе своей деятельности осуществлял принятую КС политику, критерии отбора и программные приоритеты, связанные с Конвенцией. В частности, он должен включать обобщенное рассмотрение различных проектов, находящихся на стадии осуществления, и перечень проектов, утвержденных во всех областях, подпадающих под действие Конвенции, а также финансовый доклад, включающий отчетность и оценку деятельности по осуществлению Конвенции с указанием наличия ресурсов (А/АС.237/76, пункт 89 e)).

22. В целях удовлетворения требованиям о его подотчетности КС доклады, представляемые руководящим органом оперативного органа, должны охватывать всю его деятельность по осуществлению Конвенции, независимо от того, принимались ли решения о такой деятельности руководящим органом оперативного органа или органами, действующими под его эгидой, в целях осуществления его программы. С этой целью он заключает с этими органами такие договоренности, которые могут потребоваться в отношении раскрытия информации (А/АС.237/76, пункт 89 f)).

23. Оперативный орган может запрашивать руководящие указания у КС по любым вопросам, которые, по его мнению, относятся к функционированию финансового механизма Конвенции.

г) Оценка потребностей в финансировании

24. Комитет не представил никаких руководящих указаний по данному вопросу. Можно напомнить, что Комитет на своей седьмой сессии просил исполнительного секретаря под руководством Бюро подготовить предварительный перечень элементов, касающихся оценки финансовых потребностей ГЭФ в рамках связанной с Конвенцией деятельности в течение трехлетнего периода 1994-1996 годов, для рассмотрения на его следующей сессии (А/АС.237/37/Add.4). После предварительного обсуждения этого документа на своей восьмой сессии Комитет принял решение отложить обсуждение этого вопроса по существу до своей девятой сессии (А/АС.237/41, пункт 90). Однако этот вопрос не рассматривался ни на девятой, ни на десятой сессиях. Для подготовки выводов необходимо дальнейшее обсуждение данного вопроса Комитетом. В связи с его работой над этим вопросом необходимо будет учесть нижеследующие элементы, в том числе те, которые содержатся в документе А/АС.237/37/Add.4.

25. Для того чтобы способствовать определению в предсказуемой и поддающейся выявлению форме объема финансовых средств, необходимых и имеющихся для осуществления Конвенции, КС могла бы передавать оперативному органу соответствующую информацию, включающую:

- i) страны или категории стран, которые будут иметь доступ к финансированию через финансовый механизм;
- ii) виды мер или мероприятий, которые должны финансироваться за счет финансового механизма;
- iii) приоритетные мероприятия, подлежащие финансированию. (Следует напомнить, что Комитет установил в качестве одного из приоритетов финансирование всех согласованных издержек (или, в зависимости от обстоятельств, всех согласованных дополнительных издержек), вызванных выполнением Сторонами, являющимися развивающимися странами, своих обязательств в соответствии со статьей 12.1. В этой связи в качестве одного из приоритетов была также названа стимулирующая деятельность, осуществляемая развивающимися странами (А/АС.237/76, пункт 82 а));
- iv) политика в отношении степени льготности финансирования для стран или конкретных категорий стран;
- v) методология и условия определения "всех согласованных издержек" или "всех согласованных дополнительных издержек".

26. Оперативный орган будет сообщать КС об объеме средств, имеющихся в его распоряжении в течение определенного периода.

27. Помимо вышеизложенных элементов круг мер в области финансирования, предусматриваемых с учетом обязательств Сторон, являющихся развивающимися странами, в соответствии со статьей 4.1 так же широк, как и масштаб самих этих обязательств.

Ограничивающим фактором, судя по всему, являются возможности стран и учреждений по разработке и осуществлению проектов, а также наличие средств. По этой причине трудно представить конкретные цифры, отражающие эти потребности.

28. Статья 12.4 предусматривает, в частности, что "Стороны, являющиеся развивающимися странами, могут на добровольной основе предлагать проекты для финансирования, включая конкретные технологии, материалы, оборудование, методы или практику, которые потребуются для осуществления таких проектов". Это означает, что поток сообщений из развивающихся стран в соответствии со статьей 12 может привести к созданию целого портфеля проектных предложений с рассчитанной сметной стоимостью, который станет важным, если не самым главным, фактором, способствующим определению в будущем стратегий, приоритетов и потребностей в финансировании в соответствии с Конвенцией. Такие сообщения начнут поступать в 1997 году.

29. Эти элементы, разработанные с учетом специфики конкретных стран, наряду со стратегиями и программами действия оперативного органа стали бы дополнительными элементами, которые могли бы помочь при определении потребностей в финансировании на данный период.

30. Эти вопросы должны быть рассмотрены КС и оперативным органом в ходе возобновляемого процесса, который еще предстоит определить.

h) Мобилизация средств

31. В соответствии со статьей 7.2 h) КС стремится мобилизовать финансовые ресурсы в соответствии с пунктами 3, 4 и 5 статьи 4 и статьей 11.

i) Сотрудничество между секретариатами

32. Секретариаты Конвенции и оперативного органа будут сотрудничать и регулярно обмениваться мнениями и опытом, необходимыми для эффективного функционирования финансового механизма и осуществления Конвенции.

j) Представительство на совещаниях руководящих органов

33. Участие представителей оперативного органа на совещаниях КС и ее вспомогательных органов будет определяться правилами процедуры КС. Эти правила все еще обсуждаются. Пункт 1 правила 6 проекта правил процедуры, содержащегося в документе A/AC.237/L.22/Rev.1, гласит:

"Организация Объединенных Наций, ее специализированные учреждения [,любой международный орган, которому Конференция Сторон в соответствии со статьей 11 Конвенции поручила управлять финансовым механизмом,] и Международное агентство по атомной энергии, а также любое государство – член этих организаций или государство – наблюдатель при этих организациях, не являющееся Стороной Конвенции, могут быть представлены на сессиях Конференции Сторон в качестве наблюдателей".

34. Аналогичным образом участие представителей Конвенции на совещаниях руководящего органа оперативного органа будет определяться в соответствии с правилами процедуры этого оперативного органа.

к) Обзор и оценка деятельности финансового механизма

35. КС будет периодически проводить обзор и оценку эффективности всех условий, установленных в соответствии со статьей 11.3. КС будет учитывать итоги таких оценок при принятии своего решения согласно статье 11.4 в отношении процедур для финансового механизма (А/АС.237/76, пункт 89 h)).

л) Срок действия процедур

36. Эти процедуры будут пересматриваться по согласованию между КС и оперативным органом в течение одного года после обзора финансового механизма Конференцией Сторон в соответствии со статьей 11.4.

III. ПРОЦЕСС СОГЛАСОВАНИЯ ПРОЦЕДУР

37. Конференция Сторон могла бы предложить временному секретариату, а затем секретариату Конвенции подготовить проект процедур в сотрудничестве с секретариатом оперативного органа. Затем он мог бы быть рассмотрен совместной рабочей группой, в состав которой входили бы представители КС и руководящего органа оперативного органа, а также их соответствующих секретариатов для доработки проекта процедур и представления рекомендаций для рассмотрения Конференцией Сторон и руководящим органом оперативного органа.

IV. ВОЗМОЖНОЕ ПРИМЕНЕНИЕ ЭЛЕМЕНТОВ В ОТНОШЕНИИ ГЛОБАЛЬНОГО ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ФОНДА КАК ОПЕРАТИВНОГО ОРГАНА ФИНАНСОВОГО МЕХАНИЗМА

38. Статья 21.3 Конвенции возлагает на ГЭФ на временной основе управление финансовым механизмом, упомянутым в статье 11. В соответствии со статьей 11.4 КС определяет процедуры осуществления положений пунктов 1, 2 и 3 статьи 11 на своей первой сессии на основе обзора и с учетом временных механизмов, указанных в статье 21.3, и принимает решение о том, сохранять ли эти временные механизмы.

39. В связи с вопросом о сохранении временных механизмов, указанных в статье 21, пункт 3, в документе А/АС.237/86, озаглавленном "Вопросы, которые предстоит рассмотреть Комитету: предварительный обзор", в пункте 31 предлагаются следующие практические варианты рекомендации Комитета для КС:

- а) поручить ГЭФ управление финансовым механизмом или
- б) продолжать поручать ГЭФ управление финансовым механизмом на временной основе.

40. В обоих случаях КС в соответствии со статьей 11.4 не позднее чем через четыре года после своей первой сессии проводит обзор финансового механизма и принимает надлежащие меры.

41. Если КС на своей первой сессии после рассмотрения вопроса о временных механизмах примет решение сохранить ГЭФ в качестве оперативного органа финансового механизма в соответствии с одним или другим из вариантов, указанных выше, следующий шаг будет заключаться в определении процесса достижения договоренности с оперативным органом с учетом предложения, изложенного в пункте 37 выше. Хотя элементы, обсуждавшиеся в разделе II выше, касаются главным образом положений Конвенции, в процедурах, согласуемых между КС и ГЭФ, могут быть также учтены соответствующие положения "Документа об изменении структуры Глобального экологического фонда". В первую очередь к данному вопросу относятся пункты 6, 20 g) и h), 21 f), 26, 27 и 31 "Документа о ГЭФ", которые предусматривают следующее:

- "...ГЭФ на временной основе управляет финансовым механизмом для осуществления Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата...
- ...В отношении обоих документов [т.е. в отношении Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата и Конвенции о биологическом разнообразии] ГЭФ функционирует под руководством и подотчетен Конференции Сторон, которая определяет политику, программные приоритеты и критерии отбора для целей этих конвенций. ГЭФ также предназначен для покрытия всех согласованных издержек, связанных с осуществлением деятельности, предусмотренной в пункте 1 статьи 12 Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата" ("Документ о ГЭФ", пункт 6);
- "[Совет [ГЭФ]] действует в качестве координирующего центра во взаимоотношениях с Конференциями Сторон конвенций, упомянутых в пункте 6, включая рассмотрение, утверждение и обзор процедур или соглашений с такими Конференциями, получение руководящих указаний и рекомендаций от них и выполнение требований в соответствии с этими процедурами или соглашениями относительно подотчетности им" ("Документ о ГЭФ", пункт 20 g));
- "[Совет] в соответствии с пунктами 26 и 27 обеспечивает, чтобы финансируемые ГЭФ мероприятия, относящиеся к конвенциям, упомянутым в пункте 6, соответствовали политике, программным приоритетам и критериям отбора, установленным Конференцией Сторон для целей соответствующей конвенции" ("Документ о ГЭФ", пункт 20 h));
- "Секретариат [ГЭФ] от имени Совета... координирует свои действия с секретариатами других соответствующих международных органов, в частности с секретариатами конвенций, упомянутых в пункте 6..." ("Документ о ГЭФ", пункт 21 f));

- "Совет обеспечивает эффективное функционирование ГЭФ в качестве источника финансирования мероприятий в соответствии с конвенциями, упомянутыми в пункте 6. Использование ресурсов ГЭФ для целей таких конвенций должно соответствовать политике, программным приоритетам и критериям отбора, установленным Конференцией Сторон каждой из этих конвенций" ("Документ о ГЭФ", пункт 26);
- "Совет [ГЭФ] рассматривает и утверждает совместные процедуры или соглашения с Конференциями Сторон конвенций, упомянутых в пункте 6, включая взаимные договоренности о представительстве на совещаниях. Такие процедуры или соглашения должны отвечать соответствующим положениям данной конвенции в отношении ее механизма и включать процедуры совместного определения совокупных потребностей ГЭФ в финансировании для целей конвенции. В отношении каждой конвенции, упомянутой в пункте 6, до проведения первого совещания ее Конференции Сторон Совет консультируется с временным органом данной конвенции" ("Документ о ГЭФ", пункт 27);
- "Совет утверждает ежегодный доклад о деятельности ГЭФ. . . Доклад содержит всю информацию, необходимую для соблюдения принципов отчетности и транспарентности, которыми руководствуется Фонд, а также сведения о потребностях, определяемых порядком представления докладов, который согласуется с каждой Конференцией Сторон конвенций, упомянутых в пункте 6. Доклад представляется каждой из этих Конференций Сторон. . ." ("Документ о ГЭФ", пункт 31).
