



Конференция Сторон
Девятая сессия
Буэнос-Айрес, 21 сентября - 2 октября 2009 года

Пункт 10 повестки дня
Оценка Глобального механизма Объединенной
инспекционной группой

Оценка Глобального механизма Объединенной инспекционной группой

Добавление

Юридическое заключение по поводу сценария институционального слияния постоянного секретариата Конвенции и Глобального механизма, предлагаемого Конференции Сторон Конвенции Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием Объединенной инспекционной группой

1. В своем решении 3/COP.8 Конференция Сторон (КС) просила Объединенную инспекционную группу (ОИГ) провести оценку Глобального механизма (ГМ) и представить свои рекомендации на рассмотрение КС 9¹. На КС 9 Стороны рассматривают доклад ОИГ, озаглавленный "Оценка Глобального механизма Конвенции Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием"². В ходе рассмотрения этого доклада Комитетом полного состава (КПС) 22 сентября 2009 года КПС просил секретариат представить юридическое заключение по поводу предложенного в докладе ОИГ второго сценария повышения скоординированности и эффективности процесса осуществления Конвенции, озаглавленного "Институциональное слияние постоянного секретариата и Глобального механизма".
2. Это юридическое заключение было подготовлено секретариатом в консультации с Управлением Организации Объединенных Наций по правовым вопросам. Оно представляется

¹ ICCD/COP(8)/16/Add.1, решение 3/COP.8, пункт 27.

² LIU/REP/2009/4.

Сторонам по просьбе Председателя КПС. Секретариату хотелось бы отметить, что толкование и интерпретация положений Конвенции и доклада ОИГ для КС 9 являются прерогативой Сторон Конвенции.

I. Анализ институционального слияния постоянного секретариата и Глобального механизма по второму сценарию, предлагаемому Объединенной инспекционной группой

3. В соответствии с решением 3/COP.8 ОИГ провела в 2009 году оценку Глобального механизма и представила свой доклад КС 9. В своем докладе ОИГ сформулировала для КС шесть рекомендаций, в том числе рекомендацию относительно рассмотрения организационного устройства Глобального механизма и принятия в ходе КС 9 соответствующего решения по этому вопросу с ориентацией на долгосрочную перспективу. ОИГ предложила в отношении его организационного устройства три возможных сценария:

- a) сценарий 1: улучшение при сохранении статус-кво;
- b) сценарий 2: институциональное слияние Постоянного секретариата и Глобального механизма;
- c) сценарий 3: преобразование Глобального механизма в фонд борьбы с опустыниванием и деградацией земель.

4. Что касается предложения о слиянии секретариата и Глобального механизма (сценарий 2), то в докладе ОИГ говорится, что "такое слияние предлагается в рамках общей институциональной схемы, при которой функции, в настоящее время порученные ГМ и секретариату КБОООН, были бы сохранены, а взаимная поддержка между различными отделами такого единого секретариата была бы четко определена и разграничена для недопущения неясностей". В этом предложении предусмотрено следующее:

- a) в секретариате должно быть создано три новых отдела, в которые будут переведены сотрудники секретариата и Глобального механизма;
- b) эти отделы будут отчитываться перед КС через посредство Исполнительного секретаря;
- c) Глобальный механизм будет преобразован и переименован в отдел по мобилизации ресурсов, и на этот отдел будут возложены основные из предусмотренных в Конвенции для ГМ полномочий по выявлению, мобилизации и направлению ресурсов для оказания помощи имеющим право на их получение затрагиваемым Сторонам.

5. Согласно Конвенции, КС вправе принять решение о реализации предложения ОИГ относительно изменения организационного устройства секретариата и Глобального механизма.

В Конвенции не предусмотрено и требования о том, чтобы секретариат и Глобальный механизм продолжали существовать в организационном или физическом плане как разные структуры.

6. В Конвенции содержатся положения о том, что КС должна на своей первой сессии а) определить организацию, к которой будет относиться Глобальный механизм, и б) принять меры по обеспечению его функционирования (пункт 5 статьи 21 и пункт 3 статьи 23). Совершенно очевидно, что эти полномочия были предусмотрены для того, чтобы обеспечить в кратчайшие сроки после вступления Конвенции в силу надлежащее функционирование этих двух органов. Однако эти положения не ограничивают полномочий КС по принятию каких-либо иных решений относительно организации, в которой должен базироваться Глобальный механизм, или относительно организационного устройства секретариата, поскольку КС располагает широкими полномочиями по принятию решений, необходимых для содействия эффективному осуществлению Конвенции (см. пункт 2 статьи 22).

7. Эти два юридически разных договорных органа можно было бы объединить, включив Глобальный механизм в структуру секретариата, так, чтобы официальные функции Глобального механизма и секретариата "были четко определены и разграничены для недопущения неясностей"³. КС могла бы поручить Исполнительному секретариату взять на себя ответственность за функционирование Глобального механизма и докладывать КС о работе секретариата и Глобального механизма⁴.

8. Однако намерение, лежащее в основе рекомендации ОИГ относительно "слияния" эти двух органов и "переименования и преобразования" Глобального механизма в новый отдел, созданный в секретариате, не ясно. В Оксфордском словаре английского языка термин "слияние" определяется как "объединение частей в одно целое"; амальгамирование, соединение⁵. Например, когда две компании сливаются в одну, они перестают существовать как два отдельных и различных юридических лица. В некоторых случаях одна компания поглощается другой, утрачивает свой статус юридического лица и прекращает существовать. В других случаях создается совершенно новая компания, а две изначальных компании прекращают существовать.

9. Если КС, объединяя эти два договорных органа, пойдет по пути, который приведет либо к утрате ими своего статуса отдельных и различных юридических субъектов или к прекращению их существования, то это может создать правовую неопределенность в отношении юридического статуса этих двух договорных органов и потребовать внесения поправок в Конвенцию в соответствии со статьей 30 и тогда нужно будет время для проведения переговоров и для вступления этих поправок в силу. Неясно, имело ли ОИГ в виду именно такое развитие событий.

³ Там же, пункт 169.

⁴ Там же, пункт 178.

⁵ Оксфордский словарь английского языка, см. <http://dictionary.oed.com>.

10. В качестве альтернативы КС может принять решение о том, что секретариат будет являться организацией, принимающей Глобальный механизм, созданной в качестве самостоятельного отдела в структуре секретариата, а его руководитель будет подотчетен Исполнительному секретарю. Такой подход гарантировал и сохранил бы отдельный юридический статус и мандаты, как это было предложено ОИГ, и не потребовал бы внесения каких-либо поправок в Конвенцию.

11. При рассмотрении условий объединения этих двух органов КС, возможно, пожелает изучить вопрос о том, имеет ли секретариат необходимую правоспособность и административную инфраструктуру для осуществления административных операций Глобального механизма, включая необходимые бюджетные и людские ресурсы, как того требует пункт 6 статьи 21 Конвенции. Оперативный бюджет Глобального механизма и секретариата формируется КС. Правоспособность, а также привилегии и иммунитеты секретариата обеспечиваются положениями Соглашения о штаб-квартире. Он может оформить административные и контрактные договоренности по операциям Глобального механизма.

12. Что касается переезда какого-либо из этих органов, то с целью обеспечения юридической определенности и защиты операций Глобального механизма и секретариата КС, возможно, пожелает рассмотреть следующие вопросы:

а) следует перевести Глобальный механизм в Германию, страну, принимающую секретариат, где он сможет воспользоваться правовыми положениями, зафиксированными в Соглашении о штаб-квартире секретариата;

б) следует ли перевести секретариат в Рим, в результате чего потребуется заключить Соглашение о штаб-квартире с принимающей страной с целью обеспечить, в частности, юридический статус и привилегии и иммунитеты для секретариата и Глобального механизма, а также его сотрудников;

с) следует ли сохранить раздельное базирование Глобального механизма и секретариата; в этом случае для обеспечения функционирования Глобального механизма необходимо будет оговорить условия оказания ему административной поддержки, а также предоставления привилегий и иммунитетов. ОИГ указала в своем докладе, что "МФСР открыт для обсуждения нынешних условий размещения, при условии, что в случае институционального слияния перемещение ГМ не будет необходимым"⁶. КС могла бы просить Исполнительного секретаря: а) обсудить и при необходимости заключить с Международным фондом сельскохозяйственного развития (МФСР) соглашение о предоставлении административных услуг и привилегий и иммунитетов Глобальному механизму и/или б) провести переговоры по соглашению о штаб-квартире с принимающей страной для урегулирования вопросов, касающихся юридического статуса и привилегий и иммунитетов Глобального механизма и его сотрудников.

⁶ JIU/REP/2009/4, пункт 158.

13. Если КС пойдет по пути объединения секретариата с Глобальным механизмом, то необходимо будет прекратить действие подписанного КС и МФСР меморандума о взаимопонимании относительно функционирования Глобального механизма.

II. Вывод

14. Конвенция не запрещает КС принять решение об изменении согласно предложению ОИГ институционального устройства секретариата и Глобального механизма. Конвенция не требует также дальнейшего раздельного существования от секретариата и Глобального механизма как в институциональном, так и в географическом плане. Конвенция предоставляет КС широкие полномочия для принятия решения об объединении этих двух различных договорных органов в целях обеспечения эффективного осуществления Конвенции.

15. Глобальный механизм можно было бы включить в структуру секретариата при сохранении и разграничении официальных функций Глобального механизма и секретариата в целях избежания неясности⁷. КС могла бы поручить Исполнительному секретарю взять на себя ответственность за функционирование Глобального механизма⁸. Как отметила ОИГ, таким образом можно было бы достичь значительной экономии и существенно улучшить институциональную согласованность⁹.

16. Если КС решит выполнить предложение о слиянии секретариата и Глобального механизма и перевести Глобальный механизм в другое место, а также переименовать его - в этом случае Глобальный механизм утратит свой отдельный и особый юридический статус по Конвенции, - то тогда, возможно, необходимо будет внести поправки в Конвенцию в соответствии со статьей 30 и потребуется время для проведения переговоров и вступления этих поправок в силу.

17. В качестве альтернативы КС могла бы решить, что секретариат будет являться организацией, принимающей Глобальный механизм, при этом Глобальный механизм будет являться отдельным подразделением в структуре секретариата. Такой подход мог бы гарантировать и сохранить отдельный юридический статус и мандаты секретариата и Глобального механизма, как это предложила ОИГ, и не будет требовать внесения каких-либо поправок в Конвенцию.

18. Рассматривая условия объединения этих двух договорных органов, включая вопрос об изменении места пребывания, КС, возможно, пожелает обеспечить и гарантировать юридическую определенность и привилегии и иммунитеты, необходимые для функционирования секретариата и Глобального механизма в качестве единого органа.

⁷ Там же, пункт 169.

⁸ Там же, пункт 178.

⁹ Там же, пункт 181.