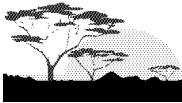




**ОРГАНИЗАЦИЯ
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ**



**КОНВЕНЦИЯ ПО БОРЬБЕ
С ОПУСТЫНИВАНИЕМ**

Distr.
GENERAL

ICCD/COP(9)/9/Add.2
30 September 2009

RUSSIAN
Original: ENGLISH

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

Запрошенное Сторонами юридическое заключение относительно рекомендаций, вынесенных Объединенной инспекционной группой Конференции Сторон Конвенции Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием по поводу Глобального механизма: ответ Управления по правовым вопросам Организации Объединенных Наций

1. В письме от 23 сентября 2009 года Председатель Европейского союза просил секретариат обратиться к Управлению по правовым вопросам Организации Объединенных Наций с просьбой дать консультативное заключение относительно различных вариантов устройства и роли Глобального механизма и взаимоотношений между Глобальным механизмом, секретариатом и другими органами Конвенции. Помимо этого, чтобы обеспечить эффективное обсуждение этого вопроса на Конференции Сторон (КС), Председатель Европейского союза просил передать это заключение секретариату, а следовательно, и КС, в кратчайшие сроки, но и непременно до завершения работы Контактной группы по докладу Объединенной инспекционной группы.
2. По просьбе Европейского союза 23 сентября 2009 года Исполнительный секретарь обратился за консультацией к Юриконсульту Организации Объединенных Наций.

29 сентября 2009 года Управление по правовым вопросам Организации Объединенных Наций направило Исполнительному секретарю ответ. Этот ответ Управления по правовым вопросам Организации Объединенных Наций распространяется, как и просил Председатель Европейского союза, среди участников Конференции Сторон в качестве приложения I к настоящему документу. Ответ Управления Организации Объединенных Наций по правовым вопросам приводится без редакции.

Приложение I

Выдержка из пояснительной записки Управления по правовым вопросам Организации Объединенных Наций от 29 сентября 2009 года к ответу на просьбу Сторон о предоставлении юридического заключения относительно рекомендации Объединенной инспекционной группы для Конференции Сторон по поводу Глобального механизма

[...]

3. Управление по правовым вопросам традиционно предоставляло официальные юридические заключения исключительно по требованию компетентных органов Организации Объединенных Наций, а не отдельных членов или групп членов таких органов. В таких случаях конкретный вопрос формулировался в письменном виде самим таким органом. Следует отметить, что в данном случае вопрос задан членом группы государств – участников КС и что сама КС является договорным органом, а не органом Организации Объединенных Наций. Поэтому мы не можем предоставить заключение, о котором просит от имени ЕС в качестве его Председателя Швеция. Тем не менее мы будем рады высказать свои замечания по любому документу, который может подготовить по этому вопросу секретариат КБОООН.

4. Хотелось бы также отметить, что наша точка зрения по ряду вопросов, поставленных ОИГ в связи с Глобальным механизмом, в том числе о его мандате, статусе и правоспособности, может оказаться полезной в случае настоящего запроса и что она уже изложена в записке, направленной вам 16 сентября 2009 года. Поэтому, возможно, вы сочтете нужным распространить среди участников КС соответствующие выдержки из этой записки, если вы с ними согласны [Соответствующие выдержки из записки от 16 сентября 2009 года приведены в приложении II].

Приложение II

Выдержки из пояснительной записки Управления по правовым вопросам Организации Объединенных Наций от 16 сентября 2009 года к ответу на просьбу Объединенной инспекционной группы о предоставлении юридического заключения по вопросу о мандате, статусе и правоспособности Глобального механизма

[...]

I. Мандат согласно Конвенции

2. В ответ на ваш вопрос о мандате согласно Конвенции и решениям, принятым Конференцией Сторон (далее именуемой "КС"), и о возможном дублировании следует напомнить, что мандат, предусмотренный каким-либо договором или конвенцией, можно изменить лишь в соответствии с процедурами внесения поправок, установленными таким договором. Процедура принятия поправок к Конвенции по борьбе с опустыниванием описана в статье 30 этой Конвенции. Кроме того, внесение поправок в договоры и изменение договоров регулируются правилами, изложенными в части IV Венской конвенции о праве международных договоров, принятой в 1969 году.

3. Следует также отметить, что толкование текста какого-либо договора, в том числе и в отношении рамок мандата, – это компетенция государств, являющихся сторонами этого договора. Следовательно, в данном случае органом, уполномоченным интерпретировать мандат, определять рамки мандата и последствия принятых им решений, в том числе решения 3/COP.8 "Десятилетний стратегический план и рамки деятельности по активизации осуществления Конвенции", является КС. В этой связи нам неизвестно ни об одном несогласном мнении государства-Стороны, в соответствии с которым данное решение противоречило бы мандату, изначально предусмотренному Конвенцией.

II. Статус Глобального механизма

4. Глобальный механизм учрежден в соответствии с пунктом 4 статьи 21 Конвенции, а Постоянный Секретариат – в соответствии со статьей 23. Таким образом, как Глобальный механизм, так и Секретариат являются вспомогательными органами (или "договорными органами"), должным образом созданными в соответствии с Конвенцией.

III. Статья 21 Конвенции

5. В связи с вашим вопросом о том, допускает ли формулировка "в частности", содержащаяся в пункте 5 статьи 21 Конвенции, возможность наделения Глобального механизма дополнительными функциями, мы полагаем, что допускает. В связи с этим мы отмечаем, что этот пункт предусматривает, что КС и "организация, которую она определит, согласуют условия функционирования этого Глобального механизма для обеспечения, в частности, того, чтобы такой Механизм...". Далее в нем перечислены обязанности Глобального механизма. Следовательно, именно КС и Международный фонд сельскохозяйственного развития (МФСР), избранный для размещения Глобального механизма в соответствии с решением 24/COP.1, должны согласовывать организационные вопросы работы Глобального механизма. Мы также отмечаем, что в соответствии с пунктом 4 статьи 21 Глобальный механизм функционирует под руководством и управлением КС. Таким образом, КС имеет полномочия для расширения функций Глобального механизма, перечисленных в пункте 5 статьи 21. В этой связи следует также обратить внимание на наши замечания, приведенные выше в пункте 3.

IV. Правоспособность Глобального механизма заключать юридически обязательные соглашения

6. Международный субъект обладает правосубъектностью, если в соответствии с его учредительным актом он создается как международная организация, подчиненная нормам международного права. В соответствии с подпунктом i) пункта 1 статьи 2 части I Венской конвенции о праве договоров между государствами и международными организациями или между международными организациями (далее именуемой "Венская конвенция 1986 года")¹ "международная организация" означает "межправительственную организацию". Правосубъектность международного субъекта/международной организации и объем такой правосубъектности определяются учредительными актами организации. В силу таких учредительных актов международные субъекты/организации получают подразумеваемые полномочия для достижения их целей и выполнения их обязанностей, а следовательно, и могут наделяться правоспособностью для заключения договоров, контрактов, приобретения имущества и распоряжения им и участия в качестве стороны в судебных разбирательствах. Международный суд в своем консультативном заключении 1949 года "Репатриация в случае ранений, полученных на службе Организации Объединенных Наций" подтвердил, что международные субъекты/организации не смогли бы реализовывать намерения своих создателей, не обладая международной правосубъектностью.

¹ Хотя Венская конвенция 1986 года еще не вступила в силу, международно-правовой подход к указанному вопросу определяется ее положениями.

7. Статья 6 Венской конвенции 1986 года гласит, что правоспособность международной организации заключать договоры регулируется правилами этой организации. Согласно статье 2 этой Конвенции, "правила организации" означают, в частности, учредительные акты организации, принятые в соответствии с ними решения и резолюции, а также установившуюся практику организации.
8. Из вышеизложенного вытекает, что правоспособностью заключать юридически обязательные соглашения/договоренности обладает международный субъект, созданный либо в качестве обладающей собственной правосубъектностью международной организации, либо в качестве вспомогательного органа международной организации или организаций. В последнем случае в решении о создании такого вспомогательного органа должно содержаться указание на то, что головная организация или организации наделяют этот орган правоспособностью заключать юридически обязательные договоренности в пределах его компетенции.
9. Как отмечено в пункте 4 выше, Глобальный механизм и Секретариат являются вспомогательными органами, созданными на основании Конвенции. В статье 21 Конвенции, в соответствии с которой создан Глобальный механизм (как и в любом другом положении Конвенции), не указывается, что Глобальный механизм наделен правоспособностью самостоятельно заключать юридически обязательные соглашения. КС, под руководством и общим управлением которой функционирует Глобальный механизм, определила функции Глобального механизма по осуществлению его мандата, предусмотренного пунктом 4 статьи 21 Конвенции, в приложении к решению 24/COP.1 (далее именуемом "приложение"). Глобальный механизм был создан "в целях повышения эффективности и отдачи существующих механизмов финансирования, ... для содействия мерам, ведущим к мобилизации и передаче существенных финансовых ресурсов" (преамбула приложения). Его функции связаны главным образом с определением, сбором и распространением информации, проведением аналитической работы и оказанием консультативных услуг по запросу, мобилизацией и передачей финансовых ресурсов, а также содействием мерам, ведущим к сотрудничеству и координации. Следует, тем не менее, отметить, что в качестве одного из видов деятельности, указанных в разделе "Мобилизация и передача финансовых ресурсов" (раздел 4 приложения), Глобальному механизму поручено "использование... своих собственных ресурсов, предоставляемых в рамках целевого(ых) фонда(ов) и/или эквивалентных механизмов, учрежденных [МФСР] для функционирования и деятельности Глобального механизма, как они определены в [приложении], из двусторонних и многосторонних источников через [МФСР] и из бюджета Конвенции" (пункт f) раздела 4 приложения).

10. Решением 10/COP.3 был принят Меморандум о взаимопонимании между КС и МФСР в отношении условий функционирования и административных операций Глобального механизма (далее именуемый "МоВ"). Необходимо отметить, что этот Меморандум был утвержден и Исполнительным советом МФСР. В нем предусмотрено, что МФСР "как принимающая организация... оказывает поддержку Глобальному механизму в выполнении этих функций в рамках мандата и политики [МФСР]" (раздел I), хотя Глобальный механизм имеет самостоятельный статус в рамках МФСР (подраздел А раздела II). Кроме того, в подразделе С раздела II говорится: "что касается финансовых средств, получаемых МФСР по пунктам а), б) и с) [раздела II МоВ], то все эти суммы оприходуются, содержатся и расходуются, а упомянутые счета управляются [МФСР] в соответствии с правилами и процедурами [МФСР]". Раздел V гласит, что МФСР "принимает надлежащие организационные меры для обеспечения вспомогательных услуг со стороны страновых групп Организации Объединенных Наций, а в соответствии с разделом VI, посвященным административной инфраструктуре, Глобальный механизм "пользуется полным доступом ко всей административной инфраструктуре, ... включая... оказание кадровых и финансовых услуг, услуг связи и услуг в области управления информацией".

11. Повторно рассмотрев МоВ и решения КС, мы пришли к мнению, что Глобальный механизм не был наделен правоспособностью заключать юридически обязательные соглашения. Кроме того, в соответствии с МоВ именно МФСР как принимающей организации было поручено оказывать услуги Глобальному механизму в целях осуществления им деятельности в соответствии с его мандатом, в том числе управлять его бюджетом, заключать договоры от его имени, управлять его персоналом, например заключать договоры о приеме на работу, и т.д. Таким образом, на Глобальный механизм распространяются соответствующие административные и финансовые правила и положения МФСР.

12. Как мы понимаем, Директор-распорядитель Глобального механизма (далее именуемый "Директор-распорядитель"), кандидатуру которого, согласно подразделу D раздела II МоВ, выдвигает Администратор ПРООН и который назначается Председателем МФСР, имеет ряд полномочий, делегируемых ему Председателем и связанных с административными вопросами. Следовательно, по нашему мнению, Директор-распорядитель мог бы заключать юридически обязательные соглашения, если бы это входило в полномочия, делегированные ему Председателем МФСР в соответствии с правилами и положениями МФСР.

12. В ответ на ваш вопрос о том, имеет ли Глобальный механизм, в частности, его Директор-распорядитель или сотрудники более низкого уровня юридические основания

для заключения меморандумов о взаимопонимании или памятных записок с правительствами и другими партнерами, мы отмечаем, что меморандумы о взаимопонимании и памятные записки не всегда имеют юридически обязательный характер. Мы напоминаем, что на практике правовые документы, которые подпадают под определение понятия "договор" по смыслу Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года, могут обязательно обозначаться целым рядом широко используемых терминов. Однако для определения того, является ли документ договором, принципиальное значение имеет вопрос о том, предполагают ли стороны, что он будет регулироваться и быть юридически обязательным в соответствии с международным правом, или же они предполагают, что он не будет носить юридически обязательного характера в силу его положений и будет иметь лишь политическое и моральное значение (и, таким образом, иметь статус, скорее, договоренности, чем договора). Документ, который носит юридически обязательный характер в силу своих положений, вне зависимости от его конкретного наименования, является договором. Предполагаемый статус документа должны отражать такие его аспекты, как форма и процесс составления. Следовательно, способность Директора-распорядителя и других представителей Глобального механизма заключать такие соглашения зависит от того, какие полномочия им делегированы МФСР, а также от намерения сторон меморандумов о взаимопонимании и памятных записок. В этой связи следует обратить внимание на соображения, изложенные выше в пункте 11.
