



**Программа Организации
Объединенных Наций по
окружающей среде**

Distr.: General
10 April 2012

Russian
Original: English

Пленарное совещание для определения процедур и институциональных механизмов межправительственной научно-политической платформы по биоразнообразию и экосистемным услугам

Вторая сессия

Панама, 16-21 апреля 2012 года

Пункт 4 g) предварительной повестки дня*

Рассмотрение процедур и институциональных механизмов межправительственной научно-политической платформы по биоразнообразию и экосистемным услугам: правовые вопросы, касающиеся учреждения и обеспечения функционирования платформы

Возможный путь учреждения и обеспечения функционирования платформы

Записка секретариата

В приложении к настоящей записке, подготовленной секретариатом Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде, излагается возможный путь учреждения и обеспечения функционирования межправительственной научно-политической платформы по биоразнообразию и экосистемным услугам. Приложение официально не редактировалось.

* UNEP/IPBES.MI/2/1.

Возможный путь учреждения и обеспечения функционирования платформы

I. Введение

1. Цель настоящего документа заключается в том, чтобы изложить возможный путь учреждения и обеспечения функционирования платформы. Документ подготовлен с учетом в полной мере юридического заключения Управления Организации Объединенных Наций по правовым вопросам от 4 октября 2011 года и юридического заключения секретариата ЮНЕП от 3 октября 2011 года, которые были представлены на первой сессии пленарного совещания в документах UNEP/IPBES.MI/1/INF.14 и UNEP/IPBES.MI/1/9, соответственно, и воспроизведены в приложениях I и II, соответственно, к документу UNEP/IPBES.MI/2/8, представленному на второй сессии пленарного совещания. При подготовке настоящего документа также учитывались разноречивые мнения, высказанные представителями правительств на первой сессии пленарного совещания.

II. Мандат руководящих органов

2. Следует напомнить, что текущее пленарное совещание было создано Директором-исполнителем Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП) в соответствии с решением 26/4 Совета управляющих от 24 февраля 2011 года, которое было принято в ответ на просьбу Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций, содержащуюся в пункте 17 ее резолюции 65/162 от 20 декабря 2010 года:

[Генеральная Ассамблея]

"принимает к сведению решение SS.XI/4 Совета управляющих Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде от 26 февраля 2010 года, озаглавленное "Межправительственная научно-политическая платформа по биоразнообразию и экосистемным услугам", Пусанский итог третьего специального межправительственного совещания с участием многих заинтересованных сторон, посвященного межправительственной научно-политической платформе по биоразнообразию и экосистемным услугам, которое состоялось в Пусане, Республика Корея, 7-11 июня 2010 года, решение, озаглавленное "Научно-политическое взаимодействие в области биоразнообразия, экосистемных услуг и благосостояния человека и изучение итогов межправительственных совещаний", принятое Конференцией сторон Конвенции о биологическом разнообразии на ее десятой сессии, проходившей 18-29 октября 2010 года в Нагое, Япония, и решение, касающееся Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры и межправительственной научно-политической платформы по биоразнообразию и экосистемным услугам, принятое Исполнительным советом этой организации на его сто восемьдесят пятой сессии, и просит Программу Организации Объединенных Наций по окружающей среде, не предопределяя окончательные институциональные механизмы для научно-политической платформы по биоразнообразию и экосистемным услугам и, действуя в консультации со всеми соответствующими организациями и органами, созвать пленарное заседание, обеспечив всестороннее и действенное участие в нем всех государств-членов, в частности представителей развивающихся стран, для как можно более оперативного определения процедур и институциональных механизмов для платформы, с тем чтобы обеспечить ее полноценное функционирование".

3. Как видно из вышеизложенного, Генеральная Ассамблея лишь приняла к сведению соответствующие решения, упоминаемые в этой резолюции. Согласно решению Генеральной Ассамблеи 55/488 от 7 сентября 2001 года относительно значения терминов "отмечает" и "принимает к сведению", Генеральная Ассамблея не высказала ни одобрения, ни неодобрения изложенных в них механизмов и не принимала решения об учреждении платформы в качестве одного из органов Организации Объединенных Наций. Впоследствии ни одна из структур Организации Объединенных Наций, включая Генеральную Ассамблею и Совет управляющих ЮНЕП, а также специализированные учреждения, не принимали решения об учреждении платформы.

4. Таким образом, ни платформа "в качестве самостоятельного межправительственного органа", ни пленарное совещание платформы в качестве органа платформы по принятию решений, как это предусмотрено в Пусанском итоге, до сих пор не учреждены.
5. Что касается мандата текущего совещания, ни Генеральная Ассамблея в вышеупомянутой резолюции, ни Совет управляющих в своем решении 26/4, не давали совещанию прямого мандата ни на учреждение платформы, ни на выполнение обязанностей пленарного совещания платформы. Кроме того, ни Генеральная Ассамблея, ни Совет управляющих не конкретизировали процесса, на основе которого платформа может быть учреждена. В своей просьбе к ЮНЕП о созыве текущего пленарного совещания, изложенной в резолюции 65/162, конкретно заявлена цель настоящего совещания, которая заключается в "определении процедур и институциональных механизмов для платформы" с целью "обеспечить ее полноценное функционирование".

III. Масштаб возможных действий текущего пленарного совещания в отношении учреждения платформы

6. Масштаб возможных действий, которые могут быть предприняты правительствами на текущем пленарном совещании, следует воспринимать на фоне вышеупомянутого мандата руководящих органов.
7. Следует напомнить, что на первой сессии данного пленарного совещания представители правительств высказали разноречивые мнения относительно учреждения платформы, включая следующие¹:
- a) не принимать дальнейших решений, поскольку платформа считается учрежденной Генеральной Ассамблеей;
 - b) учредить платформу на текущем пленарном совещании, которое является самостоятельным межправительственным органом;
 - c) первоначально учредить платформу на текущем пленарном совещании, которое является самостоятельным межправительственным органом, а позднее преобразовать платформу в орган ООН;
 - d) просить соответствующие органы и/или учреждения Организации Объединенных Наций об учреждении платформы;
 - e) просить Генеральную Ассамблею об учреждении платформы.
8. Что касается мнения, изложенного в пункте a), несмотря на решение самой Генеральной Ассамблеи о толковании формулировки "принимает к сведению", которое противоречит утверждениям, лежащим в основе такого мнения, если представители согласятся считать текущее пленарное совещание пленарным совещанием платформы, то пленарное совещание будет учреждено по проведению ряда совещаний, созываемых Директором-исполнителем ЮНЕП, с указанным Генеральной Ассамблеей мандатом "определить процедуры и институциональные механизмы для платформы". Такие совещания, созываемые под эгидой Совета управляющих ЮНЕП по просьбе Генеральной Ассамблеи, не будут являться "самостоятельным межправительственным органом", тем самым противореча также Пусанскому итоговому документу в той части, где говорится о статусе платформы. Учитывая отсутствие каких бы то ни было юридических оснований в поддержку такого утверждения, в настоящем документе не затрагивается вопрос о том, возможен ли какой-либо дальнейший путь на основе данного мнения.
9. Мнения, изложенные в подпунктах b) и c), основаны на утверждении о том, что представители наделены достаточными для учреждения платформы полномочиями своими главами государств и правительств или министрами иностранных дел соответствующих государств, что подтверждается их соответствующими полномочиями, невзирая на отсутствие прямого мандата Генеральной Ассамблеи или Совета управляющих текущему пленарному совещанию на учреждение платформы. Данное утверждение может быть подкреплено таким пониманием, что мандат текущего пленарного совещания на определение процедур и

¹ См. пункты 25-29 отчета сессии, UNEP/IPBES.MI/1/8.

институциональных механизмов для платформы косвенно подразумевает акт учреждения платформы на пути к обеспечению ее полноценного функционирования. Если правительства решат избрать такую точку зрения, итоги настоящего пленарного совещания могут включать решение об учреждении платформы, которое может быть изложено в надлежащем документе (например, в резолюции), возможно, вместе с другими соответствующими решениями относительно институциональных механизмов, которые могут быть воплощены в подобном документе, а определение круга решений могло бы позднее взять на себя пленарное совещание самой платформы. Возможные курсы действий при избрании такой точки зрения более подробно изложены в разделах IV и V ниже.

10. Мнения, изложенные в подпунктах d) и e), предусматривают поэтапный подход, в рамках которого сначала текущее совещание согласует процедуры и институциональные механизмы для платформы, включая согласование вопроса о том, какой орган или какие органы и/или специализированные учреждения Организации Объединенных Наций следует просить об учреждении платформы, а затем принимается рекомендация таким организациям об учреждении платформы на основе согласованных итогов текущего пленарного совещания, и в-третьих, после того, как платформа создается официальным решением соответствующих организаций, обеспечивается ее функционирование. Возможные курсы действий в соответствии с такими точками зрения излагаются подробнее в разделах VI и VII.

IV. Учреждение платформы текущим пленарным совещанием

11. Ни Генеральная Ассамблея, ни Совет управляющих ЮНЕП, ни какие бы то ни было другие межправительственные органы в системе Организации Объединенных Наций не наделяли текущее пленарное совещание прямым мандатом на учреждение платформы или на учреждение текущего пленарного совещания в качестве первой сессии пленарного совещания платформы. В то же время, правительства могут принять решение об учреждении платформы текущим пленарным совещанием. В таком случае, учитывая отсутствие прямого мандата от какой-либо структуры или специализированного учреждения, платформа была бы учреждена в качестве самостоятельного межправительственного органа вне системы Организации Объединенных Наций.

12. Правовой основой для учреждения платформы стал бы документ, принятый представителями правительств на текущем пленарном совещании, либо на основании дальнейшего определенного совещанием процесса. Поскольку на настоящий момент дискуссии об учреждении платформы в качестве новой международной организации или о принятии нового международного договора об учреждении платформы не проводилось, и ни одна из структур ООН не давала такого мандата, ожидается, что в случае решения правительств о принятии такого документа об учреждении платформы, это будет не имеющий юридической силы политический документ, например в форме резолюции. В таком документе могут быть конкретизированы процедуры и институциональные механизмы платформы, определенные представителями правительств на текущем пленарном совещании. Памятуя о том, что пленарное совещание платформы станет ее директивным органом, как это предусмотрено в Пусанском итоговом документе, некоторые вопросы будут оставлены для принятия окончательного решения пленарным совещанием платформы.

13. Хотя платформа может быть учреждена в качестве самостоятельного межправительственного органа вне системы ООН, административное обслуживание платформы может осуществляться одним или более органом и/или учреждением в той мере, как руководящие органы таких органов и/или учреждений ООН согласятся на это таким образом, чтобы это было взаимоприемлемо для соответствующих организаций и платформы. Процедуры оказания таких административных услуг могут быть аналогичны функциям секретариата или административным услугам, которые предоставляются директивным органам некоторых договоров некоторыми органами и учреждениями ООН. Следует отметить, что установление подобных институциональных процедур между платформой и соответствующими органами и/или учреждениями ООН не изменит правового статуса платформы как самостоятельного межправительственного органа вне системы ООН.

V. Учреждение платформы текущим пленарным совещанием с последующим ее преобразованием в орган ООН

14. Если правительства примут решение об учреждении платформы текущим пленарным совещанием в качестве самостоятельного межправительственного органа вне системы ООН и правительства намерены впоследствии преобразовать платформу в орган в рамках институциональной структуры одного или более органов и/или учреждений Организации Объединенных Наций, следует обеспечить процесс, на основании которого пленарное совещание платформы просит такие органы и/или учреждения ООН о ее преобразовании в такой орган ООН, а такие соответствующие органы и/или учреждения ООН выполняют такую просьбу на взаимоприемлемых условиях. В качестве примера пути к такому преобразованию может рассматриваться преобразование Всемирной туристской организации как самостоятельной межправительственной организации в специализированное учреждение в соответствии со Статьями 57 и 63 Устава Организации Объединенных Наций в 2003 году². В то же время, в случае платформы потребуются дополнительный мандат руководящих органов и/или учреждений ООН, позволяющий им выполнить такую просьбу платформы о преобразовании ее в орган в рамках институциональной структуры соответствующих органов и/или учреждений.

15. Если правительства уже преисполнены решимости преобразовать платформу как самостоятельный межправительственный орган в орган, учрежденный в институциональных рамках соответствующих органов и/или учреждений ООН, такой процесс может быть определен в документе об учреждении платформы, в котором можно просить соответствующие органы и учреждения ООН обеспечить соответствующие процедуры, которые позволят им согласиться на такое преобразование.

16. В ином случае правительства могут первоначально учредить платформу решением текущего пленарного совещания в качестве временного механизма, с процедурами и институциональными механизмами по своему усмотрению и, возможно, в конкретных временных рамках, просить соответствующие органы и/или учреждения ООН учредить платформу в качестве постоянного механизма на основе временного механизма.

VI. Учреждение платформы соответствующими органами и/или учреждениями ООН

17. На текущем пленарном совещании представители правительств могут принять решение призвать руководящие органы или исполнительных глав отдельных органов и/или учреждений ООН учредить платформу в качестве межправительственного органа в структуре таких организаций. В таком случае платформа будет учреждена в институциональных рамках соответствующих организаций, в соответствии с их соответствующими мандатами, в то время как платформа сохранила бы функциональную самостоятельность. Руководящие органы соответствующих органов и/или учреждений могли бы создать платформу своими решениями или поручить их соответствующим исполнительным главам учредить платформу.

18. Следует отметить, что подобная процедура была избрана Генеральным секретарем Всемирной Метеорологической Организации и Директором-исполнителем ЮНЕП для учреждения Межправительственной группы по изменению климата в соответствии с мандатом, полученным от руководящих органов соответствующих организаций³. В аналогичном, но ином случае Межправительственная океанографическая комиссия была учреждена Генеральной

² Резолюция 453 (XV) Ассамблеи Всемирной туристской организации в 2003 году и резолюция 58/232 Генеральной Ассамблеи от 23 декабря 2003 года о Соглашении между Организацией Объединенных Наций и Всемирной туристской организацией.

³ Резолюция 3.20/1 (Cg-X) десятого Всемирного метеорологического Конгресса и решение 14/20 Совета управляющих ЮНЕП от 18 июня 1987 года. В своей резолюции 43/53 от 6 декабря 1988 года Генеральная Ассамблея одобрила решение ВМО и ЮНЕП о совместном учреждении Межправительственной группы по изменению климата.

конференцией ЮНЕСКО в качестве органа с функциональной автономией в рамках ЮНЕСКО⁴. Фонд глобальной окружающей среды (ФГОС) был основан документом, одновременно принятым руководящими органами ЮНЕП, ПРООН и Всемирного банка, в результате чего ФГОС выполняет автономные функции, регулируемые его собственными руководящими органами⁵.

19. Если правительства решат избрать такой вариант, то текущее пленарное совещание может в своем решении, например, в форме резолюции, обратиться с конкретной просьбой к избранным организациям. В ответ исполнительные главы соответствующих организаций направят такую просьбу руководящим органам своих организаций, запросив решение об учреждении платформы. Если текущее пленарное совещание обратится с просьбой об учреждении платформы более чем к одной организации, например, совместно к ЮНЕП, ЮНЕСКО, ФАО и ПРООН, как подразумевается в Пусанском документе, каждый из руководящих органов этих организаций может принять соответствующее решение об учреждении платформы на основе процедур, согласованных этими организациями в соответствии с рекомендациями текущего пленарного совещания относительно процедур и институциональных механизмов для платформы.

VII. Учреждение платформы Генеральной Ассамблеи

20. Представители правительств на текущем пленарном совещании могут принять решение призвать Генеральную Ассамблею учредить платформу в качестве одного из органов ООН, сопроводив такой призыв рекомендациями текущего пленарного совещания относительно процедур и институциональных механизмов для платформы. В случае, если правительства на текущем пленарном совещании примут решение о том, что по учреждению платформы Генеральной Ассамблеи административное обслуживание платформы должно обеспечиваться конкретной структурой или конкретными структурами ООН, такие процедуры должны быть изложены в рекомендациях, принимаемых текущим пленарным совещанием.

21. Если правительства пожелают привлечь к учреждению платформы или к совместным институциональным механизмам в поддержку платформы не только ООН на основании резолюции Генеральной Ассамблеи, но и такие специализированные учреждения, как ФАО или ЮНЕСКО, то руководящие органы соответствующих учреждений должны принять соответствующие решения отдельно. Примером, показывающим путь организации совместных механизмов между ООН и специализированным учреждением или специализированными учреждениями, может служить учреждение Всемирной продовольственной программы Генеральной Ассамблеи и Конференцией Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций⁶.

⁴ Резолюция 2.31 Генеральной конференции ЮНЕСКО на ее одиннадцатой сессии (ноябрь-декабрь 1960 года), принятая в соответствии с рекомендациями Межправительственной конференции по океанографическим исследованиям (Копенгаген, июль 1960 года), созванной ЮНЕСКО.

⁵ Документ об учреждении перестроенного Глобального экологического фонда, принятый Исполнительным комитетом Программы развития Организации Объединенных Наций и Фонда народонаселения Организации Объединенных Наций в его решении 94/10 от 13 мая 1994 года, Советом управляющих Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде в его решении SS.IV/1 от 18 июня 1994 года, и Международным банком реконструкции и развития (Всемирным банком) согласно резолюции № 94-2 директоров-исполнителей от 24 мая 1994 года.

⁶ Резолюция 1714 (XVI) Генеральной Ассамблеи от 19 декабря 1961 года и часть I резолюции об использовании излишков продовольствия Конференции ФАО от 24 ноября 1961 года об утверждении учреждения экспериментальной Всемирной продовольственной программы и последующие резолюции 2095 (XX) Генеральной Ассамблеи от 20 декабря 1965 года и резолюция Совета ФАО, принятая на его сорок четвертой сессии о продолжении деятельности ВФП.