

**Генеральная Ассамблея**

Distr.: General
29 August 2006
Russian
Original: English

Шестьдесят первая сессия

Пункт 52(g) предварительной повестки дня*

**Устойчивое развитие: доклад Совета управляющих
Программы Организации Объединенных Наций
по окружающей среде о работе его девятой
специальной сессии**

**Универсальный членский состав Совета
управляющих/Глобального форума по окружающей
среде на уровне министров Программы Организации
Объединенных Наций по окружающей среде**

Доклад Генерального секретаря

Резюме

Настоящий доклад подготовлен во исполнение высказанной Генеральной Ассамблеей в пункте 6 ее резолюции 59/226 от 22 декабря 2004 года в адрес Генерального секретаря просьбы представить доклад по важному и непростому вопросу обеспечения универсального членства в Совете управляющих/Глобальном форуме по окружающей среде на уровне министров Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде, в том числе относительно его юридических, политических, институциональных, финансовых и общесистемных последствий, в котором найдут свое отражение мнения, высказанные государствами-членами, Советом управляющих и соответствующими органами системы Организации Объединенных Наций. В докладе в общих чертах рассказывается о ходе рассмотрения этого вопроса под эгидой Совета/Форума, в сжатом виде излагаются мнения, высказанные государствами-членами, и представлена рекомендация в адрес Ассамблеи принять решение о дальнейшем рассмотрении этого вопроса с учетом ее позиции в отношении институциональной основы экологической деятельности Организации Объединенных Наций в контексте осуществления последующих мер в связи с пунктом 169 Итогового документа Всемирного саммита 2005 года (резолюция 60/1 Генеральной Ассамблеи).

* A/61/150.



I. Введение

1. За период, прошедший с момента ее учреждения резолюцией 2997 (XXVII) Генеральной Ассамблеи от 15 декабря 1972 года Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП) превратилась в структуру, способную решать все более сложные задачи в области глобальной охраны окружающей среды. Согласно этой резолюции, Совет управляющих ЮНЕП состоит из 58 членов, избираемых Генеральной Ассамблеей, и на него возложены следующие основные функции и обязанности:

а) содействие международному сотрудничеству в области окружающей среды и вынесение, по мере необходимости, рекомендаций относительно проводимой с этой целью политики;

б) осуществление общего стратегического руководства деятельностью в интересах целенаправленной реализации и координации программ в области окружающей среды в рамках системы Организации Объединенных Наций;

в) получение и проведение обзоров периодических докладов Директора-распорядителя об осуществлении программ в области окружающей среды в рамках системы Организации Объединенных Наций;

г) постоянное проведение обзоров состояния окружающей среды в мире, с тем чтобы возникающие экологические проблемы, которые имеют важное международное значение, соответствующим и надлежащим образом рассматривались правительствами;

д) содействие расширению роли соответствующих международных научных и других профессиональных сообществ в накоплении и оценке знаний и информации в области окружающей среды и в обмене ими и, в случае необходимости, в развитии технических аспектов разработки и осуществления программ в области окружающей среды в рамках системы Организации Объединенных Наций;

е) осуществление постоянного наблюдения за влиянием национальной и международной политики и мер в области окружающей среды на развивающиеся страны, с учетом проблемы дополнительных расходов, которые могут понести развивающиеся страны при осуществлении программ и проектов в области окружающей среды, и обеспечение совместимости таких программ и проектов с планами и приоритетными задачами развития этих стран;

ж) проведение ежегодного обзора и утверждения программы использования ресурсов Фонда окружающей среды.

2. Решения Совета управляющих в составе 58 членов способствовали, в частности, разработке целого ряда многосторонних соглашений по глобальным экологическим проблемам и более активному осуществлению международным сообществом мер в целях решения возникающих глобальных экологических проблем. В последующие годы мандат ЮНЕП анализировался и расширялся с учетом решений, принятых на Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию¹, а также решений, принятых на девят-

¹ См. Доклад Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию, Рио-де-Жанейро, 3–14 июня 1992 года (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.93.I.8 и исправления).

надцатой сессии Совета управляющих ЮНЕП и нашедших свое отражение в Найробийской декларации о роли и мандате Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде², которые затем были вновь подтверждены Генеральной Ассамблеей в ее резолюциях S-19/2 от 28 июня 1997 года и 53/187 от 15 декабря 1998 года, в которых подчеркивалось, что ЮНЕП является главным органом Организации Объединенных Наций в области окружающей среды и что ей отводится роль ведущего глобального природоохранного органа, определяющего глобальную экологическую повестку дня, содействующего согласованной реализации экологического компонента устойчивого развития в рамках системы Организации Объединенных Наций и являющегося авторитетным защитником глобальной окружающей среды.

3. В рамках осуществления выдвинутой Генеральным секретарем в 1998 году инициативы реформирования Организации Объединенных Наций под лозунгом «Обновление Организации Объединенных Наций» Генеральная Ассамблея рассмотрела рекомендации Целевой группы Организации Объединенных Наций по окружающей среде и населенным пунктам (см. A/54/463, добавление), и в своей резолюции 53/242 от 28 июля 1999 года приветствовала предложение об учреждении ежегодного глобального экологического форума на уровне министров, в соответствии с которым Совет управляющих ЮНЕП будет выполнять функции такого форума в годы, когда он собирается на очередные сессии, а в другие годы этот форум будет проводиться в форме специальной сессии Совета управляющих, на которую участники могли бы собираться для рассмотрения важных и вновь возникающих вопросов политики в области окружающей среды, при должном учете необходимости обеспечения эффективного и действенного функционирования механизмов управления ЮНЕП, а также возможных финансовых последствий.

4. На своей шестой специальной сессии, проходившей в Мальмё, Швеция, в мае 2000 года, Совет управляющих учредил первый Глобальный форум по окружающей среде на уровне министров. Совет управляющих/Глобальный форум по окружающей среде на уровне министров приняли Мальмёнскую декларацию министров³. Касаясь предстоявшего процесса подготовки к проведению Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию, Совет/Форум подчеркнули, что на Встрече на высшем уровне должны быть рассмотрены потребности значительно более широкой институциональной структуры международного регулирования природопользования на основе оценки будущих потребностей институциональной системы, способной эффективно бороться с многочисленными угрозами для окружающей среды в глобализирующемся мире.

II. Процесс международного регулирования природопользования

5. Для достижения этой цели Совет управляющих ЮНЕП своим решением 21/21 от 9 февраля 2001 года учредил Межправительственную группу от-

² *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят вторая сессия, Дополнение № 25 (A/52/25), приложение, решение 19/1, приложение.*

³ *Там же, пятьдесят пятая сессия, Дополнение № 25 (A/55/25), приложение I, решение SS.VI/1, приложение.*

крытого состава министров и их представителей по международному регулированию природопользования для проведения всесторонней стратегической оценки существующих недостатков организационной структуры, а также будущих потребностей и возможностей в плане укрепления международного регулирования природопользования, включая финансирование ЮНЕП. В период с апреля по декабрь 2001 года Межправительственная группа открытого состава провела четыре сессии для рассмотрения этих вопросов, результаты которого были представлены Совету управляющих/Глобальному форуму по окружающей среде на уровне министров на его седьмой специальной сессии.

6. На своей седьмой специальной сессии, состоявшейся в Картахене, Колумбия, в феврале 2002 года, в своем решении SS.VII/1 от 15 февраля 2002 года о международном регулировании природопользования Совет управляющих/Глобальный форум по окружающей среде на уровне министров принял доклад Межправительственной группы открытого состава, в котором отмечалось следующее⁴:

«Процесс международного регулирования природопользования подчеркнул необходимость создания форума высокого уровня для разработки и осуществления природоохранной политики в качестве одного из краеугольных камней эффективной системы международного регулирования природопользования. С этой целью Совет управляющих/Глобальный форум по окружающей среде на уровне министров должен более эффективно использоваться как для расширения международного сотрудничества в области охраны окружающей среды, так и для предоставления консультаций и руководящих указаний по основным аспектам политики, определения глобальных приоритетов в области охраны окружающей среды и вынесения рекомендаций в соответствии с подпунктами (а) и (b) пункта 2 резолюции 2997 (XXVII) Генеральной Ассамблеи... Такой подход должен применяться при полном уважении независимого правового статуса других органов и их руководящих структур, при этом он должен согласовываться с мандатом, предоставленным Совету управляющих ЮНЕП в резолюции 2997 (XXVII) в подпунктах (b) и (c) пункта 2, в которой говорится, что он должен предоставлять руководящие указания по общим вопросам политики, с тем чтобы направлять и координировать осуществление природоохранных программ в рамках системы Организации Объединенных Наций, следить за ходом их осуществления и оценивать их эффективность. Такой подход может быть реализован с помощью ряда мер, подобных тем, которые предлагаются ниже:

а) следует обеспечить всеобщее участие государств — членов Организации Объединенных Наций и членов специализированных учреждений в работе Совета управляющих/Глобального форума по окружающей среде на уровне министров. Вопрос обеспечения универсального членского состава Совета управляющих/Глобального форума по окружающей среде на уровне министров является важным и сложным и должен рассматриваться в более широком контексте процесса подготовки к Всемирной встрече на высшем уровне по устойчивому развитию; в частности, он должен быть рассмотрен на двадцать второй сессии Совета управляющих

⁴ Там же, *пятьдесят седьмая сессия, Дополнение № 25 (A/57/25)*, приложение I, решение SS.VII/1, приложение, пункт 11.

щих/Глобального форума по окружающей среде на уровне министров в свете итогов Встречи на высшем уровне».

7. В Плате выполнения решений Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию рассматривается вопрос об укреплении организационной основы для устойчивого развития на международном уровне. В нем, в частности, говорится следующее⁵:

«Международному сообществу следует... полностью осуществить решение о международном регулировании природопользования, принятое Советом управляющих Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде на его седьмой специальной сессии, и предложить Генеральной Ассамблее на ее пятьдесят седьмой сессии рассмотреть важный и сложный вопрос о введении всеобщего членства в Совете управляющих/Глобальном форуме по окружающей среде на уровне министров».

8. В пунктах 3 и 4 своей резолюции 57/251 от 20 декабря 2002 года Генеральная Ассамблея напомнила о решении, принятом на Всемирной встрече на высшем уровне по устойчивому развитию, полностью осуществить решение Совета управляющих о международном регулировании природопользования и предложила государствам-членам, Совету управляющих и соответствующим органам системы Организации Объединенных Наций представить Секретариату свои замечания по важному и непростому вопросу о введении всеобщего членства в Совете управляющих/Глобальном форуме по окружающей среде на уровне министров, в том числе относительно его юридических, политических, институциональных, финансовых и общесистемных последствий, и просила Генерального секретаря представить Генеральной Ассамблее для рассмотрения до ее шестидесятой сессии доклад, отражающий эти мнения. Об этом также говорится в пункте 6 резолюции 58/209 Генеральной Ассамблеи от 23 декабря 2003 года.

9. При обзоре решений Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию и ее последствий для деятельности ЮНЕП, а также во исполнение своего решения SS.VII/1 Совет управляющих отметил вышеупомянутое предложение Генеральной Ассамблеи в своем решении 22/17 от 7 февраля 2003 года. При рассмотрении вопроса о членстве в Совете участники двадцать второй сессии имели в своем распоряжении тематический документ (UNEP/GC.22/INF/36), подготовленный ЮНЕП в консультации с Управлением по правовым вопросам Секретариата и другими соответствующими подразделениями Организации Объединенных Наций, в котором рассматриваются последствия универсального членства в Совете. В рамках осуществления пункта 4 резолюции 57/251 Совет управляющих просил Директора-исполнителя предложить правительствам представить в письменном виде свои замечания по этому вопросу и представить доклад, содержащий эти замечания правительств, Совету управляющих/Глобальному форуму по окружающей среде на уровне министров на его восьмой специальной сессии в марте 2004 года для рассмотрения.

⁵ Доклад Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию, Йоханнесбург, Южная Африка, 26 августа — 4 сентября 2002 года (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.03.II.A.1), глава I, резолюция 2, приложение, пункт 140(d).

10. В соответствии с резолюцией 57/251 Генеральной Ассамблеи и решением 22/17 Совета управляющих Директор-исполнитель направил 16 июня 2003 года всем правительствам предложение представить к 31 октября 2003 года их мнения по вопросу об универсальном членстве в Совете управляющих/Глобальном форуме по окружающей среде на уровне министров. Обновленный вариант этого тематического документа был приложен к этому письму для информации, при этом он был также представлен Совету/Форуму на рассмотрение на его восьмой специальной сессии. Совету/Форуму была также направлена записка Директора-исполнителя с анализом мнений правительств, полученных в ответ на просьбу Директора-исполнителя.

11. На своей восьмой специальной сессии, состоявшейся в Чеджу, Республика Корея, Совет управляющих/Глобальный форум по окружающей среде на уровне министров рассмотрел вопрос об осуществлении решения SS.VII/1 о международном регулировании природопользования и принял решение SS.VIII/1 от 31 марта 2004 года. В этом решении Совет/Форум отметил разнообразие и неоднозначность мнений правительств по вопросу об универсальном членстве, что было также продемонстрировано в ходе сессии; приняли к сведению тематический документ по этому вопросу; просили Директора-исполнителя продолжать запрашивать мнения правительств относительно универсального членства в целях их препровождения Генеральному секретарю для использования в его докладе Генеральной Ассамблее, как это предлагается Ассамблеей в ее резолюциях 57/251 и 58/209; и просили также Директора-исполнителя представить Совету управляющих/Глобальному форуму доклад по этому вопросу на его двадцать третьей сессии.

12. С учетом решений восьмой специальной сессии Совета управляющих/Глобального форума по окружающей среде на уровне министров и в соответствии с резолюциями 57/251 и 58/209 Генеральной Ассамблеи Генеральный секретарь представил Генеральной Ассамблее на ее пятьдесят девятой сессии доклад (A/59/262), в котором информировал ее о ходе работы по данному вопросу. На той сессии Генеральная Ассамблея рассмотрела данный вопрос, а итоги рассмотрения нашли свое отражение в ее резолюции 59/226.

13. В этой резолюции Генеральная Ассамблея отметила, что вопрос по-прежнему является актуальным и непростым и мнения по нему по-прежнему различны. Ассамблея отметила далее, что данный вопрос будет рассмотрен на двадцать третьей сессии Совета управляющих/Глобальном форуме по окружающей среде на уровне министров, и просила представить дополнительные мнения для включения в доклад Генерального секретаря, с тем чтобы Ассамблея могла рассмотреть данный вопрос на своей шестьдесят первой сессии.

14. В соответствии с решением SS.VIII/1 Совета управляющих Директор-исполнитель предложил правительствам дополнительно высказаться по вопросу об универсальном членстве и представил Совету/Форуму еще один доклад по этой теме на его двадцать третьей сессии, состоявшейся в феврале 2005 года (UNEP/GC.23/6). В докладе были изложены мнения государств-членов по вопросу об универсальном членстве в Совете управляющих/Глобальном форуме

по окружающей среде на уровне министров, которые по-прежнему не совпадают⁶.

15. Мнения тех правительств, которые поддержали идею универсального членства в Совете управляющих/Глобальном форуме по окружающей среде на уровне министров, можно резюмировать следующим образом:

а) повышение эффективности международного регулирования природопользования должно привести к укреплению ЮНЕП; существует необходимость в совершенствовании политического руководства, что должно расширить возможности ЮНЕП в плане решения возникающих проблем и обеспечения более эффективного и действенного процесса принятия решений. Добиваться такого повышения эффективности следует путем принятия комплекса или пакета мер по осуществлению решений седьмой специальной сессии Совета управляющих/Глобального форума по окружающей среде на уровне министров. Универсальное членство в ЮНЕП является важнейшим элементом процесса укрепления ЮНЕП;

б) поскольку ЮНЕП несет ответственность за обеспечение экологического благосостояния в масштабах всей планеты и за координацию соответствующих мероприятий, осуществляемых странами, по, по логике вещей, ее решения должны основываться на результатах непосредственных обсуждений и приниматься при равноправном участии всех государств — членов Организации Объединенных Наций;

в) чувство сопричастности деятельности ЮНЕП имеет важное значение, но нынешняя система выборного представительства в Совете управляющих ЮНЕП препятствует полноправному участию всех стран, поскольку исключает из процесса принятия решений те страны, которые не представлены в Совете управляющих;

г) универсальное членство обеспечит более широкое участие в процессе принятия решений и сделает его транспарентным. Полноправное участие всех стран приведет также к дальнейшему укреплению духа демократии. Повысится легитимность решений ЮНЕП в отношении ее нормативной и стимулирующей роли, что может обеспечить еще большую приверженность стран процессу осуществления;

д) предоставление права голоса усилит ответственность каждой страны за выполнение принимаемых решений и взятых обязательств и создаст основу для более ответственного, активного и совместного участия всех стран в природоохранной деятельности в масштабах всей планеты;

е) в связи с универсальным членством может возникнуть необходимость в поиске других мер в целях повышения действенности и эффективности процесса принятия решений. Это может быть достигнуто за счет введения универсального членства и одновременного создания исполнительного совета, который мог бы функционировать в качестве директивного органа по программ-

⁶ Со сводной информацией об этих мнениях можно также ознакомиться в документе UNEP/GC.SS.VIII/INF/6. Тематический материал по этому вопросу содержится в документе UNEP/GC.SS.VIII/INF/11. Оба документа были представлены Совету управляющих/Глобальному форуму по окружающей среде на уровне министров на его восьмой специальной сессии.

ным вопросам и проводить свои совещания на более регулярной основе, нежели Совет управляющих/ Глобальный форум по окружающей среде на уровне министров. Необходимо уделить внимание вопросу об обеспечении справедливого географического представительства в таком совете, а также его связи с Комитетом постоянных представителей.

16. Мнения тех правительств, которые высказались против универсального членства в Совете управляющих/Глобальном форуме по окружающей среде на уровне министров, можно резюмировать следующим образом:

а) работой вспомогательных органов Генеральной Ассамблеи, как правило, руководит либо исполнительный совет, либо исполнительный комитет с ограниченным числом членов, и лишь немногие вспомогательные органы Генеральной Ассамблеи имеют универсальное членство. Таким образом, ограниченный членский состав Совета управляющих ЮНЕП/Глобального форума по окружающей среде на уровне министров согласуется с нормами и практикой вспомогательных органов и программ Генеральной Ассамблеи. Отсутствие универсального членства не мешает органам выполнять их важную работу. Перейдя на принцип универсального членства, ЮНЕП отошла бы от установившейся практики в рамках системы Организации Объединенных Наций. Переход на принцип универсального членства в ЮНЕП подразумевал бы необходимость перехода на принцип универсального членства в рамках всей системы Организации Объединенных Наций;

б) утверждение относительно того, что отсутствие универсального членства негативно сказывается на легитимности ЮНЕП и оказываемой ей поддержке, может быть истолковано как означающее, что решения всех органов Организации Объединенных Наций с ограниченным членским составом являются нелегитимными и лишены поддержки, что не соответствует действительности;

в) переход ЮНЕП на принцип универсального членства, скорее всего, приведет к значительному увеличению административных расходов для организации в ущерб ее природоохранному мандату;

г) на практике нынешний членский состав Совета управляющих ЮНЕП не ограничивает возможностей в плане принятия решений консенсусом, а голосование проводится по очень незначительному числу вопросов. Вряд ли существует хоть одно решение Совета управляющих, в котором были бы в недостаточной мере учтены или проигнорированы мнения той или иной страны из-за отсутствия у нее права официально участвовать в голосовании. Решения, принимаемые Советом управляющих, уже являются максимально открытыми по своему характеру и полностью транспарентными как для правительств, так и неправительственных организаций;

д) нынешняя система членства функционирует надлежащим образом, и нет необходимости менять ее. Нынешний состав Совета управляющих ЮНЕП отражает справедливое географическое представительство, а также адекватный баланс между развитыми и развивающимися странами. Введение универсального членства усложнит функционирование организации, а ее эффективное административное руководство ее деятельностью станет невозможным. Универсальное членство дало бы возможность всем государствам-членам участвовать в процессе принятия решений, что приведет к разногласиям и, соответст-

венно, затруднит скоординированное руководство деятельностью Совета управляющих;

ф) история свидетельствует, что для функционирования ЮНЕП важно не универсальное членство, а универсальное участие. Универсальный характер участия выгоден всем странам, как являющимся, так и не являющимся ее членами, и все они могут высказывать свое мнение на сессиях Совета управляющих. Создание Глобального форума по окружающей среде на уровне министров лишь дополнительно усилило политический профиль деятельности Совета управляющих и ее направленность на обеспечение участия самых различных сторон и предоставило дополнительные возможности для всеобъемлющего многостороннего диалога. Министры всех стран приглашаются к активному участию в деятельности Совета управляющих/ Глобального форума по окружающей среде на уровне министров. Странам, проявляющим интерес к мероприятиям ЮНЕП, дана возможность высказывать свои мнения и играть свою роль благодаря универсальному участию. Все государства — члены Организации Объединенных Наций имеют право участвовать в обсуждениях в рамках Совета управляющих ЮНЕП и имеют право участвовать в голосовании в Генеральной Ассамблее по итогам работы сессий Совета управляющих ЮНЕП.

17. Принимая во внимание резолюцию 59/226 Генеральной Ассамблеи и получив доклад Директора-распорядителя по этому вопросу, Совет управляющих/Глобальный форум по окружающей среде на уровне министров рассмотрели на своей двадцать третьей сессии вопрос об универсальном членстве. В пунктах 10 и 11 своего решения 23/1 (UNEP/GC.23/11) Совет/Форум отметили различия в высказанных мнениях по важному и непростому вопросу об обеспечении универсального членства в Совете управляющих/Глобальном форуме по окружающей среде на уровне министров и постановили провести дальнейший обзор и рассмотрение вопроса об универсальном членстве на своей девятой специальной сессии в 2006 году в ходе консультаций министров, с тем чтобы внести свой вклад в подготовку доклада Генерального секретаря Генеральной Ассамблее на ее шестьдесят первой сессии.

18. Впоследствии на своей девятой специальной сессии, состоявшейся в Дубаи, Объединенные Арабские Эмираты, 7–9 февраля 2006 года, Совет управляющих/Глобальный форум по окружающей среде на уровне министров продолжили рассмотрение вопроса об универсальном членстве в ходе консультаций министров в общем контексте последующей деятельности по осуществлению положений Итогового документа Всемирного саммита 2005 года. Государства-члены продолжали придерживаться различных мнений по этому вопросу, и консенсуса между ними достигнуто не было.

19. В ходе обсуждений, состоявшихся в рамках консультаций министров, отдельные представители поддержали идею универсального членства, поскольку, по их мнению, это будет способствовать укреплению директивных функций Совета управляющих и ЮНЕП в целом. Другие представители, которые не изложили своей позиции по этому вопросу, указали, что он требует дальнейшего рассмотрения и обдумывания. Некоторые выразили мнение о том, что необходимо определить, может ли универсальное членство принести дополнительную пользу и дополнительные выгоды и не будет ли оно сопряжено с более высокими административными издержками; в последнем случае необходимо будет провести дополнительный анализ возможных затрат. Другие представители

выступили против обеспечения универсального членства, заявив, что существующая структура является адекватной. Было также высказано мнение о том, что вопрос об универсальном членстве должен быть рассмотрен Группой высокого уровня по вопросу о согласованности деятельности системы Организации Объединенных Наций в сферах развития, оказания гуманитарной помощи и охраны окружающей среды, а также в рамках соответствующих консультаций, которые будут проводиться Генеральной Ассамблеей.

III. Рекомендация

20. Генеральная Ассамблея может пожелать принять к сведению настоящий доклад и принять решение о дальнейшем рассмотрении вопроса об универсальном членстве в Совете управляющих/Глобальном форуме по окружающей среде на уровне министров с учетом ее позиции в отношении институциональной основы экологической деятельности Организации Объединенных Наций в контексте осуществления последующих мер в связи с пунктом 169 Итогового документа Всемирного саммита 2005 года.
