

**Обзор управления, административного руководства и деятельности Секретариата
Конвенции Организации Объединенных Наций по борьбе
с опустыниванием (КБООН)**

Подготовили:

*Ивен Фонтейн Ортис
Тан Гуантин*

**Объединенная инспекционная группа
Женева, 2005 год**



Организация Объединенных Наций

**Обзор управления, административного руководства и деятельности Секретариата
Конвенции Организации Объединенных Наций по борьбе
с опустыниванием (КБОООН)**

Подготовили:

*Ивен Фонтейн Ортис
Тан Гуантин*

Объединенная инспекционная группа



Организация Объединенных Наций, Женева, 2005 год

В соответствии с пунктом 2 статьи 11 Статута ОИГ настоящий доклад был доработан "после консультаций с инспекторами, с тем чтобы взвесить предлагаемые рекомендации с учетом коллективного мнения Группы".

СОДЕРЖАНИЕ

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
Сокращения		v
I. Введение	1 - 3	1
II. Вопросы политики	4 - 5	2
III. Руководство	6 - 9	3
IV. Функции и деятельность Секретариата КБОООН	10 - 39	5
a) Расходящиеся оценки результативности работы.....	10 - 24	5
b) Расходящиеся мнения по поводу предусмотренных мандатом функций и видов деятельности	25 - 31	12
c) Стратегическая ориентация: путь вперед	32 - 39	16
V. Взаимоотношения между Секретариатом и Глобальным механизмом	40 - 45	19
VI. Финансовые и бюджетные вопросы	46 - 52	22
VII. Другие вопросы, касающиеся административного руководства и управления	53 - 64	26
a) Институциональные связи.....	53 - 56	26
b) Управление людскими ресурсами	57 - 59	27
c) Информационно-коммуникационная технология	60 - 61	28
d) Общие административные службы	62 - 64	29
VIII. Координация и сотрудничество	65 - 67	31

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
IX. Рио-де-Жанейрские конвенции: некоторые сопоставления.....	68 - 70	32
Приложения		
I. Функции секретариатов Рио-де-Жанейрских конвенций.....		34
II. Доступ к ресурсам основных бюджетов в рамках Рио-де-Жанейрских конвенций.....		35
III. Штатное укомплектование секретариатов Рио-де-Жанейрских конвенций.....		36
IV. Доступ к добровольному финансированию вне основных бюджетов в рамках Рио-де-Жанейрских конвенций.....		37
V. Доступ к финансированию для представления национальных докладов в соответствии с Рио-де-Жанейрскими конвенциями.....		39

СОКРАЩЕНИЯ

ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения
ВОИС	Всемирная организация интеллектуальной собственности
ГЗЕДС	Группа западноевропейских и других стран
ГМ	Глобальный механизм КБОООН
ГЭ	Группа экспертов
ГЭФ	Глобальный экологический фонд
ДООН	Добровольцы Организации Объединенных Наций
ИКТ	Информационно-коммуникационная технология
ИМИС	Комплексная система управленческой информации
ИРУ	Исполнительное руководство и управление
КБОООН	Конвенция Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием
КБР	Конвенция о биологическом разнообразии
КНТ	Комитет по науке и технике
КРОК	Комитет по рассмотрению осуществления Конвенции
КС	Конференция Сторон
КСВОЮК	Группа по основной поддержке КС, ее вспомогательных органов и по юридическим консультациям
КЭП	Комитет по эксплуатации помещений
МОД	Меморандум о договоренности
МФСР	Международный фонд сельскохозяйственного развития
НП I	Стороны, не включенные в приложение I
НПД	Национальная программа действий
НПО	Неправительственные организации
ОИГ	Объединенная инспекционная группа
ОП 15	Оперативная программа по устойчивому управлению земельными ресурсами
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
РКГ	Региональная координационная группа
РКИКООН	Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата
РПД	Региональная программа действий
СГС	Совместная группа по связи
СРПД	Субрегиональная программа действий
ТПС	Тематические программные сети
УЛР	Управление людскими ресурсами
УОКР	Управление, основанное на конкретных результатах
ФАО	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций
ЦУООН	Центральные учреждения Организации Объединенных Наций
ЮНЕСКО	Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры
ЮНИДО	Организация Объединенных Наций по промышленному развитию
ЮНОГ	Отделение Организации Объединенных Наций в Женеве

I. Введение

1. Настоящий доклад подготовлен во исполнение решения шестой сессии Конференции Сторон (КС) Конвенции Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием (КБООН) относительно всеобъемлющего рассмотрения деятельности Секретариата КБООН на КС 7 и подготовки этого обзора Объединенной инспекционной группой (ОИГ) (решение 23/СОР.6). КС 6 предложила руководящие положения круга ведения для проведения этого обзора, которые были дополнительно доработаны Президиумом КС 6, а впоследствии расширены Инспекторами по согласованию с Президиумом в целях охвата вопросов управления и административного руководства. Круг ведения был окончательно разработан в октябре 2004 года в разбивке по следующим основным рубрикам:

- Деятельность Секретариата в соответствии с мандатом, предусмотренным Конвенцией.
- Эволюционирующая роль Секретариата.
- КБООН в контексте трех Рио-де-Жанейрских конвенций.
- Роль Секретариата в мобилизации ресурсов.
- Конкретные вопросы, связанные с планированием, составлением программ и бюджетов.

2. При подготовке настоящего доклада инспекционная группа приняла на вооружение основанный на широком участии подход, поощряющий все заинтересованные стороны к изложению их мнений в ответах на ряд вопросников и в ходе бесед. По завершении предварительного аналитического обзора Секретариату КБООН был направлен подробный вопросник. Затем Инспекторы провели беседы с должностными лицами КБООН, Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата (РКИКООН), программы Добровольцев Организации Объединенных Наций (ДООН), Международного фонда сельскохозяйственного развития (МФСР), Глобального механизма КБООН (ГМ), Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО), Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), Всемирного банка, Глобального экологического фонда (ГЭФ) и Конвенции о биологическом разнообразии (КБР). Вопросники были направлены также Сторонам Конвенции, организациям системы Организации Объединенных Наций – партнерам КБООН и – в индивидуальном порядке – старшим сотрудникам Секретариата КБООН, ГМ и МФСР. В результате этих широких консультаций удалось получить большой объем

информации, а также множество различных оценок и мнений. Выводы и заключения Инспекторов легли в основу первоначального проекта доклада. Затем Секретариату КБООН была предоставлена возможность высказать замечания по этому проекту до окончательной доработки доклада.

3. Инспекторы хотели бы выразить признательность сотрудникам Секретариата КБООН и Глобального механизма за полное содействие в ходе подготовки настоящего доклада, а также соответствующим сотрудникам МФСР и другим должностным лицам, которые приняли участие в беседах или оказали иную помощь. Они высоко оценивают готовность всех соответствующих лиц и органов поделиться своими знаниями и опытом, а также изложить идеи по поводу преодоления многих оставшихся нерешенными проблем на пути эффективного осуществления этой важной Конвенции.

II. Вопросы политики

4. В ходе этого обзора у Инспекторов сложилось мнение, что с самого начала обозначилась проблема отсутствия общего понимания и признания этой Конвенции в ее подлинном и надлежащем контексте. Представляется не до конца ясным, какой является эта Конвенция – экологической, ориентированной на развитие либо охватывающей и то и другое; касается ли она проблем исключительно местного или общемирового характера. Не исключено, что само название Конвенции может вводить в заблуждение, поскольку фундаментальной проблемой является деградация земель, в которой опустынивание представляет собой один из ключевых элементов. Неготовность и/или нежелание признать эту Конвенцию в ее должном контексте неизбежно вызвало нежелательные последствия, а именно:

- заметные различия в доступе к финансовой поддержке между КБООН и другими Рио-де-Жанейрскими конвенциями;
- отсутствие явной и стабильной приверженности финансовой поддержке КБООН со стороны развитых стран, являющихся ее участниками;
- отсутствие должного отражения программ и деятельности по линии КБООН в соответствующих инициативах по поддержке развития среди партнеров по процессу развития; и
- отсутствие задач КБООН в числе приоритетов в затрагиваемых Странах, которым не удалось добиться особых успехов в деле интеграции целей КБООН в общие национальные планы в области развития.

5. Во многих развитых странах ответственность за КБОООН несут министерства сотрудничества/иностранных дел, но эти министерства вряд ли рассматривают опустынивание в качестве приоритетной проблемы. Напротив, РКИКООН и КБР пользуются поддержкой соответственно министерств охраны окружающей среды и сельского хозяйства, которые, по всей вероятности, являются их более влиятельными сторонниками. В развивающихся странах в связи с КБОООН возникает еще одна трудность, заключающаяся в том, что проблематика опустынивания, как правило, относится к сфере ответственности относительно более слабых министерств охраны окружающей среды. Кроме того, как в развитых, так и в развивающихся странах должностные лица, назначаемые в качестве координаторов по вопросам КБОООН, могут не иметь достаточно высокого ранга в соответствующих министерствах или ведомствах для того, чтобы эффективно продвигать цели этой Конвенции. Эти организационные моменты в числе прочих затрудняют признание и поддержку КБОООН как в развитых, так и в развивающихся странах.

Рекомендация 1:

КС следует предложить а) затрагиваемым Сторонам интегрировать и определить приоритетность их национальных программ действий (НПД) в рамках их национальных планов развития и б) Сторонам из числа развивающихся стран четко отразить цели КБОООН в их программах/проектах в области развития.

Рекомендация 2:

КС, возможно, сочтет целесообразным предложить всем Сторонам назначить высокопоставленных должностных лиц в соответствующих министерствах ответственными за вопросы КБОООН.

Рекомендация 3:

КС следует обратиться к Исполнительному секретарю с просьбой отслеживать осуществление приведенных выше рекомендаций и представлять доклады по этому вопросу каждой сессии КС.

III. Руководство

6. Высший руководящий орган – КС – вплоть до 2001 года проводил свои сессии ежегодно, но впоследствии перешел на двухгодичный цикл. КС избирает на каждой сессии Президиум (Председателя, девять заместителей Председателя и председателей вспомогательных органов – Комитета по науке и технике (КНТ) и Комитета по

рассмотрению осуществления Конвенции (КРОК)) таким образом, чтобы каждый географический регион был представлен как минимум двумя членами. Президиум и другие руководители вспомогательных органов сохраняют свои полномочия между сессиями КС, но они не имеют каких-либо директивных полномочий, т.е. в период между сессиями КС, как представляется, возникает нормативно-правовой вакуум¹. Отсутствует какой-либо механизм направления действий или инструктирования секретариата КБОООН в случае возникновения чрезвычайных ситуаций, и он сталкивается с проблемами в решении возникающих вопросов между сессиями КС.

7. Комитет по науке и технике (КНТ) призван играть важную роль в информировании и консультировании КС по научным вопросам, касающимся борьбы с опустыниванием и смягчения последствий засухи. Совещания КНТ приурочиваются к сессиям КС, что порождает проблемы материально-технического характера. Еще более серьезное значение имеет то, что результаты обсуждений в КНТ могут не находить полномасштабного отражения в принципиальных решениях КС. Предполагалось, что в состав КНТ будут входить представители правительств, компетентные в соответствующих областях, но в настоящее время нет никакой процедуры для обеспечения надлежащего набора экспертных знаний. Опыт показал, что КНТ не всегда может заручиться услугами ученых, в которых он нуждается.

8. КНТ действует через специальные группы, формирующиеся на основе учетного списка экспертов и фокусирующие свое внимание на ключевых областях, включая контрольные параметры и показатели, традиционные знания и системы раннего предупреждения. Признав необходимость оживления работы КНТ и повышения его эффективности и действенности, КС 5 постановила создать Группу экспертов (ГЭ) в составе 25 человек, отобранных из учетного списка (решение 17/СОР.5). В настоящее время проводится работа в рамках пяти подгрупп, но еще предстоит установить, удастся ли мобилизовать достаточные финансовые средства.

9. В 2002 году в рамках пересмотренной процедуры представления информации и рассмотрения осуществления был учрежден Комитет по рассмотрению осуществления Конвенции. Он рассматривает доклады Сторон и наблюдателей, а также информацию и рекомендации КНТ из Глобального механизма и представляет доклады КС.

¹ Положение о внеочередных сессиях КС, зафиксированное в правиле 4 правил процедуры, не в состоянии обеспечить своевременное или эффективное с точки зрения затрат заполнение этого вакуума.

Рекомендация 4:

КС, возможно, сочтет целесообразным рассмотреть вопрос о предоставлении Президиуму достаточных директивных прав для расширения его полномочий на случай возникновения любых чрезвычайных ситуаций в период между сессиями КС и, возможно, пожелает соответствующим образом пересмотреть правила процедуры КС.

Рекомендация 5:

КС, возможно, сочтет целесообразным а) планировать проведение сессии КНТ перед сессиями КС и б) обратиться ко всем Сторонам с просьбой назначить должностных лиц, обладающих соответствующими экспертными знаниями, в качестве их представителей в КНТ и разработать для этого конкретную процедуру.

IV. Функции и деятельность Секретариата КБОООН***а) Расходящиеся оценки результативности работы***

10. Функции Секретариата перечислены в пункте 2 статьи 23 Конвенции и более подробно проработаны в последующих решениях КС. В соответствии с кругом ведения, подготовленным для проведения настоящего обзора, Инспекторы проанализировали эффективность и действенность Секретариата при осуществлении им предусмотренных мандатом функций и деятельности. Для составления более общего представления они запросили также мнения Сторон Конвенции в вопроснике, который был разослан всем Сторонам и на который поступило 46 ответов (развитая группа (14 стран и одна региональная группа) и развивающаяся группа (31 страна))². Эти ответы показали определенные заметные расхождения между этими двумя группами стран, а также между странами в каждой из групп в оценке результативности Секретариата при выполнении им стандартных функций, предусмотренных в Конвенции, а также при осуществлении конкретной деятельности.

11. Секретариат в тесном сотрудничестве с Отделением Организации Объединенных Наций в Женеве (ЮНОГ) оказывает ряд услуг в организации сессий КС и ее вспомогательных органов. Для оказания этих услуг соответствующее подразделение Секретариата - Группа по основной поддержке КС, ее вспомогательных органов и по

² Для этой классификации были использованы группы стран по уровням доходов, которыми оперирует Всемирный банк: в "развитую группу" входят страны с высокими уровнями доходов; в состав "развивающейся группы" входят страны с низкими уровнями доходов, а также с уровнями доходов ниже средних и выше средних.

юридическим консультациям (КСВОЮК) - имеет лишь небольшой штат (три сотрудника категории специалистов и два сотрудника категории общего обслуживания), которому оказывают поддержку временные сотрудники и внешние подрядчики. По мере развития работы КС увеличился объем документации: в период с первой по шестую сессии КС количество подлежащих обработке страниц более чем удвоилось. Инспекторы считают, что КСВОЮК работает результативно и эффективно. Особого упоминания заслуживает применяемая ею практика анализа логистических и организационных процессов после каждой сессии и документальной проработки извлеченных уроков в целях совершенствования процедур.

12. Эти услуги получили также самую высокую оценку Сторон: более четверти респондентов оценили результативность этой работы на "отлично", а около 44% - "очень хорошо". В основном респонденты с особой похвалой отзывались о логистических мерах, а также мотивации и профессионализме сотрудников Секретариата, проявляющихся, несмотря на большой объем работы. Это согласуется с собственной оценкой Инспекторов. Тем не менее некоторые Стороны выразили обеспокоенность по поводу определенных аспектов роли Секретариата в обслуживании сессий КС и КРОК. Конкретная критика была высказана несколькими Сторонами прежде всего в отношении действенности и затратной эффективности КРОК с точки зрения продолжительности его заседаний, планирования и сфокусированности работы. Высказывалось также мнение относительно недостаточной прозрачности Секретариата в некоторых вопросах (например, при подготовке бюджетных предложений или документов, касающихся региональных координационных групп (РКГ) для КС 6; при применении некоторых правил и положений Организации Объединенных Наций), а также ставилась под сомнение беспристрастность Секретариата в отношении различных региональных групп. Эти вопросы, как представляется, в большей мере относятся к сфере ответственности не КСВОЮК, а исполнительного руководства и управления (ИРУ). Они представляют собой серьезные проблемы, которые, по мнению Инспекторов, вполне могут подрывать доверие ряда Сторон.

13. Секретариат отвечает за компиляцию, обобщение и предварительный анализ докладов, получаемых от Сторон, а также от субрегиональных, межправительственных организаций и организаций системы Организации Объединенных Наций. С момента учреждения КРОК объем работы увеличился, и перед КСВОЮК была поставлена задача оказания помощи региональным содействующим группам в подготовке и обработке докладов. Она проводит предварительный анализ, но не имеет штата для выполнения этой функции и опирается в этой работе на консультантов. Инспекторы пришли к выводу, что имеются возможности для повышения качества этого анализа, и считают

неприемлемым выполнение консультантами основных функций, поскольку это противоречит правилам Организации Объединенных Наций³.

14. Большинство Сторон положительно оценили деятельность Секретариата по компиляции этих докладов: более четверти респондентов дали этой работе оценку "отлично" и около 37% - "очень хорошо". Тем не менее примерно 20% респондентов оценили эту деятельность не выше чем на "удовлетворительно". Распределение оценочных рейтингов в обеих группах стран было довольно равномерным, но группой развитых стран было высказано больше замечаний, что свидетельствует об определенных расхождениях во мнениях. Если одни в этой группе с признательностью отметили усилия, предпринимаемые для извлечения ключевых идей из докладов, готовящихся в разных форматах, а также хорошее качество компиляции, то другие посчитали, что необходимо повысить эффективность анализа и улучшить сбалансированность в изложении мнений. Инспекторы пришли к выводу, что здесь помогло бы уточнение этой роли в тексте Конвенции, и эта точка зрения была выражена также некоторыми Сторонами из числа развитых стран. Инспекторы поддерживают также идею о том, что для оценки прогресса в осуществлении Конвенции на национальном, субрегиональном и региональном уровнях требуется система четких контрольных параметров и показателей, а также периодические оценки (внешняя, внутренняя оценка и самооценка).

15. Стороны обязаны представлять КС через Секретариат доклады о мерах, которые они принимают в целях осуществления Конвенции (статья 26). Секретариат же обязан содействовать оказанию помощи затрагиваемым Сторонам, по их просьбе, в компиляции и передаче информации, требуемой в соответствии с Конвенцией. "Содействие оказанию помощи" представляется наиболее спорной из предусмотренных функций Секретариата. В пределах обеих групп стран оценки Сторон ("отлично/очень хорошо" (35%), "хорошо" (30%), "удовлетворительно/менее чем удовлетворительно" (35%)) распределились довольно равномерно. Низкие оценки, поставленные в группе развивающихся стран, как правило, отражают неудовлетворенность уровнем финансирования, а в группе развитых стран они обусловлены главным образом убежденностью в том, что Секретариат превышает свои полномочия при осуществлении деятельности в рамках этой функции (этот вопрос рассматривается ниже).

16. Секретариат оказывает финансовую, консультативную и логистическую поддержку затрагиваемым Сторонам при подготовке их национальных докладов. Инспекторы придерживаются того мнения, что с учетом ограниченности кадровых ресурсов и ограниченного доступа к ресурсам ИРУ и региональные содействующие группы Секретариата выполняют эти задачи максимально эффективно. Одним из вопросов,

³ Комиссия ревизоров недавно рассмотрела вопрос об использовании консультантов КБОООН (см. пункт 59 и примечание 29 ниже).

который часто упоминался Инспекторами, является качество национальных докладов, и анализ выборки этих докладов подтверждает, что их качество очень разнится. Вместе с тем качество национальных докладов зависит не только от поддержки, оказываемой секретариатом, но и от усилий представляющих доклады правительств и от их доступа к финансированию. Хотя полностью возложить ответственность за это на кого-то, возможно, трудно, судя по всему, существует связь между качеством национальных докладов и финансированием, выделяемым затрагиваемым Сторонам на их подготовку, а в случае КБОООН оно является крайне ограниченным. Странам в Африке в рамках первого раунда представления докладов в 1999 году было выделено в среднем по 11 000 долл. США, а по всем регионам в ходе отчетного цикла 2002 года средний показатель составлял чуть более 5 000 долл. США на каждый доклад (см. приложение V). Это резко контрастирует с РКИКООН, в рамках которой каждая из Сторон, не включенных в приложение I (НП), может получать для подготовки своих национальных сообщений до 405 000 долл. США из ГЭФ⁴. Нет определенности даже в том, что ситуация для КБОООН улучшится благодаря ее новым договоренностям с ГЭФ, поскольку остаются некоторые сомнения в том, будут ли средства ГЭФ выделяться на подготовку докладов и программ действий по линии КБОООН⁵.

17. Стороны оценили оказываемую Секретариатом поддержку при подготовке национальных докладов в целом положительно: "отлично/очень хорошо" (42%); "хорошо" (35%); "удовлетворительно/менее чем удовлетворительно" (23%). Хотя ряд стран Африки выразили признательность Секретариату в связи с повышением качества руководящих принципов подготовки докладов и его усилиями по мобилизации дополнительного финансирования для составления третьей серии докладов, некоторые из них все же сочли объемы финансирования недостаточными для решения этой задачи. По мнению ряда развитых стран, оказание поддержки при подготовке национальных докладов заняло слишком большое место в основных функциях Секретариата и сами затрагиваемые страны в недостаточной мере берут на себя эту ответственность.

18. Секретариат оказывает также каталитическую поддержку при осуществлении программ действий и межрегиональной деятельности, в том числе поддержку в интеграции НПД в планы и стратегии развития, в налаживании партнерства и изучении возможностей усиления синергизма. В каждом из четырех регионов предоставляется техническая и/или финансовая поддержка целому ряду видов деятельности, и они четко описаны в докладе Секретариата КРОК 2⁶. Тем не менее выполнение Секретариатом

⁴ http://unfccc.int/national_reports/non-annex_i_natcom/items/2819.php

⁵ ICCD/CRIC(3)/6, пункт 45.

⁶ ICCD/CRIC(2)/2, раздел IV.

функции содействия приоритетным процессам осуществления по-прежнему затрудняется его ограниченным доступом к добровольному финансированию. Примечательно, что некоторые из целевых фондов КБОООН в меньшей степени обеспечены ресурсами, чем фонды РКИКООН и КБР (приложения II и IV). Инспекторы придают большое значение каталитической роли Секретариата в его взаимоотношениях с затрагиваемыми Сторонами. Они считают, что для расширения возможностей в деле поддержки осуществления Конвенции он должен иметь доступ к более значительным объемам добровольного финансирования.

19. В своих ответах на вопросник Стороны выразили некоторые оговорки по поводу деятельности Секретариата в области предоставления поддержки в разработке и осуществлении программ действий, причем группа развивающихся стран подчеркнула нехватку ресурсов, а многие из стран в развитой группе поставили под сомнение легитимность участия Секретариата в практической деятельности по осуществлению. Распределение рейтингов в целом было менее благоприятным: "отлично/очень хорошо" (34%), "хорошо" (27%), "удовлетворительно/менее чем удовлетворительно" (39%). Что касается действий, предпринимаемых Секретариатом в поддержку интеграции проблем опустынивания в национальные стратегии развития, то здесь обозначился широкий разброс мнений Сторон относительно надлежащих функций Секретариата, но в то же время выявилась определенная общность точек зрения, в которых подчеркивалось важное значение его разъяснительно-пропагандистской роли в вопросах такой интеграции, и это согласуется с собственным мнением Инспекторов.

20. В ответах на вопросник были выявлены также проблемы, касающиеся помощи Секретариата гражданскому обществу, и прежде всего применительно к участию неправительственных организаций (НПО) в работе КС и другой деятельности: около 15% респондентов оценили эту деятельность как "менее чем удовлетворительную", и страны в обеих группах указали на недостаточную прозрачность процесса отбора. Вместе с тем Инспекторы были уведомлены о том, что на отбор НПО сильно влияют условия, устанавливаемые донорами для Специального фонда содействия участию. Инспекторы пришли к выводу, что для дальнейшего обеспечения сбалансированного участия НПО из всех регионов критерии отбора следует пересмотреть с учетом изменений, происходящих в гражданском обществе и представляющих его организациях.

21. В оценках Сторон, касающихся докладов, подготавливаемых для КС Секретариатом по вопросу о выполнении его функций в соответствии с Конвенцией, обозначилась резкая поляризация. Почти половина респондентов оценили их на "отлично/очень хорошо", главным образом страны из развивающейся группы. Напротив, те 22% респондентов, которые оценили их как "менее чем удовлетворительные", в основном являлись представителями группы развитых стран. Анализ, проведенный Инспекторами,

свидетельствует о том, что это расхождение, по крайней мере отчасти, может быть объяснено различиями в толковании этой функции: развивающиеся страны придерживаются более широкого подхода, а группа развитых стран рассматривает эту функцию более узко с точки зрения финансовой и бюджетной отчетности. Тем не менее поступившие ответы позволили вскрыть устойчивый уровень серьезной неудовлетворенности по поводу прозрачности и своевременности представления бюджетных и финансовых документов, и Секретариату необходимо в безотлагательном порядке заняться этой проблемой. (Этот вопрос вновь рассматривается в разделе с) ниже.)

22. Инспекторы пришли к выводу, что Секретариат осуществляет всю деятельность, которая от него требуется в соответствии с его стандартными функциями, и значительное большинство Сторон придерживаются такой же точки зрения. Вместе с тем некоторые из них считают, что перечень совещаний и задач неравнозначен объединенной программе работы, которую было предложено подготовить Секретариату и Глобальному механизму. Другие Стороны указали на недостаточную мобилизацию ресурсов, что, как представляется, в большей мере относится к сфере ответственности не Секретариата, а Глобального механизма (это свидетельствует о недостаточном понимании данного вопроса некоторыми Сторонами). Некоторые из стран развитой группы поставили под сомнение порядок определения приоритетов Секретариатом, сочтя, что оказанию помощи затрагиваемым Сторонам уделяется слишком много внимания в ущерб другим функциям.

23. При проведении первоначального аналитического обзора для целей настоящего доклада Инспекторы выделили ряд возложенных на Секретариат Конференцией Сторон задач, которые, на их взгляд, представляют собой дополнительную деятельность, включая сотрудничество с ГЭФ (решение 9/COP.4), задачи, связанные с КРОК (решения 1 и 2/COP.5), и инициативу по региональным координационным группам (решение 6/COP.5). Инспекторы высоко оценивают решение этих дополнительных задач Секретариатом с учетом ограниченных ресурсов.

24. В том же ключе Сторонам было предложено выделить любые конкретные функции, которые были возложены на Секретариат в соответствии с пунктом 2 g) статьи 23. Примерно 40% респондентов не было ничего известно о какой-либо деятельности такого рода. В остальных ответах чаще всего приводились следующие примеры:

- содействие улучшению работы КНТ и поддержка ГЭ;
- деятельность, связанная с ГЭФ;
- содействие в работе КРОК;
- изучение целесообразности инициативы РКГ.

Стороны, давшие ответы на этот вопрос, выразили неоднозначные мнения по поводу результативности действий Секретариата по выполнению этих дополнительных функций, прежде всего в отношении КНТ и ГЭФ. Применительно к ГЭФ были высказаны определенные критические замечания по поводу того, что Секретариат еще не достиг согласия по проекту меморандума о договоренности (МОД). В то же время по вопросу о содействии в работе КРОК сформировался более широкий консенсус, выразившийся в признании как значительной подготовительной работы, проделанной Секретариатом, так и полезности информации, подготовленной для процесса осуществления.

Рекомендация 6:

При подготовке материалов для КС, особенно по программным и бюджетным предложениям, Исполнительному секретарю следует четко следовать указаниям, даваемым КС, и принять на вооружение основанный на конкретных результатах подход к планированию, составлению программ и бюджетов, в том числе в части осуществления дополнительной деятельности, предусмотренный в различных решениях КС.

Рекомендация 7:

Исполнительному секретарю следует обеспечить сосредоточение усилий Секретариата на выполнении его каталитической роли в его взаимодействии с затрагиваемыми Сторонами в соответствии с пунктом 2 с) статьи 23 Конвенции.

Рекомендация 8:

Развитым странам - Сторонам Конвенции предлагается обеспечить а) оказание достаточной технической и финансовой поддержки затрагиваемым развивающимся странам в деле компиляции и представления информации, требуемой в соответствии с Конвенцией согласно пункту 7 статьи 26, и б) выделение более значительных объемов добровольного финансирования в целевые фонды КБОООН для расширения возможностей в деле поддержки осуществления Конвенции.

Рекомендация 9:

Исполнительному секретарю следует в первоочередном порядке предложить пересмотренные процедуры для участия неправительственных организаций в работе КС и других видах деятельности, включая четкие критерии отбора и механизм обеспечения сбалансированной представленности участников из различных регионов.

в) Расходящиеся мнения по поводу предусмотренных мандатом функций и видов деятельности

25. Как уже указывалось в предыдущем разделе, ответы Сторон на вопросник вскрыли коренные расхождения во мнениях по поводу того, действует ли Секретариат строго в соответствии со своим мандатом. Большинство стран развивающейся группы сочли, что эта деятельность осуществляется в рамках мандата, в то время как многие - но отнюдь не все - страны развитой группы полагали, что Секретариат превышает свои полномочия, подключаясь к деятельности по осуществлению, что равнозначно оперативной роли.

26. Как и в случае всех Рио-де-Жанейрских конвенций, функции Секретариата КБОООН излагаются в самых общих чертах, что оставляет определенные возможности для их толкования (см. приложение I). Ответы на вопросник указывают на то, что среди самих Сторон существуют довольно разные взгляды на соответствующую сферу деятельности в рамках определенных функций, в частности требующих от Секретариата взаимодействия с затрагиваемыми Сторонами. Вероятно, это обусловлено разными толкованиями "содействующей" роли Секретариата. "Содействовать/способствовать" (facilitate) по сути означает "облегчать" (to make easy or easier), "поощрять" (to promote) или "помогать" (help forward)⁷. Следовательно, теоретически любые попытки или действия Секретариата, направленные на поощрение или облегчение достижения целей КБОООН, относятся к его мандату. Однако на практике вокруг содействующей роли Секретариата по-прежнему возникают споры и разногласия.

27. Функции Секретариата, закрепленные в статье 23 Конвенции, более подробно проработаны в решениях КС. Систематический обзор этих решений показал, что они далеко не проясняют рамки роли Секретариата, а еще более усиливают неопределенность. Ниже в таблице 1 приведено несколько примеров из решений КС 6: Секретариату предлагается "содействовать", "налаживать контакты/поддерживать связи" и "обеспечивать поддержку", т.е. здесь используются многозначные понятия, которые могут толковаться по-разному.

⁷ Webster's New World Dictionary; Concise Oxford Dictionary of Current English.

Таблица 1

**Направления деятельности Секретариата КБОООН, предложенные
в отдельных решениях КС 6**

Решение/ основной заголовок	Текст <i>(выделение жирным шрифтом добавлено Инспекторами)</i>	Замечания ОИГ
<p>Решение 1</p> <p><u>Дальнейшие меры по осуществлению Конвенции</u></p>	<p><u>Поощрение частного сектора и экономические возможности в засушливых, полузасушливых и сухих субгумидных районах/странах</u></p> <p>16. <i>Просит</i> секретариат поддерживать контакты с теми заинтересованными учреждениями, которые занимаются изучением мер, способствующих созданию для производителей продукции в засушливых районах более широких возможностей получения доступа на международные рынки;</p> <p><u>Мониторинг и оценка, включая совершенствование процесса представления докладов</u></p> <p>29. <i>Предлагает</i> секретариату и впредь при поддержке соответствующих учреждений содействовать развитию тематических программных сетей (ТПС), внедрению передового опыта борьбы с опустыниванием и, в частности, более широкой поддержке таких видов деятельности, как формирование сетей научных учреждений, передача технологии развивающимся странам, обучение в университетах, проведение стажировок и предоставление стипендий, в процессе разработки субрегиональных и региональных программ;</p>	<p>Какова точная цель этих "контактов"? Данная просьба является нечеткой или неоднозначной.</p> <p>Секретариату предлагается оказывать более широкую поддержку деятельности в процессе разработки СРПД и РПД. Значение выражения "более широкой поддержке" не уточняется, но оно может охватывать техническую и финансовую поддержку, а также непосредственное участие в учебных программах.</p>

<p>Решение 3</p> <p><u>Всестороннее рассмотрение деятельности секретариата и прогресса, достигнутого затрагиваемыми странами-Сторонами в осуществлении Конвенции</u></p>	<p>6. <i>Предлагает также</i> секретариату поддержать работу по обеспечению учета деятельности Комитета по науке и технике в таких программных документах по Конвенции, как национальные, субрегиональные и региональные программы действий, и активно налаживать связи с международным научным сообществом.</p>	<p>Поддержка программной деятельности (НПД, СРПД и РПД). Выражение "активно налаживать связи" предполагает активную роль Секретариата, которая может подразумевать деятельность оперативного характера.</p>
<p>Решение 4</p> <p><u>Осуществление Заявления о подтверждении решимости более эффективно выполнять обязательства по Конвенции</u></p>	<p>6. <i>Предлагает</i> секретариату содействовать обновлению руководства по подготовке докладов, касающихся осуществления Конвенции, с тем чтобы дать странам - Сторонам Конвенции возможность в полной мере охватить в своих докладах тематические вопросы, перечисленные в Заявлении о подтверждении решимости более эффективно выполнять обязательства по Конвенции, работая при этом над гармонизацией системы представления докладов с другими многосторонними природоохранными соглашениями;</p>	<p>Что с практической точки зрения подразумевается под понятием "содействовать"?</p>

28. Получая указания, сформулированные в таких общих выражениях, Секретариат, как правило, брал на вооружение активный подход в пределах имеющихся у него ресурсов. Инспекторы считают это вполне понятным, поскольку должностные лица Секретариата глубоко привержены Конвенции и решительно настроены на форсирование фазы осуществления. Однако, как отмечалось выше, многие развитые страны имеют серьезные оговорки по поводу деятельности Секретариата в поддержку программ действий на национальном, субрегиональном и региональном уровнях. Ответы на вопросник показали, что особенно спорным вопросом является поддержка им осуществления Конвенции, когда Секретариат подключается к деятельности проектного типа, которая выходит за рамки типичной роли обычного секретариата. Тем не менее было признано, что в вопросе о роли Секретариата в отношении НПД, СРПД и РПД полная ясность

отсутствует. Одно из выдвинутых предложений, которое Инспекторы поддерживают, заключается в отражении этой программной деятельности в планировании работы, с тем чтобы она рассматривалась и одобрялась КС и при этом устранялись возможности для толкования. Вместе с тем следует отметить, что, проведя свой собственный обзор, Инспекторы не обнаружили ясных свидетельств того, что Секретариат участвует в осуществлении проектов.

29. Приведенные в ответах на вопросник примеры превышения Секретариатом своих полномочий были указаны практически исключительно группой развитых стран. Наиболее часто приводимым примером являлось создание региональных координационных групп (РКГ), которое на протяжении вот уже некоторого времени является спорным вопросом. РКГ были созданы в трех регионах (Африка, Азия и Латинская Америка и Карибский бассейн) за счет добровольных взносов. Подход Секретариата к решению этого вопроса на КС 6 вызвал резкую критику со стороны некоторых развитых стран. Вместе с тем Инспекторы отмечают, что РКГ были созданы по просьбе стран - Сторон Конвенции на основе итогов региональных конференций. Другие вопросы, поднятые в распространенной анкете, касались числа совещаний, проводимых с участием Секретариата, которое некоторые Стороны сочли чрезмерным с учетом ограниченности ресурсов. Было сочтено также, что некоторые рабочие совещания, организованные Секретариатом в развивающихся странах, могли бы организовать другие учреждения.

30. Как отмечалось выше, Инспекторы придают большое значение каталитической роли Секретариата в его взаимодействии с затрагиваемыми Сторонами. Но в то же время они признают трудности, связанные с определением четкой грани между сугубо каталитической ролью и деятельностью, равнозначной оперативной роли в осуществлении Конвенции.

31. Вне всякого сомнения, мнения стран в развитой и развивающейся группах по поводу нынешнего толкования Секретариатом его надлежащей роли и обязанностей сильно разнятся. Инспекторы придерживаются того мнения, что в какой-то мере это обусловлено политическими разногласиями (часть которых уходит корнями в само происхождение данной Конвенции), которые могут быть устранены только самими Сторонами. Они считают также, что в случае дальнейшего сохранения этих разногласий существует опасность того, что вопрос об осуществлении этой Конвенции будет предан забвению. На данном этапе жизненного цикла Конвенции требуется достижение согласия между Сторонами по поводу конкретной роли Секретариата, о чем говорится ниже.

с) Стратегическая ориентация: путь вперед

32. Инспекторы считают, что разногласия между Сторонами в вопросе о функциях и деятельности Секретариата должны быть быстро устранены в рамках формальных процессов стратегического планирования, которые в настоящее время явно отсутствуют. На необходимость координации усилий и разработки согласованной долгосрочной стратегии на всех уровнях было указано в самой Конвенции (статья 4, пункт 1). Поскольку в Боннском заявлении о подтверждении решимости в соответствии с Конвенцией более эффективно выполнять обязательства, предусмотренные в КБОООН, определяются конкретные цели на более долгосрочный период (2001-2010 годы) (решение 8/COP.4, приложение), налицо необходимость их перевода в плоскость более подробно разработанных долгосрочных стратегических рамок на уровне Секретариата.

33. Секретариат продемонстрировал понимание потребности в конкретных временных горизонтах планирования. Представляя среднесрочную стратегию на 1999-2000 годы на КС 2, он указал также на необходимость подхода, ориентированного на более длительную перспективу⁸. Однако у Сторон возникли проблемы даже с согласованием среднесрочного стратегического подхода для Секретариата⁹. В соответствии с решением /COP.2 Секретариат представил пересмотренную среднесрочную стратегию на 2000-2001 годы¹⁰, которую КС 3 "приняла к сведению" (решение 2/COP.3), и к Секретариату была обращена просьба установить приоритеты, провести обзор и представить доклад о своей деятельности КС 6. Хотя в этом докладе КС 6 четко определяются основные направления деятельности и приоритеты в программе работы Секретариата¹¹, по существу он представляет собой обзор, проведенный задним числом; никаких среднесрочных стратегических планов со времени проведения КС 3 не готовилось.

34. В последние годы в ответ на требования государств-членов повысить эффективность и действенность работы и уровень подотчетности в вопросах использования ресурсов организации системы Организации Объединенных Наций развернули широкомасштабные усилия по реформированию своих систем управления и обеспечению их большей ориентации на конкретные результаты. В большинстве организаций были внедрены

⁸ ICCD/COP(2)/6, пункты 59-62.

⁹ Компендиум материалов, представленных Сторонами, см. в документе ICCD/COP(3)/6.

¹⁰ ICCD/COP(3)/6.

¹¹ ICCD/CRIC(2)/2.

системы управления, основанного на конкретных результатах (УОКР), предусматривающие проведение крупномасштабных реформ в области циклов планирования, программирования, составления бюджетов, мониторинга, оценки и отчетности, а также стратегий управления людскими ресурсами и информацией.

35. В своем недавно вышедшем докладе, посвященном ориентированию управления в системе Организации Объединенных Наций на достижение конкретных результатов, ОИГ определила в качестве исходной точки создания системы УОКР общее понимание четко определенных обязанностей и их распределения между основными действующими лицами организации, а также разработку внятных долгосрочных целей организации¹². Программы организации, равно как и ее ресурсы должны быть четко увязаны с долгосрочными целями, должна быть создана эффективная система контроля за служебной деятельностью, а выводы проводимых оценок должны систематически использоваться в рамках цикла планирования и составления программ. Таковы некоторые из решающих факторов успеха, определенных ОИГ в качестве контрольных параметров для оценки организациями их прогресса при продвижении в направлении УОКР.

36. В 2000 году во исполнение просьбы, содержащейся в решении 3/COP.3, Секретариат представил предложение о способах совершенствования процесса составления бюджета и представления отчетности с учетом новых веяний и практики в других соответствующих международных организациях¹³. Одно из выдвинутых предложений заключалось в переходе КБОООН на составление бюджета, ориентированного на конкретные результаты, включая разработку базовой системы целей, мероприятий, ожидаемых результатов и оценочных показателей. Однако на КС 4 никаких решений по этим предложениям принято не было, и в то время Стороны, как представляется, не проявили к ним особого интереса. Инспекторы считают, что в данном случае была упущена возможность воспользоваться УОКР в качестве инструмента для решения проблем Секретариата, которые вызывали и все еще вызывают споры. Совсем недавно, Секретариат провел консультации с ЦУООН и РКИКООН по вопросам управления, основанного на конкретных результатах, но никаких дальнейших шагов предпринято не было.

¹² "Ориентирование управления в системе Организации Объединенных Наций на достижение конкретных результатов: Основные выводы; часть I: Внедрение управления, основанного на конкретных результатах, в организациях системы Организации Объединенных Наций; часть II: Делегирование полномочий и система отчетности; часть III: Организация служебной деятельности и контракты" (JIU/REP/2004/5, 6, 7 и 8).

¹³ ICCD/COP(4)/2/Add.2.

37. Применительно к функциям контроля и оценки Секретариат считает, что они осуществляются КС на основе докладов о результатах работы, подготавливаемых Секретариатом, а также докладов аудиторов. Вместе с тем, как отмечалось выше, некоторые из Сторон считают отчетность Секретариата недостаточно прозрачной, особенно в части бюджетных и финансовых вопросов. На уровне Секретариата функции контроля и оценки осуществляются посредством проведения управленческих и других совещаний и подкрепляются такими административными инструментами, как ежемесячные финансовые управленческие отчеты или периодические планы поездок и консультаций. Контроль за деятельностью осуществляется на уровне подразделений и управленческого звена, но формально в руководящих принципах это никак не закреплено. Оценка использования грантов и результатов осуществления проектов приводится в докладах стран-получателей, что равнозначно самооценке, однако Секретариату не хватает ресурсов для проведения последующих или внешних оценок (см. также пункт 14 выше). Инспекторы считают, что в контексте перехода на УОКР деятельность КБОООН в области контроля, оценки и отчетности необходимо укрепить, чтобы привести ее в соответствие с требуемыми контрольными параметрами.

38. Инспекторы убеждены в том, что система управления, основанного на конкретных результатах, после ее создания сама дисциплинирует Секретариат в его деятельности, поскольку эта деятельность будет четко определена на основе базовой системы целей, мероприятий и ожидаемых результатов, а ее результативность будет оцениваться на основе контрольных показателей. Представляется вполне возможным полностью перейти на УОКР в двухгодичном периоде 2008-2009 годов. Однако, как уже указывалось, на данный момент необходимо прежде всего достичь согласия между Сторонами по поводу конкретных функций и деятельности Секретариата. Инспекторы считают необходимым создать целевую группу с участием всех заинтересованных сторон и поставить перед ней задачу разработать четкие долгосрочные стратегические рамки для работы Секретариата КБОООН.

39. Эта целевая группа должна завершить свою работу в первом полугодии 2006 года, а затем Исполнительный секретарь должен подготовить среднесрочный план. После этого в качестве части оценки потребностей в целях определения людских и финансовых ресурсов, требующихся для достижения ожидаемых результатов в рамках среднесрочного плана, независимые эксперты должны провести обзор должностей и функций по каждому подразделению. Независимые эксперты должны представить доклад об оценке потребностей в течение трех месяцев, и, исходя из их выводов, Исполнительному секретарю следует подготовить предложения по бюджету, ориентированному на конкретные результаты, в соответствии с системой контрольных параметров применительно к управлению, основанному на конкретных результатах.

Рекомендация 10:

КС следует одобрить систему контрольных параметров для управления, основанного на конкретных результатах (см. пункт 35 и примечание 12 выше).

Рекомендация 11:

КС следует одобрить предложение о создании целевой группы в составе основных заинтересованных сторон КБОООН, которая использовала бы систему контрольных показателей для управления, основанного на конкретных результатах, в целях подготовки долгосрочных стратегических рамок для КБОООН, которые позволили бы определить точные функции и направления деятельности Секретариата КБОООН и дали бы возможность Исполнительному секретарю составить среднесрочный план.

Рекомендация 12:

КС следует предложить Исполнительному секретарю поручить на контрактной основе группе независимых экспертов провести подробный анализ рабочей нагрузки по подразделениям в качестве части оценки потребностей в людских и финансовых ресурсах, необходимых для достижения ожидаемых результатов в рамках среднесрочного плана.

Рекомендация 13:

КС следует обратиться к Исполнительному секретарю с просьбой сформулировать предложения по бюджету, ориентированному на конкретные результаты, исходя из выводов, сделанных в ходе оценки потребностей, и в увязке со среднесрочным планом в соответствии с системой контрольных параметров для управления, основанного на конкретных результатах.

V. Взаимоотношения между Секретариатом и Глобальным механизмом

40. В целях повышения эффективности и отдачи существующих финансовых механизмов в соответствии с Конвенцией был создан Глобальный механизм (ГМ) для содействия мерам, ведущим к мобилизации и направлению существенных финансовых ресурсов затрагиваемым развивающимся странам - Сторонам Конвенции (статья 21, пункт 4). Это представляет собой уникальный подход к мобилизации ресурсов, который в корне отличается от подходов, принятых в рамках РКИКООН и КБР, для которых были предусмотрены механизмы предоставления финансовых ресурсов на безвозмездной

основе или на льготных условиях (РКИКООН, статья 11, пункт 1; КБР, статья 21, пункт 1).

41. В настоящее время ГЭФ управляет финансовыми механизмами для осуществления РКИКООН и КБР, а также для Стокгольмской конвенции о стойких органических загрязнителях¹⁴. Принятие ГЭФ в мае 2003 года его Оперативной программы по устойчивому управлению земельными ресурсами (ОП 15) в целях определения практических действий в этой новой важной области, касающейся деградации земельных ресурсов (главным образом опустынивание и обезлесение), открыло определенные возможности для финансирования КБОООН по линии ГЭФ. Однако первоначальное финансирование представляется недостаточным по сравнению со спросом, и роль ГМ в мобилизации ресурсов для осуществления КБОООН остается решающей.

42. Во исполнение просьбы КС 5 в 2003 году была проведена независимая оценка политики, условий функционирования и деятельности ГМ, которая вместе с оценкой, проведенной параллельно Всемирным банком, была рассмотрена на КС 6¹⁵. В результате этой интенсивной работы по оценке был сформулирован ряд выводов и рекомендаций, которые получили полную поддержку Инспекторов. Один из выводов, сделанных в ходе обеих оценок, заключался в том, что ГМ решал проблемы, подрывающие потенциал финансирования (такие, как интегрирование целей КБОООН в основы политики в области развития), т.е. проблемы, которые выходят за рамки его основного мандата¹⁶. Инспекторы отмечают, что бизнес-план ГМ на 2003-2006 годы (который также был представлен КС 6) содержал в качестве одного из своих трех основополагающих элементов задачу оказания финансовой поддержки как при разработке программ действий, так и при их интегрировании в общие программы развития. При этом ГМ продолжает выделять эту задачу интегрирования наряду с укреплением партнерских связей и обеспечением мультипликационного эффекта за счет выделения катализирующих ресурсов в качестве одной из главных стратегических концепций осуществления своего мандата¹⁷. Должностные лица ГМ считают, что мобилизация ресурсов не представляется возможной в отрыве от основной деятельности. Однако Инспекторы обеспокоены тем, что по крайней мере некоторые из этих направлений деятельности выходят за пределы мандата ГМ, закрепленного в статье 21 Конвенции.

¹⁴ “Instrument for the Establishment of the Restructured Global Environment Facility”, GEF, May 2004, para. 6.

¹⁵ ICCD/CRIC(2)/5; ICCD/COP(6)/MISC.1.

¹⁶ ICCD/CRIC(2)/5, пункт 52; ICCD/COP(6)/MISC.1, p. 8.

¹⁷ ICCD/CRIC(3)/6, пункты 19-23.

43. Еще один вызывающий беспокойство вопрос, выделенный в ходе независимых оценок 2003 года, связан с взаимоотношениями между ГМ и МФСР, на базе которого он действует. Совместные институциональные мероприятия в поддержку ГМ были определены в решении 25/COP.1 и доработаны в меморандуме о взаимопонимании между КС и МФСР, подписанном в ноябре 1999 года¹⁸. В соответствии с этой схемой административный и оперативный бюджет ГМ финансируется КС и ГМ функционирует под руководством КС и полностью подотчетен ей. Вместе с тем Директор-распорядитель отчитывается непосредственно перед Председателем МФСР, при этом цепочка подотчетности имеет следующий вид: Директор-распорядитель - Председатель МФСР - КС. В целях укрепления и уточнения взаимоотношений между ГМ и МФСР в 2004 году была создана Консультативная группа ГМ в составе всех основных звеньев МФСР (мобилизация ресурсов, связь, техническая и программная поддержка, административное руководство)¹⁹.

44. МФСР рассматривает свою роль по отношению к ГМ через призму поддержки мобилизации ресурсов, обеспечения осуществления бизнес-плана и стратегического руководства. Однако Инспекторам представляется, что ГМ является в большей мере частью МФСР, чем органом Конвенции, и они обеспокоены тем, что МФСР играет доминирующую роль в функционировании ГМ. Они обеспокоены также отсутствием четкой схемы ответственности за основной бюджет КБОООН, за счет которого покрываются потребности в ресурсах как Секретариата, так и ГМ. В соответствии с действующей схемой бюджетное предложение ГМ сначала рассматривается и утверждается Председателем МФСР до его препровождения Исполнительному секретарю "для рассмотрения при подготовке бюджетной сметы Конвенции..."²⁰. Не имея достаточных полномочий на изменение бюджетного предложения ГМ, Исполнительный секретарь, тем не менее, несет ответственность за его представление КС. Что касается отчетности, то Директор-распорядитель ГМ от имени Председателя МФСР представляет КС доклад о деятельности (а не полный доклад о результатах работы). Инспекторы считают, что эти бюджетные схемы и схемы отчетности нуждаются в уточнении и укреплении.

45. Из ответов на вопросник явствует, что механизмы мобилизации ресурсов неизменно вызывают беспокойство у Сторон. Один из поднятых вопросов (главным образом развитыми странами - Сторонами Конвенции) касался необходимости гораздо более

¹⁸ ICCD/COP(1)/11/Add.1; ICCD/COP(3)/10.

¹⁹ IFAD, President's Bulletin, 21 January 2004.

²⁰ ICCD/COP(3)/10, раздел III, А (4).

четкого определения разделения ответственности между Секретариатом и ГМ в целях устранения нынешнего частичного совпадения и дублирования деятельности, которые приводят к конкуренции между этими двумя органами, недостаточной подотчетности в определенных областях и к отсутствию должной согласованности во взаимоотношениях с внешними партнерами. Инспекторы установили также наличие институционального конфликта между ГМ и Секретариатом, прежде всего в вопросах мобилизации ресурсов, и решения КС, как представляется, порой усиливают эти взаимоотношения соперничества. Например, в решении 14/COP.6, касающемся обследования и оценки существующих сетей, институтов, учреждений и органов, КС обратилась к "Глобальному механизму и другим финансирующим учреждениям с просьбой обеспечить в тесном сотрудничестве с секретариатом мобилизацию дополнительных ресурсов на реализацию этой инициативы"²¹. Сотрудничать значит "действовать совместно", а потому практически неизбежно напрашивается вывод о том, что в этом случае ГМ и Секретариат должны действовать совместно при мобилизации средств. Одной из приоритетных задач целевой группы, которую было рекомендовано создать выше, должно стать разделение сфер ответственности.

Рекомендация 14:

Целевой группе, которую необходимо создать в соответствии с рекомендацией 11, приведенной выше, следует предложить:

- i) установить четкое разграничение функций, обязанностей и направлений деятельности Секретариата и Глобального механизма;**
- ii) рассмотреть действующие административные механизмы ГМ, предусмотренные в МОД между МФСР и КС, включая возможность отдельного представления бюджетных предложений и служебной отчетности КС.**

VI. Финансовые и бюджетные вопросы

46. В соответствии с Конвенцией развитые страны - Стороны Конвенции обязались, в частности, обеспечивать предоставление существенных финансовых ресурсов и других форм поддержки для оказания помощи затрагиваемым развивающимся странам - Сторонам Конвенции, особенно африканским странам, в деле эффективной разработки и осуществления их собственных долгосрочных планов и стратегий по борьбе с опустыниванием и смягчению последствий засухи (статья 6). Эти страны обязались также содействовать мобилизации адекватных, своевременных и прогнозируемых финансовых

²¹ ICCD/COP(6)/11/Add.1.

ресурсов, включая новые и дополнительные средства ГЭФ (статья 20, пункт 2 b)). Инспекторы придерживаются того мнения, что финансовые ресурсы, до сих пор выделявшиеся КБОООН, нельзя считать существенными; не могут они также считаться адекватными, своевременными или прогнозируемыми.

47. В докладе ОИГ, посвященном внедрению управления, основанного на конкретных результатах, в организациях системы Организации Объединенных Наций, подчеркивается важное значение предсказуемости ресурсов для эффективного управления и планирования программ. Для решения долгосрочных задач "руководителям необходим разумный уровень предсказуемости ресурсов для определения целевых установок и для несения ответственности за их выполнение в данном финансовом периоде"²². Однако "ввиду высокой степени политизации бюджетных процессов уровень предсказуемости ресурсов для планирования программ в организациях системы Организации Объединенных Наций в целом низок, в силу чего привязка ресурсов к результатам становится еще более безотлагательной задачей..."²³.

48. Как и многие программы системы Организации Объединенных Наций, КБОООН в деле финансирования своей основной работы опирается на непредсказуемые добровольные взносы в долларах Соединенных Штатов. Секретариат должен также браться за выполнение дополнительных задач на основании просьб КС, необязательно получая при этом соответствующее финансирование, и должен также покрывать расходы в пределах основного бюджета в случае невозможности получения добровольного финансирования. Инспекторы считают это неприемлемым и предлагают КС утвердить и применять в своих процессах принятия решений процедуры, аналогичные содержащимся в правиле 153 Правил процедуры Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций²⁴, которые являются более всеобъемлющими, чем собственное правило 15 КБОООН.

49. Даже основной бюджет, финансируемый за счет начисляемых взносов в долларах, не поддается четкому прогнозированию, поскольку страна, вносящая один из наиболее

²² ЛУ/РЕР/2004/6, пункт 44.

²³ Там же, вставка 14.

²⁴ Правило 153 гласит: "Никакая резолюция, связанная с расходом, не представляется комитетами на утверждение Генеральной Ассамблеи без одновременного представления сметы расходов, составленной Генеральным секретарем. Никакая резолюция, влекущая за собой, по мнению Генерального секретаря, какие-либо расходы, не принимается Генеральной Ассамблеей до тех пор, пока комитет по административным и бюджетным вопросам (Пятый комитет) не получит возможность указать, как это предложение отразится на бюджетной смете Организации Объединенных Наций".

крупных взносов, считает свой финансовый взнос добровольным²⁵. Кроме того, поскольку бюджет номинируется в долларах, а значительная доля расходов производится в евро, финансовое положение зависит от непредсказуемых колебаний обменных курсов. В бюджетное предложение Исполнительного секретаря на 2004-2005 годы было заложено 30-процентное увеличение в целях нейтрализации снижения курса доллара по отношению к евро. В данном случае КС 6 одобрила лишь 5-процентное номинальное увеличение, что привело к резкому сокращению бюджета в реальном выражении. Секретариат запросил у Президиума КС 6 указания относительно того, как покрыть такую нехватку средств, но указаний так и не поступило. Даже после введения моратория на заполнение вакантных должностей и сокращения бюджетных ассигнований на поездки и консультативные услуги на этот двухгодичный период прогнозируется существенное превышение расходов над доходами в основном бюджете. Это, вне всяких сомнений, окажет воздействие на осуществление программ.

50. Инспекторы считают, что достаточное и предсказуемое финансирование Конвенции является необходимым условием нормального функционирования и эффективных операций Секретариата и ГМ. Поэтому важно создать механизм для преодоления проблем, обусловленных колебаниями валютных курсов. КБОООН не одна сталкивается с этими проблемами и не одна ищет решения. Различные подходы, которые следует рассмотреть, включают в себя рекалькуляцию бюджетных предложений в целях нейтрализации потерь (или выигрышей) на обменных курсах и инфляции, создание резервного счета для начисления/отчисления выигрышей/потерь на обменных курсах, форвардные закупки доллара, систему начисления взносов в разбивке по валютам или систему начисления взносов в одной валюте.

51. Некоторые организации системы Организации Объединенных Наций, базирующиеся в Европе, формируют свои бюджеты в какой-либо европейской валюте. Например, бюджет ВОИС номинируется в швейцарских франках²⁶, а регулярный бюджет ЮНИДО - в евро. Вместе с тем до двухгодичного периода 2002-2003 годов ЮНИДО использовала систему, при которой структура расходов формировалась на основе потребностей в ресурсах для регулярного бюджета и, следовательно, на основе системы начисления взносов в разбивке по валютам (18% в долларах США и 82% в австрийских шиллингах в течение двухгодичных периодов 1998-1999 годов и 2000-2001 годов). С 2002-2003 годов при формировании регулярного бюджета ЮНИДО перешла на евро и на систему

²⁵ ICCD/COP(6)/11/Add.1, приложение к решению 23/COP.6, примечание 3.

²⁶ Случай ВОИС не является типичным для организаций системы Организации Объединенных Наций, поскольку примерно 85% бюджета формируется за счет выплат пользователей частного сектора, а остальные 15% - за счет взносов государств-членов и продаж публикаций.

начисления взносов в единой валюте. Тем не менее при этом возникли определенные проблемы, включая сохранение обязательства выплачивать пенсии и некоторые оклады в долларах, а также необходимость управления проектным циклом одновременно в долларах и евро²⁷.

52. Расходы по основному бюджету КБОООН, рассчитываемые в евро, включают в себя оклады сотрудников категории общего обслуживания, большую часть общих административных расходов, расходы на принадлежности и оборудование, расходы на управление совместными объектами и счета турагентов (хотя суточные начисляются в долларах). Оклады сотрудников категории специалистов корректируются с учетом колебаний курса евро/доллар с использованием ежемесячного корректива по месту службы. Расходы на консультантов и экспертов рассчитываются как в евро, так и в долларах. Таким образом, хотя значительная часть расходов номинируется в евро, остаются и некоторые долларовые расходы. Из двух возможных вариантов (многовалютная система формирования бюджета и начисления взносов для отражения структуры расходов в долларах и евро или система формирования бюджета в евро и начисления взносов в единой валюте) Инспекторы считают предпочтительным второй вариант. В этой связи КС, возможно, сочтет целесообразным на контрактной основе поручить независимому эксперту подготовить технико-экономическое обоснование всех возможных вариантов, имеющихся у КБОООН, для сведения к минимуму последствий колебаний валютных курсов.

Рекомендация 15:

КС следует утвердить и применять в своих процессах принятия решений процедуры, аналогичные содержащимся в правиле 153 Правил процедуры Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций.

Рекомендация 16:

КС следует рассмотреть вопрос о внедрении системы формирования бюджета в евро и системы начисления взносов в одной валюте - евро - начиная с двухгодичного периода 2008-2009 годов.

²⁷ "Обзор управления и административной деятельности в Организации Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО)", JIU/REP/2003/1, приложение I.

VII. Другие вопросы, касающиеся административного руководства и управления

а) Институциональные связи

53. Институциональные связи между КБОООН и ЮНОГ представляются удовлетворительными. Порядок предоставления административных услуг ЮНОГ КБОООН, включая порядок и способы возмещения расходов, действия, требующиеся от КБОООН, и ключевые показатели работы для ЮНОГ, изложен в МОД, который был первоначально подписан в 2002 году и предусматривал ежегодное возобновление. Однако с возобновлением его действия на 2004 год возникла задержка, поскольку не были урегулированы вопросы, касающиеся расходов на информационную технологию.

54. С внедрением комплексной системы управленческой информации (ИМИС) в Бонне Секретариат КБОООН принял на себя большой объем финансовых функций и обязанностей, которые прежде осуществлялись ЮНОГ, включая ответственность за управление своими расходами на поддержку программ. Вместе с тем дальнейшая передача функций и обязанностей представляется неэффективной с точки зрения затрат, поскольку за счет концентрации некоторых услуг, таких как казначейские услуги, в ЮНОГ достигается значительная экономия средств. Что касается кадровых функций, то КБОООН (в отличие от РКИКООН) не были предоставлены все полномочия, поскольку в Бонне отсутствует сотрудник по людским ресурсам; предложение о создании такой должности было отклонено КС 6.

55. Порядок исполнения административных функций регулируется документом о делегировании полномочий в виде межведомственного меморандума 1998 года, направленного заместителем Генерального секретаря Организации Объединенных Наций по вопросам управления Исполнительному секретарю КБОООН. Хотя им регулировался предварительный порядок, он все еще сохраняет свое действие, и обе стороны связаны им. КБОООН и ЮНОГ уведомили Инспекторов о том, что в этой связи возникают определенные аномалии, например в отношении делегирования полномочий на закупки и на распоряжение имуществом, которые нуждаются в урегулировании.

56. Одно из фундаментальных требований системы управления, основанного на конкретных результатах, заключается в том, что на руководителей возлагается полная ответственность за финансовые и кадровые ресурсы, находящиеся в их распоряжении, и что они становятся в равной степени полностью подотчетными в вопросах осуществления соответствующих мероприятий и достижения ожидаемых результатов. Поэтому Инспекторы считают своевременным рассмотреть и, в случае необходимости, пересмотреть полномочия, делегированные Исполнительному секретарю КБОООН, в целях доведения объема этих обязанностей до максимума. Следует составить

всеобъемлющее описание всех делегированных полномочий и соответствующих сфер ответственности, предпочтительно в одном документе, заменяющем более ранний документ о делегировании полномочий, который следует отменить.

Рекомендация 17:

КС следует обратиться к Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций с просьбой делегировать Исполнительному секретарю КБОООН весь объем полномочий на основе документа с всеобъемлющим описанием всех делегированных полномочий и соответствующих сфер ответственности, заменяющего более ранние документы о делегировании полномочий, которые следует отменить.

b) Управление людскими ресурсами

57. Поскольку на Секретариат КБОООН распространяются правила и положения о персонале Организации Объединенных Наций, его политика и практика в области людских ресурсов в основном совпадает с политикой и практикой Организации Объединенных Наций. Некоторые должностные лица Секретариата указали, что существует стратегия управления людскими ресурсами, но какой-либо стратегический документ, охватывающий УЛР на формальном уровне, отсутствует. Ввиду небольшого размера Секретариата и отсутствия специалиста по людским ресурсам в Бонне это, пожалуй, не вызывает удивления. Тем не менее в контексте перехода на управление, основанное на конкретных результатах, рекомендованного Инспекторами, необходимо разработать всеобъемлющую стратегию в области УЛР, которая охватывала бы, в частности, делегирование полномочий и ответственности в рамках Секретариата, а также организацию служебной деятельности.

58. Инспекторы отмечают, что в Секретариате существуют дисбалансы как в географическом, так и в гендерном распределении должностей на уровне категории специалистов и выше, а также иерархически перегруженная структура должностей²⁸. По состоянию на 30 июня 2003 года на две группы (Африка и группа западноевропейских и других стран (ГЗЕДС)) приходилось по 30% заполненных должностей на уровне категории специалистов и выше. Что касается гендерной сбалансированности, то лишь 25% заполненных должностей на этом уровне занимали женщины, причем на уровне С-5 и выше лишь 18% должностей были заняты женщинами. Таким образом, Секретариат значительно отстает от достижения цели равного распределения должностей между мужчинами и женщинами, поставленной в резолюции 52/96 Генеральной Ассамблеи от декабря 1997 года. Если говорить о структуре должностей категории специалистов, то

²⁸ ICCD/COP(6)/2/Add.3, таблицы 20 и 21.

следует отметить, что 43% утвержденных должностей находится на уровне С-5 и выше, причем на уровень только С-5 приходится 30% должностей. По крайней мере в какой-то мере эти дисбалансы - и в первую очередь в части структуры должностей - связаны с небольшим размером Секретариата, однако при появлении возможностей следует предпринять усилия для их выправления.

59. Инспекторы приняли также к сведению выводы и полностью поддержали рекомендации внешнего ревизора в отношении использования консультантов Секретариатом КБОООН²⁹.

Рекомендация 18:

Исполнительному секретарю следует разработать стратегию управления людскими ресурсами в качестве неотъемлемой части предлагаемой стратегии управления, основанного на конкретных результатах.

Рекомендация 19:

Исполнительному секретарю следует:

- i) рассмотреть соотношение между мужчинами и женщинами на уровне категории специалистов и выше и при появлении возможностей в Секретариате приложить усилия для продвижения к цели, поставленной Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций;**
- ii) рассмотреть вопрос о географическом распределении должностей на уровне категории специалистов и выше и при возникновении возможностей в Секретариате приложить усилия для достижения более справедливого распределения.**
- c) *Информационно-коммуникационная технология***

60. Секретариату КБОООН оказывает поддержку небольшая группа по информационно-коммуникационной технологии (ИКТ), которая оказывает целый ряд услуг, включая обслуживание компьютерной сети, систему электронной почты, вебсервисы, обслуживание конференций/совещаний, профессиональную подготовку персонала и информационно-справочную службу. Оказывая услуги по поддержке административных процессов в Секретариате, группа по ИКТ в то же время поддерживает основную работу КБОООН, создавая и совершенствуя различные базы данных и предоставляя другое

²⁹ "Report of the Board of Auditors to the Conference of the Parties on the financial statements of UNCCD for the biennium ended 31 December 2003", paras. 80-97 (документ без условного обозначения).

программное обеспечение, например регистрационную систему для конференций, которая получила высокую оценку. Однако в будущем качество услуг в области ИКТ может снизиться в связи с нынешними бюджетными трудностями, которые ограничивают возможности для модернизации оборудования и технологий. Политика замены компьютерного оборудования или программного обеспечения отсутствует, и производители постепенно, по мере выпуска новых продуктов на рынок, прекратят поддержку существующих продуктов.

61. Система управления, основанного на конкретных результатах, предложенная Инспекторами в рекомендации 10 выше, требует разработки системы управленческой информации, охватывающей все аспекты УОКР, включая организацию служебной деятельности и обмен знаниями. В настоящее время Секретариат использует ИМИС для целей бухгалтерского учета и финансовой отчетности, но эта система не обеспечивает дополнительных функций, необходимых для поддержки УОКР. В контексте перехода на УОКР Инспекторы считают необходимым разработать всеобъемлющую стратегию в области ИКТ, в рамках которой были бы определены те электронные приложения, которые нуждаются в разработке. Поскольку при нынешних объемах ресурсов у Секретариата нет достаточных возможностей для предусмотренной разработки систем, Сторонам следует рассмотреть вопрос о создании целевого фонда для ИКТ, предпочтительно в рамках основного бюджета.

Рекомендация 20:

Исполнительному секретарю следует разработать для рассмотрения и утверждения КС всеобъемлющую стратегию в области информационно-коммуникационной технологии для поддержки предлагаемой стратегии управления, основанного на конкретных результатах.

Рекомендация 21:

После разработки и утверждения стратегии в области ИКТ КС, возможно, сочтет целесообразным создать целевой фонд для ИКТ, предпочтительно в рамках основного бюджета.

d) Общие административные службы

62. Договоренности по общим службам между подразделениями Организации Объединенных Наций, базирующимся в Бонне, охватывают управление инфраструктурой (эксплуатация зданий, связь, организация поездок, услуги общественного питания, страхование и т.д.); услуги в области информационной технологии; охрану и безопасность; другие общие аспекты деятельности Организации Объединенных Наций

(вопросы взаимоотношений с принимающей страной, лингвистическая подготовка, вопросы медицинского страхования, пенсионного фонда и т.д.); финансовые аспекты общих служб; а также закупки. Эти общие службы, а также связанные с ними договоренности о распределении расходов охватываются МОД. По всем меркам Группа общего обслуживания, действующая под эгидой программы Добровольцев Организации Объединенных Наций (ДООН), хорошо организовала эксплуатацию общих помещений. Существует директивный орган - Комитет по эксплуатации помещений (КЭП), в состав которого входят представители четырех основных учреждений и который проводит заседания ежемесячно. Обзор протоколов последних заседаний КЭП свидетельствует о том, что в нем налажен открытый и конструктивный диалог. Однако проблема ближайшего времени заключается в том, что международные учреждения, базирующиеся в Бонне, должны будут переехать в новые помещения, расположенные в едином центре в бывшей парламентской зоне. Для решения этих задач была создана отдельная целевая группа, которая будет проводить свои заседания ежемесячно и будет отчитываться перед главами учреждений, а также представлять информацию в КЭП. В новых помещениях у всех учреждений возрастут операционные издержки, прежде всего затраты на электричество, в связи с размерами помещений, использованием лифтов, систем кондиционирования воздуха и т.д. После проведенной недавно оценки положения в области безопасности в Германии в рамках усилий по усилению режима безопасности в масштабах всей системы Организации Объединенных Наций резко возрастут также расходы на обеспечение безопасности. В связи с жесткими бюджетными ограничениями, уже существующими в Секретариате КБОООН, возможности покрытия этих более значительных расходов за счет имеющихся ресурсов представляются крайне узкими.

63. В контексте создания нового Центра ООН в Бонне Группа общего обслуживания определила ряд возможных будущих общих служб, включая общие закупки основных стандартных предметов (канцелярские принадлежности и оборудование), общее обслуживание фотокопировальной техники и техническое обслуживание факсимильных аппаратов, общее управление запасами и имуществом, общее обслуживание маятниковых автоперевозок, общая служба протокола, межучрежденческое соглашение по юридическому обслуживанию и т.д. Однако наладить прибыльную работу общей службой общественного питания в новых помещениях, вероятно, будет трудно, поскольку по соображениям безопасности посторонние туда допускаться не будут, однако при этом планируется провести технико-экономическое обоснование. Инспекторы считают, что, вероятно, можно было бы также предусмотреть расширение в таких областях, как профессиональная подготовка, общая служба организации поездок и конференционное обслуживание.

64. Что касается совместных служб, то в настоящее время КБОООН и РКИКООН уже совместно обслуживают совет по оценке имущества, комитет по контрактам и

ускоренную линию сообщения ИМИС с сервером ЮНОГ, и не исключено, что откроются возможности для организации других видов совместной деятельности, таких, как профессиональная подготовка, проведение собеседований и т.д.

Рекомендация 22:

КС следует обратиться к Исполнительному секретарю с просьбой произвести оценку увеличения операционных расходов в новых помещениях и рекомендовать пути наиболее оптимального покрытия этих дополнительных потребностей.

Рекомендация 23:

Исполнительному секретарю следует продолжить изучение возможностей расширения затратосберегающих общих и совместных служб с его партнерами в Бонне и систематически представлять доклады о ходе работы КС.

VIII. Координация и сотрудничество

65. В соответствии с Конвенцией на Секретариат возложены функции координации деятельности с секретариатами других соответствующих международных органов и конвенций. Поскольку он не является учреждением-исполнителем, в вопросах, связанных с процессами осуществления Конвенции, ему необходимо опираться на сравнительные преимущества соответствующих организаций системы Организации Объединенных Наций, а также других межправительственных и неправительственных организаций. Он придает особенно важное значение своим взаимоотношениям с другими соответствующими конвенциями, прежде всего РКИКООН и КБР, с которыми им была создана Совместная группа по связи (СГС). В 2004 году СГС подготовила документ о возможных вариантах расширения сотрудничества между тремя Рио-де-Жанейрскими конвенциями, в котором была предпринята попытка определить сквозные вопросы на предмет сотрудничества³⁰. Этот документ был представлен Сторонам РКИКООН в декабре 2004 года, но, к сожалению, не был одобрен.

66. Сторонам КБОООН было предложено оценить деятельность Секретариата в области координации и сотрудничества, в частности применительно к многосторонним экологическим соглашениям, и в целом отзывы оказались благоприятными. Различные страны положительно оценили национальные рабочие совещания по вопросам синергизма, в организации которых Секретариат оказывал содействие, а также последующую деятельность. Считается, что КБОООН принимает на себя ведущую роль в

³⁰ FCCC/SBSTA/2004/INF.19, 2 November 2004.

деле поощрения и обеспечения синергизма между этими Конвенциями. Одна из выявленных проблем была связана с частым отсутствием взаимодополняемости в усилиях в самих затрагиваемых странах, особенно в Африке. Некоторые из стран развитой группы отметили, что секретариат активно содействовал достижению эффекта синергизма, но, возможно, перешел определенную грань, подключившись к разработке и осуществлению экспериментальных синергитических проектов на национальном и местном уровнях.

67. Из списка основных институциональных партнеров, предоставленного Секретариатом КБОООН Инспекторам, была выделена 21 организация-партнер из числа организаций системы Организации Объединенных Наций. Этим организациям-партнерам из системы Организации Объединенных Наций был направлен краткий вопросник с просьбой изложить их мнения о координации и сотрудничестве с КБОООН. Полные ответы на этот вопросник представили только пять учреждений (ФАО, МФСР, ЮНЕСКО, ВОЗ и ПРООН); это свидетельствует о том, что у КБОООН есть лишь ограниченный круг ключевых партнеров в Организации Объединенных Наций, которые привержены этой конвенции и которые могут быть привлечены для форсирования процессов ее осуществления. В качестве главного сдерживающего фактора для дальнейшего развития сотрудничества была указана нехватка финансирования.

Рекомендация 24:

КС следует поручить Исполнительному секретарю взаимодействовать с Совместной группой по связи в целях укрепления сотрудничества в деле осуществления Рио-де-Жанейрских конвенций и усиления эффекта синергизма для продвижения в направлении более конкретных методов сотрудничества по вопросам существа и систематически представлять ей доклады о достигнутом прогрессе.

Рекомендация 25:

Секретариату следует прилагать энергичные усилия для выполнения каталитической роли во взаимоотношениях между соответствующими Сторонами и с различными организациями-партнерами в интересах укрепления сотрудничества между ними в деле осуществления Конвенции. В этой связи ему следует разработать конкретный план действий и систематически представлять КС доклады о достигнутом прогрессе.

IX. Рио-де-Жанейрские конвенции: некоторые сопоставления

68. В соответствии с кругом ведения Инспекторам необходимо было провести сравнение секретариатов трех Рио-де-Жанейрских конвенций с точки зрения мандата,

доступа к ресурсам и кадровой ситуации. Информация по этим параметрам приводится в приложениях I-V и в основном говорит сама за себя. В соответствии с этими конвенциями, как это видно из приложения I, всем трем секретариатам было поручено выполнение практически идентичных функций за исключением одного главного отличия: в КБР не предусмотрено оказание помощи развивающимся странам - Сторонам Конвенции по их просьбе в деле предоставления информации.

69. С точки зрения основных бюджетов КБОООН значительно отстает: ее утвержденные бюджеты, формируемые за счет начисленных взносов, на 2002-2003 годы и 2004-2005 годы составляют примерно половину от бюджетов РКИКООН и меньше бюджетов КБР. Кроме того, она получает менее значительный взнос в основной бюджет от принимающей страны, чем РКИКООН (приложение II). Эти различия находят отражение и в штатном расписании (приложение III). КБОООН имеет также более ограниченный доступ к добровольному финансированию, чем РКИКООН (приложение IV), и это особенно рельефно проявляется в финансировании, предоставляемом в рамках процессов представления национальных докладов (приложение V).

70. Инспекторы пришли к выводу, что с точки зрения финансовых и людских ресурсов КБОООН "недоукомплектована" по сравнению с двумя другими Рио-де-Жанейрскими конвенциями. Они твердо убеждены в том, что Сторонам Конвенции следует придавать более важное значение деятельности Секретариата КБОООН по содействию осуществлению Конвенции, давать ему своевременные принципиальные указания и оказывать надлежащую финансовую поддержку.

Приложение I

Функции секретариатов Рио-де-Жанейрских конвенций

КБОООН <i>(статья 23, пункт 2)</i>	РКИКООН <i>(статья 8, пункт 2)</i>	КБР <i>(статья 24, пункт 1)</i>
a) Организует сессии КС и ее вспомогательных органов, учреждаемых в соответствии с Конвенцией, и предоставляет им необходимые услуги.	a) Организует сессии КС и ее вспомогательных органов, учреждаемых в соответствии с Конвенцией, и предоставляет им необходимые услуги.	a) Организация и обслуживание совещаний КС, как это предусмотрено в статье 23.
b) Обеспечивает компиляцию и передачу представленных ему докладов.	b) Обеспечивает компиляцию и передачу представляемых ему докладов.	b) Выполнение функций, возлагаемых на него любым протоколом.
c) Способствует оказанию помощи затрагиваемым развивающимся странам - Сторонам Конвенции, особенно в Африке, по их просьбе, в компиляции и передаче информации, требуемой в соответствии с Конвенцией.	c) Оказывает содействие Сторонам, особенно Сторонам, которые являются развивающимися странами, в сборе и передаче информации, необходимой в соответствии с положениями Конвенции, если поступает такая просьба.	c) Подготовка докладов о выполнении его функций в соответствии с настоящей Конвенцией и представление их КС.
d) Координирует свою деятельность с секретариатами других соответствующих международных органов и конвенций.	d) Готовит доклады о своей деятельности и представляет их КС.	d) Координация деятельности с другими соответствующими международными органами, и в частности заключение таких административных и договорных соглашений, которые могут потребоваться для эффективного выполнения его функций.
e) Налаживает под руководством КС такие административные и договорные связи, какие могут потребоваться для эффективного выполнения его функций.	e) Обеспечивает необходимую координацию с секретариатами других соответствующих международных органов.	e) Выполнение таких других функций, которые могут быть определены КС.
f) Готовит доклады об исполнении своих функций согласно настоящей Конвенции и представляет их КС.	f) Налаживает под руководством КС такие административные и договорные связи, которые могут потребоваться для эффективного выполнения его функций.	
g) Выполняет любые другие секретариатские функции, которые могут быть определены КС.	g) Выполняет другие секретариатские функции, оговоренные в Конвенции и в любых протоколах к ней, и такие другие функции, которые могут быть определены КС.	

Приложение II

Доступ к ресурсам основных бюджетов в рамках Рио-де-Жанейрских конвенций

	КБОООН	РКИКООН	КБР ¹
Бюджет	<i>В тысячах долларов США</i>		
<i>Бюджет, утвержденный КС на 2000-2001 годы</i>	13 995,7	25 286,0	18 643,9 (2001-2002)
<i>Бюджет, утвержденный КС на 2002-2003 годы²</i>	16 234,2	32 837,1	21 956,8 (2003-2004)
<i>Бюджет, утвержденный КС на 2004-2005 годы²</i>	17 049,0	34 807,3	21 416,3 (2005-2006)
<i>(Бюджет, предложенный Исполнительным секретарем)</i>	<i>(26 060,5)</i>	<i>(42 311,2)</i>	<i>(28 233,4)</i> (2005-2006)
Поступления за счет начисленных взносов³	<i>В тысячах долларов США</i>		
	Целевой фонд для основного бюджета (УХА)	Целевой фонд для основного бюджета (FCA)	Целевой фонд для основного бюджета (BY)⁴
<i>Поступления в 2000-2001 годах</i>	13 104,6	23 524,4	15 361,4
<i>Поступления в 2002-2003 годах</i>	15 660,9	27 331,9	17 334,0
Поступления за счет добровольных взносов	<i>В тысячах долларов США</i>		
	Добровольный взнос Германии в Целевой фонд для основного бюджета (УХА)	Добровольный взнос Германии в Целевой фонд для основного бюджета (FCA)	
<i>Поступления в 2000-2001 годах</i>	976,5	1 389,3	
<i>Поступления в 2002-2003 годах</i>	988,0	1 483,8	
<i>Объявленный взнос в 2004-2005 годах</i>	1 110,0	1 651,1	

Источник:

КБОООН: Решение 3/COP.3; решение 4/COP.4; решение 4/COP.5; решение 23/COP.6; ICCD/COP(6)/2/Add.1 и 5; проверенные финансовые ведомости, 2002-2003 годы.

РКИКООН: Решение 20/CP.5; решение 38/CP.7; решение 16/CP.9; FCCC/SBI/2002/10/Add.1; FCCC/SBI/2003/5; FCCC/SBI/2004/12/Add.2.

КБР: Решение V/22, UNEP/CBD/COP/5/23; решение VI/29, UNEP/CBD/COP/6/20; решение VII/34, UNEP/CBD/COP/7/21; UNEP/CBD/COP/7/2; финансовые ведомости КБР.

Примечания:

1. Двухгодичный бюджетный цикл КБР не увязан с циклами КБОООН и РКИКООН.
2. Совокупная потребность в ресурсах, т.е. до выделения дополнительного взноса правительством принимающей страны.
3. Включают в себя поступления по процентам и прочие поступления.
4. Добровольные взносы.

Приложение III

Штатное укомплектование секретариатов Рио-де-Жанейрских конвенций

	КБОООН	РКИКООН	КБР
	2004-2005 годы	2004-2005 годы	2005-2006 годы
<i>i) По утвержденному основному бюджету</i>			
ПГС	1	1	1
Д-2	0	4	0
Д-1	2	6	3
С-5	10	8	4
С-4	8	18	16
С-3	5	25	9
С-2	4	9	0
Всего сотрудников категории специалистов и выше	30	71	33
Всего сотрудников категории общего обслуживания	13	39,5	26
ИТОГО	43¹	110,5	59
<i>ii) Должности, финансируемые за счет средств на поддержку программ</i>			
Д-1	0	1	
С-5	2	1	
С-4 – С-2	1	8	
Всего сотрудников категории специалистов и выше	3	10	3
Всего сотрудников категории общего обслуживания	10	20	5
ИТОГО	13	30	8²

Источник:

КБОООН: ICCD/COP(6)11/Add.1 и 3.

РКИКООН: FCCC/CP/2003/6/Add.1; FCCC/SBI/2003/5.

КБР: UNEP/CBD/COP/7/10; UNEP/CBD/COP/7/21.

Примечания:

1. ...Пять из 43 должностей финансируются за счет средств на поддержку программ (1 С-5, 1 С-4 и 3 ОО).

2. 2003-2004 годы.

Приложение IV

Доступ к добровольному финансированию вне основных бюджетов в рамках Рио-де-Жанейрских конвенций¹

	КБОООН	РКИКООН	КБР
	<i>В тыс. долл. США</i>		
а) Фонд содействия участию	Целевой фонд для содействия участию представителей государств-сторон в работе сессий Конференции КБОООН (UVA)	Целевой фонд для содействия участию в процессе РКИКООН (FER)	Специальный целевой фонд добровольных взносов для содействия участию сторон в процессе осуществления Конвенции (BZ)
<i>Поступления в 2000-2001годах</i>	1 429,3	2 995,8	2 199,0
<i>Поступления в 2002-2003годах</i>	1 642,5	2 034,6	1 555,9
б) Фонд для дополнительных мероприятий	Целевой фонд для добровольного финансирования мероприятий в рамках КБОООН (UWA)	Целевой фонд для дополнительных мероприятий (FRA)	Специальный целевой фонд для дополнительных добровольных взносов в поддержку утвержденных мероприятий (BE)
<i>Поступления в 2000-2001годах</i>	7 092,3	5 873,3	3 703,6
<i>Поступления в 2002-2003годах</i>	7 116,8	7 371,5	3 445,8
с) Фонды принимающей страны	Целевой фонд для финансирования мероприятий по Конвенции, организуемых секретариатом КБОООН (BMA) (Боннский фонд)	Целевой фонд для специального годового взноса правительства Германии (FQA)	
<i>Поступления в 2000-2001годах</i>	923,6	3 286,7	
<i>Поступления в 2002-2003годах</i>	1 034,3	3 661,4	

Источник:

КБОООН: ICCD/COP(6)/2/Add.3 и 5; проверенные финансовые ведомости, 2002-2003 год.

РКИКООН: FCCC/SBI/2002/10/Add.1; FCCC/SBI/2004/12/Add.2.

КБР: Финансовые ведомости КБР.

Примечания:

¹ В таблицу не включены некоторые фонды, например Целевой фонд технического сотрудничества РКИКООН (FUA) (в 2000-2001 годах ФМПООН был выделен взнос в размере 1,5 млн. долл. США для осуществления проекта механизма чистого развития по Киотскому протоколу); временные ассигнования РКИКООН на цели Киотского протокола (5,5 млн. долл. США); и Общий целевой фонд КБР для оказания поддержки Сторонам, являющимся развивающимися странами, в решении вопросов биобезопасности (226 000 долл. США в 2005-2006 годах).

Приложение V

**Доступ к финансированию для представления национальных докладов
в соответствии с Рио-де-Жанейрскими конвенциями**

	<i>Год/период</i>	<i>Регион</i>	<i>Количество докладов</i>	<i>В среднем на один доклад долл. США</i>
КБОООН				
<i>Первый цикл представления докладов</i>	1999 год	Африка	42	11 325
	2000год	Азия/ЦВЕ	37	4 173
	2000 год	ЛАК	30	8 984
	1999-2000 годы	Все регионы	109	8 253
<i>Второй цикл представления докладов</i>	2002 год	Африка	48	6 098
	2002 год	Азия	44	4 738
	2002 год	ЛАК	33	5 485
	2002 год	ССМ, ЦВЕ	17	3 548
	2002 год	Все регионы	142	5 229
РКИКООН				
<i>Первый цикл представления докладов¹</i>	<i>По состоянию на 24 сентября 2004 года</i>	-	101	310 198
КБР				
<i>Третий цикл представления докладов²</i>	-	Все регионы	-	20 000

Сокращения:

ЦВЕ: Центральная и Восточная Европа, ЛАК: Латинская Америка и Карибский бассейн; ССМ: Северное Средиземноморье; ГЗЕДС: Группа западноевропейских и других стран.

Источник:

КБОООН: ICCD/COP(3)/5/Add.2 и 4; ICCD/COP(5)/2/Add.4; ICCD/COP(6)/2/Add.4.

РКИКООН: FCCC/SBI/2004/INF.11, приложения I и II.

КБР: UNEP/CBD/COP/7/17 и Add.3; данные Секретариата КБР.

Примечания:

¹ Каждая Сторона НП I должна представить свои первые сообщения в течение трех лет после вступления в силу Конвенции для этой Стороны или при наличии финансовых ресурсов (за исключением наименее развитых стран, которые могут делать это по своему усмотрению). По состоянию на 19 мая 2005 года было получено 124 первоначальных национальных сообщения. Представление вторых национальных сообщений находится на раннем этапе: по состоянию на октябрь 2004 года 52 страны выделили по 15 000 долл. США для проведения самооценки и 3 страны представили свои вторые национальные сообщения.

² Сторонам было предложено представить свои первые национальные доклады к 1 января 1998 года (на 30 сентября 2003 года представлено 133 доклада) и свои вторые национальные доклады к 15 мая 2001 года (на 31 октября 2003 года представлено 104 доклада). КБР проинформировала ОИГ о том, что, исходя из опыта, накопленного в ходе первого и второго циклов представления национальных докладов, Секретариат ГЭФ и учреждения-исполнители сообщили о том, что бюджет для представления третьего национального доклада будет составлять 20 000 долл. США, что является средним ориентировочным показателем.
