

**УПРАВЛЕНЧЕСКИЙ ОБЗОР ЭКОЛОГИЧЕСКОГО РУКОВОДСТВА
В СИСТЕМЕ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ**

Доклад подготовил

Таданори Иномата

Объединенная инспекционная группа

Женева, 2008 год



Организация Объединенных Наций

**УПРАВЛЕНЧЕСКИЙ ОБЗОР ЭКОЛОГИЧЕСКОГО РУКОВОДСТВА
В СИСТЕМЕ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ**

Доклад подготовил

Таданори Иномата

Объединенная инспекционная группа



Организация Объединенных Наций, Женева, 2008 год

РЕЗЮМЕ**Управленческий обзор экологического руководства в системе
Организации Объединенных Наций
JU/REP/2008/3**

ЦЕЛЬ: Укрепление общего руководства многосторонними экологическими соглашениями (МЭС) и их программной и административной поддержки организациями системы Организации Объединенных Наций на основе выявления мер, призванных способствовать более действенной координации, согласованности и синергизма между МЭС и системой Организации Объединенных Наций, тем самым увеличивая вклад системы Организации Объединенных Наций в дело выработки более комплексного подхода к международному экологическому руководству и управлению на национальном, региональном и международном уровнях.

Основные заключения и выводы

Рекомендации 2, 3, 5 и 9 настоящего доклада прямо адресованы директивным органам на предмет принятия решений.

Механизм руководства экологической деятельностью

- В настоящее время механизм международного руководства экологической деятельностью ослабляется институциональной фрагментацией и специализацией, а также отсутствием целостного подхода к экологическим проблемам и устойчивому развитию. Дублирование и фрагментация работы организаций системы Организации Объединенных Наций обусловлены прежде всего тем, что в их программах работы нет четкого разграничения охраны окружающей среды и устойчивого развития, а также отсутствием единых рамок стратегического планирования.
- Организации системы Организации Объединенных Наций четко не определили своих функций в рамках системы руководства, нацеленной на включение охраны окружающей среды в процесс экономического и социального развития и учет экологических факторов в политике устойчивого развития. Кроме того, ими не налажены практические связи, с одной стороны, между разработкой программ развития и, с другой стороны, программами содействия соблюдению норм и формированию потенциала в целях охраны окружающей среды в развивающихся странах. Структуры, занимающиеся осуществлением оперативных программ в целях развития, увеличили помощь, связанную с окружающей средой, включая формирование нормативного потенциала на местах, так и не наладив реальное взаимодействие с МЭС. В свою очередь МЭС не имеют надлежащего финансирования своих программ содействия соблюдению норм и формированию потенциала в развивающихся странах. Руководству экологической деятельностью будет способствовать установление Генеральной Ассамблеей четкого разделения труда между учреждениями по вопросам развития, ЮНЕП и МЭС с указанием их соответствующих областей и видов нормативной деятельности и оперативной деятельности по формированию потенциала в целях охраны окружающей среды и развития (см. рекомендацию 1).
- В настоящее время не имеется какой-либо единой системы стратегического планирования, охватывающей всю систему Организации Объединенных Наций: четырехлетний среднесрочный план Организации Объединенных Наций перестал служить политическим ориентиром для системы Организации Объединенных Наций после принятия Генеральной Ассамблеей своего решения в 1999 году, ЮНЕП утратила свой эффективный инструмент

координации планирования и составления программ после упразднения в 1999 году ее Общесистемной среднесрочной программы по окружающей среде (ОССПОС), а ее среднесрочная стратегия на 2010-2013 годы не является общесистемным инструментом. Результат усугубляется дублированием и параллелизмом программ и ресурсов. Генеральной Ассамблее следует рассмотреть возможность повышения уровня Стратегических рамок Организации Объединенных Наций и Среднесрочной стратегии ЮНЕП до уровня общесистемных документов, чтобы сделать возможной увязку стратегических целей организаций, занимающихся вопросами экологии, в едином механизме руководства деятельностью в области устойчивого развития и окружающей среды (**см. рекомендации 2 и 3**).

- Большинство управляемых ЮНЕП/Организацией Объединенных Наций МЭС имеют отдельные секретариаты. Такая практика достаточно необычна в свете существующих организационных механизмов многосторонних конвенций в системе Организации Объединенных Наций. В этой связи следует отметить, что специализированные учреждения осуществляют более действенное руководство своим конвенциями в рамках своих регулярных программ работы. Чтобы избежать дальнейшего появления все новых секретариатов МЭС, Генеральному секретарю следует представить Генеральной Ассамблее через СУ/ГФОСМ предложение относительно механизмов, с помощью которых государства-члены могли бы более действенным образом разрабатывать многосторонние экологические договоры и осуществлять комплексное руководство ими, не создавая новых независимых секретариатов (**см. рекомендацию 4**).
- Хотя в соответствии с Картахенским пакетом ЮНЕП получила мандат рассматривать эффективность МЭС, ею не выработаны конкретные механизмы и не создана база для выполнения этого мандата. Ее различные инициативы по созданию синергизмов и устранению несоответствий между МЭС на основе сложных рабочих договоренностей оказались дорогостоящими. Генеральной Ассамблее следует поддержать СУ/ГФОСМ ЮНЕП в проведении им своего регулярного рассмотрения эффективности осуществления всех МЭС, находящихся в ведении системы Организации Объединенных Наций, в соответствии с Картахенским пакетом (**см. рекомендацию 5**).

Рамки управления

- На уровне стран и регионов экологические соображения и соблюдение МЭС по-прежнему должны быть увязаны с помощью процессов ОСО/РПООНПР в рамках стратегий развития развивающихся стран. В этой связи Генеральному секретарю следует представить Генеральной Ассамблее на рассмотрение и утверждение руководящие принципы создания национальных и, при необходимости, региональных платформ политики охраны окружающей среды и устойчивого развития, которые могли бы помочь государствам-членам координировать политику между соответствующими заинтересованными сторонами по вопросам комплексного осуществления МЭС в контексте процессов ОСО и РПООНПР (**см. рекомендацию 6**).
- Межучрежденческими органами не создано механизма обмена информацией по множеству экологических проектов, осуществляемых учреждениями и другими организациями системы Организации Объединенных Наций. Методы управления, ориентированного на результаты (УОР), еще не внедрены в масштабах всей системы. В качестве председателя Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций Генеральному секретарю следует поощрять разработку этими учреждениями и организациями совместных программ и проектов на основе создания совместного общесистемного механизма планирования, основанного на УОР и подкрепляемого перечнем экологических инициатив и действующих лиц, который послужит инструментом предварительных консультаций о

согласовании программ и установлении приоритетов использования ресурсов в рамках системы Организации Объединенных Наций (см. **рекомендацию 7**).

- Создание ряда новых финансовых механизмов для МЭС не привело к реформированию ЮНЕП своей системы финансирования. Финансирование на цели соблюдения МЭС часто непредсказуемо и неадекватно. Кроме того, принцип финансирования "дополнительных расходов" на охрану окружающей среды, закрепленный в Монреальском протоколе и конвенциях Рио-де-Жанейро, подвергся эрозии. Опираясь на исследование Генерального секретаря (см. **рекомендацию 8**), Генеральной Ассамблее следует вновь определить масштабы и цель дополнительных расходов в рамках существующих финансовых механизмов МЭС с учетом взаимосвязи между этими финансовыми механизмами и средствами, выделенными для устойчивого развития (см. **рекомендацию 9**). Это необходимо для того, чтобы обеспечить удовлетворение этими механизмами потребностей развивающихся стран в области соблюдения, а также для распространения охвата Глобального экономического фонда на новые МЭС.
- Задержки выполнения административных решений по осуществлению обязательств Конференций Сторон (КС) МЭС достигли вызывающего тревогу уровня. Такое положение дел вызвано отсутствием в комплексной системе управленческой информации (ИМИС) легкодоступной бюджетной информации; недостаточной интеграцией административной и программной поддержки МЭС ЮНЕП и Отделением Организации Объединенных Наций в Найроби (ЮНОН); тем, что не было привлечено интереса базирующихся в Женеве МЭС к Центру административной поддержки (ЦАП) ЮНЕП; а также неадекватным распределением и использованием затрат на поддержку программ между МЭС. Кроме того, не сбалансировано географическое распределение сотрудников в экологическом секторе. На основе предложений ЮНЕП и в консультации с секретариатами МЭС Генеральному секретарю следует проанализировать и определить схему четкого делегирования полномочий, разделения функций и ролей соответствующих подразделений, осуществляющих административное, финансовое и кадровое обслуживание КС (см. **рекомендацию 10**), а также рассмотреть и улучшить географическое распределение персонала (см. **рекомендацию 11**). Кроме того, Генеральному секретарю следует повысить прозрачность использования ресурсов на покрытие расходов на поддержку программ, удерживая их с МЭС в сумме фактически понесенных расходов. Кроме того, эти ресурсы следует объединить в едином бюджете административной поддержки МЭС (см. **рекомендацию 12**).

СОДЕРЖАНИЕ

		<i>Стр.</i>
	РЕЗЮМЕ	iii
	СОКРАЩЕНИЯ	vii
<i>Глава</i>		<i>Пункты</i>
I.	ВВЕДЕНИЕ	1 - 10 1
II.	ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ РУКОВОДСТВО	11 - 66 3
	A. История вопроса.....	11 - 20 3
	B. Структура экологического руководства в системе Организации Объединенных Наций	21 - 36 5
	C. Составление повестки дня на основе научных оценок	37 - 41 10
	D. Руководство многосторонними экологическими соглашениями.....	42 - 66 11
III.	МЕХАНИЗМ УПРАВЛЕНИЯ	67 - 133 16
	A. Механизм рационального природоиспользования на страновом и региональном уровне	69 - 84 17
	B. Механизм рационального природопользования на глобальном уровне	85 - 99 19
	C. Финансовое обеспечение и финансирование	100 - 117 23
	D. Административные услуги, предоставляемые многосторонним экологическим соглашениям.....	117 - 133 28
IV.	ЗАМЕЧАНИЯ, КАСАЮЩИЕСЯ БУДУЩИХ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ МЕХАНИЗМОВ	134 - 138 33
ПРИЛОЖЕНИЯ		
I.	Перечень глобальных многосторонних экологических соглашений.....	35
II.	Финансовые ресурсы для многосторонней экологической деятельности - 2000-2005 годы	39
III.	Разрозненная структура экологического руководства.....	41
IV.	Гендерное и географическое распределение персонала ЮНЕП, МЭС и Многостороннего фонда.....	42
V.	Общий анализ действий, которые должны быть предприняты участствующими организациями по рекомендациям ОИГ	44

СОКРАЩЕНИЯ

ВМО	Всемирная метеорологическая организация
ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения
ВПП	Всемирная продовольственная программа
ГРООН	Группа развития Организации Объединенных Наций
ГРП	Группа по рациональному природопользованию
ГТОЭО	Группа по техническому обзору и экономической оценке
ГЭФ	Глобальный экологический фонд
ИМИС	Комплексная система управленческой информации
ИМО	Международная морская организация
КБООН	Конвенция Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием
КБР	Конвенция о биологическом разнообразии
ККАБВ	Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам
КМВ	Конвенция по мигрирующим видам
КМПООН	Конвенция Организации Объединенных Наций по морскому праву
КС	Конференция Сторон
КСР	Координационный совет руководителей
КУР	Комиссия по устойчивому развитию
МАГАТЭ	Международное агентство по атомной энергии
МГИК	Межправительственная группа по изменению климата
МОД	меморандум о договоренности
МОТ	Международная организация труда
МСФ	Многосторонний фонд для осуществления Монреальского протокола
МЭС	многосторонние экологические соглашения
НПО	неправительственные организации
ОССПОС	общесистемная среднесрочная программа по окружающей среде
ОСО	общая страновая оценка
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
РКИКООН	Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата
РПООНПР	Рамочная программа Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития
СГООН	страновая группа Организации Объединенных Наций
СИТЕС	Конвенция о международной торговле находящимися под угрозой исчезновения видами дикой флоры и фауны
СПМРХВ	Стратегический подход к международному регулированию химических веществ
СС	Совещание Сторон
СУ/ГФОСМ	Совет управляющих/Глобальный форум по окружающей среде на уровне министров
УКГВ	Управление по координации гуманитарных вопросов
УСВН	Управление служб внутреннего надзора
ФАО	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций
ФООНЛ	Фонд Организации Объединенных Наций по лесам
ЦРТ	Цели развития Декларации тысячелетия
ЮНЕП	Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде
ЮНЕСКО	Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры
ЮНИДО	Организация Объединенных Наций по промышленному развитию
ЮНИСЕФ	Детский фонд Организации Объединенных Наций
ЮНОГ	Отделение Организации Объединенных Наций в Женеве
ЮНОН	Отделение Организации Объединенных Наций в Найроби

I. ВВЕДЕНИЕ

A. Общие сведения

1. Принимая решение о проведении этого обзора, Объединенная инспекционная группа (ОИГ) приняла к сведению пожелания секретариатов Организации Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО) и ЮНЕП в отношении программы работы Группы на 2006 год.
2. В соответствии с итоговым документом Всемирного саммита 2005 года¹ Генеральная Ассамблея начала неофициальный процесс консультаций по организационной структуре природоохранной деятельности Организации Объединенных Наций. Кроме того, в апреле 2007 года Генеральный секретарь представил на рассмотрение Генеральной Ассамблеи и соответствующих межправительственных органов системы Организации Объединенных Наций доклад Группы высокого уровня по вопросу о слаженности в системе Организации Объединенных Наций применительно к развитию гуманитарной помощи и окружающей среде, озаглавленный "Единство действий"².
3. В рамках своих рекомендаций по совершенствованию структуры ЮНЕП и наделению ее реальными полномочиями на то, чтобы выступать в качестве разработчика экологической политики Организации Объединенных Наций, и по повышению эффективности деятельности системы Организации Объединенных Наций в экологической сфере Группа высокого уровня рекомендовала, чтобы Генеральный секретарь поручил провести независимую оценку того, как современная система Организации Объединенных Наций обеспечивает международное руководство охраной окружающей среды.

B. Сфера охвата доклада

4. В настоящем докладе международное руководство деятельностью в области окружающей среды включает следующие элементы: а) согласованное принятие решений и установление целей международной экологической политики между различными экологическими соглашениями и учреждениями, б) институциональная архитектура осуществления и координации экологической политики и решений, в) руководство осуществлением и практическим выполнением политики и решений и г) координация действенного осуществления решений в области международного экологического руководства на уровне стран³.
5. В этом обзоре ОИГ будут проанализированы ключевые области экологического руководства и управления в системе Организации Объединенных Наций с уделением основного внимания общесистемному обеспечению программной и административной поддержки многосторонним экологическим соглашениям (МЭС), в частности услугам общей поддержки. Доклад будет охватывать следующие темы:

¹ См. резолюцию 60/1 Генеральной Ассамблеи от 16 сентября 2005 года.

² A/61/583 и A/61/836.

³ На основе определения международного экологического руководства, согласованного на консультативном совещании МЭС по вопросу МЭР 12 апреля 2001 года (подробнее см. UNEP/IGM/2/INF/3).

- соответствующие принципы, политика и механизмы экологического руководства для обеспечения синергизма между МЭС и другими организациями, занимающимися работой по экологическому направлению;
- управленческий механизм финансирования, управления ресурсами и межучрежденческой координации экологической деятельности;
- выдвижение охраны окружающей среды на первый план, в том числе на основе осуществления МЭС на уровне стран, в частности в контексте процессов общей страновой оценки (ОСО) и Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития (РПООНПР).

С. Методология

6. В соответствии с внутренними стандартами и руководящими принципами ОИГ, а также ее внутренними процедурами работы методология, использовавшаяся при подготовке настоящего доклада, предусматривала проведение предварительного обзора, рассылку анкет, проведение бесед и углубленный анализ. Подробные анкеты были разосланы всем участвующим организациям, а также секретариатам ряда МЭС и другим организациям и структурам (Университету Организации Объединенных Наций, Колледжу персонала системы Организации Объединенных Наций, Глобальному экологическому фонду, Всемирной торговой организации, Всемирному банку и Международному фонду сельскохозяйственного развития).

7. На основе полученных ответов инспектором были проведены беседы с должностными лицами участвующих организаций. Он также запросил мнения ряда других международных организаций, неправительственных организаций (НПО) и представителей государств-членов. Участвующим организациям было предложено высказать свои замечания по проекту доклада, которые были приняты во внимание при подготовке его окончательного варианта.

8. В соответствии с пунктом 2 статьи 11 статута ОИГ настоящий доклад был доработан после консультаций между инспекторами, чтобы взвесить предлагаемые выводы и рекомендации с учетом коллективного мнения группы.

9. Для облегчения работы с докладом, а также выполнения его рекомендаций в приложении 5 содержится таблица с указанием того, представляется ли этот доклад соответствующим организациям для принятия мер или для информации и изучения. В таблице выделяются рекомендации, актуальные для каждой организации, и указывается, требуется ли для их выполнения решение директивного или руководящего органа, или же меры по ним могут быть приняты ее исполнительным главой.

10. Инспектор хотел бы выразить свою признательность всем, кто оказал ему содействие при подготовке настоящего доклада, в частности тем, кто принял участие в беседах и с такой готовностью поделился своими знаниями и опытом.

II. ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ РУКОВОДСТВО

A. История вопроса

11. Конференция Организации Объединенных Наций по проблемам окружающей человека среды, состоявшаяся в 1972 году в Стокгольме, стала первой попыткой решения проблемы глобальной окружающей среды и ее связи с развитием. На ней была принята Декларация принципов и План мероприятий в отношении окружающей человека среды. В своей резолюции 2997 (XXVII) от 15 декабря 1972 года Генеральная Ассамблея учредила Программу Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП) и ее Совет управляющих из 58 членов, избираемых Ассамблеей. Ассамблея уполномочила Совет управляющих "осуществлять содействие международному сотрудничеству в области окружающей среды и представлять по мере необходимости рекомендации относительно проводимой с этой целью политики, а также предоставлять общие указания относительно направления и координации программ по окружающей среде в системе Организации Объединенных Наций". Этой резолюцией был также создан Фонд окружающей среды для удовлетворения потребностей в действенной координации осуществления международных экологических программ не только организациями системы Организации Объединенных Наций, но и "другими международными организациями". Она также наделила Директора-исполнителя ЮНЕП широкими полномочиями по координации экологических

12. В момент ее создания ЮНЕП располагала внушительной общесистемной базовой структурой руководства деятельностью, поддерживаемой различными координационными органами⁴ и единым инструментом планирования - Общесистемной среднесрочной программой по окружающей среде (ОССПОС). Однако эти механизмы были упразднены ввиду последующей эволюции масштабов и характера экологических проблем.

13. В послестокгольмские годы системой Организации Объединенных Наций были разработаны основные принципы и политика решения широкого круга международных экологических проблем и создана нормативная основа руководства экологической деятельностью как внутри системы Организации Объединенных Наций, так и по линии МЭС. Конференция Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию (ЮНСЕД) 1992 года, получившая также название Встречи на высшем уровне "Планета Земля", приняла Повестку дня на XXI век и Рио-де-Жанейрскую декларацию, в которых содержался план предупредительных мер контроля, основанных на научных оценках, и принципы общей, но дифференцированной ответственности в деле охраны глобальной окружающей среды, а также покрытия дополнительных расходов⁵ на меры контроля международным сообществом. Многие из Рио-де-Жанейрских принципов восходят к Монреальскому протоколу по веществам, разрушающим озоновый слой, 1989 года. Встреча "Планета Земля" также предоставила возможность инициирования и подписания трех глобальных экологических конвенций⁶,

⁴ Совет по координации деятельности в области окружающей среды (СКОС), на смену которому пришли официальные представители по экономическим вопросам (ОПЭВ), Межучрежденческая координационная группа по экологическим вопросам (МУКГЭВ) и Межучрежденческий комитет по устойчивому развитию (МУКУР).

⁵ Изменение общей суммы расходов в результате осуществления дополнительных мер по охране окружающей среды.

⁶ Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата (РКИКООН), Конвенция о биологическом разнообразии (КБР) и Конвенция Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием в тех странах, которые испытывают серьезную засуху и/или опустынивание, особенно в Африке (КБООН).

составленных по типу Монреальского протокола, а также дала толчок разработке других экологических правовых актов.

14. Все больше внимания, в частности, к проблеме устойчивого развития и появление все новых экологических инициатив и их фрагментация вызвали эрозию общего мандата ЮНЕП в вопросах экологического руководства. Возникла институциональная фрагментация и дублирование политики и деятельности многочисленных экологических инициатив, появившихся после встреч на высшем уровне "Планета Земля" в 1992 и 2002 годах. Продолжающееся ухудшение общего состояния глобальной окружающей среды и растущее внимание к проблемам устойчивого развития обусловили появление Комиссии по устойчивому развитию (КУР), многочисленных многосторонних экологических соглашений (МЭС), Многостороннего фонда для осуществления Монреальского протокола и Глобального экологического фонда, а также к растущему участию международных организаций и двусторонних доноров в укреплении норм и институтов финансирования, выделении средств и в создании потенциала в экологической области (см. приложение III).

15. Усиление озабоченности продолжающейся деградацией окружающей среды побудило Генеральную Ассамблею одобрить создание Специальной комиссии по окружающей среде и развитию в 1983 году⁷. Комиссии предстояло выработать новый подход к международному сотрудничеству в области развития и окружающей среды на основе "устойчивого развития", определяемого как развитие, "отвечающее потребностям нынешнего поколения, не лишая будущие поколения возможности удовлетворять свои потребности". Ее доклад ("доклад Брундтланд")⁸ стал катализатором Встречи "Планета Земля" 1992 года.

16. В рамках своей программы реформ 1997 года⁹ Генеральный секретарь созвал Целевую группу по окружающей среде и населенным пунктам для решения задач достижения устойчивого равновесия между экономическим ростом, социальной справедливостью и сохранением окружающей среды, также преодоления распространения и фрагментации экологических инициатив. Наиболее весомые итоги реформы, предложенной Целевой группой, - одобрение Генеральной Ассамблеей создания Совета управляющих/Глобального форума по окружающей среде на уровне министров (СУ/ГФОСМ), который предстояло созвать на специальной сессии Совета управляющих ЮНЕП, для рассмотрения важных проблем экологической политики, а также межучрежденческой Группы по рациональному природопользованию (ГРП), подотчетной Совету управляющих.

17. В 2000 и 2002 годах ГФОСМ принял сначала Декларацию Мальмё, а затем Картахенский пакет¹⁰ об укреплении экологического руководства на основе работы Межправительственной группы открытого состава министров или их представителей по международному экологическому руководству. Картахенский пакет включал в себя рекомендации о расширении возможностей ЮНЕП по наращиванию синергизмов между МЭС путем периодического анализа эффективности МЭС СУ/ГФОСМ и усиления координации экологической политики в рамках всей системы Организации Объединенных Наций на основе работы ГРП.

18. Всемирная встреча на высшем уровне по устойчивому развитию (ВВУР), состоявшаяся в Йоханнесбурге в 2002 году, одобрила Картахенский пакет. Она также вновь заявила о

⁷ Резолюция 38/161 Генеральной Ассамблеи от 19 декабря 1983 года.

⁸ A/42/427, приложение.

⁹ A/51/1950.

¹⁰ Решение SS.VII/1 СУ/ГФОСМ ЮНЕП о международном экологическом руководстве.

приверженности международного сообщества делу устойчивого развития на основе увязки трех взаимосвязанных и усиливающих друг друга опор устойчивого развития: экономического развития, социальной справедливости и охраны окружающей среды. Сфера действия руководства была расширена Встречей далеко за пределы сферы ведения ЮНЕП, что существенно затруднило для ЮНЕП координацию многосторонней политики и решений.

19. Тем не менее многочисленные резолюции Генеральной Ассамблеи и Экономического и Социального Совета, в особенности резолюция S-19/2 Генеральной Ассамблеи от 28 июня 1997 года, устанавливают, что благое правление применительно к устойчивому развитию состоит из выверенных стратегий улучшения перспектив экономического роста и занятости при одновременной охране окружающей среды. В Картахенском пакете также было заявлено, что успешное экологическое руководство требует включения целей охраны окружающей среды в политику развития и экономическую политику на основе выработки целостной общесистемной политики и механизма управления ресурсами при посредстве СУ/ГФОСМ ЮНЕП. На Всемирной встрече было подчеркнуто, что Генеральной Ассамблее следует задавать общее направление политики по осуществлению Повестки дня на XXI век на основе интеграции трех элементов устойчивого развития сбалансированным образом при использовании содействия Экономического и Социального Совета и КУР при возложении на ПРООН задачи практического поощрения такой интеграции на местах.

20. Таким образом, в системе Организации Объединенных Наций существует концептуальный консенсус по поводу целей и масштабов экологического руководства и связи между устойчивым развитием и охраной окружающей среды, а также того, что должно быть сделано учреждениями для их достижения на практике.

В. Структура экологического руководства в системе Организации Объединенных Наций

21. Как отмечалось выше, в итоговых документах Всемирной встречи "Планета Земля" - Рио-де-Жанейрской декларации, Повестке дня на XXI век¹¹ и Картахенском пакете - разработаны основные принципы и политика решения широкого круга международных экологических проблем и создания нормативно-правовой основы для экологического руководства как в системе Организации Объединенных Наций, так и в МЭС. Следует дать ответ на два основных вопроса.

1. Как структура экологического руководства, определенная на Рио-де-Жанейрской и Йоханнесбургской встречах, способна содействовать устойчивому развитию?

22. Структура экологического руководства, определенная Рио-де-Жанейрской и Йоханнесбургской встречами, обеспечивается ЮНЕП, МЭС и организациями по вопросам развития и включает оценку и разработку политики, а также осуществление проектов на уровне стран. Ознакомившись с результатами системного анализа¹², проведенного для ЮНЕП консультационной фирмой, инспектор отмечает, что структура руководства состоит из цепи этапов а) оценки состояния окружающей среды, б) разработки международной политики, с) разработки МЭС, d) осуществления политики, е) оценки политики, f) обеспечения осуществления, и g) устойчивого развития. Традиционно ЮНЕП сосредоточивала свое внимание на нормативной роли вовлеченности на первых трех этапах.

¹¹ В Повестке дня на XXI век определяются программы действий в четырех разделах: а) социальные и экономические аспекты, б) сохранение и ресурсы для развития, с) укрепление роли основных групп и д) средства осуществления.

¹² Dalberg, Operationalizing the Bali Plan, UNEP, Final Draft, 28 March 2006, P. 6.

Этапы d)-f) охватываются МЭС, а этап устойчивого развития предполагает участие организаций по вопросам развития, таких, как ПРООН и Всемирный банк.

23. Тем не менее обрисованная выше система экологического руководства на практике не реализована ни на нормативном, ни на практическом уровнях в силу размытого разграничения между устойчивым развитием и охраной окружающей среды. В ходе бесед инспектор отметил, что у его собеседников имелись трудности в том, что касается разграничения и координации устойчивого развития и охраны окружающей среды в их программах работы. Такие затруднения обусловлены рядом фактов.

24. Во-первых, разработка механизма экологического руководства такими координирующими форумами, как ПРООН/ГФОСМ, КУР, Экономический и Социальный Совет и Генеральная Ассамблея имеют низкую актуальность для организаций с конкретными и секторальными функциями экологического плана. Например, главный интерес участников МЭС связан с соблюдением мер экологического контроля, а не с целостным подходом к экологическому руководству.

25. Во-вторых, сотрудники организаций по вопросам развития, с которыми были проведены беседы, считают, что в свете их главной задачи по содействию росту и уменьшению бедности экологическая деградация как одно из следствий бедности может быть обращена вспять в результате искоренения бедности. Хотя они ставят ту цель, чтобы их деятельность соответствовала экологическим нормам, инспектор увидел мало признаков сознательных усилий по выдвиганию соблюдения МЭС на передний план их оперативной деятельности¹³. Например, экологическая деятельность координаторов по окружающей среде ПРООН в страновых отделениях в основном связана с осуществлением программы работы ГЭФ и достижением целей развития Декларации тысячелетия (ЦРТ), а не с осуществлением МЭС.

26. В-третьих, когда международные организации по вопросам развития налаживают оказание помощи развивающимся странам в достижении ЦРТ по устойчивому развитию, они часто наращивают помощь экологического профиля в вопросах создания нормативного потенциала без достаточной координации с программами помощи МЭС, касающимися соблюдения договоров. Наоборот, большинство МЭС не имели возможности обеспечить надлежащее финансирование не только своих программ содействия соблюдению норм и формированию нормативного потенциала, но и связанной с этим социально-экономической помощи на основе совместного финансирования со стороны структур помимо МЭС.

27. В-четвертых, усилия ПРООН и МЭС по обеспечению учета экологических соображений в процессе устойчивого развития на оперативном уровне не предпринимаются в контексте процессов ОСО/РПОНПР (подробнее см. в главе III.A ниже). Их компетентность и возможности по проведению оперативной деятельности на местах ограничены¹⁴.

28. Помощь в наращивании потенциала, предоставляемая Многосторонним фондом для осуществления Монреальского протокола (МСФ), - исключительный, однако реальный пример модели финансового механизма, полностью покрывающего дополнительные расходы нормотворческой деятельности в отличие от финансирования развития при одновременном

¹³ Примеры таких усилий - борьба с бедностью, начатая Всемирным банком, Инициатива по борьбе с бедностью и охране окружающей среды, Совместная инициатива по изменению климата и Партнерство по химическим веществам ПРООН и ЮНЕП.

¹⁴ См. пункт 79.

успешном включении экологической деятельности в более широкие рамки устойчивого развития на местах.

29. В 2000-2006 годах расходы учреждений по вопросам развития на оперативную деятельность, связанную с окружающей средой, росли быстрее, чем расходы ЮНЕП и МЭС на нормативную деятельность по охране окружающей среды (см. вставку ниже). Кроме того, такая помощь экологического профиля непредсказуема и зависит от воли доноров, отражая самые разнообразные цели и приоритеты в области развития. Если не будет установлено более четких связей между нормативной и оперативной деятельностью в области окружающей среды, дублирование работы будет продолжаться и дальше.

Расходы на нормативную и оперативную деятельность в области окружающей среды в системе Организации Объединенных Наций (млн. долл. США)			
	1993	2000	2006
I. Нормативная деятельность			
Деятельность фондов ЮНЕП	89,8	139,8 (6.5%)	132,5(-0.9%)**
Все расходы управляемых ЮНЕП/ПРООН МЭС***			
Все расходы управляемых ЮНЕП/ПРООН МЭС***	6,8	45,0 (3,0%)	78,3 (9,7%)
II. Оперативная деятельность			
Оперативная деятельность в целях развития по экологическим вопросам, осуществляемая помимо ЮНЕП*	149,4	176,7 (2,4%)	332,7 (10,6%)
Оперативная деятельность в целях развития системы ООН	5 153.3	6 494 (3,4 %)	16 368,4 (16,7%)
* Осуществляемая ПРООН, ЮНИСЕФ и специализированными учреждениями.			
** Проценты в скобках показывают годовой прирост.			
*** Основная деятельность.			
<i>Источники:</i> Применительно к оперативной деятельности - A/61/77-E/2006/59 и A/63/71-E/2008/46;			
Применительно к нормативной деятельности: в 1993 и 2000 годам - финансовые доклады и ревизованные отчеты в докладах Комиссии ревизоров (например, A/49/5/Add.6 - A/63/5/Add.6) и A/61/203 по РККОООН; применительно к 2006 году - доклады об исполнении бюджета соответствующих организаций.			

30. Нынешняя структура международного экологического руководства подрывается отсутствием целостного подхода к экологическим проблемам, а также недостаточно четкими оперативными связями между помощью развитию, с одной стороны, и помощью в соблюдении и в формировании потенциала охраны окружающей среды в развивающихся странах - с другой. Недостаточность разграничения функций и координации между устойчивым развитием и охраной окружающей среды в программах работы организаций системы Организации Объединенных Наций - одна из серьезных причин дублирования и фрагментации их работы, с чем предстоит разобраться государствам-членам. Сознавая необходимость такого разграничения и координации, а также указанных выше оперативных

связей, Генеральному секретарю следует оказывать помощь государствам-членам в определении разделения труда между учреждениями по вопросам разделения МЭС с указанием их соответствующих областей и видов нормативной и оперативной деятельности по формированию потенциала, защиты окружающей среды и устойчивого развития.

Ожидается, что осуществление рекомендаций 1-3 ниже повысит общую эффективность экологического руководства в системе Организации Объединенных Наций.

Рекомендация 1

Генеральному секретарю следует представить на рассмотрение Генеральной Ассамблеи через Совет управляющих/Глобальный форум по окружающей среде на уровне министров ЮНЕП четкое понимание разделения труда между учреждениями по вопросам развития ЮНЕП и МЭС с указанием соответствующих областей и видов нормативной и оперативной деятельности по формированию потенциала применительно к охране окружающей среды и устойчивому развитию.

2. Как стратегические цели охраны окружающей среды и устойчивого развития могут быть включены в общесистемный, ориентированный на результаты механизм управления программами и ресурсами?

31. Препятствия для такого механизма трояки.

32. Во-первых, не имеется единого стратегического механизма, охватывающего всю систему Организации Объединенных Наций: в 1998 году Генеральная Ассамблея постановила, что четырехлетний среднесрочный план Организации Объединенных Наций в дальнейшем не будет служить ориентиром политики системы Организации Объединенных Наций¹⁵, а пришедший ему на смену документ - Стратегические рамки на периоды 2008-2009 годов¹⁶ и 2010-2011 годов¹⁷ не является общесистемным документом. Соответственно ОССПОС как неотъемлемая часть Среднесрочного плана потеряла свой общесистемный охват. Нынешняя среднесрочная стратегия ЮНЕП на 2010-2013 годы¹⁸, которая служит ее собственным инструментом оценки, также не является общесистемным документом.

33. Во-вторых, как показывает анализ исполнения программ Организации Объединенных Наций в двухгодичный период 2004-2005 годов¹⁹, схожие мероприятия осуществлялись по бюджетным разделам устойчивого развития и окружающей среды под девизом интеграции окружающей среды в устойчивое развитие или интеграции экологического аспекта устойчивого развития в процесс развития. Оба эти раздела охватывают секторальные проблемы окружающей среды, указанные в Повестке дня на XXI век, такие, как океаны и моря, пресная вода, землепользование, леса, биоразнообразие, химические вещества, опасные отходы, загрязнение воздуха и устойчивое использование энергетических и других ресурсов.

¹⁵ См. резолюцию 53/207 Генеральной Ассамблеи от 18 декабря 1998 года и A/53/133.

¹⁶ A/61/6.

¹⁷ A/63/6.

¹⁸ UNEP/GCSS/X/8.

¹⁹ A/61/64.

34. В-третьих, структуры системы Организации Объединенных Наций неоднократно запрашивали дублирующие ресурсы, в частности в экологических секторах, не обосновывая свои запросы в рамках общесистемного стратегического планирования. Так, по пересмотренной смете регулярного бюджета на период 2008-2009 годов Генеральный секретарь запросил дополнительные должности для укрепления возможностей координации и оценки в различных департаментах и региональных комиссиях в областях изменения климата и устойчивого развития, однако не представил подробных сведений о механизмах координации с другими структурами системы, осуществляющими связанные с этим мандаты²⁰.

35. Повышение статуса Стратегических рамок Организации Объединенных Наций до уровня документа, устанавливающего долгосрочные цели, а Среднесрочной стратегии ЮНЕП - до общесистемного документа позволит включить стратегические цели занимающихся экологическими вопросами организаций в единую структуру руководства в области устойчивого развития и окружающей среды. Для этого следует рассмотреть возможность включения в Стратегические рамки Организации Объединенных Наций в качестве первой части общего плана, отражающего долгосрочные цели Организации, общесистемную ориентацию политики охраны окружающей среды и устойчивого развития систем Организации Объединенных Наций начиная с периода 2012-2013 годов. В случае принятия такого решения Генеральной Ассамблее следует просить Генерального секретаря представить ей проект общесистемных направлений после межучрежденческих консультаций по линии КСР.

36. В то же время, опираясь на опыт, полученный ОССПОС, Генеральной Ассамблее следует предоставить возможность Совету управляющих/Глобальному форуму по окружающей среде на уровне министров ЮНЕП принимать Среднесрочную стратегию ЮНЕП в качестве средства планирования экологической деятельности в системе Организации Объединенных Наций и неотъемлемой части Стратегических рамок.

Рекомендация 2

Генеральной Ассамблее следует рассмотреть возможность включения общесистемных направлений политики охраны окружающей среды и устойчивого развития системы Организации Объединенных Наций в Стратегические рамки Организации Объединенных Наций для плана по программам на двухгодичный период, и в случае принятия такого решения ей следует просить Генерального секретаря подготовить такие общесистемные направления для их утверждения по линии Координационного совета руководителей.

Рекомендация 3

Генеральной Ассамблее следует также принять решение уполномочить Совет управляющих/Глобальный форум по окружающей среде на уровне министров ЮНЕП принимать Среднесрочную стратегию ЮНЕП в качестве общесистемного документа, являющегося составной частью Стратегических рамок Организации Объединенных Наций.

²⁰ A/62/7/Add.40, доклад ККАБВ и A/62/708.

С. Составление повестки дня на основе научных оценок

Роль независимых оценок

37. МЭС, организации системы Организации Объединенных Наций, НПО и другие заинтересованные стороны рассматривают широкий круг текущих и вновь появляющихся экологических проблем по линии своих научно-технических органов. Эти органы призваны давать независимые и представительные мнения эпистемологических сообществ, специализированных учреждений и НПО всего мира, а их оценки составляют основу разработки повестки дня в области окружающей среды.

38. Примером такого рода служит Монреальский протокол. Его группы экспертов взаимодействуют с исследовательскими учреждениями всего мира. Их совместные оценки во многом беспристрастны и служат объективной основой для переговоров участников. В соответствии со статьей 6 Протокола стороны могут рассматривать возможность внесения поправок и изменений в меры по ограничению озоноразрушающих веществ только на основе рекомендаций соответствующей группы экспертов. Совещание договаривающихся сторон приняло ту же практику решения новых проблем и принятия решений о пополнении МСФ на основе предложений его экспертов.

39. В отличие от групп Монреальского протокола и других традиционных независимых научно-технических органов научные органы, созданные в рамках МЭС, обычно состоят из экспертов, назначаемых правительствами или КС. Некоторые из этих экспертов привлекаются в качестве консультантов секретариатов и поэтому не являются полностью независимыми. В редких случаях выводы научных органов, образованных в рамках других МЭС, представляют собой единственную основу решений сторон.

Конфликт интересов и отбор экспертов

40. Научно-технические органы, создаваемые в рамках МЭС, обычно состоят из назначаемых правительствами экспертов, расходы которых на участие в совещаниях обычно покрываются их работодателями и правительствами или специальным добровольным фондом. Инспектор считает, что, помимо общих критериев отбора на основе справедливого регионального представительства и соответствующего опыта, необходимо принять и другие критерии, обеспечивающие предоставление представительных мнений эпистемологических сообществ мира, их независимость и беспристрастность, а также недопущение конфликта интересов. В этой связи инспектору сообщили о соответствующей заслуживающей одобрения практике, такой, как принятие присяги и раскрытие личных данных в целях устранения конфликта интересов в рамках ряда МЭС, включая Монреальский протокол, РКИКООН, Роттердамскую конвенцию (решение RC-7), Стокгольмскую конвенцию (решение SC-1/8) и Конвенцию о международной торговле видами дикой флоры и фауны, находящимися под угрозой исчезновения (СИТЕС) (см. Конференция Сторон, CoP Doc. 8.4 (Rev.)).

41. В свете различных решений, реализованных МЭС, инспектор считает, что Генеральному секретарю при содействии Директора-исполнителя ЮНЕП следует рассмотреть возможность унификации практики путем выработки руководящих принципов, касающихся конфликта интересов экспертов, участвующих в технических и научных группах и комитетах в области окружающей среды.

D. Руководство многосторонними экологическими соглашениями

Появление новых секретариатов многосторонних экологических соглашений

42. Первый многосторонний договор, связанный с окружающей средой, был принят еще в 1868 году (Пересмотренная конвенция о судоходстве по Рейну). Однако подавляющее большинство МЭС были приняты после Стокгольмской конвенции 1972 года. По данным ЮНЕП, в настоящее время насчитывается более 500 международных договоров и других связанных с вопросами окружающей среды соглашений, 70% из них – регионального охвата. В настоящее время имеется 45 МЭС глобального географического охвата, подписанных не менее 72 странами (см. перечень в приложении I).

43. Деятельностью по осуществлению МЭС и других связанных с вопросами окружающей среды конвенций руководят различные организации системы Организации Объединенных Наций. Их поддержка варьируется от содействия в выработке норм и проведения информационно-пропагандистской работы и обмена знаниями до более практической деятельности по оказанию помощи участникам в выполнении теми своих обязательств по представлению докладов и содействию их осуществлению внутри стран. МЭС можно подразделить на три общих вида.

44. Первый вид включает соглашения, связанные с окружающей средой, принятые под эгидой организаций системы Организации Объединенных Наций. Секретариатское обеспечение этих соглашений встроено в этих организациях, которые руководят осуществлением конвенций в качестве составной части своей программы работы.

45. ИМО руководит осуществлением 50 многосторонних конвенций и протоколов по морской безопасности и морской среде. МОТ обслуживает 11 связанных с окружающей средой конвенций в области гигиены и безопасности труда из общего числа 187 конвенций, устанавливающих международные стандарты труда. Аналогичным образом МАГАТЭ оказывает участникам пяти конвенций о ядерной безопасности услуги секретариата. Европейская экономическая комиссия Организации Объединенных Наций (ЕЭК ООН) обеспечивает секретариатскую поддержку пяти региональных экологических конвенций и 12 протоколов силами Отдела окружающей среды и населенных пунктов и землепользования, который насчитывает только 20 штатных сотрудников категории специалистов. ФАО имеет аналогичную связь с несколькими соглашениями и конвенциями в области продовольствия и сельского хозяйства. Центр всемирного наследия, который обслуживает секретариат Конвенции о всемирном наследии, является составной частью ЮНЕСКО, благодаря чему нет необходимости заключать соглашение о создании целевого фонда с КС. Конвенция Организации Объединенных Наций по морскому праву 1982 года располагает секретариатскими структурами в составе Отдела по вопросам океана и морскому праву Организации Объединенных Наций в Нью-Йорке.

46. Ресурсы, имеющиеся для такого рода конвенций, встроены в осуществляющие руководство организации и более скромны, чем ресурсы независимых секретариатов. Не происходит автоматического увеличения запрашиваемых ресурсов во всех случаях создания МЭС.

47. Второй вид МЭС содержит соглашения, принятые полномочными конференциями и переговорными комитетами, созданными под эгидой ЮНЕП или других органов вне Организации Объединенных Наций, такими как Международный союз охраны природы и природных ресурсов (МСОП) в случае Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения (СИТЕ). Многие из этих МЭС назначают ЮНЕП своей принимающей организацией, отвечающей за обеспечение им секретариатского обслуживания. ЮНЕП осуществляет эту функцию через свои семь секретариатов девяти глобальных конвенций и протоколов и восемь секретариатов восьми региональных конвенций.

48. Третий вид МЭС включает соглашения, секретариаты которых институционально связаны с Организацией Объединенных Наций, однако не полностью встроены в программу работы и управленческую структуру Организации. РКИКООН, КБОООН и в некоторой степени КБР относятся к этой категории. Конференции сторон имеют соглашения об управлении целевыми фондами с Организацией Объединенных Наций, признающей независимый статус этих МЭС и автономную компетенцию их секретариатов по осуществлению программы работы, бюджета и политики, принимаемых КС.

49. Организация Объединенных Наций послужила главной ареной разработки этих МЭС. Новые соглашения по-прежнему разрабатываются под эгидой ЮНЕП, которая часто поощряет создание отдельных секретариатских функций. Недавние примеры - Конвенция об охране и устойчивом развитии Карпат 2003 года с ее созданным на базе ЮНЕП временным секретариатом в Вене, а также Рамочная конвенция по защите морской среды Каспийского моря 2006 года.

50. Разграничение полномочий между КС и принимающими организациями часто вызывает трения по таким вопросам, как выделение ресурсов для поддержки программ и кадровые механизмы, включая назначение исполнительных глав. Кроме того, новые конвенции этой категории требуют выделения средств для кадрового ядра в составе директора-исполнителя и, по крайней мере, трех административных и финансовых сотрудников.

51. Как показано на диаграмме ниже, финансовые последствия создания независимых секретариатов для МЭС (второго и третьего вида, обозначенных как "МЭС") велики. Эти индексы рассчитаны как удельные расходы на МЭС и конвенцию и получены в результате деления общих расходов по регулярному/центральному бюджету этих глобальных МЭС (третьего типа, показанных как "конвенции учреждений ООН"), находящихся в ведении отдельных учреждений Организации Объединенных Наций²¹, на соответствующее число ныне действующих МЭС и конвенций в каждый двухлетний период с 1992–1993 годов по 2004–2005 годы²². В рассматриваемый период удельные расходы на МЭС выросли в 4,7 раза по сравнению с 1,2 для конвенций.

Диаграмма 1



²¹ МОТ, ФАО, ИМО, МАГАТЭ и ЮНЕСКО.

²² Общее число соглашений выросло с 239 в 1992–1993 годах до 269 в 2004–2005 годах, в то время как число глобальных МЭС первых двух видов выросло с 6 до 12 (9 соглашений и 3 протокола, руководство осуществлением которых обеспечивается Организацией Объединенных Наций и ее Программой по окружающей среде).

52. ЮНЕП не обладает полномочиями управлять или осуществлять МЭС, разработанные под ее эгидой, за исключением случаев прямой договоренности с КС. Кроме того, она не может в полной мере руководить осуществлением МЭС, состав участников которых значительно шире ограниченного состава членов ее СУ/ГФОСМ.

53. Универсальный членский состав СУ/ГФОСМ²³ может дать большое преимущество, повысив легитимность и авторитетность ЮНЕП и давая ей возможность принимать и руководить осуществлением МЭС в рамках своей постоянной структуры. В ином случае Генеральная Ассамблея могла бы принимать МЭС, основанные на работе ЮНЕП, поручая ЮНЕП мандат по их осуществлению и руководству такой работой.

54. Такая структура будет более эффективной и экономичной, чем нынешние механизмы МЭС, поскольку для нее будет нужен только один пленарный орган и меньшее число вспомогательных органов и меньший объем секретариатских услуг. Кроме того, она обеспечит более целостный подход к финансовым, административным и кадровым механизмам и правилам процедуры.

55. Инспектор считает, что Организации Объединенных Наций следует предпринять всесторонний анализ необходимости создания независимого секретариата каждый раз, когда государства-члены принимают новое МЭС. Чтобы помочь Генеральной Ассамблее в решении этой задачи, Генеральному секретарю следует изучить при содействии Директора-исполнителя ЮНЕП процесс принятия и руководства осуществлением МЭС в свете опыта, полученного организациями, которые обеспечивают секретариатское обслуживание экологических конвенций, привлекая для этого свои подразделения. И на этой основе ему следует представить Генеральной Ассамблее через Совет управляющих/Глобальный форум по окружающей среде на уровне министров ЮНЕП предложения относительно механизмов, с помощью которых государства-члены могли бы более действенным образом разрабатывать МЭС и руководить их осуществлением, не создавая независимого секретариата конвенции. Осуществление рекомендации 4 ниже даст экономию и позволит более рационально использовать ресурсы.

Рекомендация 4

При содействии Директора-исполнителя ЮНЕП Генеральному секретарю следует предложить Генеральной Ассамблее через Совет управляющих/Глобальный форум по окружающей среде на уровне министров ЮНЕП механизмы, с помощью которых государства-члены могли бы более действенным образом разрабатывать МЭС и руководить их осуществлением, не создавая независимого секретариата конвенции.

Координированное и комплексное осуществление многосторонних экологических соглашений

56. Обеспечение координированного и комплексного осуществления МЭС - серьезная задача для ЮНЕП в плане осуществления ею своего первоначального мандата по координации. До принятия Картахенского пакета в 2002 году Межучрежденческая группа по рациональному природопользованию и Межправительственная группа министров или их представителей открытого состава по международному экологическому руководству, которые были созданы ЮНЕП, выделили ряд ключевых областей, в которых учреждения Организации Объединенных Наций могли бы повысить синергизмы между МЭС²⁴.

²³ Записка директора-исполнителя (UNEP/GCSS.VIII/INF/6).

²⁴ В их числе: научно-технические оценки осуществления, соблюдения и обеспечение применения, информационно-пропагандистская работа, включение экологической защиты в основное русло устойчивого развития, финансовые и административные механизмы, наращивание потенциала и техническая помощь, мониторинг и представление докладов; совместные совещания, совместные программы; а также управление информацией.

Синергизмы между конференциями сторон

57. Опыт нескольких МЭС показывает ограниченные возможности отдельных конвенций по усилению синергизмов в отсутствие регулярного механизма устранения несоответствий на административном и программном уровне и преодоления существенных противоречий между экологическими конвенциями.

58. В 2006 году на основе предложений секретариата ЮНЕП соответствующие участники конвенций попытались объединить три химические конвенции²⁵ в качестве средств достижения де-факто слияния секретариатских услуг и экономии расходов. С марта 2007 года по март 2008 года они три раза созывали трехстороннюю Специальную рабочую группу по усилению сотрудничества и координации 45 стран, принявшую рекомендацию для принятия тремя конференциями сторон²⁶. Такая работа была связана с большими затратами²⁷. Эта рекомендация еще должна быть утверждена каждой из соответствующих КС, которые планируется провести с июня 2008 года по май 2009 года, и она еще должна быть осуществлена на практике после одновременного внеочередного совещания КС в 2010 году.

59. Еще один пример попыток устранения имеющихся нестыковок между МЭС связан с истощением озонового слоя и изменением климата, по поводу которых принят Монреальский протокол и РКИКООН и ее Киотский протокол. Оба режима предусматривают противоречащие друг другу меры: использование некоторых парниковых газов, таких, как хлорфторуглероды (ХФУ), которые регулируются в соответствии с Киотским протоколом, часто разрешается в соответствии с Монреальским протоколом в качестве альтернативы озоноразрушающим веществам (ОРВ). Использование гидрохлорфторуглеродов (ГХФУ), таких, как ГХФУ 22, которые имеют большой потенциал глобального потепления, разрешается с некоторыми ограничениями согласно Монреальскому протоколу и при этом никак не ограничивается в соответствии с Киотским протоколом.

60. В 2007 году на двадцатом юбилейном совещании сторон Монреальского протокола стороны Протокола достигли соглашения²⁸ перенести на более близкий срок дату окончательного прекращения ГФХУ, которые, как известно, обладают высоким потенциалом глобального потепления, тем самым предотвратив удвоение их производства. Успешное завершение этого совещания служит наглядным примером не только способности КС/МС предложить идеи, призванные обеспечить на временной основе взаимодополняемость с другими МЭС. Вместе с тем следует иметь в виду, что обычный механизм устранения существенных противоречий в мерах контроля отсутствует, несмотря на решение, предложенное государствами-участниками экспертных

²⁵ Базельская конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением, Стокгольмская конвенция о стойких органических загрязнителях и Роттердамская конвенция о процедуре предварительного обоснованного согласия в отношении отдельных опасных химических веществ и пестицидов в международной торговле.

²⁶ UNEP/CHW.9/14.

²⁷ Приближенная оценка расходов на трехдневное совещание Рабочей группы в Хельсинки составляет 112 500 долл. США только для проездных и суточных.

²⁸ Решение XIX/6 СС Монреальского протокола, UNEP/OzL.Pro.19/7.

органов этих режимов с 1997 года на основе экологически ответственного принципа увязки политики обеих конвенций²⁹.

Инициативы ЮНЕП

61. ЮНЕП играет важнейшую роль в развитии межсекретариатских каналов, привлекая для этого свой Отдел экологических конвенций (ОЭК). Одной из таких инициатив стал созыв десяти координационных совещаний секретариатов МЭС. Последнее совещание в 2004 году утвердило пакетную договоренность о необходимости усиления координации между секретариатами МЭС и предоставления им более широкой поддержки. В частности, было решено, что ЮНЕП следует: а) играть более активную роль в предоставлении политической поддержки МЭС на основе подготовки исследовательской базы данных о пробелах и новых вопросах; б) изучать потенциальные конфликты между МЭС и высвечивать связи между повестками дня различных международных органов; с) следить за выполнением решений участников об укреплении формирования потенциала³⁰.

62. Какими бы впечатляющими ни были эти рекомендации, они не были осуществлены, главным образом из-за того, что они не подкреплялись необходимыми межправительственными решениями.

63. На межправительственном уровне на ЮНЕП была возложена главная ответственность за усиление координации и согласованности между МЭС³¹ и разработку международного экологического права³² на основе Программы Монтевидео III. Однако инициативы в этих областях были успешными лишь отчасти. Что касается процедур соблюдения и обеспечения выполнения, то Совет ограничил свою компетенцию выработкой рекомендательных и необязательных руководящих принципов, а технический, научный и юридический специальный опыт, а также поддержка формирования потенциала были ограничены межучрежденческим административным уровнем и предоставлялись только по запросу.

64. Решение мог бы дать "Картахенский пакет", поскольку он предусматривает "периодическое изучение эффективности МЭС", указывая, что "координации могло бы содействовать рассмотрение СУ/ГФОСМ хода работы КС МЭС в том, что касается их соответствующих мандатов в разработке синергизмов в областях возникновения общих вопросов". Однако в силу ограниченного членского состава СУ/ГФОСМ его компетенция по проведению периодического рассмотрения синергизмов и связей между МЭС остается весьма ограниченной. Кроме того, "Картахенский пакет" ставил координацию и поддержку со стороны ЮНЕП в зависимость от просьбы КС.

65. Ввиду ее общей роли по обеспечению осуществления Повестки дня на XXI век, Генеральная Ассамблея регулярно получает и рассматривает доклады конвенций Рио-де-Жанейро об их деятельности. Она могла бы также воспользоваться этой возможностью для усиления взаимодополняемости между МЭС и активизировать процесс рассмотрения со стороны

²⁹ HFC and PFC Task Force of the Technology and Economic Assessment Panel, "The implications to the Montreal Protocol of the inclusion of HFCs and PFCs in the Kyoto Protocol", UNEP, October 1999. IPCC/TEAP Special Report on Safeguarding the Ozone Layer and the Global Climate System: Issues related to Hydrofluorocarbons and Perfluorocarbons, November 2005.

³⁰ UNEP/GC.23/3/Add.4.

³¹ Решение СС VII/1 СУ/ГФОСМ ЮНЕП о международном экологическом руководстве, 2002 год.

³² Повестка дня на XXI век Конференции Рио-де-Жанейро, глава 38.

ЮНЕП/ГФОСМ эффективности МЭС, тем самым расширяя возможности ЮНЕП по осуществлению "Картахенского пакета".

Замечания

66. Международная система экологического руководства характеризуется большим разнообразием сложных синергических усилий, включая создание узлов для решения вопросов фрагментации, попытки устранения зазоров в охвате проблем, административную координацию, а также дорогостоящие специальные межправительственные процессы по устранению противоречий между различными договорами и организациями, имеющими функции в экологической области. В этой связи инспектор считает, что Генеральной Ассамблее следует усилить мандат ЮНЕП в соответствии с "Картахенским пакетом" по проведению горизонтального и периодического рассмотрения эффективности МЭС и проведения консультаций с секретариатами МЭС, а также действовать в качестве регулярного механизма устранения несоответствия между ними³³, а также вырабатывать синергизмы при возникновении общих вопросов.

Ожидается, что осуществление рекомендации 5 повысит эффективность мандата ЮНЕП и согласованность осуществления МЭС.

Рекомендация 5

Генеральной Ассамблее следует предоставить Совету управляющих/Глобальному форуму по окружающей среде на уровне министров ЮНЕП необходимую поддержку на основе активизации регулярного рассмотрения ею самой докладов МЭС в целях расширения возможностей СУ/ГФОСМ по выполнению своего мандата по рассмотрению и оценке на регулярной основе осуществления всех МЭС, находящихся в ведении системы Организации Объединенных Наций, в целях обеспечения координации и согласованности между ними в соответствии с решением SS.VII/1 и держать Ассамблею в курсе достигнутого прогресса.

III. МЕХАНИЗМ УПРАВЛЕНИЯ

67. Как отмечалось в главе II выше, международная система экологического руководства по-прежнему страдает недостаточностью согласованности и координации в силу отсутствия а) единого механизма устранения несоответствий между МЭС, б) общесистемного планового документа Организации Объединенных Наций об экологической помощи и с) механизма единого административного финансового и технического вспомогательного обслуживания для содействия реализации синергизмов между учреждениями Организации Объединенных Наций и МЭС. Эти факторы оказывают отрицательное воздействие не только на экологическое руководство, но и на управление ресурсами как в штаб-квартире, так и на местах.

68. Оценка общих потребностей и наличия ресурсов на уровне стран обычно обеспечивает должное управление ресурсами для синергетического осуществления МЭС. Восходящий процесс оценки на местном уровне также обеспечит надлежащее управление ресурсами на глобальном уровне. Однако отсутствие согласованного механизма управления ресурсами на основе общих вспомогательных услуг со стороны организаций системы Организации Объединенных Наций не дает возможности наладить такой процесс.

³³ Решение SS.VII/1 СУ/ГФОСМ, в особенности пункты 11 h) iii), 28 и 30.

А. Механизм рационального природопользования на страновом и региональном уровне

Трудности с разработкой национальных экологических платформ

69. Например, случай сброса токсичных отходов с иностранного судна у побережья Кот'д-Ивуара в августе 2006 года иллюстрирует необходимость повышения осведомленности развивающимися государствами-участниками о важности соблюдения МЭС, касающихся трансграничных экологических опасностей, однако значение МЭС и их вклад в дело устойчивого развития в развивающихся странах еще должны быть доказаны.

70. Успешное осуществление МЭС требует разработки используемых государствами платформ и механизмов обеспечения координации и взаимодействия между заинтересованными сторонами в процессах экологической оценки, раннего предупреждения и принятия решений, а также соблюдения конвенций.

71. В большинстве стран координация осуществления МЭС в основном сосредоточена в нескольких государственных ведомствах, в то время как в других странах такие центры координации распределены по многим линейным министерствам и региональным органам власти и управления, когда в центре не имеется особых полномочий по координации политики и налаживанию контактов с МЭС и международными организациями. Инспектор отметил показательный пример Национального совета по окружающей среде Таиланда. Этот орган, в составе которого представлены линейные министерства, органы власти провинций, информационно-аналитические центры частного сектора и НПО, действует в качестве форума по формированию национального консенсуса по экологическим вопросам и потребностям страны при осуществлении МЭС.

72. ЮНЕП и ПРООН начали оказание содействия развивающимся странам в подготовке национальных докладов об осуществлении МЭС, создании тематических комитетов и координации, а также в обмене передовым опытом между структурами, использующими финансирование по линии ГЭФ, таким, как Самооценки национальных возможностей (СОНВ), Инициатива национального диалога, а также Программа страновой поддержки ПРООН. Однако эти программы еще должны сыграть ведущую роль в деле содействия созданию национальных координационных комитетов/платформ для осуществления МЭС. Кроме того, составленный ЮНЕП перечень координационных центров стран не обновляется и не используется для установления связей между национальными координационными центрами и МЭС.

Трудности в интеграции экологических платформ в процессы ОСО/РПООНПР

73. Организации системы Организации Объединенных Наций и МЭС столкнулись с серьезными трудностями при внедрении подхода "Единая ООН" в экологической области с привлечением процессов ОСО/РПООНПР.

74. Во-первых, эти процессы не затрагивают вопросов соблюдения МЭС. Они все еще "беспроblemны", по словам одного из ответственных должностных лиц в Группе развития Организации Объединенных Наций (ГРООН) в том смысле, что они в основном основываются на соединении отдельных инициатив, осуществляемых при поддержке доноров учреждениями, занимающимися практической деятельностью, при условии наличия финансирования на цели развития.

75. Во-вторых, ответы на анкету ОИГ показали, что все или почти все независимые секретариаты МЭС и МСФ, включая их учреждения-исполнители, не усматривают особой значимости в процессах ОСО/РПООНПР с точки зрения осуществления их страновых программ соблюдения и проектов, хотя

они используют материально-техническую базу бюро резидентов-координаторов Организации Объединенных Наций/резидентов -представителей ПРООН.

76. В-третьих, Группа развития Организации Объединенных Наций еще должна создать механизмы решения вопросов сторонних организаций, таких как МЭС, ЮНЕП, ИМО, ВМО и МАГАТЭ. Несколько координаторов-резидентов в Азии предложили, чтобы сторонние структуры могли быть представлены на совещаниях, на которых страновые группы Организации Объединенных Наций (СГООН) и их тематические группы принимают важные решения, если необходимое уведомление направляется достаточно заблаговременно.

77. В-четвертых, как национальные координационные центры МЭС, так и структуры, назначенные для взаимодействия с узловыми программами (например, "Зеленая" таможенная инициатива и Стратегический подход к международному регулированию химических веществ (СПМРХВ)), лишь в редких случаях участвовали в работе СГООН и их тематических групп. Представители региональных центров Базельской конвенции в Пекине и Каире также никогда не приглашались на них.

78. Тем не менее инспектор отмечает, что пересмотренные руководящие указания для СГООН 2007 года, касающиеся подготовки ОСО и РПООНПР, призваны устранить эти недостатки. Он надеется, что эти руководящие указания помогут СГООН выработать хорошую практику и включить экологическую устойчивость и осуществление МЭС в свою программу работы. В этой связи он также отмечает большой интерес к программе "Единая ООН" со стороны участников КБР³⁴.

Меморандум о договоренности между ЮНЕП и ПРООН

79. В 2004 году ЮНЕП и ПРООН заключили меморандум о договоренности (МОД)³⁵, в котором определяется общая основа их сотрудничества в области развития экологического потенциала. В частности, МОД предоставляет ПРООН полный мандат на осуществление и координацию оперативной деятельности на всех уровнях, прежде всего в области устойчивого развития и включения экологической проблематики в основное русло устойчивого развития. Однако МОД разрешает ЮНЕП и МЭС осуществлять оперативную деятельность только тогда, когда им вверяются конкретные проекты, программы и ресурсы их многосторонних финансовых механизмов.

80. Хотя очевидно, что любое государство обязано соблюдать МЭС на национальном уровне, МОД практически не затрагивает мандаты ЮНЕП и МЭС по осуществлению оперативной деятельности для оказания помощи государствам на уровне стран. Основные причины того, почему ЮНЕП не было создано достаточного числа экологических координационных центров в страновых отделениях ПРООН - ресурсные ограничения и упрощенное толкование МОД сотрудниками на местах.

81. Инспектор с интересом отметил "Руководящие положения по интеграции стратегии уменьшения последствий стихийных бедствий в ОСО и РПООНПР"³⁶ и "Руководящие принципы: национальные платформы уменьшения опасности стихийных бедствий"³⁷.

³⁴ UNEP/CBD/COP/9/4, p. 21.

³⁵ UNEP-GC.23/INF/13.

³⁶ Содержится в проекте директивной записки, секретариат ИСДР и ПРООН, 23 марта 2006 года.

³⁷ Рабочий документ секретариата ИСДР, 17 октября 2005 года (имеется на www.unisdr.org/eng/country-inform/ci-guiding-princip.htm).

82. Инспектор считает, что в рамках процесса ОСО/РПООНПР и в консультации с соответствующими учреждениями и МЭС Генеральному секретарю при содействии ЮНЕП и ПРООН следует выработать руководящие принципы создания национальных и региональных платформ и координационных механизмов в целях оптимизации соблюдения МЭС государствами-членами, с тем чтобы обеспечить осуществление политики охраны окружающей среды и устойчивого развития и внесения соответствующих изменений в МОД между ЮНЕП и ПРООН.

Сотрудничество и координация на региональном уровне

83. Региональные органы также играют большую роль в системе экологического руководства. В свете их стратегического позиционирования с 1992 года региональные комиссии Организации Объединенных Наций с успехом выступали в качестве платформ подготовки регионального консенсуса для Встречи "Планета Земля". Комиссии также пропагандируют экологические нормы и конвенции и оказывают техническое содействие в виде региональных консультативных услуг, семинаров по формированию потенциала и проектов. Как это было признано на Всемирной встрече, региональные подходы к разработке и осуществлению конвенций могли бы стать более эффективными в некоторых областях, прежде всего в том, что касается трансграничных вопросов, о чем свидетельствуют конвенции ЕЭК ООН и связанные с ними протоколы.

84. Инспектор считает, что ЭКОСОС следует обеспечить платформу координации между региональными комиссиями и ЮНЕП, чтобы дать государствам-членам возможность воспользоваться форумами и экспертным опытом Комиссий, вместо того чтобы полагаться только на услуги и поддержку ЮНЕП.

Осуществление рекомендации 6 ниже могло бы повысить эффективность координации деятельности по наращиванию потенциала на местах.

Рекомендация 6

На основе предложения Директора-исполнителя ЮНЕП и консультаций с секретариатами МЭС Генеральному секретарю следует представить Генеральной Ассамблее на ее рассмотрение и утверждение руководящие принципы создания национальных и, при необходимости, региональных платформ политики охраны окружающей среды и устойчивого развития, которые могут включить осуществление МЭС в процессы ОСО и РПООНПР.

В. Механизм рационального природопользования на глобальном уровне

Межучрежденческая административная координация

Механизм КСР

85. В 1993-2001 годах Административный комитет по координации (АКК) и КСР располагали центральным форумом, Межучрежденческим комитетом по устойчивому развитию (МУКУР) для определения основных вопросов политики, касающихся выполнения решений Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и их развитию (ЮНСЕД), а также предоставления консультаций относительно способов решения этих проблем, чтобы обеспечить эффективное общесистемное сотрудничество и координацию в осуществлении Повестки дня на XXI век.

86. В 2001 году КСР отошел от такого целостного подхода. Он упразднил МУКУР и предпринял шаги по созданию и укреплению межучрежденческих механизмов сотрудничества в ключевых областях пресной воды, санитарии, энергетики, океанов и прибрежных районов, а также моделей потребления и производства. КСР выделил 27 инициатив по сотрудничеству организаций системы Организации Объединенных Наций в достижении целей Декларации тысячелетия для "обеспечения экологической устойчивости"³⁸ и создал следующие секторальные группы: ООН - вода, ООН - океаны, Международная стратегия уменьшения опасности стихийных бедствий, Марракешский процесс и ООН - энергетика³⁹.

Механизмы ЮНЕП и ГРП

87. ЮНЕП не располагает базой данных, которая давала бы полное представление обо всех экологических программах, проектах, расходах, МОД и письмах об обязательствах, обмен которыми был произведен с другими учреждениями и органами системы Организации Объединенных Наций в отношении поддержки МЭС. Вместе с тем инспектору сообщили, что в сентябре 2007 года ЮНЕП имела выборочный перечень 49 совместных проектов и программ в областях оценки воздействия на глобальный климат, биоразнообразия, охраны региональных морей, морского загрязнения, химических веществ и регулирования отходов, таможенного дела и незаконной торговли, согласования требований по представлению докладов согласно МЭС, инициатив в области здравоохранения и экологии, образования в целях устойчивого развития и информационно-пропагандистской работы.

88. Составление такого перечня партнерств должно расцениваться в контексте ведущей роли ЮНЕП и наследия общесистемных среднесрочных экологических программ⁴⁰, охватывающих всю деятельность организаций системы Организации Объединенных Наций в экологической и связанных областях⁴¹. Как считал АКК, ОССПОС оказался "полезным" инструментом "в качестве подборки сведений о деятельности и инструмента координации в области окружающей среды"⁴². По мнению АКК, на ее основе следует создать общесистемный документ, содержащий "совместные стратегические цели"⁴³.

89. В ходе реформы секретариата Организации Объединенных Наций 1996 года была предпринята попытка выработки таких целей, которая, однако, не увенчалась успехом из-за отсутствия целостного подхода, что характерно для методов организации решения проблем, использование которого поддерживала ГРП⁴⁴.

³⁸ См. доклад КСР Всемирной встрече на высшем уровне 2005 года, озаглавленный "Единая Организация Объединенных Наций как катализатор прогресса и перемен".

³⁹ См. <http://www.unwater.org/flashindex.html>;
http://www.un.org/esa/sustdev/inter_agency/inter_agency_2_un_oceans.htm; www.unisdr.org/unisdr/;
<http://esa.un.org/marrakechprocess/>; and <http://esa.un.org/un-energy/index.htm>.

⁴⁰ ОССПОС-1 в 1984-1989 года и ОССПОС-2 в 1990-1995 годах.

⁴¹ См., например, ОССПОС, утвержденную Советом управляющих в решении SS.I/3 от 18 марта 1988 года.

⁴² UNEP/GC.17/6, пункт 14.

⁴³ UNEP/GC.18/36, пункт 9.

⁴⁴ A/51/950, пункты 248-250.

90. Даже в отношении таких вопросов внутренней организации секретариатов, как устойчивое снабжение, экономия энергии и удаление отходов, ГРП не сумела убедить своих членов - учреждения принять соответствующую общесистемную политику, поддерживаемую Комитетом по вопросам управления высокого уровня. Например, все учреждения Организации Объединенных Наций, за исключением УООН и МАГАТЭ, еще не внедрили стандарты экологического менеджмента 14001 Международной организации по стандартизации (ИСО)⁴⁵.

91. В своем "Исследовании Группы рационального природопользования" 2004 года Группа по оценке и надзора ЮНЕП сообщила, что донорами выделены средства для 60 000 связанных с окружающей средой проектов Организации Объединенных Наций, и рекомендовала создать систему обмена информацией по соответствующим программам работы экологических учреждений. К сожалению, несмотря на неоднократные призывы Совета управляющих, Директор-исполнитель ЮНЕП, выступающий в качестве координатора АКК/КСР и Председателя ГРП, не подготовил документа с общесистемной стратегией, определяющего роль, функции и деятельность учреждений Организации Объединенных Наций, занимающихся вопросами окружающей среды и МЭС⁴⁶.

Механизмы блоков МЭС

92. После появления МЭС большинство КС просили их секретариаты разработать информационные системы, включая централизованную систему информации об экспертном опыте, возможностях и средствах, имеющих у участников и соответствующих международных организаций для осуществления конвенций вместо самостоятельных ресурсов. Инспектор отметил заслуживающую одобрения практику ряда МЭС, занимающихся деятельностью в нормативной области и в области технической помощи, по совместному использованию ресурсов на основе развертки расходов для содействия процессу осуществления⁴⁷.

93. Большинство инициатив в этих областях были предприняты на уровне тем и блоков на основе меморандумов о договоренности, и по их результатам были созданы механизмы сотрудничества в вопросах биоразнообразия, химических веществ⁴⁸, Инициативы "зеленых" таможен и океанов Организации Объединенных Наций.

94. Заслуживает внимания инициатива на уровне блоков по созданию в 2001 году совместной контактной группы конвенций Рио-де-Жанейро⁴⁹ в качестве официального форума для обмена информацией и изучения возможностей синергической деятельности и координации. Группа согласовала приоритетные вопросы адаптации, формирования потенциала и передачи технологии, разработала совместную программу работы как на национальном, так и на международном уровне, а

⁴⁵ Применимы в отношении организаций любых видов в целях защиты окружающей среды, предотвращения загрязнения, а также повышения их общей экологической результативности. Новый стандарт ИСО 14001 был официально опубликован 15 ноября 2004 года. Он отменяет и заменяет прежний стандарт ИСО 14001 1996 года.

⁴⁶ См. решения СУ 19/9 1997 года и 20/13 1999 года.

⁴⁷ См. случай СИТЕС в пункте 112 ниже, решение СИТЕС Conf.14.2, решения Стокгольмской конвенции SC-2/9-11 и SC-3/17 и решение Роттердамской конвенции RC-1-14.

⁴⁸ Например, Международная конференция по регулированию химических веществ (МКРХВ) приняла в 2006 году стратегический подход к международному регулированию химических веществ (ПМРХВ), который находится в ведении Секретариата по стратегическому подходу ЮНЕП в Женеве.

⁴⁹ КБР, РККООН и КБОООН.

также провела совместные совещания научных органов. Группа по связи конвенций, связанных с биоразнообразием⁵⁰, созданная Исполнительным секретарем КБР в ответ на просьбу КСКБР⁵¹, также подготовила доклад "Варианты усиления сотрудничества между пятью конвенциями, связанными с биоразнообразием".

Передовой опыт СИТЕС, КБР и КМВ

95. СИТЕС разработана стратегическая перспектива, в которой указаны несколько приоритетных целей, которые считаются основными для решения задачи Конвенции: "активизировать сотрудничество и наладить стратегические союзы с международными заинтересованными сторонами". Для реализации совместных проектов и программ работы с другими организациями на основе МОТ, заключенных с разрешения КС, СИТЕС принята программа работы с разверсткой расходов на 2009-2011 годы. КМВ также разработаны механизмы взаимодействия с другими организациями на основе создания Научной целевой группы по проблеме птичьего гриппа и диких птиц, которая успешно разработала стратегии реагирования и раннего предупреждения и опровергла необоснованные сообщения в СМИ о роли мигрирующих птиц как переносчиков H5N1.

Общесистемный механизм планирования и управление, ориентированное на результаты

96. Как ясно видно из предыдущего, имеется три вида административных механизмов координации, которые еще предстоит включить в единый механизм общесистемного программирования.

97. В этой связи следует отметить, что не имеется общего ориентированного на результаты механизма управления, ставящего цели на основе серьезного изучения Оценки экосистем на пороге тысячелетия, Глобальной экологической перспективы ЮНЕП, а также других экологических и экосистемных оценок с привязкой мобилизованных ресурсов к должным образом измеренному и оцененному улучшению состояния окружающей среды и экологическому воздействию. Несколько организаций системы Организации Объединенных Наций, которым поручены функции в экологической области, такие, как ЮНЕП, ПРООН и ГЭФ, предприняли шаги по налаживанию ориентированного на результаты управления⁵² в отличие от МЭС, помощь которым оказывается со стороны Организации Объединенных Наций/ЮНЕП.

98. Инспектор считает, что принятие ориентированного на результаты стратегического общесистемного подхода к планированию и управлению могло бы восполнить недостатки фрагментации системы экологического руководства внутри и за пределами системы Организации Объединенных Наций. В этой связи инспектор напоминает об одобрении Генеральной Ассамблеей эталонных рамок ориентированного на результаты управления, предложенных ОИГ⁵³, и признании их важности в контексте трехлетнего обзора оперативной деятельности в целях развития⁵⁴.

⁵⁰ Первоначальный состав членов в 2004 году: СИТЕС, РАМСАР, КМС и Конвенция о всемирном наследии. В 2006 году к ним присоединился Международный договор о растительных генетических ресурсах для производства продовольствия и ведения сельского хозяйства.

⁵¹ Решение VII/26 от 20 февраля 2004 года.

⁵² Доклад о ходе разработки механизма, ориентированного на результаты управления, GEF/C.30/4, 2006.

⁵³ См. резолюцию 60/257 Генеральной Ассамблеи и рекомендации Комитета по программе и координации в своем докладе о работе его сорок пятой сессии (A/60/16), пункт 248.

⁵⁴ Резолюция 62/208 Генеральной Ассамблеи.

99. Опираясь на указанный выше передовой опыт и опыт ОССПОС, инспектор убежден в необходимости и осуществимости создания и выработки исполнительными главами совместного общесистемного механизма планирования в целях управления и координации экологической деятельности, основанной на механизме ориентированного на результаты управления. Инспектор также считает, что исполнительным главам следует ввести в практику административный документ по индикативному планированию на основе общесистемной интерактивной базы данных, располагающей полной информацией по всем программам и проектам и общими сведениями об организациях, действующих в экологической сфере. Это могло бы стать отправной точкой для их консультаций по совместному планированию и осуществлению проектов. Было бы также полезно, чтобы Генеральный секретарь постоянно информировал Совет управляющих/Глобальный форум по окружающей среде на уровне министров ЮНЕП и Генеральную Ассамблею об осуществлении в соответствующих случаях такой деятельности.

Осуществление рекомендации 7 ниже могло бы повысить общую эффективность экологического руководства в системе Организации Объединенных Наций.

Рекомендация 7

Генеральному секретарю как Председателю Комитета старших руководителей следует способствовать тому, чтобы исполнительные главы организаций и МЭС:

а) разработали совместный общесистемный механизм планирования в целях управления экологической деятельностью и ее координации, опираясь на механизм ориентированного на результаты управления, одобренный Генеральной Ассамблеей в резолюции 60/257, и с этой целью

б) составили документ по индикативному планированию, служащий целям совместного программирования их деятельности в экологической сфере.

С. Финансовое обеспечение и финансирование

100. Конкретные оценки общих финансовых ресурсов, имеющихся для различных элементов системы экологического руководства, отсутствуют. По грубой прикидке, общие финансовые средства, выделенные за год организациям системы Организации Объединенных Наций в 2006 году, составили 1,65 млрд. долл. США. В эту сумму входит 301,0 млн. долл. США для осуществления глобальных МЭС, находящихся в ведении Организации Объединенных Наций и ПРООН, а также 136,5 млн. долл. США для ЮНЕП. Более детальное рассмотрение финансового обеспечения экологической деятельности содержится в приложении II.

101. В соответствии со статистическими данными, собранными Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) по 22 государствам - членам Комитета содействию развитию (КСР) и другим донорам, в 2005 году из всей двусторонней официальной помощи развитию (ОПР) в размере 11,2 млрд. долл. США 1,85 млрд. долл. США было выделено для охраны окружающей среды в целом⁵⁵. Предполагается, что приблизительно треть ОПР стран КСР расходуется на деятельность в области окружающей среды и связанную деятельность в поддержку устойчивого развития в таких областях, как водоснабжение и санитария.

⁵⁵ См. www.oecd.org/dac/stats/idsonline.

Вопрос дополнительного финансирования расходов

102. Встреча на высшем уровне "Планета земля" 1992 года приняла Повестку дня на XXI век и Декларацию Рио-де-Жанейро, в которых зафиксирован принцип общей, но дифференцированной ответственности всех стран в области охраны глобальной окружающей среды. В этой связи на Всемирной встрече было решено выделить новые и дополнительные финансовые ресурсы со стороны международного сообщества для того, чтобы развивающиеся государства-участники и участники - страны с переходной экономикой могли покрыть согласованные полные дополнительные расходы⁵⁶ на осуществление мер по охране окружающей среды, которые соответствуют их обязательствам по различным МЭС.

103. В Повестке дня на XXI век в главе 33 были определены различные финансовые механизмы, основанные на концепции дополнительных расходов на устойчивое развитие, такие, как многосторонние банки развития и фонды, включая ГЭФ. В ней отмечалось важное значение рассмотрения и регулярного контроля за адекватностью такого финансирования и механизмов. Комиссии по устойчивому развитию было поручено осуществление этого мандата, который так и не был ею выполнен⁵⁷. Генеральному секретарю было поручено оказать КУР содействие в решении этой задачи⁵⁸.

104. Совету управляющих ЮНЕП следует также выполнить свою первоначальную роль по координации экологической деятельности в системе Организации Объединенных Наций с привлечением своего Экологического фонда.

Финансирование ЮНЕП

105. Для того чтобы восполнить отсутствие механизма финансирования экологических программ, в 1972 году Генеральная Ассамблея учредила Экологический фонд для финансирования в полной сумме или в части расходов на новые международные экологические инициативы внутри системы Организации Объединенных Наций и за ее пределами. Однако из-за усиления многогранных экологических проблем, отсутствия консенсуса между государствами по финансовой роли ЮНЕП и недостаточности взносов Фонд перестал быть главным источником финансирования осуществления многосторонних инициатив.

106. Создание других механизмов финансирования экологических программ требует четкого разделения функций между этими механизмами и Экологическим фондом. Однако, к сожалению, Совет управляющих ЮНЕП не предоставил каких-либо руководящих принципов по данному вопросу и Экологический фонд не проявляет инициативы в финансировании, действует только по просьбе учреждений, НПО и МЭС⁵⁹.

⁵⁶ Изменения совокупных расходов в результате осуществления дополнительных мер по охране окружающей среды.

⁵⁷ Резолюция 47/191 Генеральной Ассамблеи, пункт 3 е).

⁵⁸ Там же, пункт 15, и план осуществления ВВУР, пункт 152.

⁵⁹ См. пункты 3 и 5 общих руководящих принципов осуществления проектов Фонда в разделе IV пересмотренных директивных и финансовых текстов, касающихся ЮНЕП и Экологического фонда.

Финансовые ресурсы и механизмы международных экологических соглашений

107. В общем плане финансовые механизмы МЭС формируются из ресурсов двух видов: а) целевые фонды общего назначения и специализированные целевые фонды и б) финансовые механизмы оказания помощи сторонам в осуществлении мер контроля в соответствии с этими конвенциями.

108. Общие целевые фонды используются для покрытия расходов в связи с конвенциями, охватывающих обычные расходы секретариата, включая кадровое обеспечение, административные расходы и накладные расходы, подготовку и перевод документов, а также участие сотрудников в работе совещаний КС и их вспомогательных органов⁶⁰. Взносы договаривающихся сторон обычно носят обязательный характер или выплачиваются по ориентировочной шкале⁶¹ на основе шкалы взносов Организации Объединенных Наций для распределения расходов организаций. Однако юридическая основа этих взносов нестабильна, поскольку они рассматриваются как добровольные в соответствии с финансовыми правилами Организации Объединенных Наций и соответствующими бюллетенями и административными инструкциями Генерального секретаря⁶².

109. Специальные целевые фонды предназначены для покрытия внебюджетных расходов на оказание технической помощи и участия развивающихся стран и стран с переходной экономикой в работе совещаний. Однако эти фонды постоянно сталкиваются с недостатком взносов. За исключением Секретариата по озону⁶³, ряд секретариатов МЭС указали, что эти взносы часто недостаточны для покрытия расходов на участие сторон в работе совещаний, несмотря на то, что их участие является обязательным условием нормативного процесса осуществления договоров.

110. МСФ служит главным примером специального многостороннего механизма экологического финансирования, успех которого во многом обусловлен устойчивой передачей ресурсов развивающимся странам для оказания им помощи в выполнении мер по контролю за соблюдением Протокола. МСФ пополняется за счет взносов стран, не перечисленных в статье 5 (развитых стран), состав которых определяется каждые три года на Совещании сторон на основе шкалы взносов Организации Объединенных Наций. Финансирование и использование ресурсов основываются на принципе "дополнительности" и строго определенной концепции дополнительных расходов⁶⁴.

111. Благодаря максимальному финансированию дополнительных расходов, финансирование МСФ является наилучшей практикой обеспечения достижения четких и количественно определяемых нормативных целей. Его Исполнительный комитет создал механизм стратегического планирования и управления в целях финансирования разнообразных проектов, повышения информированности, формирования потенциала/институционального укрепления и инвестиционной деятельности, нацеленных на осуществление обязательного прекращения использования озоноразрушающих веществ.

⁶⁰ Только Монреальский протокол и Венская конвенция выделяют средства для оплаты расходов на участие представителей сторон.

⁶¹ См., например, процедуры финансирования РККОООН в решении 15/СР.1.

⁶² ST/SGB/188 и ST/AI/284-286.

⁶³ См. <http://ozone.unep.org/>.

⁶⁴ Ориентировочный перечень категорий дополнительных расходов, Справочник по Монреальскому протоколу по веществам, разрушающим озоновый слой, седьмое издание, 2006 год.

Глобальный экологический фонд

112. Было решено, что Глобальный экологический фонд (ГЭФ) должен обеспечивать дополнительные финансовые ресурсы для покрытия согласованных полных дополнительных расходов, понесенных развивающимися странами в связи с соответствующей деятельностью по Повестке дня на XXI век (глава 33.14), в частности расходов, определенных в соответствии с критериями финансирования, которые были определены соответствующими МЭС. ГЭФ, совместно управляемый Всемирным банком ПРООН и ЮНЕП, представляет собой крупнейший многоцелевой механизм финансирования осуществления МЭС. По просьбе конференций сторон ГЭФ предоставил содействие КБР, РККООН, КБОООН и Стокгольмской конвенции. СИТЕС ни разу не получала средств ГЭФ, даже косвенным образом через окно КБР. В соответствии с документом о создании ГЭФ и его статусом согласно МЭС ГЭФ призван функционировать под руководством и быть подотчетным КС, которая определяет политику, приоритеты программ и критерии финансирования для целей МЭС, включая пополнение ресурсов.

113. Однако в юридическом и практическом отношении ГЭФ существует отдельно от конвенций, которые он обслуживает. Его Совет играет важную роль при определении размеров пополнения и принятии решений по проектам и политике. Например, новый механизм выделения грантов странам-получателям - механизм выделения ресурсов (МВР), утвержденный Советом в 2005 году без указаний со стороны КС - вызвал критику со стороны Центра международного права окружающей среды (ЦМПООС)⁶⁵ в связи с несоблюдением МОД, документа ГЭФ и руководящих указаний КС.

114. Секретариат ГЭФ сообщил инспектору о том предварительном заключении правового управления Всемирного банка, что, хотя Фонд не требует и не запрещает системы выделения ресурсов, основанной на результатах, в случае конфликта, возникшего в результате принятия систем распределения ресурсов, санкция должна быть связана с сохранением возможностей Фонда выступать в качестве финансового механизма, а также возможностей соответствующих КС просить о пересмотре позиции ГЭФ в отношении осуществления соответствующих МЭС.

115. Секретариат ГЭФ сталкивается с трудностями в толковании и применении концепции "дополнительных расходов"⁶⁶ на оперативном уровне. В новых Оперативных руководящих принципах определения дополнительных расходов в правах ГЭФ⁶⁷, утвержденных Советом ГЭФ в 2007 году, не определяются дополнительные расходы, необходимые для осуществления МЭС. Секретариат ГЭФ разработал альтернативную концепцию "расходов на меры по достижению согласованных глобальных экологических выгод"⁶⁸. Это представляет собой отход от установившейся концепции дополнительности ресурсов для покрытия дополнительных расходов на осуществление экологических норм и размывает различие между финансированием для устойчивого обеспечения средствами к существованию и для содействия в выполнении экологических норм.

116. Тем не менее инспектор признает, что в ходе переговоров о пополнении Целевого фонда ГЭФ КС в редких случаях представляли конкретную информацию и точные оценки дополнительных средств, необходимых для покрытия согласованных дополнительных расходов на осуществление конвенций.

⁶⁵ Legal analysis of the GEF Resource Allocation Framework, Glenn M. Wiser, May 2007.

⁶⁶ См. сноску 5 выше.

⁶⁷ GEF/C.31/12.

⁶⁸ GEF/ME/C.30/3.

117. Инспектор считает, что необходимо принять следующие меры:

- во-первых: Генеральному секретарю в рамках его мандата по оказанию содействия КУР в мониторинге финансовых ресурсов и механизмов, имеющихся для осуществления Повестки дня на XXI век, следует провести, консультируясь с ЮНЕП, МЭС и соответствующими организациями системы Организации Объединенных Наций, анализ адекватности и эффективности финансирования экологической деятельности со стороны существующих международных механизмов финансирования. Такой анализ должен в первую очередь учитывать концепцию предоставления новых и дополнительных ресурсов, а также масштабы и цели "дополнительных расходов" при оказании содействия государствам-участникам, в частности развивающимся странам, в осуществлении МЭС в связи с другими видами финансирования устойчивого развития и экологии. Результат такого анализа следует представить через соответствующие межправительственные органы Генеральной Ассамблеи;
- во-вторых: по получении указанного выше доклада Генерального секретаря и мнений соответствующих межправительственных органов Генеральной Ассамблеи следует уточнить концепцию финансирования дополнительных расходов применительно к ныне существующим финансовым механизмам в целях а) совершенствования предоставления ими дополнительных ресурсов для оказания помощи государствам-участникам и странам с переходной экономикой в соблюдении МЭС и б) содействия финансированию расходов, связанных с распространением Глобального экологического фонда на дополнительные МЭС.

Осуществление рекомендаций 8 и 9 ниже, как ожидается, повысит эффективность и подотчетность международного финансирования МЭС.

Рекомендация 8

Генеральному секретарю следует провести, консультируясь с МЭС и соответствующими организациями системы Организации Объединенных Наций, анализ адекватности и эффективности финансирования экологической деятельности при уделении основного внимания концепции дополнительных расходов и представить доклад по этому вопросу Генеральной Ассамблеи через соответствующие межправительственные органы.

Рекомендация 9

По получении указанного выше доклада Генерального секретаря и мнений по нему соответствующих межправительственных органов Генеральной Ассамблеи следует уточнить концепцию финансирования дополнительных расходов применительно к существующим финансовым механизмам.

Д. Административные услуги, предоставляемые многосторонним экологическим соглашениям

Административные и финансовые услуги

118. Что касается административных услуг для находящихся в ведении ЮНЕП МЭС⁶⁹, следует отметить, что в 1996 году Директор-исполнитель ЮНЕП, сохраняя свою функцию Генерального директора Отделения Организации Объединенных Наций в Найроби (ЮНОН), передал функции по оказанию административных услуг, до того выполнявшиеся ЮНЕП, ЮНОН, сохранив, однако, за ЮНЕП главную ответственность за обеспечение оказания услуг в соответствии с ее соглашениями с различными МЭС. В 2006 году Генеральный секретарь передал функции Генерального директора ЮНОН, ранее порученные Директору-исполнителю ЮНЕП, Директору-исполнителю Хабитат ООН. Однако в отсутствие юридической или институциональной связи между ЮНОН и МЭС Директор-исполнитель Хабитат ООН не обладает полномочиями давать указания ЮНОН в отношении предоставления услуг МЭС.

119. В силу географической разрозненности МЭС ЮНЕП приходится использовать разные сложные каналы (например, ЮНОН, его Женевский административный центр, ОТПЭ и ЮНОГ) для оказания секретариатам МЭС услуг административной поддержки. Несколько находящихся в ведении ЮНЕП секретариатов сообщили инспектору, что в случае проектов, требующих многопрофильного обслуживания, им приходится прибегать к обременительному процессу консультаций и разрешений с участием различных центров обслуживания, и только после него может быть принято административное решение. Кроме того, указанное выше решение Генерального секретаря 2006 года усугубляет проблемы, с которыми сталкиваются различные секретариаты, находящиеся за пределами Найроби, в частности семейство секретариатов МЭС по КМВ, находящихся в Бонне. Таким образом, отсутствие четкого оперативного делегирования полномочий часто является причиной задержки административных решений и недостатков в поддержке КС.

120. Со своей стороны, Отделение Организации Объединенных Наций в Женеве (ЮНОГ) подписало меморандумы о договоренности со всеми секретариатами МЭС (РКИКООН и КБОООН, а также ЮНЕП и находящимися в ведении ЮНЕП МЭС) определяющие объем и характер необходимых услуг. Однако соглашения об объеме обслуживания должны быть достаточно четкими, чтобы можно было полнее удовлетворять не только текущие потребности, но и новые потребности. Например, ЮНОГ не смогло выполнить решение 23 КС-7 КБОООН о переходе на евро в качестве валюты бюджета и учета с 2008 года, что должно было защитить секретариат КБОООН от эрозии его поступлений в долларах. Осуществление этого решения было связано со значительными финансовыми последствиями, обусловленными ограниченными возможностями Комплексной системы управленческой информации (ИМИС) в Женеве. При этом КС не было предоставлено информации о последствиях для бюджета по программам (ПБП) этого решения согласно соответствующим правилам процедуры и финансовым правилам. Секретариат Организации Объединенных Наций сообщил инспектору, что представление КС информации о ПБП не входит в его функции и что не имеется практики содействия секретариатам МЭС в виде представления КС и СС информации о ПБП через отделения Организации Объединенных Наций в Женеве и Найроби.

121. Счета находящихся в ведении ПРООН МЭС удостоверяются Директором-исполнителем ЮНЕП, который обладает широкими полномочиями, делегированными Генеральным секретарем, в вопросах управления Фондом окружающей среды и целевыми фондами МЭС, находящимися в ведении ЮНЕП. При этом большинство секретариатов, работой которых руководит ЮНЕП,

⁶⁹ Например, Базельская конвенция, КБР, Картахенский протокол по биобезопасности, СИТЕС, КМВ, Венская конвенция, Монреальский протокол и Стокгольмская/Роттердамская конвенции.

сообщили, что они не имеют интерактивного доступа в реальном времени к информации о состоянии их целевых фондов и вынуждены вместо этого опираться на свои бумажные книги отчетности. В этой связи ЮНЕП и ЮНОН согласны с необходимостью содействия беспрепятственному доступу к финансовой информации, хотя еще не установили ИМИС в секретариатах МЭС. Кроме того, инспектору сообщили, что Отдел экологического права и многосторонних конвенций не имеет доступа к счетам их целевых фондов и не может своевременно выполнять свои функции по обеспечению административной поддержки МЭС и контакта между их секретариатами и ЮНОН.

122. В свете указанного выше очевидно, что ЮНЕП, ЮНОН и ЮНОГ должны разработать четкое соглашение об объеме обслуживания в отношении соответствующих функций, касающихся предоставления административных услуг секретариатам МЭС.

Центр административного обслуживания

123. В 2004 году Директор-исполнитель ЮНЕП решил создать в Женеве Центр административного обслуживания (ЦАО) ЮНЕП по Европе, оказывающий административные услуги подразделениям секретариата ЮНЕП в Европе, включая работающие под руководством ЮНЕП секретариаты МЭС. Однако это решение было принято без предварительных консультаций с секретариатами для определения их потребностей. Базельская конвенция и СИТЕС отказались от обслуживания ЦАО и по-прежнему обслуживаются ЮНОГ и ЮНОН, а также своими административными группами, расходы на которые покрываются из их целевых фондов.

124. В 2005 году ЮНОГ и Группа по вопросам управления изучили решение о создании ЦАО. По их мнению, принятие решения о том, чтобы поручить двум различным органам (ЮНОГ и ЮНОН), расположенным далеко от Централных учреждений в Нью-Йорке, административное обслуживание структур Организации Объединенных Наций, расположенных в одном месте, Женеве, идет вразрез с усилиями Генерального секретаря по переходу к концепции "единая Организация Объединенных Наций" в каждом месте службы. Была также выражена озабоченность издержками на создание новой структуры для поддержки относительно небольшого числа сотрудников ЮНЕП - приблизительно 150 сотрудников в Женеве, включая обслуживаемые ЮНЕП секретариаты МЭС, - помимо ЮНОГ, которое уже оказывает поддержку многим различным структурам.

125. Несмотря на указанные выше оговорки, Директор-исполнитель ЮНЕП оставил в силе решение о создании ЦАО, который в настоящее время обслуживает подразделения ЮНЕП в Женеве, временные секретариаты Стокгольмской конвенции и относящиеся к ЮНЕП части Роттердамской конвенции, расходы на которые составляют 400 000 - 500 000 долл. США в год.

126. Представитель ЮНОН сообщил инспектору, что ЦАО не предоставляет основного административного обслуживания (бухгалтерский учет, начисление зарплаты, расчеты, казначейские функции и т.п.), а скорее выполняет финансовые, кадровые и общие административные задачи, сходные с задачами административной канцелярии. Как сообщило ЮНОН, общая цель заключалась в том, чтобы обеспечить максимальное использование ЮНЕП/ЮНОН ресурсов поддержки программ, объединенных на счетах МЭС, для оказания их секретариатам услуг общей поддержки⁷⁰.

Управление людскими ресурсами

127. На 31 декабря 2006 года географическое распределение сотрудников Организации Объединенных Наций в экологическом секторе, за исключением секретариата по озону,

⁷⁰ Доклад консультантов УСВН для ЮНЕП об оказании ЮНЕП административных услуг конвенциям, за которые отвечает ЮНЕП, август 2003 года.

характеризовалось существенным креном в пользу Группы западноевропейских и других государств. Доля женщин в большинстве МЭС и экологических структур превышала 50% (см. приложение IV). При этом женщины занимают только три поста исполнительных глав (Базельская конвенция, МСФ и ГЭФ).

128. Набор и управление персоналом в секретариатах, находящихся в ведении ЮНЕП, подчиняются строгим правилам финансового управления, аналогичным правилам, применяемым в отношении проектов, финансируемых за счет внебюджетных средств и добровольных взносов, в случае которых сотрудникам не разрешается пользоваться обычными механизмами мобильности и перевода. Это ограничение в первую очередь затрагивает мобильность сотрудников секретариатов РКИКООН и КБОООН. В случае конвенций, находящихся в ведении ЮНЕП, набором сотрудников занимается ЮНЕП, а затем - ЮНОН. Обслуживаемые ЮНЕП секретариаты МЭС, включая Базельскую и Стокгольмскую конвенции и Конвенцию о биологическом разнообразии, сообщили инспектору, что ЮНЕП и ЮНОН медленно рассматривают или даже отклоняют заявления тщательно подобранных кандидатов на должном образом классифицированные должности. В частности, это имело место в случае должностей более низкого ранга, к которым относятся должности местной категории общего обслуживания и младших сотрудников категории специалистов.

Ожидается, что осуществление рекомендации 10 ниже повысит эффективность и результативность административного обслуживания МЭС. Рекомендация 11 в случае ее осуществления могла бы усилить контроль и соблюдение географического распределения сотрудников.

Рекомендация 10

На основе предложения Директора–исполнителя ЮНЕП и консультаций с управляемыми ЮНЕП секретариатами МЭС генеральному секретарю следует:

а) разработать и/или вновь рассмотреть схему делегирования полномочий и распределение функций и ответственности структур, оказывающих административное, финансовое и кадровое обслуживание конференций Сторон; а также

б) разработать четкое соглашение об обслуживании, определяющее объем и характер услуг, оказываемых отделениями Организации Объединенных Наций в Найроби и Женеве секретариатам МЭС.

Рекомендация 11

При содействии Директора–исполнителя ЮНЕП и в консультации с секретариатами МЭС Генеральному секретарю следует провести анализ практики ЮНЕП и ЮНОН в отношении набора сотрудников в секретариаты МЭС, а также предложить меры по улучшению кадровой ситуации и географического распределения персонала.

Реформа расходов на программную поддержку

129. Услуги по поддержке МЭС финансируются в соответствии с договоренностями о покрытии расходов на поддержку программ (РПП), в соответствии с которыми из бюджетов МЭС удерживается фиксированный процент. ЮНЕП и Организация Объединенных Наций удерживают 13%⁷¹, что

⁷¹ Имеются исключения из правила 13–процентных удержаний в счет РПП: 13%, удерживаемых с Многостороннего фонда по осуществлению Монреальского протокола, охватывают только кадровые расходы, но не ежегодные расходы секретариата.

соответствует ставке, утвержденной Генеральной Ассамблеей⁷² на основе замечаний Консультативного комитета по административным и бюджетным вопросам (ККАБВ) и его согласия с формулой возмещения, отраженной в решении 80/44 Совета управляющих ПРООН от 27 июня 1980 года⁷³. На основе этого решения Генеральный секретарь принял ряд внутренних руководящих положений и инструкций, касающихся создания, использования и управления целевыми фондами, включая договоренности о РПП⁷⁴.

130. Инспектор выявил несколько проблем с этими договоренностями:

а) несколько КС создали резерв оборотных средств в рамках своих общих целевых фондов для обеспечения непрерывной деятельности в случае временного дефицита денежных средств. Однако для того, чтобы выполнить требования Организации Объединенных Наций, большинство этих фондов должны поддерживать уровень других оборотных средств, включая оперативный резерв в сумме 15% сметных ежегодных запланированных расходов для покрытия нехватки денежных средств и окончательных расходов, включая любые ликвидируемые обязательства, а также оперативный резерв в сумме 20% сметных ежегодных поступлений в счет поддержки программ для покрытия непредвиденных расходов и ликвидации юридических обязательств в случаях резкого прекращения деятельности, финансируемой из внебюджетных ресурсов⁷⁵;

б) управляемые ЮНЕП секретариаты часто жалуются на то, что механизмы РПП непрозрачны и не отражают надлежащим образом реально оказываемые услуги. В соответствии с указаниями Генерального секретаря⁷⁶ ресурсы для поддержки программ должны использоваться в таких областях, где имеется явная связь между соответствующей поддерживаемой деятельностью и деятельностью, которая приносит поступления в счет поддержки программ. Несмотря на этот критерий ЮНЕП/ЮНОН по-прежнему устанавливают *одну* заранее определенную ставку для секретариатов МЭС, оставляя им мало ресурсов для поддержки деятельности по основным программам и проектам;

с) крупные МЭС считают, что отчисления в счет РПП "имеются низкую отдачу", в то время как менее крупные МЭС считают, что недостаточна прозрачность распределения РПП в том, что касается управления проектами, управления программами и центрального управления. Кроме того, анализ расходов показывает, что более крупные МЭС обычно фиксируют неизрасходованные остатки в своих счетах РПП. Например, РКИКООН составляла свои счета РПП из расчета 13% своего ежегодного бюджета, однако по-прежнему накапливает на своем счете РПП значительные активы, составляющие от 500 000 долл. США до 1,5 млн. долл. США за три двухгодичных периода⁷⁷. Нынешний курс на дальнейший перевод административного потенциала поддержки из Женевы в Бонн соответствует концепции полного использования 13-процентных отчислений. Хотя этот курс позволяет РКИКООН получать от Организации Объединенных Наций максимальную сумму

⁷² Резолюция 31/217 Генеральной Ассамблеи от 17 декабря 1980 года (пункт V.2).

⁷³ В своем докладе (A/35/544, пункт 15) ККАБВ высказал ряд замечаний, связанных с такими его выводами.

⁷⁴ ST/AI/286.

⁷⁵ ST/AI/284, Annex, paragraph III.A.1 and ST/AI/286, Annex, paragraph III.E.

⁷⁶ ST/AI/286, Annex, paragraph III.B.

⁷⁷ FCCC/SBI/2004/12/Add.2, FCCC/SBI/2006/14/Add.2 и FCCC/SBI/2007/INF.2.

возмещения РПП, его все же необходимо оценивать в контексте оптимальных потребностей административного потенциала Конвенции.

131. Инспектору сообщили, что в сотрудничестве со структурами, оказывающими административные услуги КС, Секретариат Организации Объединенных Наций провел анализ расходов на поддержку программ и критериев доступа к общему бюджету в целях достижения экономии.

132. Инспектор также с интересом отмечает усилия ПРООН и других членов Исполкома и специализированных учреждений в ГРООН по унификации правил возмещения расходов, нацеленной на снижение ставок РПП в отношении как прямых, так и косвенных расходов⁷⁸.

133. Инспектор считает, что, исходя из такого анализа и принимая во внимание работу ПРООН, Контролеру следует предложить интеграцию ресурсов на покрытие расходов в поддержку программ МЭС, находящихся в ведении ЮНЕП/Организации Объединенных Наций, на одном общем счете, управление которым будет осуществляться Генеральным секретарем. Инспектор считает, что для этого на основе общих сметных ежегодных расходов на поддержку программ всех МЭС, обслуживаемых секретариатами Организации Объединенных Наций/ПРООН, Контролеру Организации Объединенных Наций следует составить бюджет вспомогательного административного обслуживания, представляемый Генеральной Ассамблее на рассмотрение и утверждение по рекомендации ККАБВ с учетом возможных замечаний Совета управляющих ПРООН. После того как этот бюджет будет принят, он должен быть пропорционально распределен между МЭС в соответствии с их расходами по программам. Согласно этой формуле отчисления в покрытие расходов на поддержку будут основываться на фактических расходах, а не на единообразной ставке, следуя примеру счета поддержки операций по поддержанию мира, который доказал свою эффективность за последние 20 лет. Контролер или его представитель должны будут сообщать каждой КС об административных и бюджетных последствиях такого изменения. Это должно быть сделано на самом раннем этапе обсуждения ежегодных бюджетов МЭС.

Осуществление этой рекомендации, как ожидается, повысит подотчетность Секретариата Организации Объединенных Наций и ЮНЕП по отношению к КС на основе предоставления тем затратоэффективных услуг поддержки.

Рекомендация 12

Генеральному секретарю следует:

а) повысить прозрачность использования ресурсов в счет покрытия расходов на поддержку программ на основе фактических расходов, а также услуг, оказываемых МЭС, управление которыми осуществляется Организацией Объединенных Наций и ЮНЕП, и с этой целью обеспечить, чтобы расходы на поддержку программ, удерживаемые в отношении таких услуг, проводились по бюджету и начислялись в фактически понесенном размере;

б) поручить контролеру Организации Объединенных Наций провести консультации со структурами Организации Объединенных Наций, оказывающими административные услуги конференциям сторон, и на их основе представить Генеральной Ассамблее для принятия предложения о введении общего бюджета услуг административной поддержки, оказываемых МЭС, и сообщить каждой КС об административных и бюджетных последствиях, вытекающих из такого решения.

⁷⁸ Draft final report, UNDG-HLCM Consultations on Cost Recovery on 4 April 2008; see www.undg.org/docs/8893/UNDG-HLMC-consultations-CostRecovery-Final-DraftReport-23-April.doc.

IV. ЗАМЕЧАНИЯ, КАСАЮЩИЕСЯ БУДУЩИХ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ МЕХАНИЗМОВ

134. В системе Организации Объединенных Наций отсутствует структура, которая обладала бы всеобъемлющими полномочиями в отношении глобального экологического руководства. ЮНЕП не осуществляет эффективным образом своего первоначального мандата по координации всей экологической деятельности в системе Организации Объединенных Наций. Меры реагирования на экологические вызовы стали узкосекторальными, специализированными и бессистемными, несмотря на некоторое улучшение в результате выделения блоков. В институциональном плане полномочия ЮНЕП по созыву совещаний невелики по сравнению с другими учреждениями, занимающимися крупными экологическими проблемами, такими как изменение климата.

135. В последние годы предлагались различные варианты реформы глобального экологического руководства. В их числе: а) повышение уровня ЮНЕП до структуры, обладающей реальными полномочиями и наделенной нормативным и аналитическим потенциалом и широким мандатом для рассмотрения прогресса в улучшении мировой экологической ситуации; б) создание новой всемирной организации по окружающей среде; и с) укрепление нынешнего институционального механизма.

136. Рекомендации, изложенные в настоящем докладе, нацелены главным образом на совершенствование нынешней системы руководства на основе наследия и передового опыта, накопленных в системе Организации Объединенных Наций с 1972 года, в частности обширной системы принципов и политики в области окружающей среды и устойчивого развития, построенной проходившими в разное время конференциями, включая экологическую ответственность, принцип предосторожности, финансирование дополнительных расходов, а также общую, но дифференцированную ответственность государств за защиту глобальной экосистемы. В докладе указано несколько видов наилучшей практики и норм деятельности МЭС, межучрежденческой координации и выделения блоков, а также предложены дальнейшие возможности совершенствования координации на уровне стран между учреждениями в рамках процессов ОСО/РПООНПР.

137. Однако эти рекомендации не панацея для обеспечения эффективного руководства в системе, где принятие решений в основном зависит от сложных децентрализованных сетей директивных органов и администраций (см. приложение III). В свете эрозии принципов Рио-де-Жанейро и отсутствия юридического мандата на экологическое руководство ЮНЕП не сможет играть роль ведущего органа, формирующего глобальную экологическую повестку дня и продвигающего в системе Организации Объединенных Наций согласованное осуществление экологического аспекта устойчивого развития.

138. Крайне важно, чтобы организации с экологическими функциями располагали эффективным механизмом обсуждения и согласования целостного подхода к обеспечению более производительного и затратоэффективного реагирования на вновь возникающие масштабные вызовы. Любая последующая институциональная перестройка глобального экологического руководства должна быть построена на реформе ЮНЕП и передовом опыте и уроках, усвоенных благодаря успешным международным экологическим режимам, таким как Монреальский протокол. Такие реформы должны быть нацелены на поощрение и обеспечение:

- общих юридических обязательных принципов, таких как право международных договоров, примиряющее существенные различия и противоречия между МЭС;
- общесистемного стратегического механизма планирования для управления и координации экологической деятельности; а также

- комплекса общих руководящих принципов оказания и использования услуг административной, финансовой и технической поддержки для усиления синергизма между учреждениями системы Организации Объединенных Наций, а также между МЭС.

Приложение I

Перечень глобальных многосторонних экологических соглашений
(имеющих глобальный географический охват и подписанных минимум 72 Сторонами)

№	Тема	Секретариат	Число участников (на декабрь 2004 года)	Дата принятия
Атмосфера				
1	Венская конвенция о защите озонового слоя	ЮНЕП	187	1985
2	Монреальский протокол по веществам, разрушающим озоновый слой	ЮНЕП	186	1987
3	Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата (РКИКООН)	ООН	188	1992
4	Киотский протокол к РКИКООН	ООН	84	1997
В области биоразнообразия				
5	Рамсарская конвенция о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение, особенно в качестве местообитания водоплавающих птиц	МСОП	138	1971
6	Конвенция о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения (СИТЕС)	ЮНЕП	164	1973
7	Конвенция о мигрирующих видах (КМВ)	ЮНЕП	85	1979
8	Конвенция о биологическом разнообразии (КБР)	ЮНЕП	189	1992
9	Картахенский протокол о биобезопасности к КБР	ЮНЕП	132	2000
10	Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия	ЮНЕСКО	177	1972
Химические вещества и опасные отходы				
11	Базельская Конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением	ЮНЕП	162	1989
12	Конвенция о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и о его уничтожении, принятая в Париже	Организация по запрещению химического оружия	174	1993
13	Роттердамская конвенция о процедуре предварительного обоснованного согласия в отношении отдельных опасных химических веществ и пестицидов в международной торговле (ПОС)	ЮНЕП	99	1998
14	Стокгольмская конвенция о стойких органических загрязнителях	ЮНЕП	165	2001

Земля				
15	Конвенция Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием в тех странах, которые испытывают серьезную засуху и/или опустынивание, особенно в Африке	ООН	191	1994
Ядерная область				
16	Договор о запрещении ядерных испытаний в атмосфере, космическом пространстве и под водой	ОДВЗЯИ*	130	1963
17	Договор о запрещении размещения на дне морей и океанов и в его недрах ядерного оружия и других видов оружия массового уничтожения	ОДВЗЯИ*	108	1971
18	Конвенция об оперативном оповещении о ядерной аварии	МАГАТЭ	107	1986
19	Конвенция о помощи в случае ядерной аварии или радиационной аварийной ситуации	МАГАТЭ	106	1986
20	Конвенция о ядерной безопасности	МАГАТЭ	72	1994
Морская среда				
21	Международная конвенция относительно вмешательства в открытом море в случаях аварий, приводящих к загрязнению нефтью	ИМО	85	1969
	Протокол о вмешательстве (загрязнение веществами кроме нефти)	ИМО	94	1973
22	Протокол (заменяющий Конвенцию 1971 года) к Конвенции о создании Международного фонда для компенсации ущерба от загрязнения нефтью	ИМО	86	1992
	Поправка к Протоколу (пределы компенсации)		86	2000
23	Конвенция по предотвращению загрязнения моря сбросами отходов и других материалов	ИМО	81	1972
	Поправки к приложениям (сжигание на море)		80	1978
	Поправки к приложениям (перечень веществ)		79	1980
24	Конвенция о предупреждении загрязнения морей сбросами с судов с поправками, внесенными Протоколами 1978 и 1997 годов (МАРПОЛ)	ИМО	127**	1973/ 78/97
	Приложение I с поправками			1978
	Приложение II с поправками			1978
	Приложение III с поправками		110	1978
	Приложение IV с поправками		95	1978
	Приложение V с поправками		115	1978
	[Приложение VI с поправками]		[12]	1997

25	Международная конвенция по обеспечению готовности на случай загрязнения нефтью, борьбе с ним и сотрудничестве (ГРСН)	ИМО	78	1990
Морское право				
26	Конвенция Организации Объединенных Наций по морскому праву (КМПООН)	ООН	174	1982
27	Соглашение об осуществлении части XI Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву	Международный орган по морскому дну	128	1994
28	Соглашение об осуществлении тех положений Конвенции, которые касаются сохранения трансграничных рыбных запасов и запасов далеко мигрирующих рыб	ООН	72	1995
Конвенции о вредных условиях труда МОТ****				
	Номер и название конвенции:		Ратифицировано	
29	62 – Конвенция о технике безопасности в строительстве 1937 года		21	
30	115 – Конвенция о защите от радиации 1960 года		48	
31	136 – Конвенция по бензолу 1971 года		38	
32	139 – Конвенция о борьбе с опасностью, вызываемой канцерогенными веществами, в производственных условиях 1974 года		37	
33	148 – Конвенция о защите от профессионального риска, вызываемого загрязнением воздуха, шумом и вибрацией, 1977 года		45	
34	155 – Конвенция о безопасности и гигиене труда и производственной среде 1981 года Протокол 2002 года к Конвенции о безопасности и гигиене труда 1981 года		52	
35	161 – Конвенция о службах гигиены труда 1985 года		27	
36	162 – Конвенция об асбесте 1986 года		32	
37	167 – Конвенция о безопасности и гигиене труда в строительстве 1988 года		23	
38	170 – Конвенция о химических веществах 1990 года		17	
39	174 – Конвенция о предотвращении крупных промышленных аварий 1993 года		13	
40	176 – Конвенция о безопасности и гигиене труда на шахтах 1995 года		23	
41	184 – Конвенция в сельском хозяйстве 2001 года		10	

42	187 – Конвенция об основах, содействующих безопасности и гигиене труда 2006 года		6	
43	188 – Конвенция о труде в рыболовстве 2007 года		0	
	Прочие			
44	Женевская конвенция о дорожном движении	ООН	93	1949
45	Конвенция о международной ответственности за ущерб, причиненный космическими объектами	ЮНОСАТ****	107	1971

* Подготовительная комиссия Организации Договора о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний.

** Протокол МАРПОЛ 1978 года.

*** Управление Организации Объединенных Наций по вопросам космического пространства.

**** IOLEX MOT, <http://www.ilo.org/ilolex/english/index.htm> по состоянию на 9 октября 2008 года.

Источник: Экологические данные ОЭСР – Подборка 2004 года, если не указано иное.

Приложение II
Финансовые ресурсы для многосторонней экологической деятельности (долл. США)

ОРГАНИЗАЦИИ	2000		2001		2005		2006	
	Основной бюджет	Неосновной бюджет	Основной бюджет	Неосновной бюджет	Основной бюджет	Неосновной бюджет	Основной бюджет	Неосновной бюджет
I. МЭС: Получающее содействие ООН/ЮНЕП (1-11 ниже)	48 546 742	18 164 915	47 954 058	19 985 015	67 342 042	44 222 220	79 963 312	48 122 339
Итого								
1. Конвенции ЕЭК								
Три конвенции #		112 700		222 100		956 200		584 800
Орхусская конвенция	242 000	93 800	320 700	204 000	826 200	307 500	726 900	246 300
Конвенция ТЗВБР	242 900	2 085 500	247 700	2 528 000	355 300	3 006 900	337 400	2 251 600
2. КМПООН и Соглашение о рыбных запасах	2 866 200	0	2 866 200	0	3 575 275	293 500	3 575 275	293 500
3. РКИКООН а)	12 643 000	6 522 770,50	12 643 000	6 522 770,50	19 790 572,50	12 892 397,50	23 520 411	13 007 952
4. КБОУОН б)	6 262 000	2 908 570	6 262 000	2 908 570	7 969 500	4 040 387,50	8 352 500	6 235 276
Итого 1-4 /ООН	22 256 100	9 544 041	22 018 900	12 181 441	32 516 848	21 189 385,00	36 175 086	22 619 428
5. Конвенция и Монреальский протокол (цифры за 2006 год на основе документов КС-19)	4 050 269		4 099 385		5 467 075		5 517 857	285 140
6. Протокол КБР и БС	8 998 600	5 376 400	8 594 000	4 559 100	10 497 800	5 820 353	10 918 500	5 326 057
7. СИТЕС (цифры за 2005-2006 годы на основе документов КС)	4 735 849,50	1 093 485	4 735 849,50	1 093 485	4 480 000	1 188 322	4 658 307	3 052 021
8. КМВ	1 958 572,50	94 389	1 958 572,50	94 389	2 271 787	195 611	2 271 787	195 611
9. Базельская конвенция (цифры за 2006 год на основе решения SC-1-4 КС)	4 201 854	2 056 600	4 201 854	2 056 600	4 345 415	15 082 704,50	4 345 415	15 082 704,50
10. Роттердамская конвенция	2 345 497	0	2 345 497	0	3 688 632,50	745 844	3 710 224	932 579
11. Стокгольмская конвенция					4 074 485		5 366 136	1 561 378
Итого 5-11	26 290 642	8 620 874	25 935 158	7 803 574,00	34 825 195	23 032 835	36 788 226	25 502 912
II. Другие основные МЭС								
12. Всемирное культурное и природное наследие	7 737 300	2 784 450	7 737 300	2 784 450	7 988 419,50	16 660 135	7 988 419,50	16 660 135
13. МДРГРПСХ/ФАО							448 500	
14. Рамсарская конвенция с)	3045		3106		3 885 941		4 090 861	
Итого 12-14	7 740 345	2 784 450	7 740 406	2 784 450	11 874 360,50	16 660 135	12 527 781	16 660 135
Многосторонний фонд для осуществления Монреальского протокола	158 566 667		158 566 667		191 000 000		179 866 667	
III. Организации системы ООН								
1. Программы ЕЭК ООН по окружающей среде ##	2 982 000	2 469 700	2 946 900	3 306 800	3 765 700	4 664 200	4 221 100	4 285 500
2. ЭСКАТО d)	2 540 000	1 100 000	2 540 000	1 100 000	2 625 000	1 445 000	2 709 500	1 816 700
3. ЭСКЗА d)	1 753 100	12 100	1 753 100	12 100	2 949 100	175 400	2 922 050	167 450
4. ЮНЕП	4 350 000	90 850 000	4 350 000	90 850 000	5 250 000	116 750 000	5 988 550	130 509 850
5. ПРООН	44 000 000	207 000 000	43 000 000	200 000 000	45 000 000	282 000 000	50 000 000	326 000 000
6. ЮНИСЕФ e)								94 169 000
7. ГЭФ*	600 000 000		600 000 000		600 000 000		600 000 000	
8. ЮНИТАР**		4 200 000		4 200 000		11 000 000		11 000 000

ОРГАНИЗАЦИИ	2000		2001		2005		2006	
	Основной бюджет	Неосновной бюджет						
9. БАПОР**		30 000 000						35 000 000
10. УООН** оценка		7 479 000		7 479 000		10 796 000		10 796 000
11. ВТО**	200 000		200 000		200 000			
12. Здоровье и окружающая среда ВОЗ**							45 000 000	
Справочно								
ЮНОПС** через ГЭФ	64 601 310,50		64 601 310,50		89 135 532,50			
ПРООН, ЮНФПА, ЮНИСЕФ, ВПП и специализированные учреждения***	176,7 млн.			423,5 млн. (2004)	381,5 млн.		323,7 млн.	

Источник: Подборка основана на ответах на анкету ОИГ.

* GEF/C.29/3-GEF/A.3/6 обязательства доноров: 3 млрд. долл. для ГЭФ-3(2002-2006 годы), 3,13 млрд. долл. (2007-2010 годы). ** Не указано.

Основные и неосновные расходы.

*** Связанная с окружающей средой экологическая деятельность по данным *Всеобъемлющих статистических данных об оперативной деятельности в целях развития за 2004 год*:

Доклад Генерального секретаря (A/61/77-E/2006/59), таблица В-5 и A/61/77-E/2006/59.

Конвенция о водных ресурсах ЕЭК, Конвенция о промышленных авариях и Конвенция об оценке экологического воздействия.

Данные на 2006 год получены из A/62/6 (раздел 19).

a) За 2006 год см. FCCC/SBI/2007/19.

b) За 2006 год см. ICCD/COP(8)/2/Add.5.

c) http://www.ramsar.org/res/key_res_vii.28e.htm

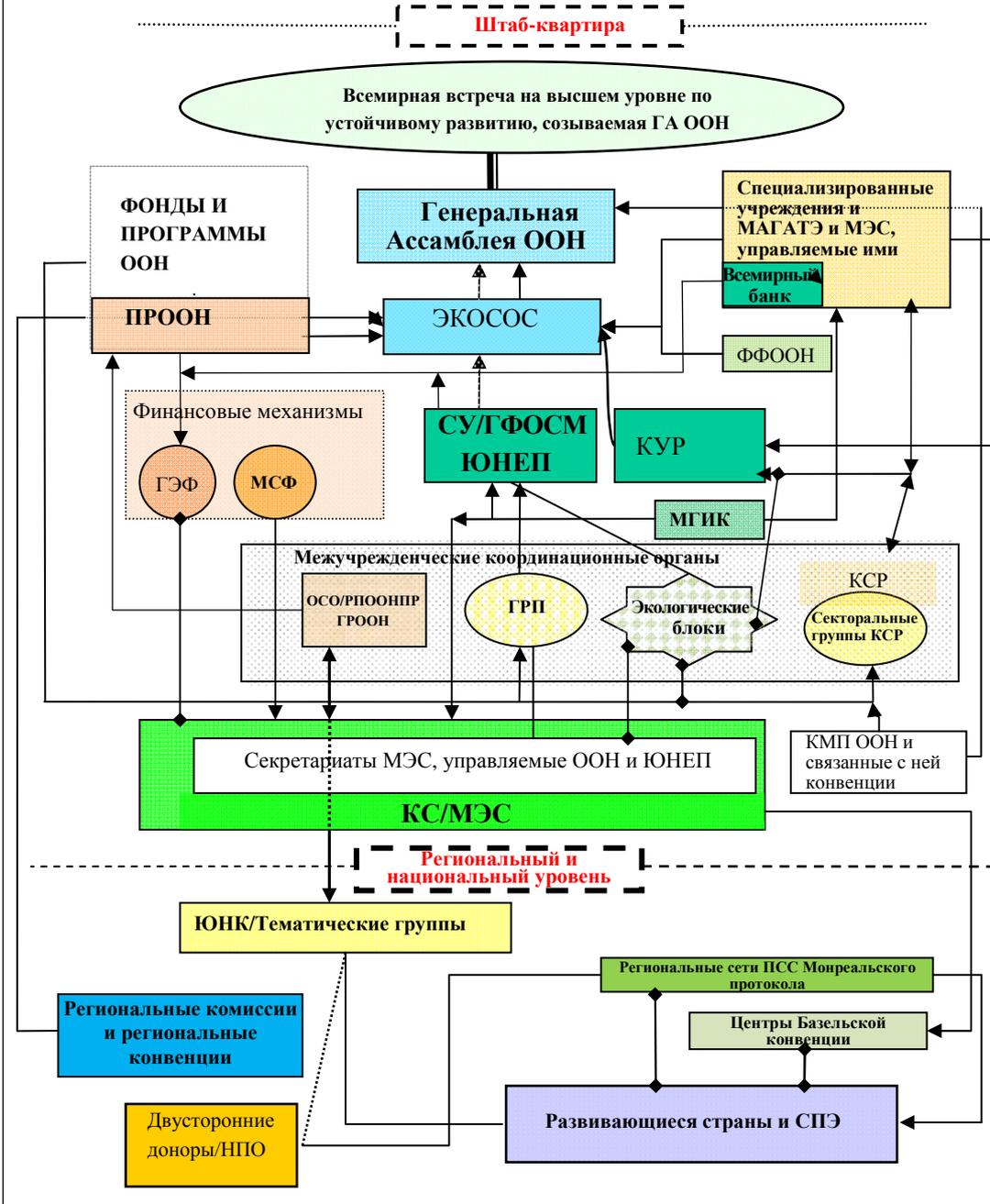
http://www.ramsar.org/res/key_res_viii_27_e.pdf

http://www.ramsar.org/res/key_res_ix_12_e.pdf

d) A/62/6 (раздел 18) и (раздел 19) за 2006 год.

e) A/63/71-E/2008/46, таблица В-5.

Приложение III
Разрозненная структура экологического руководства



Условные обозначения:

↔ или → : Управленческие и/или оперативные каналы подчиненности

— : Совместные связи/консультации

... : Специальные связи

ПСС: Программы содействия соблюдению ЮНЕП

Приложение IV
Гендерное и географическое распределение персонала ЮНЕП, МЭС и Многостороннего фонда

Назначенные сотрудники по состоянию на 31 декабря 2006 года									
Организация	Класс должности	Женщины	Мужчины	Африка	Азиатско-Тихоокеанский регион	Латинская Америка и Карибский бассейн	Восточная Европа	Западная Европа и другие государства	Итого
Базельская конвенция	С и выше	5	7	1	3	2	0	5	11
	ОО	7	2	2	3	1	0	4	10
	Итого	12	9	3	6	3	0	9	21
	Процент к итогу	57,14	42,85	14,28	28,57	14,28	0	42,85	100
Конвенция по биоразнообразию	С и выше	8	26	9	5	2	0	18	34
	ОО	24	4	0	0	0	0	28	28
	Итого	32	30	9	5	2	0	46	62
	Процент к итогу	51,61	48,39	14,52	8,06	3,23	0	74,19	100
Конвенция по мигрирующим видам	С и выше	3	9	2	0	1	1	8	12
	ОО	13	5	1	4	0	0	13	18
	Итого	16	14	3	4	1	1	21	30
	Процент к итогу	53	47	10	13	3	3	70	100
Секретариат Многостороннего фонда	С и выше	5	5	1	2	1	0	6	10
	ОО	9	3	1				11	12
	Итого	14	8	2	2	1	0	17	22
	Процент к итогу	63,63	36,36	9,09	9,09	4,54	0	77,27	100
Монреальский протокол	С и выше	4	4	2	2	2	0	2	8
	ОО	6	2	8	0	0	0	0	8
	Итого	10	6	10	2	2	0	2	16
	Процент к итогу	62,5	37,5	62,5	12,5	12,5	0	12,5	100
Роттердамская конвенция	С и выше	4	3	0	1	1	0	5	7
	ОО	4	0	0	1	1	0	2	4
	Итого	8	3	0	2	2	0	7	11
	Процент к итогу	72,72	27,27	0	18,18	18,18	0	63,63	100

СИТЕС	С и выше	4	11	0	2	3	1	9	15
	ОО	8	2	0	1	2	0	7	10
	Итого	12	13	0	3	5	1	16	25
	Процент к итогу	48	52	0	12	20	4	64	100
КБОООН	С и выше	10	22	11	3	3	2	13	32
	ОО	14	5	6	1	2	1	9	19
	Итого	24	27	17	4	5	3	22	51
	Процент к итогу	47,06	52,94	33,33	7,84	9,8	5,88	43,14	100
ЮНЕП*	С и выше	203	319	110	99	54	16	243	522
	ОО	322	85	191	50	24	11	131	407
	Итого	525	404	301	149	78	27	374	929
	Процент к итогу	56,51	43,48	32,40	16,03	8,39	7,21	40,25	100
РКИКООН	С и выше	29	73	10	25	11	12	44	102
	ОО	67	18	6	8	5	2	64	85
	Итого	96	91	16	33	16	14	108	187
	Процент к итогу	51,3	48,6	8,5	17,6	8,5	7,5	57,7	100

* К сотрудникам категории специалистов относятся должности классов Л-1 - Л-5.

Источники: Ответы на анкету ОИГ.

