

**Обзор экологического руководства в системе
Организации Объединенных Наций
в период после Рио+20**

Доклад подготовили

*Таданори Иномата
Жан Весли Казо*

Объединенная инспекционная группа

Женева, 2014 год



Организация Объединенных Наций

Обзор экологического руководства в системе Организации Объединенных Наций в период после Рио+20

Доклад подготовили

*Таданори Иномата
Жан Весли Казо*

Объединенная инспекционная группа



**Организация Объединенных Наций,
Женева 2014 год**

Резюме

Обзор экологического руководства в системе Организации Объединенных Наций в период после Рио+20
JIU/REP/2014/4

Цель

1. Как и в предыдущем докладе, озаглавленном "Управленческий обзор экологического руководства в системе Организации Объединенных Наций" (JIU/REP/2008/3), цель настоящего доклада заключается в том, чтобы способствовать укреплению общего руководства многосторонними природоохранными соглашениями (МПС) и их программной и административной поддержки организациями системы Организации Объединенных Наций на основе выявления мер, призванных способствовать более действенной координации, согласованности и синергизму между МПС и системой Организации Объединенных Наций, тем самым увеличивая вклад системы Организации Объединенных Наций в дело выработки более комплексного подхода к международному экологическому руководству (МЭР) и управлению на национальном, региональном и международном уровнях.

2. В свете соглашений, заключенных в последнее время в развитие того, что было достигнуто на Конференции Рио+20, в докладе дается оценка тому, как участвующие организации Объединенной инспекционной группы (ОИГ) развивают слаженность в политике, повышают эффективность, избавляются от ненужного дублирования, совершенствуют координацию действий и сотрудничество различных структур системы Организации Объединенных Наций, а также тому, как консолидация стратегий в экологическом секторе вписывается в контекст институциональных рамок устойчивого развития; при этом учитываются:

- прогресс в осуществлении рекомендаций, которые ОИГ сформулировала в своем докладе 2008 года об экологическом руководстве для сведения соответствующих структур системы Организации Объединенных Наций и которые были приняты этими организациями;
- основные вызовы, возникшие после 2008 года, на основании которых исследуются новые области деятельности, призванной укрепить МЭР в контексте новых институциональных рамок, установленных на Конференции Рио+20.

Темы и вопросы

3. В период 2006–2012 годов было отмечено резкое увеличение объема многосторонних ресурсов, из которых формировались основные и неосновные бюджеты экологической деятельности; они выросли с 1,8 млрд. долл. США до 4,0 млрд. долл. США, показав темп роста значительно более высокий, чем в случае глобального объема ресурсов, выделяемых в системе Организации Объединенных Наций на деятельность в целях развития. Таким образом подтвердился постоянно растущий интерес государств-членов и структур системы Организации Объединенных Наций к экологическому сектору.

4. В предыдущем докладе было продемонстрировано, что при отсутствии целостного подхода к экологической проблематике и вопросам устойчивого развития существующие рамки МЭР оказываются ослабленными из-за институциональной раздробленности и специализации. Системе Организации Объединенных Наций не хватает четкого разделения труда между организациями, занимающимися развитием, и такими природоохранными структурами как Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП) и МПС, а также конкретного определения взаимосвязей между защитой окружающей среды и устойчивым развитием и между оперативной и нормативной деятельностью; наличие четкого понимания перечисленных различий и взаимосвязей позволило бы избежать ненужного дублирования и взаимоналожения усилий.

5. Несмотря на свой изначальный мандат, ЮНЕП не является директивным органом в том, что касается реализации программных и управленческих синергетических связей между многосторонними природоохранными соглашениями. Ориентированных на результаты рамок управления и планирования в масштабах системы в целом пока не существует. Слабость институциональных связей между МПС и учреждениями, специализирующимися в области развития, а также между МПС и структурами системы Организации Объединенных Наций мешает включению природоохранной тематики в главное русло политики в том же качестве, что и три основных элемента устойчивого развития. Управленческие и институциональные ограничения, дублирование и несогласованность действий не дают МПС внедрить свои нормы и положения в оперативную практику в институциональных рамках устойчивого развития, особенно на уровне отдельных стран.

6. Несмотря на значительный прогресс, достигнутый в работе по ликвидации указанных недостатков, большая часть выводов и сформулированных на их основе рекомендаций ОИГ остается в силе. Кроме того, в заключительном документе Рио+20 подчеркнута необходимость:

- укрепления МЭР в контексте институциональных рамок устойчивого развития;
- налаживания с целью достижения устойчивого развития тесного взаимодействия между всеми, кто занимается охраной окружающей среды и устойчивым развитием, в 29 тематических и секторных областях деятельности;
- содействия согласованию политики, повышения эффективности, сокращения дублирования и усиления координации и сотрудничества в областях деятельности структур системы Организации Объединенных Наций.

Сфера охвата доклада

7. В докладе отражены вопросы, касающиеся:

- двадцати восьми структур системы Организации Объединенных Наций и двадцати одного МПС и секретариата финансовых механизмов;
- применимых принципов, политики и механизмов руководства для обеспечения синергизма между МПС и другими организациями, работающими в природоохранной области;
- включения природоохранной деятельности в число основных направлений работы, в частности путем реализации МПС на уровне отдельных стран, в первую очередь в контексте процессов общей страновой оценки и Рамочной

программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития;

- управленческих структур в части обеспечения финансирования, рационального использования ресурсов и межучрежденческой координации природоохранной деятельности.

Основные результаты обзора и выводы

8. Поставив перед собой задачу исследовать вопросы разделения труда, синергизма и взаимодействий между участвующими организациями, инспекторы осуществили обзор вклада различных структур в 29 областях деятельности, включая те, что обозначены в заключительном документе Рио+20, а также дополнительную область антропоцентрических экологических чрезвычайных ситуаций, с учетом работы этих структур на разных этапах цепочки создания ценности в рамках природоохранной деятельности, начиная с оценки, выработки политики, принятия и соблюдения имеющих юридическую силу обязательств и кончая переводом природоохранной деятельности в оперативный режим и ее включения в число основных направлений деятельности на этапе устойчивого развития.

9. Проведенное исследование позволило выявить значительное взаимоналожение нормативной и оперативной деятельности. Представляется, что наиболее приоритетными для всех структур являются такие глобальные вопросы, как изменение климата и "зеленая" экономика, которым чаще всего уделяют внимание и средства массовой информации тоже; сразу следом по важности идут энергетика, рациональные модели потребления и производства и цели устойчивого развития. Меньший интерес вызывают такие области как малые островные развивающиеся государства, наименее развитые страны, Африка, опустынивание и уменьшение опасности бедствий. Такое соотношение более заметно среди участвующих организаций и менее очевидно среди МПС, которые нацелены в первую очередь на основывающееся на собранных данных нормотворчество, достижение экологической устойчивости и переводение ее на оперативный уровень.

10. Помимо этого, отсутствует порядок формирования последовательных и надежных сведений о финансовых ресурсах и объеме услуг, задействованных в рамках экологической деятельности. Нет такой устоявшейся транспарентной процедуры представления отчетов об этих расходах, благодаря которой можно было бы планировать более эффективное распределение ресурсов. Инспекторы считают, что Организации Объединенных Наций надлежит провести системный обзор указанных расходов и внедрить в своей системе необходимый эталонный механизм отчетности и учета средств и расходов. Без такого механизма оценки ресурсов невозможно будет обеспечить планирование на основе управления, ориентированного на конкретные результаты (УОКР), в масштабах всей системы.

11. Данные, полученные в ходе обзора, свидетельствуют, что большинство охваченных обзором структур системы Организации Объединенных Наций занимаются различными аспектами устойчивого развития, соответствующими их мандатам, на разных этапах цепочки создания ценности в процессе достижения устойчивого развития. Согласно полученным данным, проводимая работа обеспечивается значительным количеством сотрудников и серьезным финансированием, из чего следует, что существуют возможности для экономии средств за счет скоординированных заранее планов и порядка исполнения работ.

12. С другой стороны обзор продемонстрировал, что с момента публикации предыдущего доклада достигнуты значительные результаты, в том числе: а) мандат ЮНЕП усилен в его координирующей части благодаря универсальному членству в руководящем органе Программы, обеспеченному за счет учреждения Ассамблеи Организации Объединенных Наций по окружающей среде Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде; стала возможной увязка политического и научного аспектов работы с возникающими новыми проблемами; б) повысились готовность и желание государств-членов использовать ЮНЕП для разработки общесистемных стратегий Организации Объединенных Наций; в) консолидированы стабильные механизмы взаимодействия между рядом структур системы Организации Объединенных Наций, занимающихся вопросами ликвидации нищеты и экологии (как, например, меморандум о взаимопонимании между ЮНЕП и Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН)); г) стало более активным участие в достижении устойчивого развития таких МПС как Конвенция о биологическом разнообразии; д) возрос синергизм и повысилась эффективность управления секретариатами МПС, например, за счет совместной разработки программ рию-де-жанейрскими конвенциями и слияния управленческих структур Базельской конвенции о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением, Роттердамской конвенции о процедуре предварительного обоснованного согласия в отношении отдельных опасных химических веществ и пестицидов в международной торговле и Стокгольмской конвенции о стойких органических загрязнителях; е) возрос синергизм между такими тематическими и секторальными блоками как изменение климата, биоразнообразие и опустынивание, деградация земель и засуха; ж) благодаря рекомендательным запискам членов Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций (КСР), в частности Группы развития Организации Объединенных Наций (ГРООН), ПРООН и ЮНЕП, улучшена координация экологической и смежной деятельности на местах, продвинуто их включение в число основных видов деятельности; и з) приняты нормы, стандарты и руководящие принципы, касающиеся нормативной и оперативной природоохранной деятельности и корпоративных систем экологического руководства, благодаря которым стала возможной разработка новых политических форматов.

13. Отмечена необходимость упорядочения системы представления докладов МПС Ассамблее Организации Объединенных Наций по окружающей среде и Генеральной Ассамблее. Секретариаты рию-де-жанейрских конвенций ежегодно представляют свои доклады Генеральной Ассамблее и лишь иногда Ассамблее Организации Объединенных Наций по окружающей среде, хотя, согласно ее мандату координатора, ЮНЕП требуется исчерпывающая информация о работе конвенций и связанной с ней деятельности в рамках Группы по экологическому руководству. С учетом универсального членства в Ассамблее Организации Объединенных Наций по окружающей среде и усиления ее полномочий ЮНЕП отныне располагает всем необходимым для исполнения своего мандата в части регулярных обзоров и оценки эффективности всех МПС, управляемых Организацией Объединенных Наций или ЮНЕП, с целью обеспечения слаженности в их работе в соответствии с положениями Картахенского пакета мер, изложенного в решении SS.VII/1 Совета управляющих.

14. Что касается выделения средств и финансирования, Глобальный экологический фонд нарабатывает позитивный практический опыт в процессе развития своей концепции дополнительных расходов, подкрепляющей совместное с заинтересованными сторонами финансирование экологических проектов, дающих за счет привлечения дополнительных участников положительную отдачу в

природоохранной области в глобальных масштабах. Нарботанная позитивная практика является основой тех обзора и мониторинга адекватности дополнительного финансирования МПС, о которых идет речь в главе 33 Повестки дня на XXI век (Программа действий в интересах устойчивого развития).

15. Признавая достигнутый прогресс, инспекторы, тем не менее, отмечают, что многое еще предстоит сделать. Очевидно, что координация деятельности различных учреждений и их сотрудничество активизировались за счет огромного числа согласованных в рабочем порядке процедур и меморандумов о взаимопонимании, но не во всех случаях они официально утверждены высшими органами и государствами-членами либо систематически внедрены во всей системе в целом. Не до конца ясно, насколько удачно они впишутся в сложный механизм руководства под управлением руководящего органа ЮНЕП.

Направление дальнейшего развития и рекомендации

16. На практике МЭР заключается в действиях, осуществляемых в рамках глобального координирующего форума – руководящего органа ЮНЕП – с целью выявления новых экологических проблем, возникающих на глобальном, региональном и национальном уровнях, и достижения взаимопонимания относительно разделения труда между заинтересованными учреждениями и иными структурами; составления основанной на собранных сведениях повестки дня; выработки и реализации эффективной политики; обеспечения межучрежденческих координации и сотрудничества, необходимых для осуществления международных природоохранных политических решений на глобальном уровне; включения на страновом уровне природоохранных политических решений в число основных направлений национальных планов развития и управления ими. Процесс такого типа должен быть подкреплён УОКР и общесистемным механизмом проведения независимых инспекций, оценки и исследований, обеспечивающим должные надзор и подотчетность.

17. Инспекторы рекомендуют, чтобы структуры системы Организации Объединенных Наций, действуя либо каждая самостоятельно, либо в рамках КСР, либо в определенных случаях через свои директивные органы, способствовали осуществлению мероприятий, имеющих целью:

- При определении целей устойчивого развития и связанных с ними приоритетных областей свести воедино данные и информацию, в том числе в форме исследовательской матрицы, касающиеся нормативной и оперативной деятельности структур системы Организации Объединенных Наций на каждом отдельном этапе цепочки создания ценности применительно к экологическому руководству как части устойчивого развития, с тем чтобы обеспечить одинаковое понимание этими структурами распределения очередных задач между ними, включая МПС; также представить государствам-членам анализ упомянутых выше данных и информации и тем самым содействовать выработке общесистемных природоохранных стратегий Организации Объединенных Наций (рекомендация 1).
- Способствовать дальнейшему внедрению практики подготовки в ЮНЕП повестки дня на основе научных оценок и провести в руководящем органе ЮНЕП обсуждение экологического параметра ядерной энергетики и ядерной радиации в рамках его текущей работы по выявлению критических разрывов во взаимосвязях между политическими и научными составляющими деятельности по достижению целей устойчивого развития и ликвидации нищеты на основе представленного доклада об осуществлении ГЭП-5 и используя наработки Научного комитета Организации Объединен-

ных Наций по последствиям атомной радиации, а также помощь МАГАТЭ и других заинтересованных структур системы Организации Объединенных Наций (рекомендации 2 и 3).

- Обеспечить, чтобы служба Главного научного сотрудника ЮНЕП а) давала научную оценку предложений по проектам Экологического фонда прежде, чем они будут приняты; и б) официально участвовала в работе Научно-технической группы, созываемой ЮНЕП для технической оценки деятельности ГЭФ; обеспечить также выделение отделу достаточных средств для усиления роли ЮНЕП в развитии прочных взаимосвязей между наукой и техникой и в исполнении общего политического руководства при обращении к новым экологическим вызовам (рекомендация 4).
- Генеральному секретарю следует в должном порядке и с согласия Генеральной ассамблеи готовить общесистемные руководящие принципы с целью предотвращения возможных конфликтов интересов среди членов и экспертов, участвующих в работе научно-технических групп и комитетов в природоохранной области (рекомендация 5).
- Регулярно собирать, обновлять и систематизировать сведения о нормах, положениях и руководящих принципах, применимых к операциям и внутреннему управлению экологической устойчивостью в структурах системы Организации Объединенных Наций; периодически представлять в руководящий орган ЮНЕП доклады о прогрессе, достигнутом Группой по рациональному природопользованию (ГРП) в применении этих инструментов; совершенствовать на основе руководящих принципов отчетности в области рационального природопользования и с учетом оценок коллег в параллельных структурах порядок измерения и учета, принятый в области природоохранной практики и расходов организаций членов ГРП; совместно со Статистической комиссией Организации Объединенных Наций перевести систему эколого-экономического учета на оперативный уровень в развивающихся странах. Инспекторы считают, что эти документы, как и некоторые другие, надлежит рассматривать и утверждать в руководящих органах, с тем чтобы они приобретали статус норм, обязательных для исполнения на страновом уровне (рекомендации 7 и 9).
- Осуществить обзор и обновление определения системы классификации секторальных программ, принятой в Административном комитете по координации/КСР, и в частности определений нормативных и оперативных видов деятельности, связанных с защитой окружающей среды и поддержкой развития, принимая во внимание порядок учета при рациональном природопользовании (рекомендация 10).
- Представить на утверждение Ассамблеи Организации Объединенных Наций по окружающей среде ЮНЕП и политического форума высокого уровня по устойчивому развитию предложения о создании общесистемных рамок для оценки и мониторинга ресурсов, необходимых для нужд природоохранной деятельности и достижения устойчивого развития (рекомендация 11).
- Приступить к осуществлению информационно-учебной политики, поддерживать наделение страновых групп Организации Объединенных Наций возможностями для создания потенциала и распространить пособия-инструкции ГРООН по включению экологической устойчивости в число основных направлений деятельности и по интегрированию соображений, касающихся изменения климата, в страновой анализ и в процесс Рамочной

программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития; поддержать их перевод на оперативный уровень при непосредственном участии и вкладе специалистов и экспертов ЮНЕП и МПС, а также секторальных экспертов специализированных учреждений, обладающих необходимыми знаниями и опытом в области защиты окружающей среды (рекомендация 12).

- Разработать в рамках ГРП с учетом экологической специфики политику, положения и руководящие принципы, касающиеся оценки и призванные развивать экологическую и социальную устойчивость, благодаря которым в распоряжении Ассамблеи Организации Объединенных Наций по окружающей среде появятся нужные ей надежные внутренние и внешние общесистемные оценки природоохранной деятельности различных организаций и структур, необходимые для оказания поддержки усилиям политического форума высокого уровня по устойчивому развитию, направленным на укрепление институциональных рамок устойчивого развития (рекомендация 13).

4 из 13 рекомендаций, сформулированных в настоящем докладе, адресованы законодательным органам:

Рекомендация 1

Ассамблее Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕА) следует обратиться к Директору-исполнителю ЮНЕП с просьбой о представлении раз в два года его доклада, который был бы посвящен нормативной и оперативной деятельности структур системы Организации Объединенных Наций, связанной с охраной окружающей среды, и основывался бы на собранных среди этих структур и многосторонних природоохранных соглашений (МПС) данных; это помогло бы государствам-членам при разработке общесистемных природоохранных стратегий как одного из несущих элементов устойчивого развития и при достижении ими взаимопонимания по вопросу о разделении труда между участвующими организациями.

Рекомендация 3

В рамках исполнения положений пункта 8 постановляющей части резолюции 27/2 (2013) Совета управляющих, ЮНЕА следует обратиться к Директору-исполнителю ЮНЕП с просьбой подготовить и представить государствам-членам экологическую оценку состояния ядерной энергетики и ядерной радиации в контексте устойчивого развития и ликвидации нищеты.

Рекомендация 6

Чтобы запустить на практике согласованный механизм регулярного обзора эффективности МПС руководящим органом ЮНЕП в соответствии с положениями Картахенского пакета, содержащегося в его резолюции SS.VII/1, Генеральной Ассамблее следует делегировать ЮНЕА полномочия по рассмотрению ежегодных докладов рيو-де-жанейрских конвенций, которые она получает через Генерального секретаря одновременно с докладом о работе Группы по рациональному природопользованию.

Рекомендация 7

ЮНЕА следует обратиться к Директору-исполнителю ЮНЕП в его качестве председателя ГРП с просьбой поручить ГРП регулярно собирать и обновлять данные о нормах, положениях и руководящих принципах, применяемых во внутренних системах рационального природопользования, а также разработать общие руководящие принципы для ведения деятельности в области защиты окружающей среды организациями и структурами системы Организации Объединенных Наций.

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
Резюме		iii
Сокращения		xiii
I. Введение	1–13	1
A. История вопроса	1–4	1
B. Цели и рамки доклада	5–8	3
C. Методология	9–13	4
II. Руководство	14–115	5
A. Новая направленность международного экологического руководства (2008–2013 годы)	14–25	5
B. Рамки экологического руководства в системе Организации Объединенных Наций	26–51	9
C. Составление повестки дня на основе научных оценок	52–87	24
D. Руководство с применением многосторонних экологических норм, стандартов и природоохранных соглашений	88–115	34
III. Управление	116–246	46
A. Механизм рационального природопользования на глобальном уровне	119–158	47
B. Механизм рационального природопользования на страновом и региональном уровнях	159–190	61
C. Финансовое обеспечение и финансирование	191–204	69
D. Административные услуги, предоставляемые многосторонним природоохранным соглашениям	205–226	74
E. Надзор	227–246	79
Приложения*		
I. Перечень основных многосторонних природоохранных соглашений		85
II. Финансовые ресурсы, имеющиеся в распоряжении системы Организации Объединенных Наций и многосторонних природоохранных соглашений для ведения природоохранной деятельности в 2006–2013 годах (в долл. США)		91
III. Расходы на поддержку программ многосторонних природоохранных соглашений, управляемых Организацией Объединенных Наций и ЮНЕП (2012 и 2013 годы)		96
IV. Результаты обзора ОИГ относительно вклада организаций системы ООН в областях деятельности Рио+20 с разбивкой по семи этапам цепочки создания ценности для достижения устойчивого развития		99

* Приложения с VIII по XV включены в отдельный сопроводительный документ, в котором содержатся сведения и информация общего порядка, собранные в процессе работы над докладом; с этим документом можно ознакомиться на веб-сайте ОИГ (www.unjui.org).

V.	Статистические данные Организации экономического сотрудничества и развития о финансовой помощи для природоохранной деятельности общего порядка и с разбивкой по рيو-де-жанейрским маркерам (2006–2012 годы) (в млн. долл. США)	104
VI.	Гендерное и географическое распределение персонала Организации Объединенных Наций по окружающей среде, многосторонних природоохранных соглашений и Многостороннего фонда	108
VII.	Общий анализ действий, которые должны быть предприняты участвующими организациями по рекомендациям Объединенной инспекционной группы	112

Сокращения

АКК	Административный комитет по координации
БАПОР	Ближневосточное агентство ООН для помощи палестинским беженцам и организации работ
ВМО	Всемирная метеорологическая организация
Водная конвенция ЕЭК	Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер
ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения
ВПП	Всемирная продовольственная программа
ВПС	Всемирный почтовый союз
ВТООН	Всемирная туристская организация
ГРООН	Группа развития ООН
ГЭП	Глобальная экологическая перспектива
ГЭФ	Глобальный экологический фонд
ГЭЦ	глобальные экологические цели
ГРП	Группа по рациональному природопользованию
ДЭСВ	Департамент по экономическим и социальным вопросам
ЕЭК	Европейская экономическая комиссия
ИКАО	Международная организация гражданской авиации
ИКЭСВ	Исполнительный комитет по экономическим и социальным вопросам
ИМО	Международная морская организация
ИНТОСАИ	Международная организация высших органов финансового контроля
КБО ООН	Конвенция Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием
КБР	Конвенция о биологическом разнообразии
КМВ	Конвенция о сохранении мигрирующих видов диких животных
КМН	Конвенция о мировом наследии (ЮНЕСКО)
КМПООН	Конвенция Организации Объединенных Наций по морскому праву
КС	Конференция сторон
КСР	Координационный совет руководителей системы Организации Объединенных Наций

КСР	Комитет по содействию развитию ОЭСР
МАГАТЭ	Международное агентство по атомной энергии
МГЭИК	Межправительственная группа экспертов по изменению климата
МДРГР	Международный договор о растительных генетических ресурсах для производства продовольствия и ведения сельского хозяйства
МИУР	Международный институт устойчивого развития
МОР	многосторонняя организация в области развития
МОТ	Международная организация труда
МПС	многосторонние природоохранные соглашения
МФСР	Международный фонд сельскохозяйственного развития
МТЦ	Международный торговый центр
МЭР	международное экологическое руководство
НПКС	Научно-политический консультативный совет (ГЭП-5)
ОВОС	Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте
ОИГ	Объединенная инспекционная группа
ООН-Хабитат	Программа Организации Объединенных Наций по населенным пунктам
Орхусская конвенция ЕЭК	Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды
ОСО	общая страновая оценка
ОССПОС	Общесистемная среднесрочная программа Организации Объединенных Наций в области окружающей среды
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
ПФВУ	Политический форум высокого уровня по устойчивому развитию
РКИКООН	Рамочная конвенция ООН об изменении климата
РПП	расходы на поддержку программ
СВОД+	Совместная программа Организации Объединенных Наций по сокращению выбросов в результате обезлесения и деградации лесов
СГООН	страновая группа Организации Объединенных Наций

СИТЕС	Конвенция о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения
СМВ	Конвенция о сохранении мигрирующих видов диких животных
СПМРХВ	Стратегический подход к международному регулированию химических веществ
СС	совещание сторон
ТЗВБР	Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния
ТППА	Конвенция о трансграничных последствиях промышленных аварий
УВКБ	Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев
УВКП	Управление ООН по вопросам космического пространства
УКГВ	Управление по координации гуманитарных вопросов
УНП ООН	Управление ООН по наркотикам и преступности
УОКР	управление, ориентированное на конкретные результаты
УСП	учет в сфере природопользования
ФАО	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций
ФЛООН	Форум Организации Объединенных Наций по лесам
ЦРДТ	цели развития, сформулированные в Декларации тысячелетия
ЦУР	цели в области устойчивого развития
ЮНДАФ	Рамочная программа ООН по оказанию помощи в целях развития
ЮНЕА	Ассамблея Организации Объединенных Наций по окружающей среде
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
ЮНИТАР	Учебный и научно-исследовательский институт Организации Объединенных Наций

ЮНКТАД	Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию
ЮНОГ	Отделение Организации Объединенных Наций в Женеве
ЮНОН	Отделение Организации Объединенных Наций в Найроби
ЮНОПС	Управление ООН по обслуживанию проектов
ЮНФПА	Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения
ЮНЭЙДС	Объединенная программа Организации Объединенных Наций по ВИЧ/СПИДу

I. Введение

A. История вопроса

1. Объединенная инспекционная группа (ОИГ) включила в программу своей работы на 2013 год обзор экологического руководства в системе Организации Объединенных Наций в период, прошедший после проведения Конференции Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию (Рио+20). Настоящий доклад является продолжением и развитием предыдущего доклада ОИГ (2008 год), озаглавленного "Управленческий обзор экологического руководства в системе Организации Объединенных Наций" (JIU/REP/2008/3)¹.

2. Как и предыдущий доклад, настоящий доклад имеет целью укрепить экологическое руководство в системе Организации Объединенных Наций. Для этого он составлен таким образом, чтобы, во-первых, дать оценку тому, что уже достигнуто в рамках осуществления рекомендаций ОИГ, адресованных в 2008 году соответствующим структурам системы Организации Объединенных Наций и принятым ими к исполнению, и, во-вторых, отразить этот анализ в контексте заключительного документа Конференции Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию, прошедшей в Рио-де-Жанейро (Бразилия) с 20 по 22 июня 2012 года, с тем чтобы выявить и изучить новые области деятельности, способной укрепить обеспечиваемые структурами системы Организации Объединенных Наций руководство многосторонними природоохранными соглашениями (МПС) и их программную и административную поддержку.

3. В предыдущем докладе содержалось 12 рекомендаций, из которых 4 были адресованы директивным органам и 8 высшим должностным лицам участвующих организаций ОИГ. Только 2 рекомендации не были приняты в их существенной части². Они касаются предложений об обзоре адекватности и возможности отредактировать определение концепции финансирования дополнительных расходов на природоохранную деятельность в рамках МПС³. Начиная с 2009 года, предыдущий доклад был рассмотрен законодательными органами 11 участвующих организаций. Согласно системе электронного учета на веб-сайте ОИГ, были приняты 41,1% общего числа рекомендаций, адресованных директивным органам и высшим должностным лицам и рассмотренных ими. 30% принятых рекомендаций были реализованы на практике, и 11,1% обеспечили конкретный результат⁴.

¹ С докладом можно ознакомиться онлайн по адресу www.unjui.org/en/reports-notes/archive/JIU_REP_2008_3_English.pdf.

² Организации Координационного совета руководителей (КСР) и Директор-исполнитель Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП) зарезервировали свою позицию по рекомендациям 8 и 9, касающимся обзора вопросов финансирования дополнительных расходов, до принятия решения по этому вопросу Генеральной ассамблеи.

³ Директор-исполнитель ЮНЕП согласился от имени своей организации с семью рекомендациями (58,33% от их общего числа). Более подробно с ходом осуществления рекомендаций участвующими организациями и в частности ЮНЕП можно ознакомиться на веб-сайте ОИГ в разделе, посвященном Системе осуществления ОИГ (JIU Follow-up System), по адресу <https://fus.unjui.org/UNFollowupSystem/login.faces>.

⁴ См. приложение VIII, включенное в дополнительный документ, содержащий собранные в процессе обзора общие сведения и информацию. С дополнительным документом можно ознакомиться на веб-сайте ОИГ.

4. Инспекторы выделили в заключительном документе Конференции Рио+20 "Будущее, которого мы хотим"⁵ ряд решений, касающихся тех же вопросов, что и рекомендации из предыдущего доклада, и меры по их осуществлению; вкратце эти задачи звучат так:

- Сформулировать общесистемные экологические стратегии Организации Объединенных Наций, имеющие целью обеспечить реализацию в рамках системы ООН координационной функции, заложенной в мандат ЮНЕП; обеспечить существенную поддержку предложениям, в которых ОИГ предлагает ЮНЕП возобновить в рамках ее руководящего органа работу по стратегическому планированию и координации и использовать для этого инструмент, применимый ко всем структурам системы Организации Объединенных Наций, взяв за образец Общесистемную среднесрочную программу Организации Объединенных Наций в области окружающей среды (ОССПОС)⁶.
- Способствовать устойчивому развитию на его трех основных взаимосвязанных направлениях: устойчивый и инклюзивный экономический рост, социальное развитие и защита окружающей среды, – ради достижения согласованных на международном уровне целей в области развития, включая цели развития, сформулированные в Декларации тысячелетия и **новые цели в области устойчивого развития, включенные в повестку дня Организации Объединенных Наций в области развития на период после 2015 года.**
- Обеспечить внедрение международного экологического руководства в институциональные рамки устойчивого развития путем включения природоохранной деятельности в число основных направлений процесса устойчивого развития.
- Обеспечить реализацию новых институциональных решений для устойчивого развития путем замены Комиссии по устойчивому развитию политическим форумом высокого уровня по устойчивому развитию (ПФВУ) и введения универсального членства в Совете управляющих ЮНЕП.
- Акцентировать необходимость "**повышения согласованности, улучшения координации, недопущения дублирования усилий, а также анализа хода осуществления устойчивого развития**"⁷ и принять дальнейшие меры в целях "**содействия согласованию политики... повышения эффективности, сокращения излишнего частичного и полного дублирования, а также укрепления координации и сотрудничества между участниками многосторонних природоохранных соглашений... и с подразделениями системы Организации Объединенных Наций на местах**"⁸ (выделение жирным шрифтом авторов доклада).

⁵ Подтвержден Генеральной Ассамблеей в резолюциях 66/288 и 67/213.

⁶ См. United Nations System-Wide Medium-Term Environment Programme 1990–1995 (UNEP/GCSS.I/7/Add.1).

⁷ "Будущее, которого мы хотим", пункт 75.

⁸ Ibid., пункт 89.

В. Цели и рамки доклада

5. Поскольку согласованного на межправительственном уровне определения международного экологического руководства (МЭР) все еще нет, в настоящем докладе сохраняется толкование этого понятия, принятое в прошлом докладе. Согласно этому определению, понятие МЭР включает в себя: а) постановку и принятие различными природоохранными учреждениями и соглашениями взаимоувязанных целей и решений в рамках международной экологической политики; б) институциональную структуру для осуществления и координации политических и иных решений в области охраны окружающей среды; в) управление процессом осуществления этих решений и их вывод на оперативный уровень; г) координация эффективного осуществления на страновом уровне решений, принятых в рамках международного экологического руководства⁹. Инспекторы отмечают, что это определение на удивление созвучно определению глобального экологического руководства, предложенному Международным институтом устойчивого развития (МИУР): "совокупность организаций, политических инструментов, финансовых механизмов, правил, процедур и норм, регулирующих защиту окружающей среды в глобальных масштабах"¹⁰.

6. **Цели.** С учетом соглашений, заключенных в последнее время по результатам Конференции Рио+20, инспекторы ставили перед собой задачу оценить, как участвующие организации ОИГ содействуют согласованию политики, повышают эффективность, сокращают излишнее частичное и полное дублирование, а также укрепляют координацию и сотрудничество между подразделениями системы Организации Объединенных Наций, и как системная консолидация природоохранных стратегий осуществляется на практике в контексте устойчивого развития. Для достижения поставленной цели инспекторы исследуют прогресс, достигнутый в осуществлении рекомендаций ОИГ, адресованных в 2008 году соответствующим структурам и подразделениям системы Организации Объединенных Наций и принятым ими. Инспекторы также информируют об основных изменениях и вызовах, отмеченных с тех пор, с тем чтобы выявить и очертить новые области деятельности, призванной укрепить МЭР в контексте новых институциональных рамок, созданных Конференцией Рио+20.

7. **Рамки доклада.** В докладе рассмотрены следующие темы:

- Применимые принципы, политические решения и рамки руководства, позволяющие реализовать синергии между МПС и другими структурами, работающими в природоохранной области;
- Включение природоохранной деятельности в число основных направлений работы на страновом уровне, в том числе за счет осуществления МПС, в частности в контексте процессов общей страновой оценки (ОСО) и Рамочной программы ООН по оказанию помощи в целях развития (ЮНДАФ);

⁹ Основано на определении международного экологического руководства, принятого на Консультативной встрече МПС по вопросам МЭР, состоявшейся 12 апреля 2001 года (более подробно с этим вопросом можно ознакомиться в документе UNEP/IGM/2/INF/3).

¹⁰ Adil Najam, Mihaela Papa and Nadaa Taiyab, *Global Environmental Governance: A Reform Agenda* (International Institute for Sustainable Development, 2006), p. 9. Ознакомиться можно онлайн по адресу www.uncsd2012.org/content/documents/global%20environmental%20governance.pdf.

- Управленческий механизм финансирования, рационального использования ресурсов и межучрежденческой координации природоохранной деятельности.

8. В докладе анализируется работа 28 участвующих организаций, 21 МПС и секретариатов финансовых механизмов, а также ряда региональных конвенций, как, например, те, что находятся под управлением Европейской экономической комиссии (ЕЭК). Состоялись беседы с представителями таких межправительственных и неправительственных организаций, как Всемирный банк, Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Глобальный экологический фонд (ГЭФ) и МИУР. Было проведено в общей сложности более 80 индивидуальных и коллективных собеседований в Бонне, Женеве, Гланде, Монреале, Найроби, Нью-Йорке, Париже, Риме и Вашингтоне (округ Колумбия).

С. Методология

9. В соответствии с внутренними стандартами и руководящими принципами ОИГ, а также ее внутренними процедурами работы методология, использованная при подготовке настоящего доклада, предусматривала определение круга ведения и подготовку первоначального документа, основанного на оценке по стандартным показателям, а также углубленное исследование основных вопросов с использованием информации, собранной в форме ответов на целевые анкеты, разосланные участвующим организациям и секретариатам МПС, а также в рамках собеседований и дискуссий с их представителями и экспертами. Инспекторы беседовали с должностными лицами различных организаций и с представителями некоторых государств-членов. В процессе обзора инспекторы посетили международные организации, осуществляющие деятельность в области защиты окружающей среды, в том числе неправительственные организации и штаб-квартиры МПС в Бонне, Женеве, Гланде, Монреале, Найроби, Нью-Йорке, Париже, Риме и Вашингтоне (округ Колумбия).

10. Участвующим организациям ОИГ и другим структурам, принявшим участие в собеседованиях, было предложено прокомментировать проект доклада, и их замечания были затем учтены при его доработке.

11. 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.

12. 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. В рамках настоящего обзора присутствуют также рекомендации, адресованные главам секретариатов МПС или, где требуется, их директивным органам.

13. Инспекторы хотели бы выразить свою признательность всем, кто оказал им содействие при подготовке настоящего доклада, в частности тем, кто принял участие в беседах и с такой готовностью поделился своими знаниями и опытом.

II. Руководство

A. Новая направленность международного экологического руководства (2008–2013 годы)

14. В предыдущем докладе ОИГ была заложена системная основа для будущего изучения роли МПС и отношения к ним как к ключевым элементам международной природоохранной структуры, а также их взаимодействия с ЮНЕП¹¹. Было положено начало углубленному обсуждению в ЮНЕП и в природоохранном сообществе возможных способов упрочения экологического руководства на практике, в частности в рамках Белградского процесса¹², о котором будет подробнее сказано ниже и который стал надежной опорой для достижения договоренностей о МЭР на Конференции Рио+20 в 2012 году.

15. Белградский процесс был осуществлен с февраля 2009 года по июль 2010 года под эгидой Совета управляющих ЮНЕП. Совет созвал ряд совещаний Консультативной группы министров или представителей высокого уровня по международному экологическому руководству (известной также под названием "Консультативная группа"), по результатам которых был принят заключительный доклад "Итоги Найроби-Хельсинки"¹³. Следуя принципу "функция определяет форму", авторы доклада попытались облегчить поэтапные изменения частичными реформами, которые могли бы быть осуществлены в дополнение к более широкому институциональным реформам в рамках существующей институциональной структуры.

16. Предлагались следующие дополнительные меры: а) укрепление международного научно-политического взаимодействия для обеспечения раннего предупреждения, служб оповещения, экологической оценки, подготовки опирающихся на научную базу рекомендаций и разработки политических решений; б) разработка общесистемной стратегии в области окружающей среды для системы Организации Объединенных Наций в целях повышения действенности, эффективности, слаженности и единства системы Организации Объединенных Наций, а также улучшения межучрежденческого сотрудничества и уточнения разделения труда в рамках системы Организации Объединенных Наций; в) поощрение синергизма между МПС, а также сотрудничества между МПС и структурами системы Организации Объединенных Наций, связанными с природоохранной деятельностью, в соответствии с реформами, предусмотренными в Картахенском пакете; г) установление более тесной связи между разработкой глобальной природоохранной стратегии и финансированием в целях обеспечения, среди прочего, предсказуемого и дополнительного финансирования для удовлетворения дополнительных потребностей, возникающих в связи с осуществлением экологической политики и фиксируемых соответствующими системами отслеживания финансовых показателей; е) разработка общесистемной структуры для создания потенциала в области окружающей среды; ф) продол-

¹¹ Историческую справку о МЭР см. JIU/REP/2008/3, пункты 11–20.

¹² См. UNEP/GCSS.XI/4, annex 2. См. также решение SS.XI/1 о международном экологическом руководстве, принятое Советом управляющих на одиннадцатой специальной сессии, прошедшей в Бали (Индонезия) с 24 по 26 февраля 2010 года (онлайн по адресу www.unep.org/delc/Portals/119/Proceedings_K1060433_final%2011SSGCGMEF.pdf).

¹³ См. UNEP/GC.26/18.

жение укрепления возможностей региональных отделений ЮНЕП для более активного реагирования на потребности стран в области окружающей среды.

17. Относительно более широкой институциональной реформы Консультативная группа достигла понимания, что укрепление ЮНЕП в качестве авторитетного глобального выразителя общественного мнения вкупе с другими мнениями в защиту окружающей среды стало ключевым результатом процесса реформы МЭР, обеспечившим надежное, последовательное и эффективное руководство экологической устойчивостью в общих рамках устойчивого развития. В этом отношении, независимо от дополнительных мер, Консультативная группа предложила рассмотреть такие варианты, как: а) усиление ЮНЕП; б) создание такого специализированного учреждения, как всемирная организация охраны окружающей среды; в) наращивание институциональных реформ и оптимизация существующих структур.

18. Совет управляющих ЮНЕП утвердил дополнительные меры и поручил Директору-исполнителю осуществить их. Хотя варианты институциональных изменений, определенные Консультативной группой, приняты не были, они стали полезным вкладом в работу Конференции Рио+20. Таким образом, ЮНЕП способствовала тому, что конференция упрочила международное экологическое руководство в контексте институциональных рамок устойчивого развития и составила для системы Организации Объединенных Наций дорожную карту для перехода к "зеленой" экономике; именно эти две темы были рассмотрены на конференции.

19. На Конференции Рио+20 был одобрен ряд дополнительных мер, имевших целью:

- усилить голос ЮНЕП и ее возможности для исполнения предусмотренной в ее мандате роли координатора в рамках системы Организации Объединенных Наций путем ее более активного вовлечения в работу ключевых координационных структур Организации Объединенных Наций и предоставления ей полномочий для руководства выработкой общесистемных природоохранных стратегий Организации Объединенных Наций;
- обеспечить надежное научно-политическое взаимодействие, используя для этого существующие международные инструменты, оценки, группы и информационные сети, в том числе Глобальную экологическую перспективу (ГЭП), как один из процессов, направленных на совмещение информации и оценок для обеспечения рациональных решений;
- распространять и доводить до заинтересованных сторон экологическую информацию, основанную на собранных сведениях, знакомить общественное мнение с критически важными и новыми экологическими проблемами;
- оказывать странам разнообразную помощь, в частности в наращивании потенциала, и облегчать им доступ к технологиям;
- постепенно консолидировать центральные функции ЮНЕП в Найроби, а также укрепить ее присутствие на региональном уровне, с тем чтобы откликаться на просьбы стран и оказывать им помощь в проведении их национальной природоохранной политики в тесном сотрудничестве с соответствующими структурами и подразделениями системы Организации Объединенных Наций;
- обеспечить активное участие всех заинтересованных сторон, включая гражданское общество.

20. Участники конференции также отметили тот значимый вклад, который в экологическую составляющую устойчивого развития внесли МПС, и призвали стороны этих соглашений рассмотреть возможность принятия дальнейших консолидирующих мер в целях достижения большей согласованности политики, проводимой на всех задействованных уровнях, повышения эффективности, сокращения ненужного дублирования и взаимоналожения усилий и развития координации и сотрудничества между МПС, включая три рию-де-жанейрские конвенции, и структурами и подразделениями системы Организации Объединенных Наций на местах.

21. По вопросу о более широкой реформе участники конференции воздержались от создания какой-либо новой организации, но договорились о ряде институциональных корректировок, в частности об универсализации членского состава руководящего органа ЮНЕП¹⁴ и о создании универсального межправительственного форума (ПФВУ), а также об укреплении Экономической и социальной комиссии.

22. Решение о создании ПФВУ учитывает важность надежных институциональных рамок устойчивого развития, позволяющих эффективно и слаженно отвечать на нынешние и будущие вызовы, а также оперативно ликвидировать разрывы, образующиеся при реализации повестки дня в области устойчивого развития различными организациями, действующими строго в конкретных областях, обозначенных в их ключевых мандатах. Создание таких рамок обеспечивает осмысление и всеобъемлющую и сбалансированную интеграцию всех трех компонентов устойчивого развития, а также укрепляет осуществление, в частности благодаря большей слаженности и лучшей координации, исключению дублирования усилий и анализу хода осуществления.

23. Конференция Рио+20 стала тем поворотным моментом, когда интеграции всех трех компонентов было отведено центральное место в политике устойчивого развития. Были предприняты усилия с целью создать институциональную структуру, делающую возможным инклюзивное, транспарентное и эффективное развитие и одновременно обеспечивающую более эффективное сочетание социального развития и защиты окружающей среды путем объединения в одно целое разных направлений политики в области развития, которые традиционно ориентировались на экономическую отдачу как главный показатель развития. Участники конференции признали, что на международном уровне институциональные рамки устойчивого развития должны соответствовать Рио-де-Жанейрским принципам, основываться на Повестке дня на XXI век и Йоханнесбургском плане¹⁵, способствовать выполнению обязательств, отраженных в итоговых документах конференций и встреч на высшем уровне Организации Объединенных Наций в экономической, социальной, экологической и смежных областях, и учитывать национальные приоритеты, а также стратегии и приоритеты развития развивающихся стран. В том виде, в котором они сформулированы в тексте, цели, обозначенные в документе "Будущее, которого мы хотим", напрямую увязаны с достижением устойчивого развития. В итоговом документе обозначены те 26 областей деятельности в целях устойчивого развития и внедрения "зеленой" экономики в контексте устойчивого развития и ликвидации нищеты, в которых предполагается взаимодействие между тремя компонента-

¹⁴ Под "руководящим органом" ЮНЕП понимается Ассамблея Организации Объединенных Наций по окружающей среде или замещающий ее в периоды между сессиями Комитет постоянных представителей.

¹⁵ "Будущее, которого мы хотим", пункт 76.

ми¹⁶. (См. диаграмму 1 а) на стр. 13 ниже и приложение IV к настоящему документу¹⁷.)

24. В феврале 2013 года на своей первой сессии в универсальном составе Совет управляющих ЮНЕП – межправительственной организации, созданной в соответствии со статьей 22 Устава Организации Объединенных Наций, – принял решение 27/2, в котором предложил Генеральной Ассамблее Организации Объединенных Наций принять резолюцию о переименовании Совета управляющих в Ассамблею Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕА) Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде. Тем же решением Совет управляющих постановил, что ЮНЕА принимает стратегические решения и обеспечивает политическое руководство, исполняя в том числе следующие функции:

- а) разработка глобальной экологической повестки дня;
- б) обеспечение общего политического руководства и определение политических подходов к новым природоохранным проблемам;
- в) оценка хода осуществления политических курсов, ведение диалога и обмен опытом;
- г) стратегическое прогнозирование будущего развития Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде;
- д) организация диалогов с участием многих заинтересованных сторон; и
- е) наработка партнерских отношений в интересах достижения экологических целей и мобилизации ресурсов.

25. Как уже отмечено выше, после 2008 года наблюдалась заметная эволюция в области укрепления экологического руководства. Его суть и практическое осуществление на международном уровне получили в итоговом документе Конференции Рио+20 более полное определение. Было указано, что при выходе на путь инклюзивного, транспарентного и эффективного развития защита окружающей среды и два других компонента устойчивого развития (экономический рост и социальное развитие) неизбежно становятся взаимозависимыми и вступают во взаимодействие. Все большее значение приобретает правильное увязывание нормативной и оперативной деятельности, в том числе путем повышения информированности о природоохранной деятельности и о связанных с ней нормах и стандартах. Эти взаимозависимость и взаимодействие проявляются в упомянутых выше 26 областях устойчивого развития и некоторых других смежных видах деятельности. И в этих же областях надлежит также обеспечивать соблюдение природоохранных норм и стандартов, чтобы обеспечить включение

¹⁶ Там же, пункты 104–244.

¹⁷ Диаграмма 1 а) на стр. 13 ниже, а также диаграммы 1 б), в) и г) в приложении IV составлены на основе ответов, полученных в процессе обзора по результатам опроса участвующих организаций и МПС; эта работа велась с марта 2013 года по февраль 2014 года. В ответах указано, что участие в разделах А, В1–В26 и С основывается на положениях раздела V (пункты 104–251) документа "Будущее, которого мы хотим". Раздел D добавлен ОИГ как имеющий отношение к экологическому руководству. При составлении этих четырех диаграмм использованы подробные данные, предоставленные и заверенные участвовавшими в опросе сторонами; они будут включены в дополнительный документ, с которым можно будет ознакомиться на веб-сайте ОИГ.

природоохранной деятельности в число основных направлений процесса устойчивого развития.

В. Рамки экологического руководства в системе Организации Объединенных Наций

1. Элементы, обеспечивающие эффективность глобального экологического руководства

26. В доклад по результатам предыдущего обзора (JIU/REP/2008/3) включен ряд рекомендаций, касающихся совершенствования экологического руководства. В них предлагалось разработать и внедрить:

- разделение труда на основе разграничения оперативных и нормативных видов деятельности между учреждениями по вопросам развития, ЮНЕП и МПС в рамках системы Организации Объединенных Наций с указанием их соответствующих областей и видов нормативной деятельности и оперативной деятельности по формированию потенциала в целях охраны окружающей среды и устойчивого развития (рекомендация 1);
- рамки стратегического планирования на уровне всей системы Организации Объединенных Наций на более длительный срок, дополненные среднесрочной природоохранной стратегией по образцу ОССПОС¹⁸ (рекомендации 2 и 3);
- механизмы, с помощью которых государства-члены могли бы более действенным образом разрабатывать многосторонние экологические договоры и осуществлять комплексное руководство ими, не создавая новых независимых секретариатов конвенций, а также порядок, следуя которому руководящий орган ЮНЕП мог бы проводить свое регулярное рассмотрение эффективности осуществления всех МПС и способствовать использованию синергетических связей между МПС и между МПС и ЮНЕП (рекомендации 4 и 5);
- руководящие принципы создания национальных и региональных платформ политики охраны окружающей среды и устойчивого развития, которые могли бы обеспечить интеграцию МПС в процессы ОСО и РПООНПР (рекомендация 6);
- совместный механизм планирования управления природоохранной деятельностью и ее координации в системе Организации Объединенных Наций, выстроенный по принципу механизма управления, ориентированного на конкретные результаты (УОКР) (рекомендация 7);
- административные и финансовые процедуры, способные обеспечить должные транспарентность и подотчетность, а также эффективное финансирование мер по поддержке работы МПК (рекомендации 8–12).

27. Что касается механизмов стратегического планирования для всей системы на более длительный срок, то на Конференции Рио+20 было принято решение об усилении роли координатора, зафиксированной в мандате ЮНЕП, путем предоставления ей полномочий для выработки общесистемных стратегий Организации Объединенных Наций по окружающей среде. В соответствии с пунктом 88 документа "Будущее, которого мы хотим" Совет управляющих ЮНЕП на

¹⁸ См., например, UNEP/GCSS.I/7/Add.1.

своей двадцать седьмой сессии поручил Директору-исполнителю в его качестве Председателя Группы по рациональному природопользованию обеспечить, в основном через Группу, разработку таких стратегий и способствовать вовлечению Генерального секретаря Организации Объединенных Наций и Координационного совета руководителей (КСР) для содействия широкому заинтересованному участию в рамках Организации Объединенных Наций на всех уровнях¹⁹. Разработка таких общесистемных стратегий и их принятие ЮНЕА будет иметь положительный эффект при определении разделения труда и создании механизма совместного планирования управления и координации природоохранной деятельности в рамках системы.

28. В следующей ниже таблице элементы и инструменты, необходимые для эффективного глобального экологического руководства, проиллюстрированы на основе сказанного выше:

Таблица 1

Элементы, составляющие глобальное экологическое руководство

<i>Элементы, обеспечивающие эффективность глобального экологического руководства</i>	<i>Инструменты</i>
Разработка глобальной природоохранной повестки дня на основе собранных данных	• Научное выявление и оценка новых экологических проблем • Многосторонняя выработка политики и мобилизация реальных средств
Согласованные на многостороннем уровне природоохранные нормы, принципы и меры политики	• Универсальное и/или интегрированное осуществление МПС • Помощь в создании нормативного потенциала
Определение мандатов, порядка разделения труда, выработка общесистемной стратегии	• Определение обязанностей • Стратегические планы и планы оперативной деятельности на основе разбивки данных о нормативной и оперативной деятельности, собранных в общесистемных диагностических матрицах
Координация/сотрудничество (вместо бессистемного дробления и дублирования) с целью обеспечить:	• Стандартные инструменты планирования, мониторинга и отчетности • Обмен знаниями/совместная разработка программ на региональном и страновом уровнях (в частности, с целью привлечь сторонние учреждения)
• принятие увязанных между собой политических и иных решений в области экологического руководства на глобальном уровне; • включение этих решений в число основных направлений деятельности и их конкретное исполнение в рамках национальных планов развития на уровне отдельных стран	• Включение природоохранной деятельности в число основных направлений в процессах ОСО/РПООНПР, в том числе в планах помощи развитию Организации

¹⁹ Решение 27/5, пункт 3.

*Элементы, обеспечивающие эффективность
глобального экологического руководства*

Инструменты

	Объединенных Наций, в программе "Единство действий", четырехгодичном всеобъемлющем обзоре осуществления политики, координируемом страновыми группами Организации Объединенных Наций (СГООН)
Мобилизация ресурсов на основе управления, ориентированного на конкретные результаты, при распределении бюджетных средств и ресурсов	• Требуется определение ресурсов, имеющихся для осуществления общесистемных стратегических планов и основанных на них рабочих планов • Согласование/классифицирование программ и расходов, статистических категорий и методов и циклов отчетности
Надзор и подотчетность	• Согласованные нормативные правила и стандарты, касающиеся экологической и социальной устойчивости • Общесистемный механизм мониторинга и оценки

Источник: Разработано ОИГ.

2. Потребность в разделении труда для более тесной привязки экологического руководства к устойчивому развитию

29. В рекомендации 1 предыдущего доклада говорилось, что 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 МПС с указанием их соответствующих областей и видов нормативной и оперативной деятельности по формированию потенциала применительно к охране окружающей среды и устойчивому развитию. За рекомендацией последовал Белградский процесс, и она была принята в документе "Итоги Найроби-Хельсинки". В этой связи инспекторы напоминают, что Генеральный секретарь сообщил Генеральной Ассамблее и Экономическому и Социальному Совету о поддержке организациями – членами КСР намерения, сформулированного в рекомендации, но также и об их несогласии с таким подходом к разделению труда, когда оно определяется сверху, и предложил альтернативные варианты формирования эффективных и действенных тематических блоков и координации в системе Организации Объединенных Наций (A/64/83/Add.1–E/2009/83/Add.1, пункт 7). Организации-члены проинформировали ОИГ о такой позиции и сообщили, что она находится в процессе осуществления.

30. Как указывалось в предыдущем докладе, "в настоящее время механизм международного руководства экологической деятельностью ослабляется институциональной фрагментацией и специализацией, а также отсутствием целостного подхода к экологическим проблемам и устойчивому развитию", которые обусловлены тем, что "в программах работы [структур и подразделений системы Организации Объединенных Наций] нет четкого разграничения охраны окружающей среды и устойчивого развития, а также отсутствием единых рамок стратегического планирования" (JIU/REP/2008/3, стр. iii). К сожалению, шесть лет спустя это заявление остается в силе. В то же время инспекторы отметили некоторые признаки активизации сотрудничества между природоохранными структурами и учреждениями, работающими в области развития, в целях включения природоохранных норм в число основных направлений устойчивого развития или интеграции природоохранного аспекта в механизмы обеспечения устойчивого развития путем реализации таких инструментов стратегического планирования, как Среднесрочная стратегия ЮНЕП на период 2014–2017 годов или Стратегический план Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) на 2014–2017 годы, в первую очередь в вопросах, касающихся определения "путей к устойчивому развитию". Процесс консультаций на добровольной основе дал возможность обсудить и наметить такие совместные или согласованные программы, представляющие взаимный интерес для заинтересованных сторон, как Инициатива ПРООН-ЮНЕП "Борьба с нищетой и окружающая среда" и Совместная программа Организации Объединенных Наций по сокращению выбросов в результате обезлесения и деградации лесов в развивающихся странах (Программа СВОД) Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО), ПРООН и ЮНЕП. Однако такие инструменты являются корпоративными бизнес-планами, и в этом качестве они остаются инструментами для внутреннего пользования, не всегда подлежащими процессу официального межучрежденческого утверждения в рамках какого-либо глобального форума типа ЮНЕА, где могло бы быть обеспечено оптимальное комплексное использование политических и финансовых ресурсов.

31. В период после 2000 года темпы роста ресурсов, выделяемых на природоохранную оперативную деятельность учреждений, работающих в области развития, по-прежнему превышали показатели по нормативной деятельности, относящейся к компетенции ЮНЕП и МПС (см. таблицу 2). В периоды 2000–2006 и 2006–2010 годов расходы на оперативную деятельность учреждений в области развития ежегодно увеличивались на 10,6% и 25,4%, а расходы на нормативную деятельность фондов ЮНЕП сокращались соответственно на 0,9% и 12,9%. В те же периоды ежегодные темпы роста расходов управляемых ООН/ЮНЕП МПС на нормативную деятельность составили лишь 8,5% и 6,9%.

Таблица 2

Расходы на нормативную и оперативную деятельность в области окружающей среды в системе Организации Объединенных Наций (1993–2012 годы)

(млн. долл. США)

	1993	2000	2006	2010	2012
I. Нормативная деятельность:					
Природоохранная деятельность фондов ЮНЕП	89,8	139,8 (6,5%)	132,5 (–0,9%)	215,5 (12,9%)	н/п
Все расходы управляемых ООН/ЮНЕП МПС ^a	6,8	45,0 (31,0%)	73,3 (8,5%)	95,9 (6,9%)	96 (0,0%)
Меморандумные статьи	309,7	587,3 (9,6%)	875,8 (6,9%)	787,2 (–2,6%)	606,2 (–12,2%)
Многосторонний фонд (по озону)	78,4	121,8 (6,5%)	136,8 (2,0%)	98,9 (–7,8%)	120,2 (10,2%)
Глобальный экологический фонд	231,3	465,5 (10,5%)	739,0 (8,0%)	688,3 (–1,8%)	231,3 (–16%)
II. Оперативная деятельность					
Оперативная деятельность в целях развития по экологическим вопросам, осуществляемая помимо ЮНЕП и МПС ^b	149,4	176,7 (2,4%)	323,7 (10,6%)	799,7 (25,4%)	н/п
Оперативная деятельность в целях развития системы Организации Объединенных Наций	5 153,3	6 494 (3,4%)	16 368,4 (16,7%)	23 900,0 (9,9%)	н/п

Источники: Таблица составлена ОИГ на основе информации, полученной из следующих источников:

Применительно к оперативной деятельности: A/61/77–E/2006/59, A/63/71–E/2008/46; и A/68/97–E/2013/87.

Применительно к нормативной деятельности: в 1993 и 2000 годах – финансовые доклады и проверенные отчеты ЮНЕП в докладах Комиссии ревизоров (например, A/49/5/Add.6, A/63/5/Add.6 и A/67/5/Add.6 и Corr.1) и A/61/203 и Corr. 1 и 2 по РККОООН; применительно к 2006 году – доклады об исполнении бюджета соответствующих организаций и заполненные вопросники.

Примечание: Проценты в скобках отражают прирост за год по сравнению с предыдущим периодом.

^a Основная деятельность.

^b Осуществляется Программой развития Организации Объединенных Наций, Детским фондом Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) и другими специализированными учреждениями.

32. Признавая, что процесс формирования тематических блоков и координации в системе Организации Объединенных Наций идет, в том числе в рамках таких совместных программ, как Программа СВОД ООН, Инициатива ПРООН-ЮНЕП "Борьба с нищетой и окружающая среда" и Фонд ПРООН-Испании для достижения Целей развития тысячелетия (Фонд-ЦРТ), инспекторы поставили перед собой задачу изучить их вклад как возможную основу для разработки общесистемных стратегий и разделения труда в области защиты окружающей среды.

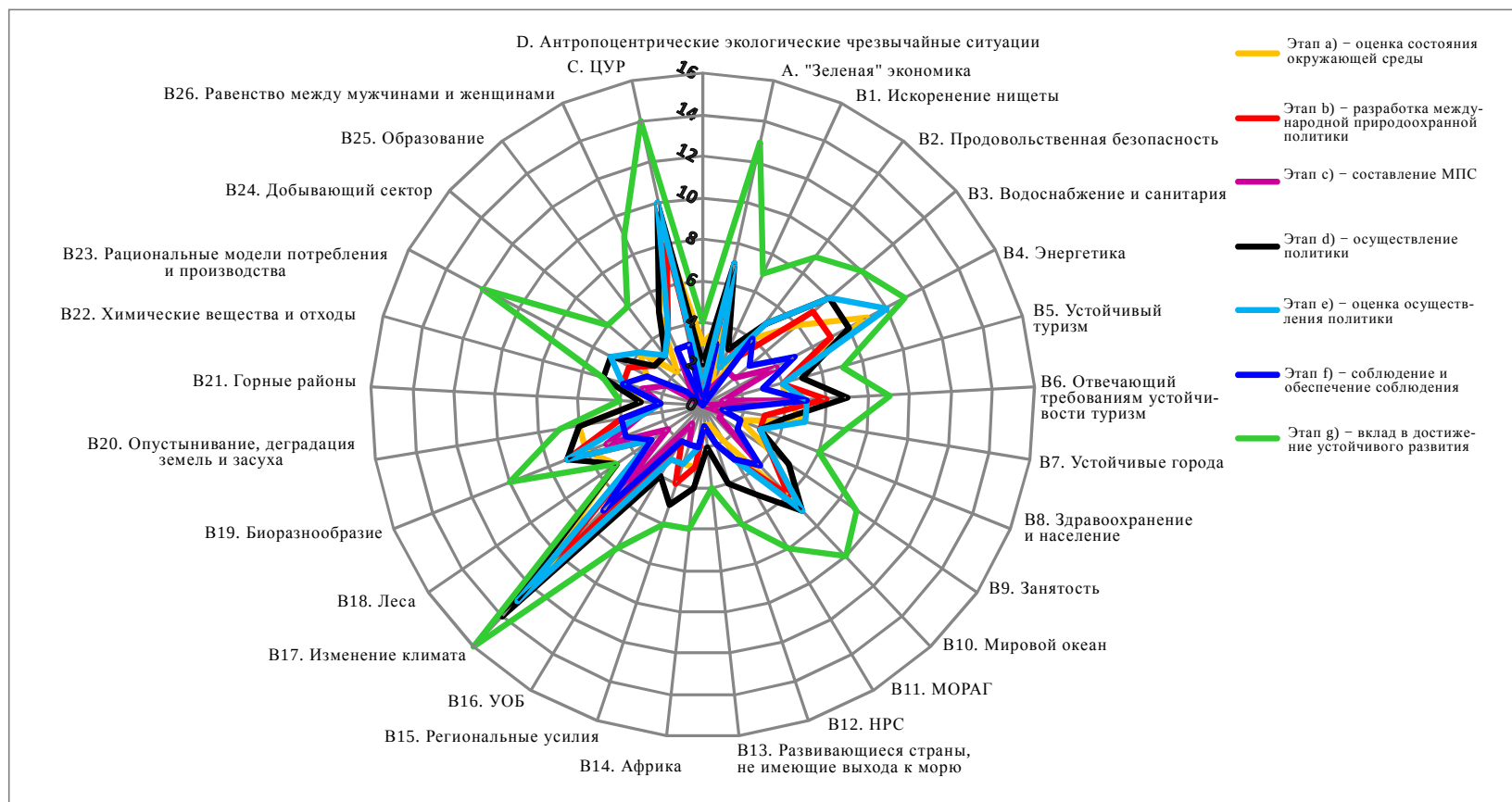
33. Инспекторы провели обзор природоохранной деятельности и занятых в области защиты окружающей среды организаций с разбивкой по этапам цепочки создания ценности с точки зрения экологии, которые охватывают этапы работы от оценки, разработки политики и принятия и исполнения имеющих обязательную юридическую силу обязательств до вывода экологического аспекта на оперативный уровень и его включения в основные направления на этапе устойчивого развития. Полученные результаты свидетельствуют о значительном взаимоналожении нормативных и оперативных видов деятельности и, в частно-

сти, об отсутствии каких-либо критериев для организации разделения труда между заинтересованными структурами.

34. Для рассмотрения вопроса о разделении труда участвующим организациям ОИГ и секретариатам МПС была разослана уже упомянутая выше анкета с вопросами, касавшимися вклада этих структур в 29 областях деятельности, включая те, что определены в итоговом документе Рио+20, и одну дополнительную область, обозначенную как антропоцентрические экологические чрезвычайные ситуации (включая, например, ликвидацию последствий ядерных катастроф). Ответы прислали в общей сложности 25 организаций и 18 МПС, благодаря чему образовался большой задел информации, отражающей существующее сегодня распределение общесистемных усилий между приоритетными направлениями. Сводные результаты оценки вклада участвующих организаций в 29 областях деятельности и на всех этапах цепочки создания ценности, начиная с оценки и кончая достижением устойчивого развития, отражены в диаграмме 1 а) ниже. С дополнительными данными можно ознакомиться в приложении IV к настоящему докладу, в котором отражены сведения, полученные от МПС (диаграмма 1 b)), а также вклад как МПС, так и участвующих организаций ОИГ в ряде выборочных областей деятельности (в совокупности по всем этапам цепочки создания ценности) (диаграммы 1 c) и 1 d)).

Диаграмма 1 а)

Вклад организаций, участвующих в Объединенной инспекционной группе, в областях деятельности Рио+20 с разбивкой по этапам продвижения к устойчивому развитию



Примечание: На шкале сетки отражается число организаций, участвующих в конкретной области деятельности на конкретном этапе цепочки создания ценности для достижения устойчивого развития.

35. Представляется, что приоритетными областями для всех структур и подразделений являются такие глобальные вопросы, как изменение климата и "зеленая" экономика, которым чаще всего уделяют внимание и средства массовой информации тоже: в каждой из этих областей принимают участие более 30 организаций и МПС²⁰. Сразу следом по важности идут энергетика, рациональные модели потребления и производства и цели устойчивого развития (25 структур и подразделений). И наоборот, такие области как малые островные развивающиеся государства, наименее развитые страны, Африка, опустынивание и уменьшение опасности бедствий, вызывают меньший интерес. Такое соотношение более заметно среди участвующих организаций и менее очевидно среди МПС, которые нацелены в первую очередь на основывающееся на собранных данных нормотворчество, достижение экологической устойчивости и перевод ее на оперативный уровень. Что касается различных этапов, то вклад МПС представляется более сбалансированным по сравнению с участвующими организациями, поскольку распределяется по всем этапам, а участвующие организации в первую очередь заботятся о включении экологического аспекта в число основных направлений устойчивого развития (этап g)). Анализ данных, приведенных в диаграммах 1 c) и 1 d) (см. приложение IV), позволяет убедиться, что именно МПС являются той движущей силой, которая позволяет соответствовать всем главным экологическим критериям, определяющим достижимость устойчивого развития. Вовлеченность МПС и их практическое участие особенно заметны, в частности, в тех областях, где меры, регулирующие природоохранную деятельность, четко определены, как, например, в области химических веществ и отходов и биоразнообразия.

Изменение климата и устойчивое руководство в области развития

36. Инспекторы отмечают, что, согласно собранным данным, структуры системы Организации Объединенных Наций самым активным образом вовлечены и участвуют в тех видах деятельности, связанной с устойчивым развитием, в которых присутствует экологическая составляющая. В большинстве случаев, природоохранный аспект заложен в мандат этих организаций в качестве одного из основных направлений развития, которое является их главной целью. В то же время отсутствуют надежные и упорядоченные статистические данные о финансовых ресурсах и объемах услуг, выделяемых для осуществления этой деятельности. Не существует устоявшихся транспарентных процедур, исполняя которые можно было бы отчитываться об этих расходах таким образом, чтобы содействовать более эффективному распределению ресурсов в будущем. Инспекторы полагают, что Организации Объединенных Наций следует осуществить обзор этих расходов в масштабах всей системы и затем снабдить ее механизмом, необходимым для внедрения должной отчетности о расходах и ресурсах. Исполнение рекомендаций 9 и 10 настоящего доклада будет способствовать созданию такого механизма. Тем временем, пока такой типовой механизм находится на стадии разработки, ОИГ намерена один из своих следующих докладов посвятить мобилизации ресурсов и расходам в общесистемном масштабе в области изменения климата, поскольку в повестке дня в области развития Организации Объединенных Наций на период после 2015 года именно этой области уделено самое большое внимание.

²⁰ См. диаграмму 1 c). См. также диаграммы 1 a), 1 b) и 1 d) в приложении IV.

37. Инспекторы подчеркивают, что изменение климата является одной из тех областей, в которых самым настоятельным образом ощущается потребность в МЭР и в более развернутом руководстве в направлении устойчивого развития. Деятельность, нацеленная на снижение последствий изменения климата и адаптацию к нему, распространяется не просто на один конкретный сектор, обозначенный в Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата (РКИКООН), но на более широкую область производства и потребления энергии, а также управления мировой и национальными экономиками в вопросах ликвидации последствий и сокращения стихийных бедствий, связанных с изменением климата. Отвечая на вопросы, заданные в анкете ОИГ, секретариат РКИКООН подтвердил значимость итогового документа Рио+20 в отношении руководства и управления конвенцией, поскольку любая деятельность, предпринимаемая в ее рамках, сказывается на деятельности, осуществляемой в рамках других МПС, и наоборот. Секретариат также подтвердил свою готовность и желание тесно сотрудничать с ЮНЕП и секретариатами других МПС для обеспечения слаженности и согласованности в действиях на национальном уровне с целью оказания помощи заинтересованным сторонам в 9 из 26 областей деятельности по достижению устойчивого развития: это энергетика, отвечающий требованиям устойчивости транспорт, малые островные развивающиеся государства, наименее развитые страны, региональные усилия, уменьшение опасности бедствий, леса, образование, равенство между мужчинами и женщинами и предоставление женщинам возможности реализовать себя²¹.

38. Согласно справке, подготовленной секретариатом РКИКООН, в системе Организации Объединенных Наций имеется огромное число инициатив, в рамках которых секретариат участвует в инициативах, программах и иных видах деятельности совместно с различными структурами Организации Объединенных Наций, секретариатами конвенций и межправительственными организациями. Такое сотрудничество идет на пользу конвенции и способствует достижению ее целей (см. окно 1 ниже). Инспекторы признательны секретариату за проделанную им работу по систематическому сбору необходимой информации. Эти усилия способствуют общесистемному обмену информацией не только между заинтересованными учреждениями и органами, но также и между сторонами, участвующими в РКИКООН, и участниками других конвенций.

²¹ См. приложение IV, диаграмма 1 b).

Вставка I. Вкратце действующие формы сотрудничества между подразделениями Организации Объединенных Наций и межправительственными организациями с целью способствовать осуществлению Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата

Сотрудничество, осуществляемое секретариатом Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата, заключается в следующем:

- Участие в межучрежденческих координирующих механизмах в структуре Координационного совета руководителей (КСР) и Группы по рациональному природопользованию, в том числе в Механизме КСР для принятия мер в связи с изменением климата, Рабочей группе по изменению климата Комитета высокого уровня по программам и Целевой группе по экологической устойчивости, изменению климата и Рио+20 Группы развития Организации Объединенных Наций. Генеральный секретарь учредил в 2009 году Консультативную группу по энергетике и изменению климата и в 2010 году Консультативную группу высокого уровня по финансированию деятельности в области изменения климата.
- Тесные контакты со сторонами, заинтересованными в работе его Технологического механизма, в который входят Технологический исполнительный комитет, Центр климатических технологий и его сети; совместная деятельность с Глобальным экологическим фондом в качестве временного секретариата Зеленого климатического фонда и со Всемирным банком, временным попечителем Фонда; работа по вопросам, касающимся Фонда адаптации, функционирования Целевого фонда Глобального экологического фонда, Специального фонда для борьбы с изменением климата и Фонда наименее развитых стран.
- Образование, подготовка и просветительская деятельность в рамках таких инициатив, как Единая платформа Организации Объединенных Наций для оказания услуг по профессиональной подготовке в области изменения климата (ООН как единое целое по вопросам изменения климата – UN CC: Learn), Объединенная рамочная инициатива Организации Объединенных Наций по проблемам детей, молодежи и изменения климата, а также Глобальный договор.
- Обширное сотрудничество в области знаний о климате с участием Системы наблюдений за климатом, секретариата Всемирной метеорологической организации (ВМО) и других сотрудничающих с ВМО по вопросам климата учреждений, а также сотрудничество с Организацией Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры, Глобальной системой наблюдений за поверхностью суши, Глобальной системой наблюдений за океаном и Управлением Организации Объединенных Наций по вопросам космического пространства.
- Развитие Глобальных рамок ВМО для оказания услуг в сфере климата – глобальной партнерской структуры правительств и организаций, производящих и использующих информацию и услуги в области климата; она создана с целью дать исследователям, а также производителям и потребителям информации возможность объединить свои усилия и улучшить качество и увеличить объем климатических услуг, оказываемых во всем мире, в частности в развивающихся странах.

- Проекты в области биоразнообразия, деградации земель и опустынивания, землепользования, использования лесных ресурсов, осуществляемые совместно с Конвенцией о биологическом разнообразии и Конвенцией Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием через Совместную группу связи, а также со Всемирным банком через Директивный совет Совместной программы Организации Объединенных Наций по сокращению выбросов в результате обезлесения и деградации лесов в развивающихся странах (Программа СВОД ООН). Программа СВОД ООН учреждена в 2008 году и призвана реализовать организационный и технический потенциал Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций, Программы развития Организации Объединенных Наций и Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде. Она поддерживает осуществляемые под национальным руководством процессы СВОД+ и поощряет осознанное и значимое участие всех заинтересованных сторон, включая коренное население и другие общины, зависящие от состояния лесов, в осуществлении национальных и международных проектов СВОД+.
- В области устойчивого развития секретариат также принимал участие в работе системы Организации Объединенных Наций в целом под общим руководством Департамента по экономическим и социальным вопросам и Программы развития Организации Объединенных Наций, в том числе при составлении доклада о повестке дня Организации Объединенных Наций в области развития на период после 2015 года и при обеспечении информации по существу для Межучрежденческой группы экспертов по показателям целей развития, сформулированных в Декларации Тысячелетия.

Источник: Summary of cooperative activities with United Nations entities and intergovernmental organizations to contribute to the work under the Convention (FCCC/SBSTA/2012/INF.3). Доступен онлайн по адресу <http://unfccc.int/resource/docs/2012/sbsta/eng/inf03.pdf>.

39. Инспекторы считают, что подготовка такой сводной информации о сотрудничестве и рабочих контактах и взаимообмен ею являются передовой практикой, которая может лечь в основу общесистемного порядка разделения труда между заинтересованными организациями.

40. Кроме того, исходя из ответов, полученных по результатам упомянутого выше опроса (см. пункт 33 и приложение IV), инспекторы убеждены, что организациям – членам КСР и секретариатам МПС следует ввести разделение труда между собой с учетом цепочки создания ценности в природоохранной деятельности, начиная с оценки, разработки и осуществления имеющих обязательную юридическую силу обязательств и заканчивая ее переводом на оперативный уровень на этапе устойчивого развития, как продемонстрировано ниже (см. окно II).

Вставка II. Цепочка создания ценности в экологическом руководстве в системе Организации Объединенных Наций - Недостатком нынешнего механизма международного экологического руководства является отсутствие в нем целостного подхода к экологическим вопросам и четкой оперативной увязки между помощью развитию, с одной стороны, и помощью осуществлению и созданию природоохранного потенциала в развивающихся странах, с другой стороны. - Нужно, чтобы между учреждениями, занимающимися развитием, Программой Организации Объединенных Наций по окружающей среде и многосторонними природоохранными соглашениями присутствовало разделение труда с четким разграничением их областей и видов нормативной и оперативной деятельности по созданию природоохранного потенциала и достижению устойчивого развития. - Предлагаемое разделение труда могло бы отражать структуру руководства, разбитую на последовательные этапы от а) до g) следующим образом:									
<i>Цепочка создания ценности</i>	<i>Структуры многосторонних природоохранных соглашений, управляемых Организацией Объединенных Наций или Программой Организации Объединенных Наций по окружающей среде</i>								<i>Структуры многосторонних природоохранных соглашений, встроенные в принимающие организации*</i>
	<i>В настоящее время</i>				<i>В будущем</i>				<i>В настоящее время</i>
<i>Этап</i>	<i>ЮНЕП</i>	<i>МПС</i>	<i>Природо-охранные услуги**</i>	<i>МОР</i>	<i>ЮНЕП</i>	<i>МПС</i>	<i>Природо-охранные услуги</i>	<i>МОР</i>	<i>✓</i>
а) оценка состояния окружающей среды	✓		✓	✓ a	✓		✓	✓ a	✓
б) разработка международной политики	✓		✓	✓ b	✓		✓	✓ b	✓
в) составление МПС	✓				✓				✓
г) осуществление политики		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
д) оценка хода осуществления политики		✓	✓	✓ a	✓	✓	✓	✓ a	✓
е) осуществление и обеспечение осуществления		✓		✓ a	✓	✓		✓ a	✓
з) природо-охранная составляющая устойчивого развития	✓	≈ d		✓ a	✓	✓		✓ a	✓
Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде традиционно концентрировала свое внимание на исполнении нормативной роли на первых трех этапах. Задачи на этапах д) и е) решают МПС, а на этапе устойчивого развития подключаются такие многосторонние организации в области развития (МОР), как Программа развития Организации Объединенных Наций и Всемирный банк. На этапе г) участвующие структуры начинают процесс включения природоохранной составляющей в число основных направлений устойчивого развития.									

Сноски: а) В страновых группах Организации Объединенных Наций на страновом уровне; б) Разработка национальной природоохранной политики; с) природоохранные надзор и проверки; d) не участвуют в процессе страновых групп Организации Объединенных Наций.

* Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций, Международная морская организация, Международная организация труда, Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры, Международная организация гражданской авиации, Управление Организации Объединенных Наций по правовым вопросам/Отдел по вопросам океана и морского права, Европейская экономическая комиссия.

** Например, Межправительственная группа экспертов по изменению климата, Межправительственная научно-политическая платформа по биоразнообразию и экосистемным услугам, Глобальные рамки для услуг в области климата, Стратегический подход к международному регулированию химических веществ, Инициатива "Окружающая среда и безопасность".

3. Интеграция глобальных природоохранных целей и целей устойчивого развития

41. Инспекторы отдают себе отчет в настоятельной необходимости удовлетворить требованиям новой задачи, которую решают государства-члены и которая заключается в том, чтобы обеспечить устойчивое развитие, включающее в себя экономический рост, социальное развитие и защиту окружающей среды. На Конференции Рио+20 государства вновь заявили о своей приверженности получившим международное признание целям развития, в том числе целям развития, сформулированным в Декларации Тысячелетия, и разработке новых целей в области устойчивого развития (ЦУР) для дальнейшего развития в период после 2015 года.

42. Инспекторы вкратце рассмотрели возможности повышения эффективности МЭР в области достижения целей развития, сформулированных в Декларации Тысячелетия (ЦРДТ), и разработки ЦУР на период после 2015 года.

43. В одном из недавно опубликованных докладов Генеральный секретарь подчеркнул, что правительства придают огромное значение поддержке, оказываемой Организацией Объединенных Наций в области устойчивого развития²². Он отметил, что, согласно обследованию, проведенному для Четырехгодичного всеобъемлющего обзора политики в 2012 году, "окружающая среда и устойчивое развитие" признаны правительствами самой важной сферой деятельности Организации на страновом уровне. Например, 93 правительства из 111 считают, что Организация Объединенных Наций играет особую роль в этой области. В общей сложности 80% правительств, принявших участие в этом опросе, также выделили окружающую среду и устойчивое развитие как наиболее значимую область помощи со стороны Организации Объединенных Наций в течение следующих четырех лет²³. Признание такой тесной связи между окружающей средой и устойчивым развитием является важным шагом вперед, и его следует более полно отразить в приоритетах системы Организации Объединенных Наций.

²² Учет трех компонентов устойчивого развития в рамках всей системы Организации Объединенных Наций (A/68/79-E/2013/6), пункт 29.

²³ Ibid.

44. В свою очередь Генеральный секретарь выступил с инициативой об организации деятельности по реализации положений документа "Будущее, которого мы хотим" в масштабах всей системы через Исполнительный комитет по экономическим и социальным вопросам (ИКЭСВ), который является одним из четырех секторальных исполнительных комитетов. Масштаб деятельности Комитета в области межучрежденческого сотрудничества был увеличен, и теперь в рамках "ИКЭСВ плюс" взаимодействуют более 50 структур системы Организации Объединенных Наций, в число которых входят не только изначальные члены ИКЭСВ (Департамент по экономическим и социальным вопросам – ДЭСВ, региональные комиссии, фонды и программы), но и секретариаты различных конвенций, включая секретариаты рيو-де-жанейрских конвенций, специализированные учреждения, международные финансовые учреждения и Международная организация по миграции. ИКЭСВ помогает этим структурам избегать дублирования, реализовывать синергии и в конечном счете повышать эффективность помощи, оказываемой системой Организации Объединенных Наций развивающимся странам. Генеральный секретарь подготовил матрицу с разбивкой задач по осуществлению положений итогового документа Рио+20 и их распределением между соответствующими структурами, включая специализированные учреждения, Международное агентство по атомной энергии (МАГАТЭ), а также МПС и ГЭФ. Эта матрица не имеет прямого отношения к международному экологическому руководству, но она направлена на интеграцию трех компонентов устойчивого развития и на его включение в число основных направлений деятельности в системе Организации Объединенных Наций, в частности в рамках поддержки межправительственного процесса, связанного с выработкой ЦУР в политическом форуме высокого уровня по устойчивому развитию и в некоторых других органах.

45. Генеральный секретарь указал, что "обеспечение последовательного межправительственного руководства по проблематике устойчивого развития осложняется в силу того, что каждая организация системы Организации Объединенных Наций имеет свой собственный руководящий орган"²⁴ и что решения этих органов нередко не учитывают на систематической основе три измерения устойчивого развития. Он высказал мнение, что в интересах укрепления общесистемной подотчетности путем поощрения последовательной аналитической отчетности Секретариата следует признать, что **"сбор и анализ дезагрегированных данных также необходимы для улучшения понимания плюсов и минусов и элементов синергии, присущих комплексному подходу"** (выделение жирным шрифтом авторов доклада)²⁵.

46. Инспекторы считают, что структуры системы Организации Объединенных Наций, включая секретариаты МПС, смогут точнее обозначить существующие между ними синергии, если распределят между собой соответствующие меры по осуществлению положений итогового документа Рио+20 путем составления соответствующей матрицы, в которой в соответствии с правилами классификации видов деятельности по осуществлению программ будут сведены данные и результаты обследования нормативной и оперативной природоохранной деятельности как одного из аспектов устойчивого развития.

47. Секретариат ЮНЕП и ряд других секретариатов информировали инспекторов, что между экологическим руководством и достижением ЦРДТ и ЦУР существует принципиально важная связь на глобальном уровне. Взаимодейст-

²⁴ Ibid., пункт 54.

²⁵ Ibid., пункт 58.

вие экспертов и правительств под эгидой ЮНЕП позволило Программе составить перечень из 285 глобальных экологических целей (ГЭЦ)²⁶, на которые она обратила внимание руководства на сессии Совета управляющих ЮНЕП в 2012 году. Поскольку ЦУР должны основываться на уже существующих обязательствах и соответствовать требованиям международного права, ЮНЕП продолжает работу по конкретизации связи между действующими ГЭЦ и ЦРДТ и способствует расширению их использования при разработке ЦУР. Следует отметить, что ГЭЦ сгруппированы в рамках 10 тем, одна из которых посвящена экологическому руководству и насчитывает 49 ГЭЦ²⁷.

48. Инспекторов проинформировали о том, что в ЮНЕП было проведено исследование с целью определения ГЭЦ, формирующихся в результате компиляции целей МПС. Это исследование, сопровождавшееся консультациями с МПС, завершилось в 2013 году публикацией ГЭЦ²⁸, призванных точнее определить стратегии в области окружающей среды и способствовать мониторингу прогресса, достигаемого в реализации ЦРДТ. Так, например, из 90 ГЭЦ, признанных соответствующими критериям ЦУР, лишь по четырем было зафиксировано значимое движение вперед²⁹.

49. Осуществленные в феврале 2013 года в ЮНЕП определение и публикация ГЭЦ стали первым шагом на пути к установлению общих целей и внедрению общесистемного планирования желательных результатов в области защиты окружающей среды. Однако выполнение этой задачи невозможно, если на кого-то не будут возложены обязанности координатора, если не будут определены временные рамки и показатели для оценки проделанной работы.

50. Директор-исполнитель ЮНЕП в общении с инспекторами положительно отозвался о текущем взаимодействии, организуемом на добровольной и временной основе совместно с такими организациями системы Организации Объединенных Наций как Международная организация труда (МОТ), ПРООН, Управление ООН по наркотикам и преступности (УНП ООН) и Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ). В то же время он отметил, что до Рио+20 ЮНЕП не располагала достаточно весомым потенциалом и поэтому не могла рассчитывать на нечто большее, нежели просто добровольное сотрудничество, из-за чего ее деятельность отличалась разрозненностью начинаний. Для осуществления мандата Рио+20 с привлечением всех организаций необходимо структурированное определение общесистемного механизма, отражающего относительные преимущества каждой организации в отдельности. Это повысит эффективность, позволит более рационально использовать ресурсы и поможет избавиться от представления, будто определение повестки дня целиком подчинено воле ЮНЕП.

²⁶ См. на веб-сайте ЮНЕП по адресу http://geg.informea.org/goals?1=1&ui_order_by=t&ui_order_direction=ASC.

²⁷ По этому поводу ЮНЕП обозначила существующие ГЭЦ в посвященном периоду после 2015 года "Документе для обсуждения 1: Включение вопросов окружающей среды в Цели устойчивого развития" (2013 год). Она также активно обсуждала их включение в процесс ЦУР на семинаре экспертов, который прошел в Женеве в июле 2013 года. С Документом для обсуждения можно ознакомиться онлайн по адресу www.unep.org/pdf/UNEP_Post_2015_Discussion_Paper_1_%28Version2%29.pdf, UNEP.

²⁸ См. <http://geg.informea.org/about#introduction>.

²⁹ См. "Remarks by Ban Ki-moon, UN Secretary-General, at the Museum of Oceanography in Monaco", онлайн по адресу www.unep.org/newscentre/Default.aspx?DocumentID=2712&ArticleID=9452&l=en.

51. Ниже следует рекомендация, принятие которой позволит улучшить координацию и укрепить сотрудничество в рамках системы в целом:

Рекомендация 1

Ассамблее Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕА) ЮНЕП следует обратиться к Директору-исполнителю ЮНЕП с просьбой о представлении двухгодичного доклада, который был бы посвящен нормативной и оперативной деятельности структур системы Организации Объединенных Наций, связанной с охраной окружающей среды, и основывался бы на собранных среди этих структур и многосторонних природоохранных соглашений (МПС) данных; это помогло бы государствам-членам при разработке общесистемных природоохранных стратегий как одного из несущих элементов устойчивого развития и при достижении ими взаимопонимания по вопросу о разделении труда между участвующими организациями.

С. Составление повестки дня на основе научных оценок

52. Как подтверждено в Найробийской декларации о роли и мандате Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде³⁰, задача ЮНЕП заключается в том, чтобы выполнять роль ведущего глобального природоохранного органа, определяющего глобальную экологическую повестку дня, содействующего согласованному осуществлению экологического компонента устойчивого развития в рамках системы Организации Объединенных Наций и являющегося авторитетным защитником интересов глобальной окружающей среды.

53. С самого начала ЮНЕП создавалась в первую очередь как организация, предназначенная для исполнения нормативной роли. Поэтому следует укрепить ее потенциал первопроходца в области предоставления научных оценок и сведений, необходимых для дальнейшего принятия политических решений в области окружающей среды и осуществления экологических инициатив как внутри, так и за пределами системы Организации Объединенных Наций. ЮНЕП также нуждается в поддержке с ее стороны для создания единой основы, на которой будет строиться оценка, разграничение и определение самых насущных и приоритетных экологических проблем

54. Организации уже вносят свой вклад в самых разных формах и в разных областях, осуществляя как нормативную, так и оперативную деятельность, направленную на предотвращение/снижение последствий экологических чрезвычайных ситуаций и на достижение устойчивого развития. Их деятельность вписывается в первую очередь в рамки их корпоративных задач и мандатов в области развития, а также в порядок распределения труда, установленный правительствами в контексте вертикально структурированных фондов. Это часто приводит к разрозненности в действиях различных организаций, которые при столкновении с очередными глобальными, региональными и национальными общесистемными проблемами применяют подход, обусловленный донорскими соображениями и заботой о наличных ресурсах (когда все зависит от объема знаний, навыков и средств, имеющихся в распоряжении организации), сохраняя

³⁰ Совет управляющих принял Найробийскую декларацию 7 февраля 1997 года (A/52/25, р. 29).

при этом мотивацию, свойственную бенефициарам (когда все зависит от тенденций, преобладающих в структурах официальной помощи развитию, и от приоритетов доноров), в сочетании с озабоченностями геополитического характера.

55. Стратегические решения и бизнес-планы, принимаемые организациями, актуальны тогда, когда они эффективно откликаются на новые экологические проблемы и сохраняющиеся нужды затронутых проблемами стран и их населения. Они должны отражать факты и реалии, выявленные и систематизированные согласованными механизмами сбора информации и представления отчетности, и обращать внимание на конкретные симптомы появляющихся проблем, а также они должны основываться на рациональных и объективных научных оценках коренных причин и долгосрочных последствий этих проблем.

56. Ряд специализированных учреждений Организации Объединенных Наций указали на отсутствие такого общего руководящего механизма, который позволял бы выявлять потенциальные или подспудно созревающие явления, затрагивающие здоровье людей и окружающую среду в глобальных масштабах, и предпринимать по отношению к ним какие-либо меры. ВОЗ и некоторые другие организации выступают с предупреждениями об угрозе пандемий и даже публикуют доклады о глубинных и прямых причинно-следственных связях между такими болезнями и экономическими и социальными условиями, в которых происходят их вспышки.

57. Однако с точки зрения заинтересованных организаций МЭР в его нынешнем виде по-прежнему не обеспечивает мобилизации политических и материальных ресурсов, необходимых для своевременного вмешательства, поскольку его механизм не приспособлен должным образом для увязывания задач и усилий нормативных организаций с деятельностью организаций, специализирующихся в оперативной области и располагающих указанными ресурсами. В ходе обмена мнения с должностными лицами участвующих организаций инспекторы убедились, что именно это и есть одно из самых слабых мест, в отношении которого необходимо принимать срочные меры³¹.

58. Помимо применения корректирующих мер, обусловленных появляющимися симптомами, чрезвычайно важно принять меры и в отношении главных факторов, провоцирующих чрезвычайную ситуацию. И именно здесь роль экологического руководства приобретает совершенно особое значение. На него ложится функция раннего оповещения и заблаговременного привлечения заинтересованных сторон к действиям, направленным на замедление деструктивных экологических процессов и ослабление их очевидных последствий для устойчивого развития (это природные катастрофы, опустынивание, миграции, социальные конфликты и проблемы мест проживания людей).

59. Из-за отсутствия общего согласованного комплекса понятий и экологических показателей для оценки и определения как отправных точек, так и результативности предпринимаемой деятельности затруднено эффективное и действенное использование ресурсов и достижение общих главных целей.

60. В своем ведущем научном издании "Глобальная экологическая перспектива" (Global Environment Outlook (ГЭП-5), первый выпуск которого состоялся

³¹ Что касается МПС, секретариат Конвенции о биоразнообразии (КБР) отметил, что в структуре КБР реализован процесс распознавания и определения новых проблем, имеющих отношение к сохранению и рациональному использованию биоразнообразия.

в июне 2012 года, ЮНЕП подчеркивала, что, чтобы остановить пагубные для окружающей среды тенденции, необходимо искать новые подходы³². Инспекторов ознакомили со значительным прогрессом, достигнутым в использовании ГЭП-5 с целью развития активного научно-экологического взаимодействия, в том числе благодаря принятию усовершенствованного варианта резюме для политиков на сессии Совета управляющих ЮНЕП в феврале 2013 года, поскольку отныне ГЭП-5 рассматривается, как основа директивного процесса в области глобальных экологических проблем³³. Директору-исполнителю было поручено выявить критические недостатки в области достижения целей, обозначенных в ГЭП-5, и представить Совету управляющих соответствующий доклад и свои рекомендации³⁴.

61. В то же время, как уже указывалось выше, различные организации и структуры хоть и сотрудничают с ЮНЕП, но в своей практике используют самые разные источники информации и оценки, исходя из политики и стратегии, определенной их директивными органами; у них нет какого-то единого, общего для всех комплекса знаний. Даже в самой ЮНЕП ее подразделения иногда проводят свои самостоятельные исследования без участия службы главного научного сотрудника ЮНЕП. Получается, что структурные подразделения ЮНЕП и руководители проектов, выступающие в роли исполнителей, снабжают сами себя экологическими и научными оценками проектов Экологического фонда ЮНЕП, из-за чего возникает возможность конфликта интересов. А обладающая всем необходимым для грамотной научной оценки служба главного научного сотрудника ЮНЕП, тем не менее, в научной оценке этих проектов никогда не участвовала. Не участвует она и в работе Научно-технической консультативной группы по деятельности ГЭФ, находящейся под руководством ЮНЕП. **Руководящему органу ЮНЕП следует уполномочить службу Главного научного сотрудника ЮНЕП осуществлять деятельность в этих областях.** (См. рекомендацию 4.)

1. Отсутствие ядерных аварийных ситуаций в повестке дня Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде

62. Авария, случившаяся в марте 2011 года на атомной электростанции "Фукусима-1", вновь вызвала озабоченность по поводу того, способен ли механизм международного руководства обеспечить соблюдение адекватных стандартов и соглашений, в достаточной ли степени готовности находится система реагирования на глобальные чрезвычайные ситуации и каковы перспективы устойчивого развития в районах использования энергии атома³⁵. По ее следам на различных форумах Организации Объединенных Наций, посвященных вопросам реагирования на чрезвычайные ситуации и смягчения их последствий, а также здоровью и правам человека, с новой силой завязалось обсуждение того, насколько эффективны национальные регулирующие органы и в чем должна заключаться роль МАГАТЭ.

63. Судя по массовым разрушениям и заражению почвы, лесов и воды, а также по массовым перемещениям на длительный срок населения пострадавших

³² UNEP, *Global Environmental Outlook 5: Summary for Policy Makers* (2012), p. 15.

Доступен онлайн по адресу www.unep.org/geo/pdfs/GEO5_SPM_English.pdf.

³³ Пункт 8 Решения 27/2 (2013) Совета управляющих ЮНЕП (см. UNEP/GC.27/17).

³⁴ Ibid.

³⁵ Доклад Генерального секретаря. Оптимизация международных усилий по изучению, смягчению и минимизации последствий чернобыльской катастрофы (A/68/498), пункт 74.

районов и общин, последствия аварий в Фукусиме, Чернобыле и Семипалатинске (место проведения ядерных испытаний на севере Казахстана) затронули и людей, и окружающую среду, имеют глубокие корни и носят долгосрочный характер.

64. Потребность в экологической оценке и мониторинге последствий в соответствии с мандатом Рио+20 очевидна, а в ЮНЕП, тем не менее, так и не создан слаженный и соответствующий задаче научный потенциал.

65. В главе 22 Повестки дня на XXI век, озаглавленной "Безопасное и экологически обоснованное удаление радиоактивных отходов", цель данной программной области определена следующим образом: обеспечить безопасное обращение с радиоактивными отходами, их транспортировку, хранение и удаление в целях охраны здоровья человека и окружающей среды на более широкой основе интерактивного комплексного подхода к обеспечению безопасного обращения с радиоактивными отходами. В отчете о проведенном независимом обзоре, опубликованном ДЭСВ, стадия, на которой находится осуществление этой программы, обозначена как "ограниченный прогресс/цели еще не достигнуты"³⁶.

66. В следующей ниже вставке III указаны структуры и органы, занимающиеся в системе Организации Объединенных Наций экологическими вопросами, связанными с использованием энергии атома.

Вставка III. Деятельность, осуществляемая в системе Организации Объединенных Наций по экологическим вопросам, связанным с использованием энергии атома

- В 2004 году роль ведущего учреждения Организации Объединенных Наций по мероприятиям в связи с чернобыльской катастрофой перешла от Управления по координации гуманитарных вопросов (УКГВ) к ПРООН; она координирует межучрежденческую деятельность по осуществлению Десятилетия реабилитации и устойчивого развития пострадавших районов (2006–2016 годы)^a.
- В соответствии с положениями конвенций о чрезвычайных ситуациях^b, МАГАТЭ руководит деятельностью Межучрежденческого комитета по радиологическим и ядерным аварийным ситуациям. После аварии на АЭС "Фукусима-дайити" Генеральная конференция МАГАТЭ приняла план действий по ядерной безопасности с целью повышения ядерной безопасности во всем мире. В 2012 году МАГАТЭ опубликовало Руководство по стратегиям восстановления в целях смягчения радиологических последствий заражения окружающей среды.
- После катастрофы в Фукусиме Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций выступил с инициативой по разработке при участии Межучрежденческого постоянного комитета международного механизма реагирования на чрезвычайные ситуации с целью повышения готовности к действиям в случае ядерных аварий и предоставлению гуманитарной помощи с участием организаций системы Организации Объединенных Наций. УКГВ и Межучрежденческий постоянный комитет пытались создать такой механизм^c, но успеха не добились.

³⁶ Stakeholder Forum for a Sustainable Future, "Review of implementation of Agenda 21 and the Rio Principles Synthesis (DESA, 2012), p. 23. Онлайн по адресу www.uncsd2012.org/content/documents/194Synthesis%20Agenda%2021%20and%20Rio%20principles.pdf.

- Научный комитет Организации Объединенных Наций по действию атомной радиации (НКДАР) подготовил доклад с оценкой уровней и воздействия радиации в результате ядерной аварии, вызванной Великим восточнояпонским землетрясением и цунами 2011 года^d.
- В марте 2013 года Совет по правам человека направил в Фукусиму специального докладчика по вопросу о праве каждого человека на наивысший достижимый уровень физического и умственного здоровья Ананда Гровера. По результатам проведенного в Фукусиме обследования он подготовил отчет, содержащий критический анализ доклада НКДАР о фукусимской аварии.
- Инициатива "Окружающая среда и безопасность"^e (обслуживается ЮНЕП) реализовала ряд проектов по оценке ущерба, причиненного здоровью и окружающей среде, по регулированию радиации при добыче урана и утилизации промышленных урановых отходов, включая исследование катастрофических последствий чернобыльской аварии и последствий ядерных испытаний на семипалатинском полигоне. 7 марта 2014 года секретариаты ЮНЕП и МАГАТЭ затвердили не имеющие обязательной силы "Практические договоренности между ЮНЕП и МАГАТЭ о сотрудничестве в области рационального природопользования", включая сотрудничество с Координационной группой по бывшим урановым объектам в Центральной Азии и других регионах с особым акцентом на не связанных с радиацией аспектах жизненного цикла и реабилитации.
- В 1994 году была учреждена Совместная экологическая группа ЮНЕП/УКГВ, перед которой поставлена задача обеспечивать реагирование на экологические чрезвычайные ситуации и промышленные аварии путем координирования международных усилий и мобилизации партнеров для оказания поддержки пострадавшим странам, нуждающимся в помощи. Мандат Группы оформлен рядом резолюций Генеральной Ассамблеи, в частности резолюцией 44/224 от 22 декабря 1989 года, а также положениями 8 решений, принятых Советом управляющих в период 1989–2003 годов (последним из них стало решение 22/8) по вопросам совершенствования предупреждения экологических чрезвычайных ситуаций, подготовленности к ним, их оценки, реагирования на них и смягчения их последствий^f. Группа подготовила ряд оценок, касающихся обедненного урана в контексте постконфликтных экологических оценок в Косово (2001 год), в Сербии и Черногории (в Федеративной республике Югославия в 2002 году) и в Боснии и Герцеговине (2003 год). Она также выпустила брошюру о внимании, уделяемом обедненному урану (2003 год).

^a См. A/68/498.

^b Конвенция о помощи в случае ядерной аварии или радиационной аварийной ситуации и Конвенция о раннем оповещении о ядерной аварии.

^c В марте 2013 года УКГВ опубликовало исследование о взаимодействии систем гуманитарного и ядерного реагирования.

^d A/68/46 и Согг.1, pp. 7–13.

^e Инициатива была учреждена в 2003 году ЮНЕП, ПРООН и Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе. В 2004 году ее ассоциированным членом стала Организация Североатлантического договора в лице своего Отделения публичной дипломатии. В 2006 году к ней присоединились ЕЭК и Региональный экологический центр для Центральной и Восточной Европы.

^f IAEA, *Joint Radiation Emergency Management Plan of the International Organizations* (2013), appendix A, p. 5.

67. В итоговом документе Рио+20 признается, что доступ к услугам современной устойчивой энергетики имеет критичное значение для достижения устойчивого развития. В нем также признается, что для достижения устойчивого развития, в частности в контексте изменения климата, важным является и увеличение доли возобновляемых и экологически чистых источников энергии в энергетическом балансе.

68. В итоговом документе также высказана мысль, что в контексте устойчивого развития и ликвидации нищеты "зеленая" экономика является одним из важных наличных инструментов обеспечения устойчивого развития и одновременного нормального функционирования экосистем планеты³⁷.

69. При этом в итоговом документе Рио+20 нигде ни разу не рассматривается непосредственно вопрос использования атомной энергии и не обозначена связь между "зеленой" экономикой и атомной энергией.

70. Секретариат МАГАТЭ уведомил инспекторов что Агентство, действуя в интересах осуществления положений документа "Будущее, которого мы хотим", активизирует работу по анализу энергетики, экономики и экологии (ЗЭ), с тем чтобы изучить роль атомной энергии во всех аспектах устойчивого развития, в "зеленом" росте и в "зеленой" энергетике, а также обозначить возможный вклад атомной энергии в снижение последствий изменения климата. Секретариат также напомнил инспекторам о том, что нормативной основой анализа ЗЭ является Устав МАГАТЭ, в частности его Статья II, озаглавленная "Цели", в которой сказано: "Агентство стремится к достижению более скорого и широкого использования атомной энергии для поддержания мира, здоровья и благосостояния во всем мире". Кроме того, сообщалось, что готовится публикация о показателях устойчивого развития для энергетического сектора, призванная обеспечить заинтересованные государства-члены методическим пособием по оценке связанных с энергетикой ЦУР на национальном уровне.

71. В ГЭП-5 рассматриваются вопросы, связанные с атмосферой, почвой, водой, биоразнообразием, химическими веществами и отходами. Однако не все экологические проблемы нашли в докладе свое отражение. В частности, там, где в нем идет речь о ядерных авариях и связанных с ними рисках для здоровья, катастрофа в Фукусиме как таковая не рассматривается; она обсуждается только как один из факторов, влияющих на выбросы диоксида углерода, и как один из пунктов при рассмотрении вопросов, касающихся радиоактивных отходов и обеспечения безопасности при использовании химических веществ и отходов. Такой подход идет вразрез с мандатом ЮНЕП, подтвержденным в 1997 году в Найробийской декларации.

72. Инспекторы с озабоченностью отмечают ограниченность подхода ГЭП в том смысле, что в докладе не уделено необходимое внимание вопросу атомной энергии. Этот вопрос является общим для экономической и экосистемной проблематик, для социальных и гуманитарных аспектов ядерных аварий, и потому ЮНЕП следует при поддержке МАГАТЭ и других заинтересованных структур предоставить в распоряжение ЮНЕА глобальную экологическую оценку атомной энергетики и радиации.

73. Для того чтобы выявить и ликвидировать пробелы в научно-политическом взаимодействии, необходимом для достижения устойчивого развития и искоренения нищеты, в том числе чтобы исследовать экологические аспекты, еще не охваченные общесистемной природоохранной стратегией, тре-

³⁷ "Будущее, которого мы хотим", пункт 56.

буются транспарентность и подотчетность, которым будут способствовать следующие рекомендации:

Рекомендация 2

Директору-исполнителю ЮНЕП следует включить в доклад о деятельности по осуществлению ГЭП-5, адресованный ЮНЕА, глобальную экологическую оценку атомной энергетики и радиации, воспользовавшись для этого наработками Научного комитета Организации Объединенных Наций по действию атомной радиации и помощью МАГАТЭ и других заинтересованных структур системы Организации Объединенных Наций.

Рекомендация 3

В рамках исполнения положений пункта 8 постановляющей части решения 27/2 (2013) Совета управляющих, ЮНЕА следует просить Директора-исполнителя ЮНЕП подготовить и представить государствам-членам экологическую оценку атомной энергетики и радиации в контексте устойчивого развития и ликвидации нищеты.

2. Услуги по проведению научных оценок, предоставляемые Программой Организации Объединенных Наций по окружающей среде

74. Во время командировки в Найроби в апреле 2013 года группа, осуществлявшая обзор, встретила с Главным научным сотрудником (категория Д-1), который проинформировал их о низком уровне ресурсов, имеющихся в распоряжении его службы для решения глобальной задачи по установлению и поддержанию научного взаимодействия между разбросанными по миру центрами сбора и обработки информации для формирования ГЭП.

75. Ему была поставлена задача не просто содействовать ЮНЕП в обеспечении общего научного руководства в самой Программе, но и упорядочить осуществление научных оценок и руководства в системе Организации Объединенных Наций в целом. Цель ГЭП-5 заключается в том, чтобы осуществить самостоятельно или подготовить, используя материалы уже проведенных оценок, всеобъемлющую, комплексную и научно обоснованную глобальную оценку изменения окружающей среды во всем мире, а также обозначить перспективные политические решения, благодаря которым можно было бы ускорить достижение таких согласованных на международном уровне целей, как цели развития, сформулированные на Саммите тысячелетия Организации Объединенных Наций и в МПС.

76. Ответственность за формирование процесса ГЭП-5 и управление им возложена на Главного научного сотрудника. В этом качестве он председательствует в Научно-политическом консультативном совете ГЭП-5 и проводит ряд заседаний межправительственных и неправительственных групп экспертов, включая:

- а) заседания трех внешних специализированных консультативных органов:
 - i) Межправительственной консультативной группы высокого уровня;
 - ii) Научно-политического консультативного совета;

- iii) Рабочей группы по данным и показателям;
- b) заседания рабочих групп по главам;
- c) заседания по общим вопросам производства и встречи с авторами;
- d) заключительное межправительственное заседание открытого состава по вопросу о резюме для политиков.

77. Однако многое еще предстоит сделать, прежде чем научные навыки и опыт ЮНЕП станут достоянием всей системы; это касается, в частности, необходимости обработать и обобщить с использованием согласованных методологий и терминологии весь огромный пласт знаний и данных, формирующихся как внутри Программы, так и через секретариаты МПС, с которыми ЮНЕП тесно связана.

78. На момент собеседования Главный научный сотрудник занимал временную должность категории Д-1, финансируемую за счет внебюджетных средств Экологического фонда, и имел в качестве помощников одного или двух сотрудников и несколько временно прикомандированных к его службе консультантов. С тех пор в рамках решения Генеральной Ассамблеи об общей замене временных внебюджетных должностей в ЮНЕП на штатные бюджетные должности для него введена штатная, оплачиваемая из регулярного бюджета должность на двухгодичный период 2014–2015 годов³⁸.

79. Служба проходит по статье Отдела раннего предупреждения и оценки, отвечающего за Подпрограмму 7 ЮНЕП (Наблюдение за состоянием окружающей среды), в Разделе 14 регулярного бюджета Организации Объединенных Наций. В нем Отделению на двухгодичный период 2014–2015 годов выделено около 7,8 млн. долл. США и 16 штатных единиц. Лишь небольшая часть этих средств предоставлена в распоряжение службы Главного научного сотрудника.

80. Для повышения эффективности инспекторы рекомендуют следующее:

Рекомендация 4

Директору-исполнителю ЮНЕП следует обеспечить, чтобы служба Главного научного сотрудника осуществляла надзор за качеством проектов, представляемых на рассмотрение Экологического фонда, и проектов ГЭФ, которые рассматриваются в Научно-политической консультативной группе, а также чтобы службе были выделены ресурсы, необходимые для того, чтобы обеспечить ЮНЕП возможность исполнять свою роль по организации активного научно-политического взаимодействия и всеобъемлющего общесистемного руководства в области окружающей среды.

3. Конфликт интересов

81. В предыдущем докладе ОИГ, посвященном МЭР, уже поднимался вопрос о конфликте интересов при осуществлении независимых научных оценок. Это одна из тех проблем, от которых трудно избавиться сразу. Нередко серьезными знаниями по какому-то конкретному техническому вопросу обладает лишь очень ограниченный круг ученых, а влияние его научной оценки, оформленной в международные обязательства, может иметь серьезные последствия в самых

³⁸ Пункт 17 резолюции 68/246 Генеральной Ассамблеи и A/68/7, пункт IV.78, а также A/68/6 (Sect. 14), annex IV.

разных экономических областях, в промышленной, технологической, химической и иных отраслях экономики. В силу этих причин ученые, принимающие участие в подготовке научного обоснования принимаемых международных норм и стандартов, нередко оказываются в сложной ситуации, в которой становится возможным конфликт интересов.

82. До тех пор, пока не введена практика самоотвода в случае конфликта интересов, будет сохраняться возможность политического вмешательства, поскольку государства-члены участвуют в выдвижении кандидатов от их стран на участие в качестве экспертов в различных научных группах, нередко руководствуясь при этом критериями, например, гендерного или географического представительства, которые никак не связаны с научной квалификацией и профессиональным опытом кандидатов. Чтобы добиться при осуществлении оценок в процессе выработки стандартов и нормотворчества в области окружающей среды высокого уровня компетентности и соответствия новейшим достижениям науки, нужно не в последнюю очередь обеспечить отбор специалистов, не подверженных постороннему влиянию, и предъявлять для этого к кандидатам объективные требования.

83. Инспекторы отметили, что по сравнению с ситуацией, имевшей место в 2008 году, наметились некоторые позитивные тенденции. Из собеседований с представителями ЮНЕП, Межправительственной группы экспертов по изменению климата (МГЭИК), Всемирного банка, ГЭФ, Многостороннего фонда для осуществления Монреальского протокола и ряда МПС следует, что в этих организациях были предприняты конкретные меры с целью либо создать, либо усилить контрольный механизм для предотвращения конфликтов интересов в процессе осуществления научных оценок. Созданное в 2006 году Бюро по вопросам этики Организации Объединенных Наций уже имеет опыт и практические навыки в таких областях, как заявления о наличии интересов и декларации о финансовых активах должностных лиц Организации Объединенных Наций; эти навыки могут быть адаптированы и для контроля за потенциальными конфликтами интересов у всех членов групп, создаваемых в системе Организации Объединенных Наций.

Вставка IV. Меры, принятые Межправительственной группой по вопросам изменения климата с целью обеспечения научной независимости и исключения потенциальных конфликтов интересов

В 2010 году состоящий из президентов академий наук 15 стран президиум Межакадемического совета сформулировал рекомендации относительно деятельности МГЭИК. Откликаясь на эти рекомендации, МГЭИК осуществил следующие внутренние реформы, в том числе в отношении потенциальных конфликтов интересов:

- Разработана и принята политика по вопросу о конфликтах интересов.
- Создан Комитет по конфликтам интересов, в который входят все избранные члены Исполнительного комитета и еще по одному представителю с соответствующей юридической квалификацией от ЮНЕП и ВМО; их назначают сами эти организации.
- Принята стандартная форма заявления о наличии конфликта интересов; подача заявления в этой форме будет обязательной для каждого кандидата в члены Бюро МГЭИК или Бюро Целевой группы.

- Введены в действие процедуры, позволяющие выявлять конфликты интересов, доводить их до сведения заинтересованных сторон и принимать необходимые меры.

84. На Совещании Сторон Монреальского протокола в 2012 году были приняты руководящие принципы в отношении конфликтов интересов и заявлений о таковых, включая самоотвод, для членов всех вспомогательных технических групп и комитетов данной структуры³⁹. МГЭИК также приняла уточняющие руководящие принципы⁴⁰, дополняющие меры по предотвращению конфликтов интересов, наличие которых отмечалось в предыдущем докладе в отношении Роттердамской конвенции о процедуре предварительного обоснованного согласия в отношении отдельных опасных химических веществ и пестицидов в международной торговле, Стокгольмской конвенции о стойких органических загрязнителях и Конвенции о международной торговле находящимися под угрозой исчезновения видами дикой фауны и флоры⁴¹.

85. Была проделана несомненно полезная работа, но, тем не менее, инспекторы считают, что руководящие принципы еще не доработаны до конца по следующим позициям: объем раскрываемой информации о финансовых активах и иных интересах лиц, например, об имеющихся у них трудовых отношениях с работодателями; определение инстанции, выносящей окончательное решение о наличии конфликта интересов (будет это Совещание Сторон (СС), или руководящий орган, или сама основная группа экспертов, как это имеет место в МГЭИК); определение конфиденциальности сведений и обязанностей по недопущению конфликта интересов в период после завершения договорных отношений; процедура отстранения от должности члена группы, в отношении которого установлен факт конфликта интересов.

86. Инспекторы согласны, что перечисленные процедуры по контролю за конфликтами интересов необходимо распространять и дальше, однако, с учетом того, насколько они отличаются друг от друга, Генеральному секретарю следует рассмотреть возможность их согласования путем разработки руководящих принципов, касающихся конфликтов интересов экспертов, участвующих в технических и научных группах и комитетах в области окружающей среды.

87. Имея в виду способствовать обеспечению надлежащего контроля и соблюдения правил в области научных оценок, инспекторы рекомендуют следующее:

Рекомендация 5

Генеральному секретарю в его качестве Председателя КСР следует в должном порядке и с согласия Генеральной Ассамблеи готовить единую политику и руководящие принципы, направленные на предотвращение возможных конфликтов интересов среди членов и экспертов, участвующих в работе научно-технических групп и комитетов в природоохранной области, для их последующего применения всеми структурами и подразделениями системы Организации Объединенных Наций и многосторонними природоохранными соглашениями.

³⁹ См. UNEP/OzL.Pro.24/10, decision XXIV/8.

⁴⁰ См. www.ipcc.ch/pdf/ipcc-principles/ipcc-conflict-of-interest.pdf.

⁴¹ JIU/REP/2008/3, para. 40.

D. Руководство с применением многосторонних экологических норм, стандартов и природоохранных соглашений

1. Разработка многосторонних природоохранных соглашений и руководство их осуществлением

88. Организации – члены КСР поддержали намерение, выраженное в рекомендации ОИГ о том, чтобы Генеральный секретарь предложил Генеральной Ассамблее механизмы, с помощью которых можно было бы более действенным образом разрабатывать МПС и руководить их осуществлением, не создавая независимого секретариата конвенции⁴². В основе этого предложения лежит озабоченность в связи с быстрым ростом числа глобальных природоохранных соглашений, имеющих каждое свой собственный секретариат, и с дороговизной и низкой эффективностью синергий между ними, невзирая на координацию и поддержку, обеспечиваемую им за счет услуг ЮНЕП.

89. ОИГ также подчеркнула важность синергетических связей, основанных на эффективном использовании поддержки в области работы с программами и административных услуг, оказываемых ЮНЕП и другими принимающими МПС структурами системы Организации Объединенных Наций⁴³. Рациональное использование в контексте формирования тематических и секторальных блоков тех научных и технических возможностей, которые имеются у специализированных учреждений, фондов и программ Организации Объединенных Наций для ведения природоохранной деятельности, могло бы усилить способность МПС выводить на оперативный уровень меры по осуществлению и обеспечению соблюдения их контрольных процедур и укреплять их научно-оценочный потенциал для реагирования на новые вызовы.

90. Организации – члены КСР поддержали рекомендацию ОИГ (см. решение SS.VII/1) о том, чтобы Генеральная Ассамблея укрепила мандат, предоставленный ЮНЕП согласно Картахенскому пакету, для осуществления регулярного горизонтального обзора эффективности МПС, проведения консультаций с их секретариатами и обеспечения регулирующей функции по устранению нестыковок между ними⁴⁴ и развитию синергизма при возникновении общих для них проблем⁴⁵. Однако, несмотря на это, по-прежнему сохраняется одна из наиболее серьезных нестыковок между КС по регулируемому Монреальским протоколом, РКИКООН и Киотским протоколом к ней вопросу об истощении озонового слоя и изменения климата.

91. В пункте 222 документа "Будущее, которого мы хотим" признается, что поэтапный отказ от озоноразрушающих веществ приводит к быстрому расширению использования гидрофторуглерода и большим выбросам этого способствующего глобальному потеплению химического вещества в атмосферу. Согласно Киотскому протоколу, гидрофторуглероды входят в число контролируемых газов и используются в качестве замены озоноразрушающих веществ, поэтапно выводимых из обращения в соответствии с Монреальским протоколом. Они являются мощным парниковым газом с нулевым озоноразрушающим потенциалом, и их объем быстро растет, в первую очередь в результате действий, предпринятых в рамках осуществления Монреальского протокола. Начиная с 2009 года, Стороны Монреальского протокола ведут обсуждение поправок к

⁴² Ibid., рекомендация 4.

⁴³ Ibid., пункты 44–46, 53, 54.

⁴⁴ GC/GEMF решение SS.VII/1, в частности пункты 11 h) iii), 28, 30.

⁴⁵ Ibid., рекомендация 5.

нему, призванных снизить производство и использование этого газа путем внедрения процедуры, основанной на идее "регулирования ГФУ в соответствие с Монреальским протоколом и используя его механизм", но пока безрезультатно.

92. В секретариате по озону инспекторам указали на срочную необходимость того, чтобы Генеральный секретарь призвал Стороны РКИКООН и Монреальского протокола выработать на основе пункта 222 документа "Будущее, которого мы хотим" единый подход к этой быстро усугубляющейся проблеме. Именно такого рода вмешательства требуются от высших инстанций в области окружающей среды на таких форумах, как руководящий орган ЮНЕП, с тем чтобы облегчить процесс сокращения разрыва между двумя системами в более приемлемые сроки.

93. Инспекторы повторяют предыдущие рекомендации, которые заключаются в следующем⁴⁶:

а) способствовать более эффективному использованию существующих природоохранных механизмов и потенциала системы Организации Объединенных Наций;

б) активировать согласованное в соответствии с Картахенским пактом регулярное рассмотрение эффективности МПС руководящим органом ЮНЕП.

94. **Блоковый подход.** Что касается обозначенной выше цели а), Инспекторы с удовлетворением отмечают, что принятие Минаматской конвенции по ртути не повлекло за собой создания нового самостоятельного секретариата. Директору-исполнителю ЮНЕП было поручено обеспечить прием сначала временно-го и затем, после вступления Конвенции в силу постоянного секретариата. Это решение было принято исходя из того, что для удовлетворения нужд новой Конвенции уже существуют необходимые ресурсы и потенциал, сосредоточенные в рамках блока вопросов регулирования химических веществ и отходов, в который входят программа "ЮНЕП – химические вещества", Базельская конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением, Роттердамская и Стокгольмская конвенции, а также секретариат Стратегического подхода к международному регулированию химических веществ (СПМРХВ), принятого на Международной конференции по регулированию химических веществ в феврале 2006 года. В настоящем докладе ниже будут подробно рассмотрены в их развитии синергетические связи, возникающие между МПС благодаря их объединению в блоки, а также оценена эффективность, достигаемая принимающими МПС специализированными учреждениями и другими структурами Организации Объединенных Наций.

95. **Конвенции, чьей принимающей организацией являются специализированные учреждения или международные организации.** Другой вариант, при котором также удалось избежать увеличения числа самостоятельных секретариатов конвенций, это когда принимающими организациями природоохранных конвенций стали специализированные учреждения или международные организации, благодаря чему и достигнута экономия средств и повышенная эффективность работы. У каждого МПС есть свои конкретные цели, но собственные инфраструктура и ресурсы у него крайне ограничены, если его принимающей организацией не является международная организация, специализирую-

⁴⁶ JIU/REP/2008/3, рекомендации 4 и 5.

щаяся в той же области, как, например, ФАО⁴⁷, МОТ, Международная морская организация (ИМО), ЕЭК или Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО).

96. МПС, работающие в системе Организации Объединенных Наций, являются во многих отношениях независимыми структурами, но в то же время в области обслуживания программ, административных услуг и оперативного функционирования они полагаются на поддержку секретариатов Организации Объединенных Наций и ЮНЕП. Они также пользуются научными оценками, которые им предоставляют соответствующие их профилю специализированные учреждения. На уровне оперативной деятельности по достижению поставленных целей МПС располагают незначительными целевыми ресурсами для наращивания потенциала; исключением является Монреальский протокол, пользующийся поддержкой многостороннего фонда для его осуществления.

97. ЕЭК является принимающей организацией пяти природоохранных конвенций (см. приложение I), она накопила богатый опыт работы с МПС. ЕЭК это единственная региональная комиссия, которая принимает секретариаты ряда МПС и управляет ими в полном объеме. Она является первопроходцем в области запуска директивных процессов, сконцентрированных на региональной проблематике, которые со временем привели к заключению таких глобальных конвенций по химическим веществам как Стокгольмская конвенция. Ниже (см. пункт 182) будет показано, какой заметный вклад ЕЭК вносит, благодаря накопленному опыту и своим региональным проектам, в области регулирования химических веществ. Эта региональная комиссия стала одним из главных участников разработки Согласованной на глобальном уровне системы классификации и маркировки химических веществ⁴⁸. Благодаря внутренней координации и потенциалу своего секретариата в области оказания клиентских услуг ЕЭК достигла высокого уровня синергизма между природоохранными конвенциями, МПС и различными программами в таких областях, как мониторинг окружающей среды, обзор показателей природопользования, обучение устойчивому развитию и проч. Секретариаты конвенций в составе ЕЭК имеют доступ к инфраструктуре Комиссии, в том числе к предоставляемым ЕЭК данным и аналитическим выкладкам. Эти секретариаты функционируют в рамках структуры секретариата ЕЭК под общим руководством Исполнительного секретаря.

98. Инспекторы считают, что соответствующим организациям системы Организации Объединенных Наций следует настроиться на заключение рабочих договоренностей с МПС об оказании им качественных научных и административных услуг в области выполнения их программ. Примером

⁴⁷ См. в качестве примера Международный договор о растительных генетических ресурсах для производства продовольствия и ведения сельского хозяйства (МДРГР). ФАО является специализированным учреждением и исследовательской организацией, наделенной широким мандатом в области сельского хозяйства, ликвидации голода, продовольственной безопасности, лесоводства, рыболовства и природных ресурсов. Она оказывает услуги многим структурам и организациям, в том числе 18 договорам, заключенным под эгидой самой Организации в соответствии со статьей XIV Конституции (Устава) ФАО, и одной конвенции, принятой Конференцией полномочных представителей и обслуживаемой ФАО совместно с ЮНЕП. Шесть из этих структур являются всемирными инструментами, в том числе МДРГР, Международная комиссия по культуре тополя, и еще двенадцать региональными, включая следующие два соглашения: Комиссия по вопросам общего рыболовства в Средиземном море и Европейская комиссия по контролю ящура.

⁴⁸ www.unece.org/trans/danger/publi/ghs/ghs_welcome_e.html.

такой работы может служить Глобальный механизм ПРООН в области биоразнообразия и экосистемных услуг на период 2012–2020 годов⁴⁹. Чтобы обозначить свои потребности для осуществления соответствующей конвенции, каждой конференции или совещанию Сторон (СС) следует при необходимости включить в свои резолюции или решения полный перечень необходимых услуг и просить принимающие организации об их обеспечении на регулярной основе в согласованных объеме и порядке.

Картахенский пакет и обеспечение синергетических связей между многосторонними природоохранными соглашениями

99. Цель b), касающаяся Картахенского пакета (см. пункт 93 выше), была принята, но остается пока невыполненной. Организации – члены КСР исходили из того, что она будет достигнута одновременно с введением универсального членства в Совете управляющих ЮНЕП. Совет отныне повышен до статуса руководящего органа с универсальным членством, и препятствий для осуществления рекомендации ОИГ больше быть не должно. Осуществить ее можно разными способами. Один из высокопоставленных сотрудников секретариата ЮНЕП предложил оценивать деятельность МПС с точки зрения их вклада в охрану здоровья экосистем. К этому можно добавить и оценку деятельности МПС по развитию "зеленой" экономики и экологической устойчивости, которые тоже вписываются в рамки мандата ЮНЕП в области общесистемной координации.

100. Возможно, следует также доработать порядок представления докладов МПС ЮНЕА и Генеральной Ассамблее Организации Объединенных Наций. Инспекторы отмечают, что секретариаты трех рию-де-жанейрских конвенций, а также такие связанные с природоохранной деятельностью структуры как Конвенция Организации Объединенных Наций по морскому праву (КМП ООН) ежегодно представляют Генеральной Ассамблее доклады о своей деятельности в различных областях и пользуются ее рекомендациями для решения своих главных задач. Делегируются ли при этом ЮНЕА какие-то полномочия Генеральной Ассамблеи, остается под вопросом.

101. В этой связи инспекторы обращают внимание на решение Группы по рациональному природопользованию (ГРП), которая постановила, что ввиду масштабы социально-экономических аспектов вопросов, рассматриваемых Группой, доклад о работе ГРП Совету управляющих ЮНЕП следует рассылать и руководящим органам других членов ГРП тоже для информации и ознакомления в должном порядке.

102. Инспекторы отмечают, что ГРП удалось реализовать синергетические связи между самими МПС, а также между ними и структурами и подразделениями системы Организации Объединенных Наций. ГРП свела их вместе для рассмотрения природоохранных аспектов, присутствующих во всех их областях деятельности, и достижения практических договоренностей о взаимодействии, используя для этого формат своих групп по организации решения проблем в области биоразнообразия, землепользования, "зеленой" экономики, рационального регулирования химических веществ, регулирования экологической устойчивости, а также консультаций по вопросам механизма для обеспечения экологической и социальной устойчивости в системе Организации Объединенных Наций. За счет использования этих форумов учреждения смогли обеспечить

⁴⁹ Онлайн по адресу www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/environment-energy/ecosystems_and_biodiversity/biodiversity-and-ecosystems-global-framework-2012-to-2020/.

МПС эффективные технические услуги и механизмы оценки, которыми МПС сами по себе воспользоваться не могут ввиду ограниченности их финансовых и людских ресурсов⁵⁰.

103. Инспекторы полагают, что участвующие учреждения и МПС намерены использовать механизмы ГРП при выработке процедур межучрежденческого сотрудничества, призванного обеспечить государства-члены общесистемными средствами решения экологических проблем, присущих всем областям деятельности. Инспекторы также с удовлетворением отметили, что в целом ряде случаев в решениях КС подтверждено намерение Сторон не создавать самостоятельный исполнительный аппарат их конвенций, а использовать вместо этого уже имеющиеся в наличии соответствующие профильные ресурсы, возможности, механизмы и партнерские структуры,

104. С учетом благоприятной ситуации, достигнутой благодаря принятию правильных мер, инспекторы напоминают о необходимости осуществления рекомендации 5, сформулированной в предыдущем докладе; в этой связи они предлагают следующую рекомендацию, призванную повысить эффективность договоренностей, касающихся руководства:

Рекомендация 6

Чтобы запустить на практике согласованный механизм регулярного обзора эффективности МПС руководящим органом ЮНЕП в соответствии с положениями Картахенского пакета, содержащегося в его резолюции SS.VII/1, Генеральной Ассамблее следует делегировать ЮНЕА полномочия по рассмотрению ежегодных докладов рио-де-жанейрских конвенций, которые она получает через Генерального секретаря одновременно с докладом о работе Группы по рациональному природопользованию.

2. Общесистемное применение экологических норм и стандартов

105. В заключительном документе Рио+20 подчеркивается значимость "зеленой" экономики⁵¹, в том числе защиты окружающей среды в области устойчивого развития и искоренения нищеты. "Зеленая" экономика действительно является одним из главных средств достижения устойчивого развития. Предполагается, что она будет способствовать ликвидации нищеты и обеспечит устойчивый экономический рост, усиливая тем самым социальную интеграцию, повышая

⁵⁰ Отчет о 18 заседании старших должностных лиц ГРП (EMG/SOM.18/06, 16 January 2013) и промежуточный доклад о текущей работе ГРП (EMG/SOM.19/03/Rev.2).

⁵¹ На концептуальном уровне секретариат ЮНЕП представляет "зеленую" экономику, как "экономику, которая способствует улучшению благосостояния людей и социальной справедливости и одновременно значительно уменьшает риски в области окружающей среды и нехватку экологических ресурсов". На оперативном уровне он представляет ее, как экономику, в которой рост доходов и занятости подпитывается таким вложением средств, при котором уменьшаются выбросы углерода и загрязнение окружающей среды; повышается эффективность энергетики и использования ресурсов; предотвращается утрата биоразнообразия и экосистемных услуг. (Группа рационального природопользования, "Работа по достижению сбалансированной и открытой для всех "зеленой" экономики: общесистемный взгляд Организации Объединенных Наций" (2011 год).) В итоговом документе Рио+20 значение "зеленой" экономики рассматривается в свете ее использования для достижения устойчивого развития и искоренения нищеты. Так что окончательно согласованного государствами-членами определения "зеленой" экономики пока еще не существует.

благополучие людей, предоставляя возможности для создания рабочих мест и обеспечения достойной работой всех, и обеспечивая одновременно с этим здоровое функционирование экосистем планеты. Для развития "зеленой" экономики необходимо, чтобы структуры и подразделения системы Организации Объединенных Наций целенаправленно обеспечивали в рамках процессов устойчивого развития и искоренения нищеты осуществление согласованных на международном уровне экологических норм и стандартов, в частности МПС и Рио-де-Жанейрских принципов, а также связанных с ними планов действий, ЦРДТ и будущих согласованных ЦУР. Организациям и учреждениям системы Организации Объединенных Наций надлежит вывести эти нормы и стандарты на оперативный уровень.

106. До сведения инспекторов довели ряд критериев и политических решений, которые организации используют с целью определения юридической основы и единых норм и стандартов, применимых к их деятельности не только в плане обеспечения их внутреннего стабильного управления, т.е. "климатического нейтралитета" в соответствии с системой экологического руководства, основанного на стандартах Международной организации по стандартизации (ИСО)⁵², но и в плане осуществления экологических оценок в рамках предоставляемой ими технической помощи и их инвестиционной деятельности.

107. Несколько участвующих организаций проинформировали инспекторов о тех конкретных нормах и стандартах, на которых основывается оценка, принятие и осуществления их программ действий. ОИГ продолжает составление единого перечня таких норм и стандартов⁵³; в качестве иллюстрации в таблице 3 ниже приведена выборка из них.

⁵² См., например, деятельность группы по управлению работой по проблемам экологической устойчивости, которая разработала Стратегический план регулирования устойчивости в системе Организации Объединенных Наций, принятый ГРП в сентябре 2011 года. Доступен онлайн по адресу www.unemg.org/index.php/component/docman/doc_download/23-strategic-plan-for-sustainability-management-in-the-un?Itemid=.

⁵³ Обновленный перечень включен в дополнительный документ, содержащий справочную информацию и данные, собранные в процессе обзора. Ознакомиться с дополнительным документом можно на веб-сайте ОИГ по адресу www.unjiu.org.

Таблица 3

Принципы, политические направления и руководящие принципы для нормативной и оперативной деятельности и для внутреннего экологического руководства в рамках структур и подразделений системы Организации Объединенных Наций⁵⁴

<i>Организация и год</i>	<i>Нормативная деятельность</i>	<i>Оперативная деятельность</i>	<i>Предмет, правовой статус и применимость</i>
ФАО (2012 год)		Техническое пособие по регулированию земле- и лесопользования и ведению рыбных хозяйств	Конференция призвала своих членов на добровольной основе применить предложенные руководящие принципы в своей национальной политике при поддержке, где это возможно, со стороны ФАО и других заинтересованных организаций (С 2013/REP, пункт 55).
ФАО (2012 год)	Руководящие принципы оценки влияния на окружающую среду для проектов ФАО на местах	Оценка влияния на окружающую среду: руководящие принципы для проектов ФАО, осуществляемых на местах	Эти руководящие принципы согласованы со Стратегическими рамками ФАО на 2010–2019 годы, принятыми Конференцией в ноябре 2009 года, в первую очередь в области защиты окружающей среды и устойчивости развития
ФЛООН и ГА ООН (17 декабря 2007 года)	Резолюция 62/98 Генеральной Ассамблеи, озаглавленная "Не имеющий обязательной юридической силы документ по всем видам лесов"		Этот документ, не имеющий обязательной юридической силы, был принят на седьмой сессии Форума Организации Объединенных Наций по лесам и утвержден Генеральной Ассамблеей в декабре 2007 года.
МАГАТЭ (2012 год, совместно с ФАО)	Руководство по стратегиям восстановления в целях смягчения радиологических последствий заражения окружающей среды (МАГАТЭ, 2012 год)		Изложены реабилитационные методы для различных областей, начиная с выявления ущерба и заканчивая управлением реабилитационными мерами.
ЮНКТАД (2012 год)	Руководящие принципы для рационального использования продукции биоторговли: оценка ресурсов (UNCTAD/DITC/2012/1)		Охвачены области, связанные с торговлей продуктами биоразнообразия в интересах устойчивого регулирования ресурсов; предусмотрено для применения на добровольной основе в местных/национальных программах.
ЮНКТАД (2010 год)		Система оценки влияния биоторговли (UNCTAD/DITC/TED/2010/9)	Охвачены области торговли продуктами биоразнообразия. Осуществляется с участием ряда партнеров – государств-членов.

⁵⁴ *Примечание:* ОИГ намеревалась выяснить, можно ли считать, что перечисленные руководящие принципы утверждены в рамках межправительственных процессов, однако в процессе работы обнаружилось, что в этой области существует определенная серая зона. Даже когда принципы представлялись на рассмотрение директивных органов организаций, их в лучшем случае принимали к сведению и рекомендовали их применять. Случаев, когда принималось бы требование об их обязательном применении, выявлено не было. Правда, иногда, как, например, в отношении организаций – исполнителей ГЭФ, применяется требование об обязательном соблюдении нормативов, утвержденных ГЭФ. Но это скорее исключение, нежели правило. Даже когда поддержка предложенных принципов закрепляется в принимаемой резолюции, рассчитывать можно в лучшем случае на то, что одновременно прозвучит призыв применять их.

Организация и год	Нормативная деятельность	Оперативная деятельность	Предмет, правовой статус и применимость
ДЭСВ (2001 год)	Подотчетность рационального природопользования: политические направления и увязки		Экологическая подотчетность. Не имеет обязательной юридической силы. На практике не применялась, несмотря на разработанные рекомендации относительно желательной политики и направлений деятельности.
ГРООН (2009–2013 годы)		Ряд вспомогательных записок для использования в рамках ЮНДАФ и ОСО в отношении: а) включения экологической устойчивости в число основных направлений деятельности; б) интеграции соображений, касающихся изменения климата.	Записки подготовлены межучрежденческой рабочей группой по программным вопросам ГРООН под общим руководством ПРООН и ЮНЕП, в результате процесса, в котором участвовали все заинтересованные стороны. Процесс утверждения в каком-либо межправительственном формате не проходили.
ГРООН/ИКГВ (2013 год)		Вспомогательная записка по вопросу о регулировании природных ресурсов в переходных условиях.	Выработана совместными усилиями ГРООН и Исполнительного комитета по гуманитарным вопросам.
ПРООН (март 2012 года)		Процедура экологического и социального отбора (скрининга) проектов ПРООН. Вспомогательная записка	В своде политических норм и процедур, регулирующих программы и оперативную деятельность ПРООН и управление ими, фигурирует положение, согласно которому экологическая устойчивость должна числиться среди основных направлений управления программными и проектными циклами в этой организации. Внутренние нормативы, не подлежащие утверждению на межправительственном уровне.
ПРООН (2012 год)	Глобальный механизм ПРООН в области биоразнообразия и экосистем на 2012–2020 годы Механизм ПРООН в области изменения климата Механизм ПРООН в области регулирования водных ресурсов и мирового океана "Зеленая" инициатива ПРООН		Эти три стратегических документа призваны согласовать работу ПРООН с конкретными потребностями МПС в рамках круга ведения Программы. В них обозначены структуры, используя которые ПРООН сотрудничает со странами по ключевым вопросам экологического руководства, стыкуя между собой различные МПС, Многосторонний фонд для осуществления Монреальского протокола, ГЭФ и собственные структуры и обеспечивая взаимодействие с министерствами планирования, финансов и проч. в процессе подготовки программ. Этот стратегический подход представляет собой важный пример и образец того, как Организация Объединенных Наций могла бы укрепить политическую согласованность, повысить эффективность и сократить ненужное дублирование. "Зеленая" инициатива ПРООН является примером внутреннего управления (в системе рационального природопользования).

Организация и год	Нормативная деятельность	Оперативная деятельность	Предмет, правовой статус и применимость
ЮНЕП	Руководящие принципы и нормы экологического права в области совместного использования природных ресурсов		Эти принципы были разработаны в период 1976–1978 годов рабочей группой экспертов-юристов ЮНЕП в рамках исполнения резолюции 3129 (XXVIII) от 13 декабря 1973 года Генеральной Ассамблеи. С учетом представленного рабочей группой доклада (LJNER.IG.12/2) и замечаний правительств относительно проекта принципов (A/34/557 и Corr.1) Генеральная Ассамблея приняла резолюцию 34/186 от 18 декабря 1979 года, в которой предложила всем государствам использовать предложенные принципы в качестве директив и рекомендаций при разработке двусторонних и многосторонних конвенций по вопросу о природных ресурсах, принадлежащих двум или нескольким государствам, на основе принципа доброй воли и в духе добрососедства и таким образом, чтобы не препятствовать, а способствовать развитию и интересам всех стран, в частности развивающихся стран.
ЮНЕП	Руководящие принципы для осуществления и обеспечения выполнения положений многосторонних природоохранных соглашений		Рекомендованные нормативы, разработанные по просьбе Совета управляющих ЮНЕП, сформулированной в решении 21/27 от 9 февраля 2001 года, и принятые решением SS.VII/4. Обязательной силы не имеют.
ЮНЕП и ЮНИТАР (2013 год)		Руководящие принципы для выработки национальных стратегий в области утилизации отходов: Переходя от вызовов к возможностям	Руководящие принципы в области утилизации отходов для применения на национальном уровне на добровольной основе.
УВКБ 1996 и 2005 годы		Руководящие принципы в области окружающей среды	Предназначены для исполнения УВКБ при осуществлении оперативной деятельности в рамках его мандата. Для внутреннего пользования.
ЮНОПС (2013 год)		Внедренная в соответствии со стандартами ИСО Система регулирования природопользования (СРП)	ЮНОПС является обладателем сертификата ISO 14001 и использует СРП на систематической основе.
ВПП 2011 год (обновленный вариант, январь 2014 года)		Практическое руководство для исполнения программы Продовольственная помощь в обмен на ресурсы	Определяет порядок исполнения программы Продовольственная помощь в обмен на ресурсы. В руководство включен специальный раздел о том, как распознавать экологические риски и планировать меры по ослаблению/устранению рисков, касающихся ресурсов (WFP/EB.2/2011/4-A 21 October 2011).

Организация и год	Нормативная деятельность	Оперативная деятельность	Предмет, правовой статус и применимость
ВПП	- ВПП и окружающая среда (1998 год) - УВКБ/ВПП Общие руководящие принципы для оценок (2004 год) - Стратегия сокращения выбросов (2011 год) - Программа по эффективности энергетики (2012 год) - Пособие по разработке программ		
МФСР (2012 год)	Политика регулирования окружающей среды и природных ресурсов (2012 год)		Свод принципов МФСР, применимых во всех проектах Фонда. Для внутреннего пользования.
ГРП (2012 год)	Решения Комитета высокого уровня по управлению и КБР, связанные с рациональным природопользованием (апрель 2013 года)		Включение СРП в число основных направлений программирования и планирования и более активное координирование внутреннего применения СРП в соответствующих структурах Комитета высокого уровня по вопросам управления, в том числе путем окончательного включения 100% стоимости прав собственности в правила и процедуры закупок.
	Механизм внедрения социальной и экологической устойчивости в системе Организации Объединенных Наций		Механизм создан в процессе межучрежденческих консультаций с участием в том числе структур системы Организации Объединенных Наций и МПС.
ГЭФ (2011 год)		Механизмы и политические нормы в области экологической и социальной защиты	Утверждены Советом ГЭФ (GEF/C.41/10/Rev.1, 18 ноября 2011 года). Обязаны соблюдать: ПРООН, ЮНЕП, ФАО, ЮНИДО и МФСР, а также Всемирный банк, Африканский банк развития, Азиатский банк развития, Европейский банк реконструкции и развития и Межамериканский банк развития

108. Наиболее четкой политикой является утвержденная Советом директоров ВБ Оперативная политика 4.01 Всемирного банка, в пункте 3 которой указывается, в частности, что Банк учитывает обязательства принимающей страны в отношении проектной деятельности согласно соответствующим международным экологическим договорам и природоохранным соглашениям и не финансирует проектную деятельность, которая могла бы противоречить таким обязательствам страны в соответствии с экологической оценкой.

109. Предусмотренная Департаментом операций по поддержанию мира/Департаментом полевой поддержки экологическая политика для полевых миссий Организации Объединенных Наций в 2009 году также предусматривает

применение одного из передовых методов, который можно было бы использовать в других организациях⁵⁵.

110. ДЭСВ осуществил важную инициативу, оказав государственным и частным организациям и предприятиям помощь при включении природоохранных норм и стандартов в число основных направлений их политики и практической деятельности; с этой целью Департамент разработал Систему эколого-экономического учета⁵⁶, которая вписана в контекст Рио-де-Жанейрского саммита в Повестке дня на XXI век (глава 8: Учет вопросов окружающей среды и развития в процессе принятия решений), и использовал совместно с Международной федерацией бухгалтеров и многими другими партнерами в частном секторе порядок учета в сфере природопользования (УСП).

111. Что касается УСП, ДЭСВ разработал руководство по учету природоохранной деятельности, призванное усовершенствовать отчетность путем сочетания финансового и управленческого учетов⁵⁷. Используя это руководство, организации и коммерческие предприятия могут отразить свои расходы, связанные с охраной окружающей среды, в своей системе учета таким образом, что в открытом доступе появится достаточно отчетной информации о а) экологических последствиях таких видов оперативной деятельности, как использование энергии, водных ресурсов и материалов и утилизация отходов, а также б) связанных с охраной окружающей среды расходах на приобретение необходимых материалов и оборудования. Некоторые члены Глобального договора ссылались на это руководство. Когда внешние затраты не отражены в отчетности, предпочтение при закупках и тендерах чаще всего отдается предложениям, в которых экологическая составляющая отсутствует и не учтены те экологические выгоды, которые могли бы обеспечить более "зеленые" предложения, (либо то воздействие на окружающую среду, которое может повлечь за собой выбор более дешевых вариантов).

112. С учетом сказанного инспекторы считают, что **Организации Объединенных Наций следует поощрять внедрение Системы эколого-экономического учета и УСП во всех организациях**⁵⁸. Для этого ГРП должна создать группу по организации решения проблемы и поручить ей подготовить проект руководящих принципов для включения бизнес-процессов в планирование распределения ресурсов в соответствии с принципами УСП, а также для выведения Системы эколого-экономического учета на оперативный уровень в развивающихся странах при сотрудничестве со Статистической комиссией Организации Объединенных Наций и представить на рассмотрение коллег в других организациях действия, предпринимаемые структурами и подразделениями системы Организации Объединенных Наций.

113. В этой связи Директор-исполнитель ЮНЕП недавно проинформировал ОИГ о том, что в ГРП идет разработка механизма для усиления экологической и социальной устойчивости в деятельности организаций системы Организации Объединенных Наций⁵⁹. Исходя из положений решения SS.XII/2 от 2 февраля

⁵⁵ ОИГ, "Экологический портрет организаций системы Организации Объединенных Наций" (JIU/REP/2010/1), пункт 90.

⁵⁶ <http://unstats.un.org/unsd/envaccounting/seea.asp>.

⁵⁷ International Federation of Accountants, *International Guidance Document: Environmental Management Accounting*, August 2005. Доступно онлайн по адресу www.ifac.org/sites/default/files/publications/files/international-guidance-docu-2.pdf.

⁵⁸ См.: JIU/REP/2010/1, рекомендация 4 b), принятая членами КСР.

⁵⁹ EMG, "Draft outline: options paper on system-wide issues in the follow up of the Framework for Advancing Environmental and Social Sustainability in the UN system",

2012 года Совета управляющих ЮНЕП, ГРП продолжила обобщение норм и принципов, применяемых в деятельности организаций, и опубликовала в 2012 году документ, озаглавленный "Рамочная основа для повышения природоохранной и социальной устойчивости в системе Организации Объединенных Наций" (A Framework for Advancing Environmental and Social Sustainability in the United Nations System)⁶⁰. На своем девятнадцатом заседании старшие должностные лица ГРП приняли решение продлить до 2014 года мандат ГРП по последующей деятельности в отношении разрабатываемого механизма, вплоть до принятия в КСР решения о возможных институциональных формах организации этой деятельности⁶¹.

114. В более общем плане, сообщенные организациями инспекторам руководящие принципы и стандарты основываются на положениях МПС и на национальных законах и нормативах, в том числе на действующих местных правилах и кодексах. Инспекторы отметили, что не все эти инструменты были утверждены директивными органами соответствующих МПС или основываются на рекомендациях их секретариатов. Из-за этого содержание и порядок применения этих принципов могут отличаться друг от друга, что в свою очередь может иметь определенные юридические и практические последствия, влекущие за собой разноречивость в оказании организациями услуг, в частности на страновом уровне. Инспекторы также отметили, что такие структуры, как Департамент операций по поддержанию мира/Департамент полевой поддержки придерживаются конкретной политики, отдающей приоритет национальным и местным законам; только в тех случаях, когда такие законы отсутствуют, применимым правилом становятся обязательства в рамках тех МПС, в которых участвует принимающая страна. Эти структуры считают, что за минимальные подлежащие соблюдению стандарты должны приниматься согласованные на многостороннем уровне нормы и стандарты МПС и/или нормы и стандарты, принятые конференциями Организации Объединенных Наций, но у других структур подобный подход отсутствует.

115. Повышению эффективности и большей согласованности в действиях будет способствовать выполнение следующих рекомендаций.

Рекомендация 7

ЮНЕА следует просить Директора-распорядителя ЮНЕП в его качестве Председателя ГРП поручить ГРП регулярно собирать и обновлять сведения о нормах, стандартах и руководящих принципах, применимых к внутреннему управлению экологической устойчивостью в структурах системы Организации Объединенных Наций, а также разработать единые руководящие принципы для регулирования связанной с охраной окружающей среды деятельности организаций системы Организации Объединенных Наций.

January 2014. Онлайн по адресу www.unemg.org/index.php/component/docman/cat_view/25-2013-documents?limit=5&limitstart=0&order=date&dir=ASC&Itemid=.

⁶⁰ Онлайн по адресу www.unemg.org/index.php/a-framework-for-advancing-environmental-and-social-sustainability-in-the-un-system.

⁶¹ EMG/SOM19/03/Rev2, 19 September 2013. См. также UNEP/GC.27/15/Add.1 pp. 9–10.

Рекомендация 8

Директору-исполнителю ЮНЕП в его качестве Председателя ГРП надлежит по согласованию с КСР призвать руководителей организаций – членов ГРП:

а) совершенствовать путем рассмотрения коллегами в ГРП систему оценок и отчетности, касающихся связанных с природоохранной деятельностью процедур и расходов их организаций, используя в качестве основы правила учета в сфере природопользования (УСП) и стремясь к более полному отражению в отчетах решений, принимаемых по финансовым вопросам и вопросам природопользования;

б) способствовать наращиванию потенциала и целевых ресурсов системы Организации Объединенных Наций для осуществления руководящих принципов УСП и дальнейшего перевода Системы эколого-экономического учета на оперативный уровень в развивающихся странах при содействии Статистической комиссии Организации Объединенных Наций.

Рекомендация 9

Директору-исполнителю ЮНЕП в его качестве Председателя ГРП следует представить ЮНЕА двухгодичный отчет о ходе разработки, внедрения и включения в число основных направлений деятельности природоохранных норм и стандартов, применимых как во внутреннем управлении, так и в связанной с охраной окружающей среды деятельности организаций системы Организации Объединенных Наций.

III. Управление

116. В докладе, представленном в 2008 году, ОИГ указывала, что международное экологическое руководство по-прежнему ослабляется недостаточной согласованностью и координацией, обусловленной отсутствием а) единого механизма урегулирования противоречий между МПС; б) документально оформленного планирования в области охраны окружающей среды в масштабах системы Организации Объединенных Наций; с) такого единого механизма оказания административных, финансовых и технических услуг, который задействовал бы синергетические связи между учреждениями Организации Объединенных Наций и МПС.

117. После 2008 года в целом ряде областей был достигнут определенный прогресс, но ключевые проблемы, обозначенные в предыдущем докладе, сохранились. Они негативно сказываются не только на экологическом руководстве, но и на порядке использования ресурсов как в центральных учреждениях, так и на местах. В документе "Будущее, которого мы хотим", имеющем ключевое значение для создания институциональных рамок устойчивого развития и экологического руководства, подчеркивается необходимость укрепления координации, сотрудничества и синергетических связей, а также предотвращения дублирования усилий во взаимосвязях между МПС и между ними и подразделениями системы Организации Объединенных Наций, работающими на местах. Эффек-

тивность общесистемной структуры руководства зависит от эффективности и транспарентности согласованных руководителями рабочих процедур.

118. В следующих ниже разделах инспекторы анализируют, как организации системы Организации Объединенных Наций справляются с вызовами в этой области на национальном, региональном и глобальном уровнях и насколько эффективно они выстраивают межучрежденческие структуры, координируют осуществление решений в рамках МЭР и способствуют их регулированию и выведению на оперативный уровень.

А. Механизм рационального природопользования на глобальном уровне

119. Данный обзор нацелен конкретно на анализ экологического руководства, и это отражает стремление государств-членов повысить слаженность общей работы в системе Организации Объединенных Наций⁶², в частности путем осуществления всеобъемлющего мандата, сформулированного в документе "Будущее, которого мы хотим". В итоговом документе Конференции Рио+20 признается, что тематические и секторные блоки, сети и партнерства формируются вокруг МПС и что имеющие природоохранный мандат организации и учреждения системы Организации Объединенных Наций играют центральную роль в международном экологическом руководстве⁶³. С другой стороны, в этом документе предусмотрен институциональный мандат ЮНЕП и ЮНЕА, в соответствии с которым они могут выступать в качестве координирующих структур Организации Объединенных Наций в рамках деятельности по осуществлению Рио+20 и устанавливать с этой целью необходимые взаимосвязи внутри институциональной структуры устойчивого развития и экологического руководства. В достижение устойчивого развития на оперативном уровне весомый вклад вносит также ПРООН; руководящие принципы ГРООН/Офиса по координации оперативной деятельности в области развития обеспечивают единый инструмент отчетности об оперативной деятельности, осуществляемой на местах. Координация взаимодействия между ЮНЕП, ПРООН и ДЭСВ должна стать основой для системного подхода к деятельности по осуществлению и реализации мандата Рио+20.

1. Координация с целью реализации синергетических связей между многосторонними природоохранными соглашениями и другими организациями

120. Начиная с 1972 года ЮНЕП являлась форумом для обсуждения вопросов общесистемной координации между различными организациями в области защиты окружающей среды. Ей была поставлена задача координировать международные природоохранные инициативы не только внутри, но и за пределами системы, согласно ее мандату, предусматривающему финансирование инициатив неправительственных организаций через ее Фонд окружающей среды. Согласно соглашениям и меморандумам о взаимопонимании, подписанным с МПС, ЮНЕП предоставляет им услуги в области административной поддержки и обслуживания программ, направленных на достижение их целей. В то же время во время собеседований с инспекторами некоторые должностные лица секретариатов МПС делились своим представлением, согласно которому в области реализации синергетических связей между ЮНЕП и МПС получаемая ими от ЮНЕП

⁶² Резолюции 62/277 и 63/311 Генеральной Ассамблеи ООН.

⁶³ <http://sustainabledevelopment.un.org/unsystem.html>.

помощь незначительна, как на административном, так и на самом высоком институциональном уровнях, а некоторые обращали внимание на автономную и самостоятельную компетенцию, вытекающую из полномочий их КС/СС.

121. Кроме того, эффективно использовать синергетические связи трудно и с точки зрения логистики в силу большого числа ежегодных мероприятий КС и СС, которые в 2012 году провели в общей сложности 105 совещаний (см. приложение XIII в дополнительном документе на веб-сайте ОИГ); не все совещания КС, которые являются высшими директивными органами МПС, проходят с участием Директора-исполнителя. Нередко ЮНЕП на совещаниях представляли технические специалисты. Многие высшие должностные лица МПС участвовали в совещаниях Совета управляющих ЮНЕП, но им лишь предоставляли возможность выступить с кратким обращением и, как правило, не предоставляли право выступать на закрытых заседаниях.

122. Какого рода поддержку должна ЮНЕП предоставлять МПС теперь, когда на практике осуществлено универсальное членство в ее руководящем органе? По этому вопросу инспекторы обращают внимание на мнение Генерального секретаря СИТЕС, который красноречиво обозначил суть вопроса следующим образом:

"Преимущество ЮНЕП по сравнению с остальными структурами не связано с административными услугами, и вообще на этом аспекте отношений ЮНЕП с конвенциями делается, возможно, слишком сильный акцент, из-за чего ускользает от нашего внимания та область, в которой ЮНЕП больше всего нужна и в которой она показывает себя со своей лучшей стороны, – это работа с программами и организация финансирования и общесистемной поддержки Организации Объединенных Наций.

Возможно, пора подумать о том, чтобы освободить ЮНЕП от обязанности предоставлять конвенциям секретариатские услуги и передать их в ведение тех, кто непосредственно занимается исполнением этих работ, а именно ЮНОН [Отделению Организации Объединенных Наций в Найроби] и/или Отделению Организации Объединенных Наций в Женеве (ЮНОГ), **предоставив таким образом ЮНЕП возможность сосредоточиться на деятельности в той области, где у нее действительно есть сравнительное преимущество, а именно на обслуживании программ, обеспечении финансирования и реализации общесистемных синергетических связей в Организации Объединенных Наций⁶⁴**". (Выделение жирным шрифтом авторов доклада.)

123. Инспекторы согласны с этим мнением, но при условии, что услуги по административной поддержке, которые ЮНОН и ЮНОГ оказывают МПС, будут согласовываться с практической работой по осуществлению их программ, осуществляемой ЮНЕП.

124. В этой связи инспекторы напоминают о сформулированной в предыдущем докладе рекомендации 7, касающейся создания совместного общесистемного механизма планирования, опирающегося на УОКР и предназначенного для управления экологической деятельностью и ее координации, а также составления документа по индикативному планированию в целях совместной разработки программ такой деятельности.

⁶⁴ Выступление Генерального секретаря СИТЕС на двенадцатой специальной сессии Совета управляющих ЮНЕП в феврале 2012 года. См. онлайн по адресу www.cites.org/eng/news/sg/2012/20120221_UNEP-GMEF.php.

125. С учетом того, что ЮНЕП теперь отведена более масштабная роль и что возросшее качество услуг, оказываемых ГРП, позволяет обеспечить слаженность действий в масштабах всей системы, инспекторы считают, что ЮНЕП должна взять на себя реальную координирующую функцию с целью обеспечения общего планирования и управления и реализации синергетических связей, существующих между организациями и МПС, как внутри одного тематического экологического блока, так и между разными блоками.

126. **Инспекторы считают, что в процессе осуществления рекомендаций 7 и 9 настоящего доклада Директору-исполнителю ЮНЕП следует воспользоваться работой ГРП для оказания поддержки ЮНЕА в следующих областях:**

- a) Поощрение инициатив по разработке общесистемных тематических стратегий, нацеленных на достижение согласованных на международном уровне глобальных экологических целей⁶⁵;**
- b) Оптимизация использования синергетических связей для достижения общих целей в области защиты окружающей среды путем:**
 - i) объединения в блоки таких близких друг другу МПС как конвенции по биоразнообразию, почве, изменению климата и регулированию химических веществ;**
 - ii) реализации синергии в административной области и обеспечения экономии ресурсов за счет объединения секретариатов взаимосвязанных конвенций путем проведения консультаций и принятия решений, согласованных с руководящими органами соответствующих конвенций;**
- c) Разработка методологий и инструментов, предназначенных для создания всеобщего совместного общесистемного механизма планирования, опирающегося на управление, ориентированное на конкретные результаты, а также общесистемных стратегий в области защиты окружающей среды.**

127. В следующем разделе более подробно рассматривается тематический блок регулирования химических веществ и описывается передовая практика в области повышения слаженности, устранения дублирования и повышения эффективности путем более действенной реализации административных и профильных синергетических связей между заинтересованными сторонами. Значительный прогресс был достигнут и в других тематических блоках; он обобщен в таблице 4 ниже.

⁶⁵ Эти цели сгруппированы в 10 тематических областях: загрязнение атмосферы и качество воздуха; биоразнообразие; химические вещества и отходы; изменение климата; энергетика; лесоводство; пресная вода; мировой океан; земля, включая почву, землепользование, деградацию земель и опустынивание; экологическое руководство (см. также пункт 47 выше). Инициатива Генерального секретаря "Устойчивая энергетика для всех" является способом достижения касающихся энергетики ГЭЦ, но при этом она охватывает все аспекты устойчивого развития; она была поддержана Генеральной Ассамблеей и к ней присоединились межправительственные и неправительственные организации, а также субъекты государственного и частного сектора, действующие под общей эгидой системы "ООН-Энергия".

2. Многосторонние природоохранные соглашения в блоке использования химических веществ⁶⁶

128. В мае 2013 года в Женеве (Швейцария) прошли следом друг за другом очередные совещания и второе внеочередное совещание Конференций Сторон Базельской, Роттердамской и Стокгольмской конвенций (далее по тексту КС и ВнКС2 конвенций). Это историческое событие увенчало процесс, длившийся с 1990-х годов, когда начались и затем регулярно возобновлялись переговоры о синергетических связях между конвенциями, касающимися химических веществ и отходов.

129. Прогресс, достигнутый в выстраивании системы управления и затем в осуществлении конвенций, был отражен в докладах, которые на заседаниях КС и ВнКС2 были представлены государствам-членам.

130. В своем докладе 2008 года ОИГ высказывала определенные сомнения относительно того, насколько этот процесс эффективен с точки зрения использования средств, и указывала на расходы, связанные с подготовкой будущего слияния административных структур без ущерба для юридической автономии каждой конвенции и без увеличения их бюджета. В 2011 году в докладе о проведенной ревизии секретариата Базельской конвенции, Управление служб внутреннего надзора указало, что в оценке финансовых последствий интеграции трех упомянутых конвенций отсутствует анализ выгоды затрат. Похоже, однако, что сделанные инвестиции себя оправдали, поскольку ожидается, что к концу двухгодичного периода 2012–2013 годов сэкономленные благодаря осуществленной реструктуризации средства общих целевых фондов превысят 1,5 млн. долл. США, которые можно будет использовать для достижения основных целей конвенций на национальном уровне.

131. В ходе ВнКС2 в мае 2013 года все Конференции Сторон приняли по существу одинаковые сводные решения, включающие семь разделов, посвященных конкретным типам синергетических связей между тремя конвенциями. В разделе V, посвященном расширенному сотрудничеству, присутствует конкретная отсылка к тем пунктам документа "Будущее, которого мы хотим", в которых говорится об обеспечении к 2020 году рационального использования химических веществ на протяжении всего жизненного цикла и вредных отходов, а также о дальнейшем усилении координации и расширения сотрудничества на всех уровнях с другими субъектами деятельности в этом секторе. В решении также содержалась просьба, адресованная секретариатам, об усилении координации и сотрудничества с СПМРХВ; доклад о ходе его осуществления должен быть представлен конференциям Сторон в 2015 году. В решении приветствуется инициатива, принятая на двадцать седьмом совещании Совета управляющих ЮНЕП, который предложил всем трем КС рассмотреть возможность принятия мер для облегчения в будущем сотрудничества и координации с Минаматской конвенцией по ртути.

132. Инспекторы с удовлетворением отмечают конкретное продвижение вперед в области сотрудничества между конвенциями по химическим веществам и реализации СПМРХВ, который является глобальным политическим механизмом, призванным существенно повысить к 2020 году эффективность регулирования химических веществ и отходов. В административном плане общая ответственность за работу секретариата СПМРХВ возложена на ЮНЕП, и потому секрета-

⁶⁶ С подробной информацией о синергетических связях в области использования химических веществ см. онлайн по адресу <http://synergies.pops.int/2013COPsExCOPs/Documents/tabid/2915/language/en-US/Default.aspx>.

риат расположен в Женеве и входит в тематический блок химических веществ и отходов ЮНЕП, что позволяет максимально использовать существующую синергию. Ведущую роль по вопросам СПМРХВ в секретариате играют ЮНЕП и ВОЗ, каждая в своей соответствующей области. Секретариат тесно сотрудничает с Межорганизационной программой по рациональному регулированию химических веществ и с ПРООН, а также с другими межправительственными организациями в должном порядке. Секретариат подотчетен Международной конференции по регулированию химических веществ, которая проводится раз в четыре года⁶⁷.

133. Блок химических веществ и отходов был недавно расширен в результате принятия Минаматской конвенции по ртути, которая теперь открыта для подписания и которой ЮНЕП оказывает временные секретариатские услуги.

134. **Инспекторы отметили всеобъемлющий и комплексный подход к рациональному регулированию химических веществ и отходов в рамках этого тематического блока, в который входят не только Базельская, Роттердамская и Стокгольмская конвенции, но и СПМРХВ. Если Конференция Сторон Минаматской конвенции примет соответствующее решение, то базирующийся в Женеве совместный секретариатский аппарат, обслуживающий конвенции, связанные с использованием химических веществ и отходов, сможет предоставить свои услуги и этой конвенции, благодаря чему отпадет необходимость в создании отдельного самостоятельного секретариата. Прогресс, достигнутый в рамках блока вопросов, касающихся химических веществ и отходов, является примером передовой практики, при которой административная и управленческая реформа дополняется более широким осуществлением совместных стратегий и программ, в соответствии с которыми осуществляется работа конвенций на региональном и национальном уровнях.**

135. Благодаря развитию международного сотрудничества в области регулирования химических веществ были достигнуты серьезные результаты, в частности публикация в 2012 году первого издания "Глобальной перспективы в области химических веществ" (Global Chemicals Outlook)⁶⁸, подготовленного совместно ЮНЕП и ВОЗ при участии таких организаций, как ОЭСР, и других учреждений, входящих в Межорганизационную программу по рациональному регулированию химических веществ⁶⁹. В этой публикации отражена работа Подготовительного комитета Глобальной перспективы в области химических веществ, в состав которого входят представители правительств, частного сектора, гражданского общества и научных кругов. Кроме того, ВОЗ включает цели, касающиеся влияния химических веществ на здоровье, в свое стратегическое планирование и способствует разработке норм и стандартов в этой области.

136. Тщательная координация действий между организациями – членами Межорганизационной программы по рациональному регулированию химических веществ способствует повышению эффективности их взаимодействия. В то же время в семье Организации Объединенных Наций совершенствованию регулирования химических веществ и отходов способствуют не только конвенции и СПМРХВ, но и другие организации, осуществляющие конкретные проек-

⁶⁷ Учебный и научно-исследовательский институт Организации Объединенных Наций обеспечивает подготовку по вопросу СПМРХВ; см. www.unitar.org/cwm/saicm.

⁶⁸ См. сводный отчет для руководителей по адресу www.unep.org/pdf/GCO_Synthesis%20Report_CBDTIE_UNEP_September5_2012.pdf.

⁶⁹ См. www.who.int/iomc.

ты в этой области. Это касается, в частности, ПРООН и ее портфеля проектов по химическим веществам, финансируемых ГЭФ⁷⁰. Эти проекты являются составной частью работы, выполняемой ПРООН в области окружающей среды и энергетики, а также в рамках Партнерской инициативы ПРООН-ЮНЕП по интеграции рационального регулирования химических веществ в процессы планирования развития⁷¹ и Инициативы ЮНЕП-ВОЗ по взаимосвязям между здоровьем и окружающей средой.

3. Многосторонние природоохранные соглашения в других тематических областях

137. В процессе обзора было отмечено, что прогресс достигнут не только в рамках одного тематического блока, касающегося химических веществ; отмечается он и в таких тематических областях, как землепользование, биоразнообразие, энергетика и изменение климата.

138. Три рию-де-жанейрских конвенции и другие конвенции и структуры тесно сотрудничали в рамках своей Совместной группы по связи и Группы по связи между конвенциями по вопросам биоразнообразия в таких областях, как проблемы почвы, землепользование, деградация земель и опустынивание, а также соответствующие аспекты изменения климата. В их совместной работе принимали участие такие структуры как ФАО, МАГАТЭ, ИМО, ЮНЕСКО, УНП ООН, ПРООН и ВПП. Для достижения целей устойчивого развития с использованием взаимосвязей между экономическим ростом и защитой окружающей среды было установлено более тесное сотрудничество между МПС и организациями в области развития, как об этом свидетельствуют меморандумы о взаимопонимании, подписанные Конвенцией Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием (КБО ООН) в сентябре 2000 года с Экономической и социальной комиссией Организации Объединенных Наций для Азии и Тихого океана и в марте 2012 года с ПРООН. Согласно мнению секретариатов КБО ООН и Конвенции о биологическом разнообразии (КБР), главная задача их конвенций заключается в том, чтобы и защищать окружающую среду, и обеспечивать устойчивое развитие.

139. В следующей ниже таблице сведены вместе синергетические связи, существующие между МПС и организациями системы Организации Объединенных Наций в некоторых других тематических областях.

⁷⁰ См. www.undp.org/content/dam/undp/library/Environment%20and%20Energy/chemicals_management/GEF%20funded%20Chemicals%20portfolio%20UNDP%202011%20FINAL.pdf.

⁷¹ См. www.chem.unep.ch/unepsaicm/mainstreaming/UNEP_UNDP_PI_default.htm.

Таблица 4

Сотрудничество в руководстве и управлении различными тематическими областями⁷²

<i>Тематический блок (отсылает к основному пункту в итоговом документе Рио+20)</i>	<i>Международный координирующий механизм</i>	<i>Инструменты и международный механизм сотрудничества</i>	<i>Задействованные МПС и подразделения системы Организации Объединенных Наций</i>
ЭНЕРГЕТИКА Генеральная Ассамблея, Резолюция 66/288, приложение, пункты 125–129	Резолюция 67/215 Генеральной Ассамблеи о содействии расширению использования новых и возобновляемых источников энергии, в которой ГА ООН объявила 2014–2024 годы Десятилетием устойчивой энергетики для всех. Инициатива Устойчивая энергетика для всех ⁷³	Поставленные цели: обеспечить универсальный доступ к современным услугам в области энергетики, удвоить уровень эффективности, удвоить долю возобновляемых источников энергии в глобальном энергетическом балансе.	РКИКООН, Организация Объединенных Наций, Всемирный банк, ЮНИДО, "ООН-Энергия", региональные комиссии (например, ЕЭК), Международное энергетическое агентство, Международное агентство по возобновляемой энергии, МАГАТЭ, ПРООН, ЮНЕП, и т.д.
ИЗМЕНЕНИЕ КЛИМАТА Генеральная Ассамблея, резолюция 66/288, приложение, пункты 190–192	РКИКООН, создана на первом Рио-де-Жанейрском саммите в 1992 году. 195 членов (на 31 октября 2013 года).	Глобальные рамки для услуг в области климата Инициатива о климатическом нейтралитете Генерального секретаря (пятигодичная повестка дня) Совместная программа Организации Объединенных Наций по сокращению выбросов в результате обезлесения и деградации лесов в развивающихся странах Стратегия 2011–2015 годы	Организация Объединенных Наций, РКИКООН, ЮНЕП, МГЭИК, Глобальный договор, ВОЗ, ИМО, ВМО, ЮНЕСКО, Международная стратегия уменьшения опасности бедствий, ФАО, ПРООН, ВПП, ООН-Водные ресурсы, ЮНКТАД и региональные комиссии ФАО, ПРООН и ЮНЕП

⁷² Глобальный экологический фонд не упомянут ни в одном тематическом блоке; тем не менее он является важным источником дополнительного финансирования в большинстве областей природоохранной деятельности. Это относится и к межучрежденческой Группе рационального природопользования, которая предоставляет платформу для обмена мнениями и сотрудничества и за время своего существования способствовала разработке многих тем в формате группы по организации решения проблем (например, по деградации земель и изменению климата).

⁷³ С членским составом Группы высокого уровня по устойчивой энергетике для всех можно ознакомиться онлайн по адресу www.un.org/wcm/content/site/sustainableenergyforall/home/members.

<i>Тематический блок (отсылает к основному пункту в итоговом документе Рио+20)</i>	<i>Международный координирующий механизм</i>	<i>Инструменты и международный механизм сотрудничества</i>	<i>Задействованные МПС и подразделения системы Организации Объединенных Наций</i>
БИОРАЗНООБРАЗИЕ Генеральная Ассамблея, резолюция 66/288, приложение, пункты 197–204	КБР, принята на первом Рио-де-Жанейрском саммите в 1992 году. 193 члена (на 31 октября 2013 года). Группа по связям между конвенциями по вопросам биоразнообразия (создана в 2004 году): КБР, СИТЕС, Конвенция о сохранении мигрирующих видов диких животных (СМВ), Конвенция о мировом наследии (КМН), Рамсарская конвенция о водно-болотных угодьях, Международный договор о растительных генетических ресурсах для производства продовольствия и ведения сельского хозяйства (МДРГР) Резолюция 65/161 Генеральной Ассамблеи, в которой она объявляет 2011–2020 годы Десятилетием биоразнообразия Организации Объединенных Наций, с тем чтобы содействовать выполнению Стратегического плана по биоразнообразию на 2011–2020 годы, включая Айчинские целевые показатели⁷⁴.	Группа по связям поощряет сотрудничество на уровне планирования деятельности по сохранению биоразнообразия в контексте устойчивого развития. В Стратегическом плане в области биоразнообразия предложена единая дорожная карта для достижения целей, позволяющих сохранить и рационально использовать биоразнообразие. В рамках КБР составлены меморандумы о взаимопонимании и совместные программы деятельности с целым рядом организаций. Межправительственная платформа по биоразнообразию и экосистемным услугам	КБР, СИТЕС, СМВ, КМН, Рамсарская конвенция, МДРГР МПС и такие структуры системы Организации Объединенных Наций как ФАО, ИМО, ЮНКТАД (BioTrade), ПРООН, ЮНЕП, ЮНЕСКО, ООН-Хабитат, ЮНИТАР, ВТООН, ВПП, ВОЗ, региональные комиссии
ОПУСТЫНИВАНИЕ, ДЕГРАДАЦИЯ ЗЕМЕЛЬ И ЗАСУХА Генеральная Ассамблея, резолюция 66/288, приложение, пункты 205–209	Конвенция Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием, принята на первом Рио-де-Жанейрском саммите в 1992 году. Глобальный механизм (финансовый механизм для обслуживания Конвенции по борьбе с опустыниванием)	Десятигодичный стратегический план и рамки для более эффективного осуществления Конвенции (2008–2018 годы) Инициатива "Экономика деградации земель" (начата в 2011 году)	Сотрудничество с другими МПС (СМВ, КБР, КМН) и такими структурами системы Организации Объединенных Наций как ФАО, МАГАТЭ, ЮНЕСКО, УНП ООН, ПРООН, ЮНЕП, ВПП, Глобальный механизм и региональные комиссии.

4. Методики и инструменты для общесистемного механизма планирования на основе полученных результатов

140. Общая сумма ресурсов, имевшихся в системе Организации Объединенных Наций для ведения природоохранной деятельности, равнялась 1,83 млрд. долл. США в 2006 году и 4,01 млрд. долл. США в 2012 году (см. таблицу 5 ниже).

⁷⁴ См. www.cbd.int/sp/targets/ and <https://www.cbd.int/sp/>.

Эти данные основаны на сведениях об основных и вспомогательных бюджетах, которые ОИГ получила в ответах на вопросы, разосланные в форме анкет участвующим организациям ОИГ, МПС и другим соответствующим структурам.

141. Это не исчерпывающие данные, и они не отражают все средства, имевшиеся для ведения природоохранной деятельности во всей системе, но получить правильное представление они позволяют. При этом инспекторы отмечают, что никто ранее не пытался подсчитывать все ресурсы, чтобы потом на этой основе осуществлять стратегическое планирование и прогнозировать поступление и распределение ресурсов в системе Организации Объединенных Наций. Несмотря на призыв общего характера к систематизации распределения ресурсов и его увязыванию с программными целями в рамках УОКР, систему так и не удалось оснастить надежным механизмом для подсчета необходимых и используемых в масштабах всей системы ресурсов.

142. Инспекторы отмечают значительный прирост наличных ресурсов в области защиты окружающей среды в целом и, в частности, в области исполнения природоохранных обязательств согласно запросам, поступившим от государств-членов за прошедшее десятилетие. В то же время инспекторы обращают внимание читателя на феноменальный рост этой поддержки в форме затрат организаций системы Организации Объединенных Наций на защиту окружающей среды по сравнению с расходами на нормативную деятельность, сконцентрированную вокруг ЮНЕП и МПС. **Можно объяснить это различие дублированием и несогласованностью усилий в данном секторе, но в любом случае, независимо от его толкования, необходимо выяснить, каким образом происходит разграничение и взаимодействие в управлении ресурсами, выделяемыми на нормативные и оперативные виды деятельности.**

Таблица 5

Многосторонние ресурсы, выделенные на обеспечение природоохранной деятельности (основные и вспомогательные бюджеты) в 2006 и 2012 годах
(в млн. долл. США)

	2006 ^a	2012 ^a
ЮНЕП	136,5 ^b	237,8 ^b
Глобальные МПС	146,5	365,7
Девять глобальных МПС*, управляемых ЮНЕП	62,3	134,0
Четыре глобальных МПС, управляемых Организацией Объединенных Наций (РКИКООН, КБО ООН, КМПООН и Соглашение по запасам мигрирующих рыб)	55,0	140,4
Другие глобальные МПС**	29,2	91,3
Многосторонний фонд для осуществления Монреальского протокола	174,7 ^c	124,5 ^d
Глобальный экологический фонд	586 ^e	868 ^e
Другие подразделения системы Организации Объединенных Наций***	789,9	2 414,1
Всего	1 833,6	4 010,1

Источник: Если не указано иное, использованы собранные ОИГ данные об основных и вспомогательных бюджетах программ, осуществляемых структурами системы Организации Объединенных Наций; эти данные приведены в: JIU/REP/2008/3, annex II.

* Венская конвенция об охране озонового слоя, Монреальский протокол по веществам, разрушающим озоновый слой, КБР с протоколами, СИТЕС, СМВ, Базельская конвенция, Стокгольмская конвенция, Роттердамская конвенция.

** Конвенция о мировом наследии/ЮНЕСКО, Международный договор о растительных генетических ресурсах для производства продовольствия и ведения сельского хозяйства/ФАО, Рамсарская конвенция о водно-болотных угодьях.

*** ПРООН, ЮНИСЕФ, ЮНИТАР, БАПОР, ВТООН, ВОЗ, ИМО, Университет Организации Объединенных Наций, ЭСКАТО ООН, Экономическая и социальная комиссия для Западной Азии и ЕЭК, включая региональные экологические конвенции ЕЭК.

^a Среднегодовые показатели двухгодичных периодов 2006–2007 и 2012–2013 годов соответственно.

^b За исключением средств Многостороннего фонда для осуществления Монреальского протокола и ГЭФ. См. данные за 2006 год UNEP/GC/24/9, таблица 1: План по ресурсам – утвержденный бюджет на двухгодичный период 2006–2007 годов и предлагаемый бюджет на 2008–2009 годы; и за 2012 год UNEP/GC.27/10, таблица 1: Прогнозы ресурсов по категориям финансирования.

^c В среднем 174 360 (2006 год) и 175 102 (2007 год), см.: UNEP/OzL.Pro/ExCom/56/59, annex II.

^d UNEP/OzL.Pro/ExCom/71/60, annex I.

^e За 2006 год: исходя из заявленных донорами 4,34 млрд. долл. США на период 2002–2006 годов; за 2012 год: исходя из заявленных донорами 4,34 млрд. долл. США на период 2010–2014 годов.

143. В предыдущем обзоре экологического руководства содержалась рекомендация о создании совместного общесистемного механизма планирования на основе концепции УОКР, поддержанной Генеральной Ассамблеей (резолюция 60/257). Как уже было сказано выше, такого единого общесистемного механизма, основанного на принципах УОКР и распространяющегося на все организации КРС, нет. В документе "Будущее, которого мы хотим" выражен консенсус относительно необходимости в общесистемных стратегиях в области защиты окружающей среды. Инспекторы отмечают, что Генеральная Ассамблея просила организации системы Организации Объединенных Наций способствовать формированию необходимых для УОКР потенциала и квалификации, а также просила Генерального секретаря на основе консультаций с ОИГ и государствами членами пересмотреть УОКР и общесистемную отчетность о результатах во всей системе Организации Объединенных Наций в части, касающейся оперативной деятельности в целях развития⁷⁵.

144. Тем не менее в 2013 году по-прежнему не существует принятой во всей системе Организации Объединенных Наций единой устоявшейся методики отслеживания и учета экологических затрат или расходов на природоохранную деятельность. Но при этом был достигнут определенный прогресс в составлении каталога выбросов углерода, связанных с использованием транспорта, и во внедрении практики "зеленых" закупок для "озеленения" зданий Организации Объединенных Наций (примером может служить знак "Лидерство в энерго-экологическом дизайне" (ЛЭЭД), недавно присвоенный зданию Фонда Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА) в Нью-Йорке).

145. УОКР основывается на четко определенном учете результатов и требует мониторинга и самостоятельной оценки хода работ в процессе достижения результатов, а также отчетности о полученных результатах⁷⁶. Если будут опреде-

⁷⁵ Пункты 166, 169 и 172 резолюции 67/226 от 21 декабря 2012 года Генеральной Ассамблеи.

⁷⁶ UNDG Results-Based Management Terminology (June 2003), p. 3, adapted from the OECD/DAC Glossary of Key Terms in Evaluation and Results-Based Management, 2002.

лены ЦУР и ГЭЦ, то необходимо будет и наличие надежного механизма УОКР. А для обеспечения подотчетности механизма УОКР необходимо регулярно и систематически оценивать и сверять с установленными базовыми показателями ресурсы, необходимые для осуществления стратегий и достижения целей, которые на практике обычно разрабатываются и спускаются исполнителям в рамках общесистемной блоковой структуры и координации. **Инспекторы с озабоченностью отмечают, что общесистемные стратегии Организации Объединенных Наций, о необходимости разработки которых говорилось в документе "Будущее, которого мы хотим", все еще не разработаны и что нет в наличии таких надежных показателей или измерителей ресурсов относительно установленных базовых показателей указанных стратегий, которые способствовали бы определению и осуществлению ясных политических решений в ряде блоков.**

146. Создание общесистемной структуры УОКР в значительной степени затруднено тем, что сложно разработать оценочный механизм, позволяющий измерять и сопоставлять вкладываемые ресурсы с целями программ многих организаций. Это касается УОКР не только на страновом, но и на глобальном и общесистемном уровнях.

Классификация программ Административного комитета по координации

147. Инспекторы отмечают, что вплоть до конца 1990-х годов в системе Организации Объединенных Наций составлялись надежные межучрежденческие отчеты, отражавшие реальный масштаб природоохранной деятельности и задействованных в программах ресурсов; для этого использовалась предусмотренная правилами классификации программ АКК разбивка программ и ресурсов системы по 20 согласованным программным секторам. В состав сектора окружающей среды (сектор 200) входили четыре подраздела⁷⁷:

- 1) политика, планирование и нормотворчество⁷⁸;
- 2) оценка и мониторинг;
- 3) укрепление и управление⁷⁹;
- 4) информированность и образование.

Онлайн по адресу [www.undg.org/content/programming_reference_guide_\(undaf\)/un_country_programming_principles/results-based_management](http://www.undg.org/content/programming_reference_guide_(undaf)/un_country_programming_principles/results-based_management).

⁷⁷ Administrative Committee on Coordination (ACC), addendum to the annual overview report of the Administrative Committee on Coordination, Programme and Resources of the United Nations System (E/1991/42/Add.1), table 1, and report of ACC on programmes and resources of the United Nations system for the biennium 1992–1993 (E/1993/84), table 1, and for the biennium 1994–1995 (E/1995/64), table 4, sector 200.

⁷⁸ Под этой рубрикой проходила бы в том числе отчетность о деятельности, связанной с политикой по изменению структур потребления и производства.

⁷⁹ Под этой рубрикой проходила бы в том числе отчетность о деятельности в области использования токсичных химических веществ, опасных отходов, твердых и радиоактивных отходов, а также в области реабилитации и регулирования береговой зоны.

148. Однако подготовка таких докладов прекратилась в 1995 году по "неустановленным причинам", согласно мнению старших должностных лиц АКК⁸⁰, несмотря на то, что в 1999 году до сведения ОИГ было доведено сообщение о возобновлении работы по этим докладам⁸¹ и что была получена энергичная и благоприятная оценка Комитета по программе и координации Генеральной Ассамблеи⁸².

149. Инспекторы так же указывают, что в периодическом докладе Генерального секретаря о всеобъемлющих статистических данных, касающихся оперативной деятельности в целях развития, отражены ресурсы программ, выделяемые на техническое сотрудничество, и не отражены показатели нормативной деятельности, т.е. разработки политики и планирования. В нем также не дается разбивка затрат на поддержку программ и административных и иных расходов. Отвечая на полученный от инспекторов запрос, ДЭСВ проинформировал их, что общая сумма всех затрат в рамках оперативной деятельности в области окружающей среды и в природоохранном секторе всех структур, подразделений и организаций системы Организации Объединенных Наций, за исключением Бреттон-Вудских учреждений, составила в 2010 году 1,59 млрд. долл. США⁸³. Кроме того, в 2011 году в департаменте прекращена подготовка отчетности о распределении ресурсов с разбивкой по 20 секторам в соответствии с классификацией программ АКК, включая унаследованный КСР сектор окружающей среды.

150. Согласно ДЭСВ, такое развитие событий отчасти объясняется отсутствием институциональной и общесистемной поддержки, необходимой для составления надежных массивов сопоставимых данных за несколько лет подряд. ДЭСВ не получал ни задания осуществить сбор требуемых данных, ни средств, необходимых для его выполнения. К тому же точно отразить затраты с разбивкой по секторам трудно даже просто потому, что в системе Организации Объединенных Наций отсутствуют адекватные современные стандарты и методики. На сегодня решение о том, по какой категории проводить те или иные расходы, оставляется на усмотрение стороны, предоставляющей данные. Определять тенденции на протяжении нескольких лет еще сложнее, поскольку стороны, представляющие данные, в рамках системы периодически меняются.

151. В процессе собеседований со старшими должностными лицами Департамента ООН по вопросам управления, ДЭСВ, секретариата КСР, ЮНЕП и ОЭСР инспекторы выяснили, что предпринимался целый ряд инициатив, направленных на создание механизма определения и количественного анализа типов деятельности и ресурсов, посвященных оказанию двусторонней и многосторонней поддержки усилиям развивающихся стран в области окружающей среды.

⁸⁰ Консультативный комитет АКК по программе и оперативным вопросам и Консультативный комитет по административным вопросам рассматривали этот вопрос последний раз в 1998 и 1999 годах соответственно (см. ACC/1998/7 и ACC/1999/6, а также раздел 17-6, пункт С.4 о межучрежденческой финансовой отчетности в *Пособии по управлению КСР* (Management Handbook)).

⁸¹ JIU/REP/99/1, пункт 92.

⁸² На своей девяносто восьмой сессии (ACC/1999/6 of February 1999, para. 31), Консультативный комитет по административным вопросам напомнил, что возобновление процедуры представления доклада АКК о программах и ресурсах системы Организации Объединенных Наций осуществляется после нескольких лет перерыва в ответ на просьбу Генеральной Ассамблеи о включении таких данных в доклад Генерального секретаря, но дальнейшего продвижения достигнуто не было.

⁸³ DESA, "UN-DESA document: sectoral expenditure (2010)" covering: Natural Resource; Energy; Agriculture, Forestry and Fisheries; and Environment.

152. Было высказана идея о создании межучрежденческой рабочей группы для разработки единой системы классификации с разбивкой по секторам, которую фонды, программы и специализированные учреждения могли бы использовать в своих отчетах о затратах на оперативную деятельность в целях развития системы Организации Объединенных Наций. Эта группа могла бы: а) принять систему классификации по секторам, принятую в Комитете по содействию развитию ОЭСР (КСР) (коды целевых статей системы отчетности перед кредиторами), и б) разработать систему классификации с разбивкой по секторам, специально приспособленную к системе развития Организации Объединенных Наций и с возможностью переноса кодов в систему классификации КСР ОЭСР.

Система отчетности перед кредиторами Организации экономического сотрудничества и развития

153. В 2012 году согласно Системе отчетности перед кредиторами ОЭСР в категории "От всех доноров" поступило в общей сложности 155,9 млрд. долл. США, а в категории стран КСР 151,5 млрд. долл. США; из этих средств, полученных от этих доноров, на помощь природоохранной деятельности общего характера пошло 4,5 млрд. долл. США и 3,4 млрд. долл. США соответственно. Помощь деятельности в развивающихся странах от стран КСР с пометкой экологии в качестве их цели маркерами "основная цель", или "существенная цель" или как не являющаяся целью составила соответственно 1,9 млрд. долл. США, 14,3 млрд. долл. США и 58,2 млрд. долл. США. Объемы их официальной помощи развитию с целью осуществления рию-де-жанейрских конвенций, помеченной маркерами "основная цель", "существенная цель" или не являющаяся целью, составили соответственно 13,1 млрд. долл. США, 14,3 млрд. долл. США и 58,2 млрд. долл. США (подробнее см. приложение V к настоящему докладу).

Использование учета в области природопользования

154. Относительно методик, учитывающих экологический аспект в отчетности об осуществлении на страновом уровне, выше уже говорилось, что в 2001 году Организация Объединенных Наций выступала за включение экологических затрат и выгод в УОП с целью получения системы учета, позволяющей рассчитывать распределение ресурсов. Однако инспекторы не нашли доказательств тому, что эта передовая инициатива вылилась в разработку какой-либо структурированной методики, позволяющей обозначать, классифицировать и рассчитывать экономически связанные с окружающей средой затраты либо средства, сэкономленные за счет проведения и принятия благотворных в экологическом плане политики или мер.

155. Как уже отмечалось выше, для того чтобы эффективно способствовать как внутреннему, так и за пределами системы осуществлению мандата Рио+20, Организации Объединенных Наций необходимо создать специальные группы экспертов или целевые группы в рамках ГРП с целью коллективной выработки методик, обмена накопленными знаниями и базами данных и разработки инструментов для учета, мониторинга и отчетности о природоохранной деятельности, затратах и выгодах. В рамках этой деятельности может быть использован и УОП. Однако стоит представить себе, какой объем аналитической, директивной и нормативной работы требуется для отслеживания в целях отчетности оборотов материалов во всех организациях системы, чтобы понять, что это задача не из простых.

Оценка

156. К вопросам, подлежащим рассмотрению в масштабах всей системы, организациям следует отнести необходимость разработки согласованной системы классификации с разбивкой по секторам для использования в отчетности о затратах на нормативную и оперативную природоохранную деятельность и на развитие, связанное с окружающей средой. Эта система классификации должна быть совместима с уже существующей системой КСР ОЭСР. Организациям системы Организации Объединенных Наций надлежит совместно с КСР ОЭСР осуществить пересмотр и обновление системы классификации программ по секторам Координационного совета руководителей, обратив особое внимание на определения нормативной и оперативной деятельности, относящейся к защите окружающей среды, а также на различие между деятельностью, направленной на поддержку окружающей среды, и помощью в целях развития.

157. По завершении обновления классификации программ Координационного совета руководителей главным должностным лицам организаций следует проследить за тем, чтобы сотрудники их административных, финансовых и бюджетных служб, а также руководители программ получили всю необходимую подготовку и научились включать экологический компонент в финансовые и бюджетные планы. Инспекторы хотели бы поделиться замечанием одного из своих собеседников, которое выражает их озабоченность в связи с необходимостью изменения отношения к планированию, определению бизнес-циклов и методам учета в рациональном природопользовании и экологическом руководстве: "невозможно распоряжаться тем, что не поддается измерению и расчету... а если измерять и рассчитывать не планировалось, то и не получится".

158. Следующие рекомендации помогут улучшить координацию деятельности структур системы Организации Объединенных Наций в области окружающей среды.

Рекомендация 10

Генеральному секретарю следует осуществить на основе работы КСР и ГРП и с учетом наработанных Комитетом по содействию развитию ОЭСР навыков обновление принятой КСР классификации программ с разбивкой по секторам, в которых осуществляется нормативная и оперативная природоохранная деятельность, таким образом, чтобы была обеспечена практическая совместимость с учетом в области природопользования.

Рекомендация 11

Генеральному секретарю следует провести консультации с руководителями организаций – членов КСР и затем в своем качестве его Председателя представить на утверждение ЮНЕА ЮНЕП и политического форума высокого уровня по устойчивому развитию предложения о создании общесистемного механизма мониторинга и расчета ресурсов, необходимых для осуществления защиты окружающей среды и устойчивого развития в организациях системы Организации Объединенных Наций.

В. Механизм рационального природопользования на страновом и региональном уровнях

1. Страновой уровень

159. В итоговом документе Рио+20 дополнен мандат ЮНЕП с целью усиления ее роли на региональном уровне, где она сотрудничает с другими структурами системы Организации Объединенных Наций; поставленная задача в соответствии с пунктом 88 g): "постепенное укрепление функций штаб-квартиры в Найроби, а также расширение ее присутствия в регионах в целях оказания помощи странам, по их просьбе, в осуществлении их национальной экологической политики на основе тесного сотрудничества с другими соответствующими органами системы Организации Объединенных Наций".

160. На двадцать седьмой сессии Совета управляющих в феврале 2013 года государства-члены обсудили потенциальную консолидацию функций штаб-квартиры ЮНЕП в Найроби, но ни к каким выводам по существу не пришли и просили Директора-исполнителя уточнить концепцию такой консолидации (пункт 13 постановляющей части решения 27/2 Совета управляющих). По мнению инспекторов, под "функциями штаб-квартиры ЮНЕП" понимаются помощь и поддержка, которые оказываются региональной и/или национальной деятельности, осуществляемой отделениями или должностными лицами ЮНЕП на местах, а также надзор и единое регулирование со стороны руководящего органа, который на высоком уровне министров объединяет в единое целое потенциал разбросанных по миру подразделений Программы и обеспечивает беспрепятственное исполнение своих решений. Эти функции могут включать в себя и работу секретариатов МПС, участвующих в деятельности СГООН.

161. В процессе прошедших в Найроби собеседований группа, осуществлявшая данный обзор, была проинформирована, что в рамках внутренних изменений и реорганизации отделений и структуры распределения ресурсов региональный аспект был включен в число приоритетов. Однако хотя официальные шаги и были предприняты, пока остается неясным, как это будет осуществляться, поскольку ресурсов в силу бюджетных ограничений может оказаться недостаточно. Они реально увеличатся, но незначительно, поскольку произойдет это в основном просто за счет реорганизации процедуры финансирования из средств Экологического фонда и регулярного бюджета.

162. Более насыщенная деятельность ЮНЕП в рамках обновленного мандата может быть обеспечена собственным потенциалом Программы на региональном уровне, но не на страновом, где наличных ресурсов будет недостаточно. Кроме того, все МПС, кроме Монреальского протокола, осуществляющего свою деятельность через Многосторонний фонд, имеют весьма ограниченное присутствие на местах, из-за чего может оказаться под вопросом соблюдение МПС на национальном уровне. В силу указанных причин представляется, что использование наличных ресурсов для развития сотрудничества с другими структурами будет эффективнее, чем их вложение в создание самостоятельных структур на местах. В этой связи текущее сотрудничество на основе меморандумов о взаимопонимании, подписанных ЮНЕП и ПРООН, а также ЮНЕП и Программой Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат), является ключевым фактором консолидации единой структуры экологического руководства.

2. Меморандум о взаимопонимании между Программой развития Организации Объединенных Наций и Программой Организации Объединенных Наций по окружающей среде

163. В 2008 году ПРООН и ЮНЕП подписали пересмотренный меморандум о взаимопонимании и затем ежегодно рассматривали ход его исполнения. Условиями этой договоренности обеспечены все необходимые элементы для достижения успешного сотрудничества и открыт путь к эффективному осуществлению деятельности в целях устойчивого развития, в том числе за счет использования обширной сети ПРООН на страновом и региональном уровнях и сравнительного преимущества ЮНЕП в области включения экологического компонента в основные направления развития. Цель меморандума заключается в следующем: "Предоставить рамки для улучшения взаимодействия и сотрудничества на неэксклюзивной основе с целью обеспечить принимающим правительствам доступ к опыту и знаниям ООН в представляющих взаимный интерес областях на основе национальных приоритетов и планов развития, вытекающих из заключительных документов Рамочной программы ООН по оказанию помощи в целях развития (ЮНДАФ)"⁸⁴.

164. В соответствии с этим меморандумом о взаимопонимании его стороны сотрудничают в следующих представляющих взаимный интерес областях:

- изменение климата;
- инициатива "Борьба с нищетой и окружающая среда";
- природоохранные начинания, связанные с осуществлением Йоханнесбургского плана исполнения решений, Балийского стратегического плана, МПС и других межправительственных соглашений, направленных на оказание помощи странам в достижении ЦРДТ на основе их национальных приоритетов и ЮНДАФ.

165. В обязанности ПРООН входит оказание ЮНЕП по мере необходимости услуг по административной поддержке с последующим возмещением ее расходов.

166. В отличие от предыдущего меморандума о взаимопонимании, подписанного в 2004 году, в действующем меморандуме не предусматривается разделения кругов ведения по географическим уровням деятельности и в нем подтверждено взаимодействие с целью осуществления соответствующих мандатов сторон, в рамках которого ПРООН обязуется предоставлять ЮНЕП административные услуги и услуги по поддержке, расходы на которые подлежат возмещению, для обеспечения ее деятельности на страновом уровне, включая набор национального и международного персонала и организацию служебных помещений. В свою очередь ПРООН может получать необходимую помощь от ЮНЕП в случаях, когда они осуществляют совместную "директивную и нормативную работу по реализации МПС", а также в тех областях, в которых ЮНЕП получила "мандаты в рамках проектов и программ и/или согласие многосторонних фондов" (см. пункты 3.1 и 4.1 меморандума о взаимопонимании). Таким образом учтены озабоченности отдельных государственных органов, отвечающих за соблюдение положений МПС на страновом уровне.

⁸⁴ Пункт 1.1 Меморандума о взаимопонимании между ПРООН и ЮНЕП, декабрь 2008 года. Обновляется ежегодно.

3. Включение экологической устойчивости в число главных направлений процессов общей страновой оценки/Рамочной программы ООН по оказанию помощи в целях развития⁸⁵

167. Инспекторы установили, что ГРООН распространила два набора руководящих записок Организации Объединенных Наций: один посвящен включению экологической устойчивости в число основных направлений деятельности, а другой включению аспектов, связанных с изменением климата, в страновую оценку и ЮНДАФ. Подготовкой этих записок занималась Целевая группа по экологической устойчивости и изменению климата ГРООН (под совместным председательством ПРООН и ЮНЕП)⁸⁶. В них содержатся конкретные отсылки к таким общим для всех областей вопросам как права человека, гендерное равенство и экологическая устойчивость на страновом уровне⁸⁷.

168. Инспекторы с удовлетворением отмечают наличие официальной договоренности между ЮНЕП и ПРООН относительно более эффективного оказания услуг в области окружающей среды и устойчивого развития за счет сотрудничества на страновом уровне по линии ЮНДАФ. Именно таким образом был достигнут значимый прогресс в Кении. **Обеспечению межучрежденческого сотрудничества с целью включения экологического аспекта в ее национальный план развития способствовало то, что в Кении базируются штаб-квартиры ЮНЕП и ООН-Хабитат. Старшие должностные лица СГООН в Кении проинформировали инспекторов, что по инициативе координатора-резидента и при поддержке штаб-квартир упомянутых организаций структуры системы Организации Объединенных Наций составили План помощи в целях развития Организации Объединенных Наций, который по сути является планом действий ЮНДАФ, составленным в соответствии с инструментом программирования ЮНДАФ, т.е. с руководящей запиской о составлении планов действий ЮНДАФ января 2010 года⁸⁸.**

169. Генеральный секретарь в своих докладах о четырехгодичном всеобъемлющем обзоре политики обозначил 36 структур системы Организации Объединенных Наций, занимающихся оперативной деятельностью в целях развития. Чтобы выяснить, сколько организаций системы ведут нормативную и оперативную деятельность в области окружающей среды, инспекторы разослали заинтересованным организациям анкеты с вопросами. Согласно полученной в ответ информации, большинство организаций системы, ведущих связанную с окру-

⁸⁵ Эти процессы включают в себя осуществление тематических и секторальных стратегий и планов, касающихся согласованных между сторонами и государствами-членами конкретных секторов, таких как Национальные стратегии и планы действий по сохранению биоразнообразия, которые 193 правительства согласились использовать в качестве основного инструмента на национальном уровне в рамках осуществления Стратегического плана в области сохранения и устойчивого использования биоразнообразия на 2011–2020 годы.

⁸⁶ UNEP/GC.26/INF/9/Add.1.

⁸⁷ "Mainstreaming environmental sustainability in country analysis and the UNDAF" (2009). Онлайн по адресу www.undg.org/docs/10662/ES_GuidanceNote_FINAL.pdf.

⁸⁸ План помощи в целях развития Организации Объединенных Наций в законченном виде существует в Объединенной Республике Танзания. Он был составлен в экспериментальном порядке СГООН в контексте экспериментального этапа программы единых действий ("Delivering as one"). В нем в необычной для устоявшегося формата инструментов программирования ЮНДАФ форме в одном документе сочетаются положения ЮНДАФ и плана действий ЮНДАФ; обычно такие документы готовятся в соответствии с руководящей запиской о составлении планов действий ЮНДАФ.

жающей средой деятельность, так или иначе, по разным каналам и в рамках различных форм сотрудничества работают на страновом уровне. Свое участие в той или иной степени в работе на страновом уровне, будь то в рамках процессов ОСО/ЮНДАФ или каких-то иных межучрежденческих договоренностей, в частности с ПРООН⁸⁹, подтвердили следующие организации: ПРООН, ЮНЕП, Структура Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин "ООН-женщины", Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев, Объединенная программа Организации Объединенных Наций по ВИЧ/СПИДу (ЮНЭЙДС), ФАО, ВПП, ВМО, ЮНЕСКО и Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ).

170. Руководства и инструменты ГРООН разрабатываются непосредственно с учетом мандатов от государств-членов, отраженных в резолюциях о трехгодичном всеобъемлющем обзоре политики/четырёхгодичном всеобъемлющем обзоре политики, а также в резолюциях Экономического и Социального Совета. В качестве внутренних документов секретариатов они утверждаются Консультативным советом ПРООН. Официальной процедуры их утверждения не предусмотрено ни в Исполнительном совете ПРООН, ни в контексте четырехгодичного всеобъемлющего обзора политики в Экономическом и Социальном Совете.

171. Программы ЮНДАФ разрабатываются, начиная с 2009 и 2010 годов, когда ГРООН разослала СГООН утвержденные руководящие записки, и следом в июле 2010 года в Колледже персонала системы Организации Объединенных Наций была проведена подготовка инструкторов, а летом 2012 года были организованы три региональных учебных семинара для СГООН тех стран, где осуществляются ЮНДАФ. В настоящий момент рассматривается вопрос о придании учебной программе Колледжа постоянного статуса двухгодичных курсов в рамках комплексного исполнения трех руководящих записок ГРООН: по экологической устойчивости, изменению климата и уменьшению опасности бедствий.

172. Согласно сведениям Управления по координации оперативной деятельности в целях развития, в настоящий момент насчитывается 121 стратегическая комплексная программа ЮНДАФ. ОИГ проанализировала имеющиеся на веб-сайте ЮНДАФ сводные данные о 139 странах, из которых 122 имеют свои рамочные программы⁹⁰. У остальных 17 стран ЮНДАФ не было. В перечень включены 45 африканских стран, 26 стран Латинской Америки и Карибского бассейна и 17 стран из Европы и Содружества независимых государств, а также 13 арабских государств (согласно данным, собранным до 30 декабря 2013 года включительно).

⁸⁹ В соответствии с платформой повышения эффективного управления, ориентированного на конкретные результаты, (ПРООН) в период с 2008 по 2012 год объем средств, предоставленных в распоряжение ПРООН для ведения деятельности в области окружающей среды и устойчивого развития, возрос более чем на 50% (с 403,85 млн. долл. США в 2008 году до 611 млн. долл. США в 2012 году). Еще более впечатляет увеличение на 433% средств, ассигнованных на проекты в области изменения климата; расходы в рамках деятельности, касающейся изменения климата, согласно корпоративной отчетности ПРООН возросли с 12 млн. долл. США в 2008 году до 64 млн. долл. США в 2011 году.

⁹⁰ Цифры получены на основе имеющихся в свободном доступе данных, собранных и обработанных ОИГ.

173. В этих рекомендациях признается, что вытекающим из МПС обязательствам уделяется недостаточное внимание, и что экологический аспект является самым недооцененным в структуре ЦРДТ при разработке национальных стратегий развития. На экологическую устойчивость есть ссылки в материалах по 121 из 122 стран с ЮНДАФ, в материалах 82 стран упомянуты международные конвенции и договоры. И только в материалах 26 стран говорится об осуществлении МПС.

174. Администрация ПРООН сообщила инспекторам, что она осуществила краткий выборочный обзор 15 программ ЮНДАФ, и отметила, что в их приоритетах или итоговых документах отражены вопросы экологической устойчивости, в частности такие, как изменение климата, уменьшение опасности бедствий и энергетика (см. приложение XV в дополнительном документе, содержащем справочную информацию и данные, собранные в процессе осуществления настоящего обзора).

175. Существовавшее ранее разграничение кругов ведения, из-за которого ЮНЕП не имела возможности создавать свой потенциал на страновом уровне, в действующем меморандуме о взаимопонимании с ПРООН отсутствует. **Однако шансы разместить природоохранный персонал по странам по-прежнему малы как у ЮНЕП, так и у МПС, не входящих в систему Монреальского протокола, который имеет эффективное присутствие на местах за счет инвестиционных и оперативных программ своего Многостороннего фонда.** В этой связи в ходе собеседований с представителями продовольственных и сельскохозяйственных организаций, базирующихся в Риме, выяснилось, что специалисты по сельскому хозяйству, входящие в страновые экологические тематические группы, обладают достаточными знаниями и навыками и имеют возможность для того, чтобы взять на себя в службах координаторов-резидентов Организации Объединенных Наций работу по слаженной координации природоохранной политики, т.е. рационального землепользования и регулирования водных ресурсов, а также лесоводства и охраны различных видов растений.

176. Судя по беседам, прошедшим в Совете управляющих ЮНЕП в 2013 году, существует также представление, что усиление региональной структуры ЮНЕП предоставит больше возможностей для более систематического участия ЮНЕП в работе СГООН, в частности в рамках цикла ОСО/ЮНДАФ. С другой стороны, в ЮНЕП инспекторам указали, что страновые отделения ПРООН обладают значительным опытом управления одними из наиболее насыщенных портфелей экологических проектов Организации Объединенных Наций в таких областях как изменение климата и биоразнообразие, а также осуществления проектов ГЭФ и Многостороннего фонда для осуществления Монреальского протокола и его региональных программ.

177. На встрече в ГРООН было отмечено, что ГРООН следует сосредоточить свои усилия не столько на выработке новых руководящих принципов, сколько на контроле за должным соблюдением уже существующих принципов со стороны страновых групп⁹¹. Далее в совместной работе нужно будет убе-

⁹¹ В ЮНЕСКО подчеркнули значение сопроводительного письма, которое будет разослано вместе с новыми руководящими принципами, касающимися ЮНДАФ; в число главных положений будет включен призыв активнее сотрудничать с СГООН в целях совместного программирования.

даться, что страновые группы правильно поняли полученные директивные установки, и затем обеспечить их всем необходимым для реализации этих задач⁹².

178. С учетом вышесказанного, инспекторы считают, что на практике необходимо уделять больше внимания включению экологического компонента в главные направления генеральных планов развития на страновом уровне на основе ОСО и составления Плана помощи в целях развития Организации Объединенных Наций, исходя при этом из того, что разработка ЮНДАФ подразумевает в том числе переговоры с принимающей страной по вопросу о ее приоритетах⁹³.

179. Для усиления координации и сотрудничества на страновом уровне с целью включения экологической устойчивости в число основных направлений оперативной деятельности инспекторы рекомендуют следующее:

Рекомендация 12

Высшим должностным лицам организаций системы Организации Объединенных Наций, участвующих в страновой деятельности по реализации ЮНДАФ, следует:

а) проводить политику информирования и подготовки партнеров; поддерживать наращивание потенциала страновых групп Организации Объединенных Наций; распространять руководящие записки ГРООН о включении экологической устойчивости в число основных видов деятельности и интеграции трех компонентов устойчивого развития в процесс ЮНДАФ;

б) способствовать выводу вышеупомянутой политики и соответствующих навыков и знаний страновых групп Организации Объединенных Наций на оперативный уровень и привлекать для этого по мере возможности к практическому взаимодействию специалистов и экспертов ЮНЕП и МПС, а также активно использовать отраслевых экспертов специализированных учреждений, фондов и программ, обладающих знаниями и опытом работы в области окружающей среды под руководством координатора-резидента.

4. Сотрудничество и координация на региональном уровне

180. На своем первом совещании, проведенном в универсальном составе, Совет управляющих ЮНЕП принял решение укрепить региональное присутствие ЮНЕП с целью оказать содействие странам в реализации их национальных природоохранных программ, планов и политики. В этой связи он просил Директора-исполнителя нарастить участие ЮНЕП в страновых группах Организации Объединенных Наций, подчеркнул важность региональных экологических форумов на уровне министров, для которых ЮНЕП исполняет роль секретариата, и пригласил эти форумы вносить по мере возможности свой вклад в работу руководящего органа ЮНЕП⁹⁴. **Для реализации этих пожеланий необходимо установить связь между ЮНЕП, региональными комиссиями Организации**

⁹² Совещание ГРООН, заключительный доклад, 30 ноября 2009 года, пункт 18. Онлайн по адресу www.undg.org/docs/10814/Final-meeting-report---UNDG-meeting-30-November.pdf.

⁹³ См. определение онлайн по адресу www.undg.org/docs/10662/ES_GuidanceNote_FINAL.pdf.

⁹⁴ Пункты 14 и 15 решения 27/2.

Объединенных Наций, региональными и страновыми службами координаторов – резидентов Организации Объединенных Наций и представителей-резидентов ПРООН, фондами, программами и специализированными учреждениями Организации Объединенных Наций, а также такими МПС, как Монреальский протокол, Базельская конвенция, Стокгольмская конвенция и Конвенция о биоразнообразии, которые создали свои региональные центры/сети для обеспечения соблюдения и достижения их целей.

181. Хотя региональные комиссии и не всегда используются в полную силу их возможностей, им отведена серьезная роль в архитектуре глобального экологического руководства в системе Организации Объединенных Наций. Некоторые из них в прошлом сыграли памятную роль, сумев привлечь внимание и проложить путь для принятия под эгидой ЮНЕП глобальных конвенций. Так, например, ЕЭК выступила в роли первопроходца, положив начало региональным конвенциям по защите качества атмосферы. ЕЭК первой подняла на региональном уровне вопрос о стойких органических загрязнителях, и уже затем этот вопрос получил свое развитие и завершился принятием под эгидой ЮНЕП Стокгольмской конвенции. Данные, представленные Отделом окружающей среды ЕЭК и различными обслуживаемыми МПС, свидетельствуют о том, что существует институциональная опора, позволяющая последовательно проводить курс на целостное включение экологического компонента в число основных задач, решаемых в регионе. Кроме того, инспекторы смогли оценить объем работы, которую сотрудники отдела проделывают под умелым руководством своего начальника, умеющего наиболее эффективным образом распорядиться ограниченными ресурсами и реализовать синергетические связи между секретариатами различных конвенций.

182. ЕЭК накопила богатый опыт многостороннего сотрудничества в области окружающей среды. В рамках осуществления Конвенции ЕЭК о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния была создана обширная научная база, которая затем была активно задействована, например, Стокгольмской конвенцией. Принятие Конвенции ЕЭК о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусской конвенции), положило начало осуществлению государствами одного из Рио-де-Жанейрских принципов – принципа 10 об институционализации народного участия, доступе к информации и правосудию в экологических вопросах на национальном уровне⁹⁵. Этот пример заслуживает того, чтобы ему последовали в других регионах. Невзирая на сохраняющиеся ограничения в своем бюджете, Комиссия ищет пути для повышения эффективности путем выявления синергетических связей и обмена опытом и планируемыми программами между секретариатами различных конвенций с целью обозначить возможные совместные мероприятия и информационные проекты⁹⁶, в том числе путем организации рабочих встреч председателей МПС и Председателя Комитета по экологической политике. Благодаря принятию в 2003 году поправок к вступившей в силу в 2009 году Конвенции ЕЭК о защите и использовании трансграничных водных путей и международных озер (Водной конвенции) все государства – члены Организации Объединенных Наций получили возможность присоединиться к этому инструменту. Открытой для стран за

⁹⁵ DESA, "Review of implementation of Agenda 21 and the Rio Principles", January 2012, p. 43.

⁹⁶ Согласно документу внутреннего пользования, предоставленному Отделом окружающей среды ЕЭК и озаглавленному "Стратегический документ 5. Конвенции" ("Strategy document 5 Conventions").

пределами региона ЕЭК будет и Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Конвенция Эспо). Предоставляемый на глобальном уровне доступ к инструментам ЕЭК обуславливает рост нагрузки, которая ложится на секретариат и требует от него решения непростой задачи по мобилизации дополнительного персонала в рамках финансируемого за счет регулярного бюджета штата.

183. Не все региональные комиссии имеют такой же впечатляющий опыт решения проблем, связанных с влиянием деятельности в целях развития на экосистемы их регионов. Поэтому было бы полезно воспользоваться примером того, как ЕЭК и Экономическая комиссия для Латинской Америки и Карибского бассейна используют стратегические управленческие подходы и общие инструменты в целях достижения прогресса в области нормотворчества.

184. В то же время многие региональные комиссии развивают региональное сотрудничество и партнерские отношения в области окружающей среды в рамках устойчивого развития, часто на основе не имеющих юридической силы обязательств, так называемого "мягкого" права. Они разработали ряд годовых планов совместных действий, принятых на конференции конвенций или на региональных подготовительных конвенциях на уровне министров в рамках подготовки к Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию. При этом они продемонстрировали свои достаточно эффективные возможности по мобилизации региональных органов управления в области окружающей среды. Взаимозависимость защиты окружающей среды и устойчивого развития наиболее очевидно проявляется в том, как согласованно поднимаются на межотраслевом уровне вопросы обеспечения устойчивости региональной экономики, одинаково присущие многим отраслям экономики, в частности транспорту, торговле, здравоохранению и санитарии, миграции, мобильности рабочей силы, развитию и рациональному использованию природных ресурсов, энергии, воздуха, водных ресурсов и ресурсов Мирового океана, а также лесоводству и землепользованию.

185. После Рио+20 региональные комиссии разработали совместные подходы с целью разработки региональных стратегий, нацеленных на укрепление устойчивого развития и участия в процессе достижения ЦРДТ⁹⁷ в период после 2015 года. По мнению инспекторов, системе Организации Объединенных Наций следует более эффективно взаимодействовать с региональными комиссиями, с тем чтобы более полно использовать их возможности по мобилизации на местах и их знания о потребностях регионов. Региональные комиссии также играют ключевую роль по обеспечению участия других заинтересованных сторон, имеющих вес на региональном и страновом уровне, но не входящих в систему (региональных банков, интеграционных структур, торговых соглашений). Это важнейший фактор, позволяющий укрепить глобальное экологическое руководство и обеспечить необходимое для него участие всех заинтересованных субъектов в разработке путей достижения устойчивого роста.

186. Например, целый ряд организаций, базирующихся в Риме, такие как ФАО, ВПП и МФСР, осуществляют целый комплекс разных видов природоохранной деятельности и имеют активные представительства на местах. В своей оперативной деятельности они используют в целях обеспечения соблюдения правил экологической и социальной защиты уникальные процедуры, основанные на не имеющих юридической силы соглашениях о соблюдении в добровольном порядке государственными и отраслевыми заинтересованными сторонами согла-

⁹⁷ См. www.regionalcommissions.org/RCSandPost2015.pdf.

сованных руководящих и иных принципов. ФАО является не только организацией, специализирующейся в области сельскохозяйственного развития, но и регулирующим органом в области рационального использования сельскохозяйственных ресурсов и природопользования. Глобальный механизм КБО ООН обеспечивает связь между различными донорами и играет ведущую роль в координации поступающего от них финансирования. В зависимости от того, насколько точно будет определена исполняемая этими учреждениями работа и их взаимодействие с устойчивым развитием, масштаб ресурсов, используемых ими на нормативном и оперативном уровне в экологическом секторе, может оказаться весьма значительным.

187. Таким образом образуется новое измерение, в рамках которого можно было бы рассмотреть новый тип таксономии и типологии применительно к МЭР, опирающемуся на "мягкое" право и общественные сети и учреждения.

188. Многие специализированные организации и фонды и программы Организации Объединенных Наций тесно сотрудничают с региональными комиссиями на местном уровне и наращивают оказываемую им поддержку, согласовывая свою помощь с региональными отделениями ЮНЕП и СГООН в целях увеличения консультативного природоохранного потенциала служб координаторов-резидентов Организации Объединенных Наций. Благодаря этому в принимающих странах получит свое усиленное развитие разработка природоохранной политики, основанной на реализации МПС и "мягком" праве.

189. На страновом уровне МФСР и ВПП обладают достаточным потенциалом для участия в процессах ОСО/ЮНДАФ; не менее хорошо оснащены и местные структуры ФАО. Они играют ключевую роль в развитии потенциала для осуществления экологических оценок на местах. Как уже говорилось выше, **желательно, чтобы работающие в их отделениях на местах эксперты в области охраны природы активизировали по договоренности с региональными отделениями ЮНЕП свою поддержку СГООН в целях развития потенциала для осуществления экологических оценок служб координаторов-резидентов Организации Объединенных Наций (см. рекомендацию 12 b) выше).** Это будет способствовать более эффективной разработке в принимающих странах природоохранной политики, основанной на МПС и "мягком" праве.

190. Инспекторы считают, что при осуществлении решения 27/2 Совета управляющих ЮНЕП следует активнее сотрудничать с СГООН при взаимодействии с ПРООН, другими фондами и программами Организации Объединенных Наций и специализированными учреждениями, имеющими присутствие на местах, а также разрабатывать практические договоренности со структурами, способными выполнять функции секретариатов региональных экологических форумов на уровне министров, и выстраивать региональные структуры экологического руководства, опирающиеся на единое общее понимание институциональных рамок устойчивого развития во всех СГООН.

С. Финансовое обеспечение и финансирование

191. Финансовое обеспечение и финансирование природоохранной деятельности – это область в рамках системы, которая нуждается в серьезных корректировках. Инспекторы просили все участвующие организации и многосторонние конвенции представить подробные отчеты, однако получить их в должном виде не представилось возможным из-за отсутствия устоявшихся согласованных процедур оценки и расчета ресурсов, выделяемых в области окружающей среды.

Во многих организациях, за исключением ЮНЕП и МПС, природоохранная деятельность рассматривается как один из многих видов деятельности, ей не уделяется особое внимание и нет какого-то специального учетного механизма для отслеживания и отчетности по всем выделяемым ресурсам и затратам.

192. На данный момент не существует надежного источника данных и информации, используя который система Организации Объединенных Наций могла бы вести консолидированные учет и отчетность по ресурсам, выделяемым на один из трех компонентов устойчивого развития. Как показано в приложении IV, многие организации подтверждают, что участвуют в деятельности в скольких-то из 26 областей, обозначенных в пункте 88 документа "Будущее, которого мы хотим", на разных этапах цепочки создания ценности при достижении устойчивого развития. Система нуждается в достаточно надежных и полных данных и информации, благодаря которым она смогла бы улучшить отчетность и увеличить транспарентность в процессе использования ресурсов, используя их как средство, позволяющее оценивать достигнутое на пути к устойчивому развитию и возможности экономии средств путем исключения дублирования, а также повышать эффективность планирования и управления, ориентированного на конкретные результаты, в области природоохранной деятельности.

Финансовое обеспечение Глобального экологического фонда и концепция дополнительных расходов.

193. Принятая за основу созданного в 1991 году финансового механизма для осуществления Монреальского протокола концепция дополнительных расходов претерпела с тех пор существенные изменения⁹⁸.

194. На прошедшей в 1992 году Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию были приняты Повестка дня на XXI век и Рио-де-Жанейрская декларация по окружающей среде и развитию, в которых были расписаны контрольные меры предосторожности, основанные на научных оценках; общие, но различные обязанности по защите глобальной окружающей среды; покрытие дополнительных расходов⁹⁹ на контрольные меры со стороны международного сообщества. Многие Рио-де-Жанейрские принципы имели в своей основе положения Монреальского протокола, принятого в 1989 году.

195. На концепцию дополнительных расходов опирались и финансовые механизмы рيو-де-жанейрских и иных конвенций. Она являлась неотъемлемым элементом системы финансового обеспечения ГЭФ, но в то же время ни МПС, ни другим заинтересованным сторонам не предлагалось никаких рекомендаций относительно того, как им на этой основе разрабатывать свои предложения. В процессе собеседований с представителями ГЭФ в Вашингтоне группу, проводившую настоящий обзор, ознакомили с тем, как концепция постепенно превратилась в концепцию "расчета дополнительного расхода"¹⁰⁰, используемую при определении и обозначении целей разрабатываемых проектов. В этом но-

⁹⁸ См. www.multilateralfund.org/Our%20Work/policy/Shared%20Documents/2.%20Policy71-ChapterI.pdf.

⁹⁹ Сумма, на которую увеличиваются расходы в результате осуществления дополнительной природоохранной меры.

¹⁰⁰ В июне 2007 года Совет ГЭФ утвердил оперативные руководящие принципы применения принципа дополнительных расходов (GEF/C.31/12) в качестве основы для упрощенной иллюстрации "традиционного" бизнес-плана, т.е. расчета дополнительных расходов, в стратегиях и совместном финансировании приоритетных областей.

вом виде концепция отражает, какая выгода может быть получена по сравнению с результатом, заложенным в традиционном, без участия ГЭФ бизнес-плане (только в случаях местного и национального участия), в случае, если ГЭФ примет участие в проекте и выделит на него финансирование. Таким образом устраняются сложности, связанные с использованием абсолютных показателей прибавленной стоимости по сравнению с базовыми показателями. Появляется возможность измерить относительный прирост глобальной экологической выгоды, получаемый благодаря выделению дополнительных ресурсов ГЭФ (т.е. благодаря обязательству принять меры в отношении возникшей экологической проблемы), по сравнению с теми результатами, которые были бы получены при исполнении традиционного бизнес-плана.

196. ГЭФ будет играть ключевую роль в качестве предусмотренного в тексте Минаматской конвенции по ртути элемента финансового механизма ее осуществления. На прошедшем недавно дипломатическом совещании по вопросу Конвенции представители ГЭФ обсуждали эту роль фонда, в частности в плане предоставления финансовой и технической поддержки развивающимся странам и странам с переходной экономикой¹⁰¹.

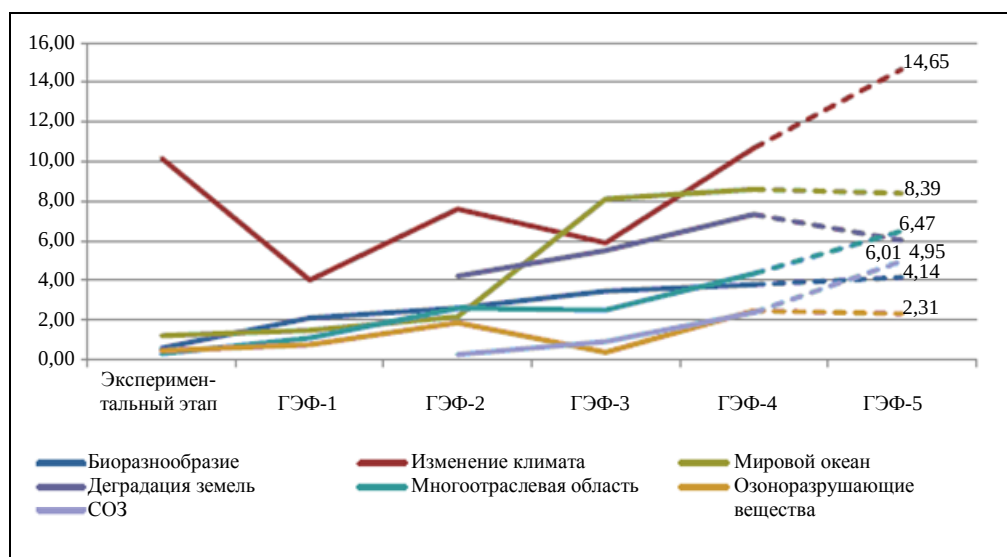
197. В ГЭФ выработана система поддержки директивного процесса при распределении ресурсов. Для процесса пятого пополнения средств определены три центральные области: биоразнообразие, изменение климата и деградация земель (в соответствии с тремя рيو-де-жанейрскими конвенциями). ГЭФ распределил 849,6 млн. долл. США в 2010 году и 827,7 млн. долл. США в 2011 году, оказав содействие мобилизации значительных финансовых ресурсов на создание потенциала и инвестиции, а также на совместное финансирование в приоритетных стратегических областях.

198. В следующей ниже диаграмме отражены изменения коэффициента совместного финансирования на вложенный доллар в шести основных областях во время очередных процессов пополнения ГЭФ:

¹⁰¹ См. www.thegef.org/gef/node/9968.

Диаграмма 2

Динамика изменения заявленного совместного финансирования в соотношении х : 1 по сравнению с грантами Глобального экологического фонда с разбивкой по секторам деятельности



Источник: Performance of the GEF, OPS5 Technical Document 7 (March 2013), fig. 5, p. 13. Онлайн по адресу: www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/EO/TD7_Performance%20of%20the%20GEF.pdf.

199. Тем не менее, несмотря на уже предпринятые усилия, ГЭФ по-прежнему сталкивается с критическим спросом со стороны КС тех МПС, для которых он исполняет функцию финансового механизма. Гранты и другие формы льготного финансирования, предоставляемого через ГЭФ, должны согласовываться с критериями отбора, которые устанавливают конференции Сторон каждой конвенции. Раз за разом поднимается вопрос о дополняемости, предсказуемости и транспарентности, которые должны быть присущи финансированию, выделяемому на нужды МПС. Указывалось на отсутствие ясного представления о концепции совместного финансирования и ее применении в проектах и программах Глобального экологического фонда¹⁰². Также присутствует озабоченность в связи со все большим разнообразием требующих обеспечения финансовых потребностей, начиная с дополнительных расходов на осуществление таких первичных контрольных мер по смягчению экологических последствий как контроль за выбросами веществ, и заканчивая расходами в таких областях, как, например, адаптация к экологическим последствиям, нормативная политика и финансовое обеспечение мер по созданию потенциала, оперативные расходы и транзакционные издержки.

200. Как уже упоминалось в предыдущем докладе ОИГ об экологическом руководстве, применение концепции финансового обеспечения дополнительных расходов в системе Монреальского протокола сделало возможным эффективное выделение средств на поэтапное прекращение производства и использования около 96 озоноразрушающих веществ в соответствии с целями количественного сокращения и согласованным графиком сроков исполнения. Все Стороны Протокола договорились соблюдать взятые на себя обязательства в отношении сокращения общих, но разных выбросов. Все контролируемые озоноразрушаю-

¹⁰² Решение 6/CP.19 РККООН.

щие вещества определяются на основе научных оценок независимых технических групп. Контрольные меры определяются руководящими принципами, утверждаемыми на межправительственном уровне, и финансируются за счет грантов Многостороннего фонда по сметам расходов, составленных с использованием подробных перечней критериев определения дополнительных расходов и конкретных примеров в качестве их иллюстрации. С момента своего создания в 1991 году Фонд выделил 3,2 млрд. долл. США на мероприятия, позволившие обеспечить вывод из обращения 463 265 т ОРП (условных единиц озоноразрушающего потенциала) или 98% озоноразрушающих веществ¹⁰³, благодаря чему удалось вовремя предотвратить истощение озонового слоя и спасти человеческие жизни¹⁰⁴.

201. Кроме этого, поскольку большинство озоноразрушающих газов сами являются мощными парниковыми газами, экологические выгоды, полученные за счет мер, предпринятых Сторонами Монреальского протокола для их выведения из обращения, сохраняют свою ценность до сих пор. Более конкретно, достигнутое в процессе реализации Протокола сокращение ежегодного объема выбросов позволяет избежать выброса примерно 10 Гт эквивалента диоксида углерода в год, что примерно в пять раз превышает целевой показатель сокращения выбросов для первого договорного периода (2008–2012 годы) Киотского протокола¹⁰⁵.

202. Внедрение общих процедур для принятия руководящих принципов и методик в отношениях между КС и финансовыми механизмами позволило бы упростить этот процесс и сделать его более понятным, а также предоставило бы секретариатам МПС, в первую очередь малым структурам этого типа, возможность организации доступа их Сторон к данному типу финансового обеспечения. Инспекторы считают, что ЮНЕП следует взять на себя роль ведущего в области разработки общей методики с целью облегчить Сторонам МПС доступ к финансовому обеспечению с участием ГЭФ.

203. Инспекторы также напоминают, что в Повестке дня на XXI век и принятой следом за ней резолюции 47/191 Генеральной Ассамблеи предусматривается участие Комиссии по устойчивому развитию (предшественник ПФВУ) в анализе адекватности финансовых средств и механизмов защиты окружающей среды и достижения устойчивого развития, согласованных в Повестке дня на XXI век¹⁰⁶. Таким образом предусматривался анализ адекватности дополнительных финансовых ресурсов, выделяемых развивающимся странам, в частности на покрытие согласованных дополнительных расходов МПС, и его оформление в форме регулярного доклада Генерального секретаря. В своем предыдущем докладе ОИГ рекомендовала проведение такого анализа¹⁰⁷.

¹⁰³ UNEP, "Achievements in Stratospheric Ozone Protection", p. 12 онлайн по адресу http://ozone.unep.org/new_site/en/Information/Information_Kit/UNEP-MP_Achievements_in_Stratospheric_Oz.pdf.

¹⁰⁴ Перечень базы данных утвержденных проектов (на декабрь 2013 года), секретариат Фонда.

¹⁰⁵ UNEP, "Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer – 2012: a success in the making", p. 10. Онлайн по адресу http://ozone.unep.org/new_site/en/Information/Information_Kit/Success_in_the_making_2012.pdf.

¹⁰⁶ Agenda 21 (A/CONF.151/26/Rev.1 (Vol. I) and Corr.1), para. 1.4; General Assembly resolution 47/191, paras. 3 (e) and 15. См. также Plan of Implementation of the World Summit on Sustainable Development (A/CONF.199/20 and Corr.1), para. 152.

¹⁰⁷ JIU/REP/2008/3, рекомендации 8 и 9.

204. Инспекторы вновь предлагают рекомендации 8 и 9, сформулированные в предыдущем докладе и адресованные соответственно Генеральному секретарю и Генеральной Ассамблее, с призывом проанализировать адекватность и эффективность финансирования дополнительных расходов, уделяя основное внимание концепции дополнительных расходов, а также уточнить эту концепцию.

D. Административные услуги, предоставляемые многосторонним природоохранным соглашениям

205. В своем предыдущем докладе (2008 год), посвященном МЭР, ОИГ уже обращала внимание на сложность рабочих процедур, используемых при оказании административных услуг МПС. ОИГ в этой связи рекомендовала¹⁰⁸:

- разработать систему делегирования и распределения полномочий между различными структурами: Генеральным секретарем, ЮНОН, ЮНОГ, ЮНЕП и МПС;
- разработать четкое соглашение об обслуживании, определяющее объем и характер услуг, оказываемых ЮНОН и ЮНОГ соответствующим МПС;
- провести анализ практики в отношении набора сотрудников и предложить меры по улучшению кадровой ситуации и географического распределения персонала в секретариатах МПС;
- вести учет фактических затрат и на его основе повысить прозрачность данных прогнозирования и исполнения расходов на поддержку программ, согласно которым Организация Объединенных Наций и ЮНЕП выставляют счета для покрытия расходов на поддержку программ МПС, а также объединить все расходы на обслуживание программ в единый бюджет оказания административных услуг МПС (см. пункт 226 ниже).

206. Анализ собеседований и ответов на вопросы в разосланных анкетах показывает, что в этой области заметного прогресса достигнуто не было. Так, например, было отложено заключение и/или перезаключение меморандумов о взаимопонимании между ЮНЕП и некоторыми находящимися под ее управлением МПС. В составе персонала по-прежнему недостаточно представлены сотрудники из развивающихся стран. Несмотря на неоднократные выражения озабоченности со стороны государств-членов, так и не решен вопрос **полной** прозрачности использования средств в рамках расходов на поддержание программ, в отчетности по-прежнему нет достаточно подробных определений конкретных должностных обязанностей. В связи с этим **инспекторы оставляют в силе все те свои предыдущие рекомендации, которые еще не были приняты и/или осуществлены.**

1. Роль Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде в управлении многосторонними природоохранными соглашениями

207. Как было указано в предыдущем докладе, с 1990-х годов по 2008 год должность Директора-исполнителя ЮНЕП занимал по совместительству Генеральный директор ЮНОН. В тот период он имел ранг Заместителя Генерального секретаря и являлся старшим среди руководителей остальных программ Ор-

¹⁰⁸ Ibid., рекомендации 10, 11 и 12.

ганизации Объединенных Наций со штаб-квартирой в Найроби (ЮНЕП и ООН-Хабитат). Директор-исполнитель и высшие должностные лица остальных структур помимо своих функций в соответствии с положениями документа ST/SGB/2009/3 также исполняют связанные с их должностями обязанности общего характера¹⁰⁹.

208. В тот период две главные руководящие должности занимало одно лицо. На первый взгляд казалось, что решения руководства по административным и бюджетным вопросам, возникавшим у обслуживаемых за пределами Найроби МПС, принимались оперативно и с большой гибкостью, но на деле путаница возникала такая, что уже трудно было понять, где проходит граница между этими двумя должностями. В какой-то момент нагрузка Директора-исполнителя ЮНЕП по основной работе возросла настолько, что дальнейшее совмещение стало невозможным. Невозможно было совместить и должности руководителей ЮНОН и ООН-Хабитат. Согласившись с этими соображениями, Генеральная Ассамблея учредила в 2011 году самостоятельную должность Генерального директора ЮНОН в ранге Заместителя Генерального секретаря.

209. В результате появилась возможность четко разграничить обязанности высших должностных лиц ЮНОН, ЮНЕП и ООН-Хабитат. По этому примеру реализованы синергетические связи не только между этими тремя руководителями, но и между их организациями в Найроби. ЮНОН оказывает ЮНЕП и ООН-Хабитат поддержку, обеспечивая институциональную и административную основу, опираясь на которую функционируют их штаб-квартиры в Найроби.

210. Однако эту консолидацию надлежит распространить и на некоторые другие структуры системы Организации Объединенных Наций в соответствии с положениями пункта 88 g) документа "Будущее, которого мы хотим". Услуги, которые ЮНОН оказывает не только ЮНЕП и ООН-Хабитат, но и другим заинтересованным МПС, должны быть зафиксированы в форме договоров об оказании услуг. И тем не менее до сих пор не внесены поправки в меморандумы о взаимопонимании и в административные договоренности об административных услугах и обслуживании программ, которые были ранее заключены между ЮНЕП и управляемыми ею МПС.

211. Каким образом ЮНОН и ЮНЕП могут обеспечить достаточно эффективное предоставление МПС административных услуг и обслуживание их программ? В момент принятия МПС Конференции их Сторон выбрали Организацию Объединенных Наций и/или ЮНЕП в качестве управляющего субъекта своих конвенций либо поставщика услуг в соответствии с правилами и нормативам Организации Объединенных Наций. Некоторые МПС теоретически, действительно, находятся "под управлением" ЮНЕП, но на деле сама ЮНЕП находится в свою очередь под управлением ЮНОН. Поэтому административные услуги ЮНЕП, оказываемые ею МПС, по факту предоставляются через ЮНОН либо, в некоторых случаях, через ЮНОГ.

212. В рамках мер по осуществлению рекомендации 10 ОИГ (JIU/REP/2008/3) Организация Объединенных Наций, ЮНЕП и КС/СС МПС приступили к переговорам о заключении между собой ряда новых меморандумов о взаимопонимании/административных договоренностей и соглашений об обслуживании, определяющих объем и характер услуг, с тем чтобы сформулировать и разграничить обязанности Организации Объединенных Наций/ЮНЕП и ЮНОН. Таким образом принятая ими рекомендация находится в процессе реализации.

¹⁰⁹ ST/SGB/2009/3 от 1 марта 2009 года.

213. В нынешних условиях вносить правку во все соответствующие положения действующих договоренностей, согласно которым ЮНЕП оказывает административную поддержку МПС, и заменять в них ЮНЕП на ЮНОН нецелесообразно. Можно принять такой *modus vivendi*, при котором ЮНЕП формально будет по-прежнему поставщиком административных услуг для МПС, а ЮНОН, являющееся на практике единственным поставщиком услуг в Найроби, будет оказывать административные услуги ЮНЕП, тем самым оказывая также на практике от ее имени административные услуги МПС. Инспекторам сообщили, что попыток предложить МПС заключить вместо существующих меморандумов о взаимопонимании по оказанию услуг новые меморандумы с ЮНОН не предпринималось.

214. Но зато Директором-исполнителем ЮНЕП и руководителями некоторых МПС (например, Исполнительным секретарем КБР) был согласован ряд специальных двухсторонних договоренностей о делегировании полномочий. Внимание инспекторов обратили на то, что эти новые административные договоренности фактически создают ситуацию, в которой ЮНОН будет администратором ЮНЕП, а ЮНЕП в свою очередь будет опосредованно исполнять административные управленческие функции в МПС, либо же МПС откажутся от делегирования своих полномочий. В результате могут возникнуть трудности с ясным пониманием того, кто кому делегирует полномочия.

215. Как сказал руководитель СИТЕС (см. пункт 122 выше), природоохранному сообществу может быть выгоднее освободить ЮНЕП от ее административных обязанностей, чтобы она смогла сосредоточиться на главном в своей работе, определяя стратегическое видение глобального экологического руководства. ЮНЕП не обязательно быть центром административной поддержки МПС, тем более что они могут получать услуги даже более высокого качества. В процессе обзора можно было убедиться, что, хотя по сравнению с 2008 годом ситуация и изменилась в лучшую сторону, ряд МПС по-прежнему считают, что услуги, которые они получают в рамках договоренностей об административном обслуживании от Организации Объединенных Наций или ЮНЕП, являются громоздкими и затянутыми процедурами, не всегда удовлетворяющими их потребности. РКИКООН составляет свой бюджет и финансовые отчеты сама и сама же представляет их непосредственно Конференции Сторон на рассмотрение. Услуги, предоставляемые либо штаб-квартирой Организации Объединенных Наций (это административно-правовые услуги и услуги омбудсмена), либо ЮНОГ (выдача паспортов ООН, услуги Комплексной системы управленческой информации (ИМИС), казначейские услуги и услуги по выдаче заработной платы), оказываются в рамках конкретных письменных соглашений, а платежи РКИКООН осуществляет за каждую услугу отдельно против выставляемых раз в году счетов. Услуги, оказываемые в рамках административных договоренностей, признаны удовлетворительными.

2. Реформа расходов на поддержку программ

216. Услуги по поддержке, оказываемые МПС, финансируются в соответствии с договоренностями о возмещении расходов на поддержку программ (РПП), согласно которым из бюджетов МПС удерживается стандартный процент. ЮНЕП и Организация Объединенных Наций удерживают 13%¹¹⁰, что соответствует

¹¹⁰ Были исключения из правила 13%, удерживаемых на возмещение РПП: с Многостороннего фонда для осуществления Монреальского протокола удерживали 13% его расходов на персонал, но их не удерживали с его ежегодных расходов на секретариат.

ставке, утвержденной Генеральной Ассамблеей¹¹¹ на основании замечаний Консультативного комитета по административным и бюджетным вопросам и его согласия с формулой возмещения, отраженной в решении 80/44 Совета управляющих Программы развития Организации Объединенных Наций от 27 июня 1980 года¹¹². Вслед за этим решением Генеральный секретарь выпустил ряд внутренних руководящих положений и инструкций по вопросу о создании, использовании целевых фондов, включая договоренности о РПП, и управлении ими¹¹³.

217. Инспекторы напоминают, что в предыдущем докладе были выявлены а) дублирование и отсутствие транспарентности при использовании ресурсов из резерва собственных оборотных средств и оперативного резерва МПС; б) отсутствие транспарентности в области услуг, реально оказываемых через механизм РПП; в) рост объема неизрасходованных активов на счетах крупных МПС и неодинаковое наличие средств РПП на счетах разных МПС (более подробно по этому вопросу см. пункт 130, JIU/REP/2008/3).

218. ЮНЕП сообщила инспекторам, что:

а) удерживаемые ЮНЕП/ЮНОН средства для покрытия расходов на поддержку используются для обеспечения:

- i) прямой административной поддержки, предназначенной для МПС;
- ii) опосредованной административной поддержки, предназначенной для МПС;

б) все ресурсы, образующиеся за счет расходов на поддержку программ всех целевых фондов ЮНЕП и МПС, ЮНЕП объединяет на специальном счету своего фонда РПП (ОТА). Из них МПС отчисляется 67% расходов на поддержание программ, образующихся за счет их деятельности, а остальные 33% удерживает ЮНЕП. Удержанный процент ЮНЕП объединяет с расходами на поддержание, образующимися за счет ее собственной деятельности; полученные таким образом сводные средства используются для оказания силами ЮНЕП и ЮНОН административных услуг МПС и целевым фондам ЮНЕП. Получить разбивку, позволяющую точно увидеть, как именно используется та часть средств, которую удерживают ЮНЕП/ЮНОН, на основе запрошенных данных не удалось.

219. Кроме того, инспекторам сообщили, что распределение РПП между ЮНЕП, ЮНОН и МПС носит сложный и нетранспарентный характер. МПС нередко обнаруживают остатки средств РПП на счетах в Найроби, и им эти средства после выставления требования возвращают. Точные доли при распределении разнятся. Согласно анализу, проделанному ЮНОН, около половины МПС и других природоохранных структур, управляемых ЮНЕП, получали две трети образовывавшихся средств РПП. Доли ЮНЕП и ЮНОН не зависят от объема услуг, оказанных МПС; ЮНЕП делает разовый платеж в пользу ЮНОН сразу за все оказанные услуги, независимо от того, были они предоставлены МПС или другим подразделениям ЮНЕП.

¹¹¹ Пункт 2, раздел V резолюции 35/217 Генеральной Ассамблеи от 17 декабря 1980 года.

¹¹² В своем докладе (A/35/544, para. 15) Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам сформулировал ряд замечаний, обосновывающих его заключения.

¹¹³ ST/AI/286.

220. Средства РПП, возвращенные некоторым органам МПС, в частности секретариату Многостороннего фонда, были использованы для создания должностей административных сотрудников вне основных бюджетов. Это означает, что значительная часть 13%, удерживаемых для покрытия расходов на поддержание программ, поступают в оборот задним числом, без всякой системы, в зависимости от того, найдут или не найдут поставщики услуг ЮНОГ и ЮНОН свободные остатки на счетах. Что касается РКИКООН, то там, согласно принятому Сторонами постановлению, административные должности финансируются за счет РПП организации, образующихся за счет получения средств на собственные накладные расходы по стандартной ставке, равняющейся 13% расходов на программы всех целевых фондов РКИКООН. Сметы расходов программы административных услуг, включая общесекретариатские оперативные расходы (затраты на набор сотрудников, затраты, связанные с увольнением сотрудников из организации, и медицинское страхование увольняющихся в связи с выходом на пенсию), а также внештатные должности, финансируемые за счет РПП и из основного бюджета, отражаются в двухгодичном бюджете РКИКООН. В двухгодичном периоде 2014–2015 годов объем средств, выделяемых на программу административных услуг, возрос по сравнению с двухгодичным периодом 2010–2011 годов на 5,9 млн. долл. США.

221. Такие центральные в РКИКООН услуги, как аудит, выплата заработной платы, капиталовложения, казначейство и административно-правовые услуги, представляются организацией Объединенных Наций и подлежат возмещению. РКИКООН выплачивает Организации Объединенных Наций 600 000 долл. США в год. В секретариате РКИКООН инспекторам сообщили, что за 15 лет управления счетами РПП проблем с предсказуемостью средств на счетах не возникало.

222. В результате тщательного изучения отчетов об исполнении бюджетов и отчетности управляемых Организацией Объединенных Наций или ЮНЕП МПС¹¹⁴ инспекторы установили, что эти структуры накапливали немалые остатки на счетах РПП. В каждой структуре все средства РПП объединялись на таких счетах, хотя самостоятельный учет и отчетность нередко ведутся в форме финансовых отчетов. В 2013 году два управляемых Организацией Объединенных Наций МПС – КБО ООН и РКИКООН – имели остатки, соответствовавшие 22,3% и 56,6% всех активов РПП соответственно. По состоянию на июнь 2013 года остаток на счету РКИКООН равнялся 16,6 млн. долл. США. Избыточные средства на уровне 16,1% образовались в 2012 году и у МПС, управляемых ЮНЕП, а вот у таких малых МПС как Роттердамская конвенция, наоборот, по бюджетной статье РПП образовался перерасход.

223. Уровень свободных остатков на счетах столь высок в первую очередь из-за требования иметь в соответствии с Положениями и правилами Организации Объединенных Наций¹¹⁵ в дополнение к резерву собственных оборотных средств еще и оперативные резервы.

¹¹⁴ См. приложение III.

¹¹⁵ В пункте 1, раздел III.A приложения к ST/AI/284 руководителям целевых фондов организации Объединенных Наций предписано иметь на счету оперативный резерв, равный 15% общей суммы запланированных на год расходов, для покрытия возможных убытков и непредвиденных затрат, включая любые пассивы в случае ликвидации; в разделе II.E приложения к ST/AI/286 руководителям предписано иметь оперативный резерв, равный 20% планируемых в течение года доходов по статье поддержки программ, для покрытия непредвиденных расходов и договорных издержек

224. По мнению ЮНОН, РПП следует распределять в зависимости от фактических услуг, предоставленных клиентам. Необходимо обеспечить справедливое распределение РПП независимо от величины сумм. Инспекторы считают такой подход разумным и полагают, что он позволит получить дополнительную экономию, повысить эффективность и более рационально перестроить административную структуру. Инспекторы также считают, что до тех пор, пока управление ресурсами РПП ведется на индивидуальной основе, в соответствии с существующими правилами и структурой, избежать образования свободных остатков и несправедливого распределения ресурсов РПП будет невозможно.

225. Европейский союз на ряде КС уже поднимал вопрос о возможном создании глобального административного центра обслуживания МПС, и этот вариант, действительно, мог бы способствовать сокращению расходов, согласованию рабочих процедур и упрощению административных механизмов. Благодаря ему можно было бы внедрить единые циклы и процедуры финансовых учета и отчетности; в настоящий момент совместимых между собой административных механизмов и процедур в разных МПС нет. Глобальная координация предоставляемых им услуг еще отнюдь не безупречна, ее можно совершенствовать. Возможности для улучшения можно было бы рассмотреть хотя бы лишь с целью достижения, насколько это вообще возможно и осуществимо, согласованности общих услуг, оказываемых структурам, физически расположенным в одной и той же точке (например, в Бонне).

226. Инспекторы считают, что рекомендации, перечисленные в пункте 190 выше, следует осуществлять с учетом изложенных замечаний и результатов исследования.

Е. Надзор

227. Общесистемный надзор за экологическим руководством в системе необходим. Так, например, относительно оценок организации – члены КСР считают, что они являются одним из основных стимулов, поощряющих общесистемную слаженность, и важным элементом наращивания транспарентности и подотчетности в различных областях деятельности в системе¹¹⁶. В резолюции 63/311 Генеральной Ассамблеи от 14 сентября 2009 года предпринята попытка создать независимый общесистемный механизм оценки, основывающийся на рекомендации Группы высокого уровня по вопросу о слаженности в системе ООН в области развития, гуманитарной помощи и окружающей среды¹¹⁷. Однако до практического создания подобного механизма, который был бы действенным в отношении охраны природы и устойчивого развития, еще далеко.

228. Несмотря на предпринятые с тех пор усилия, Генеральная Ассамблея не сумела создать независимый общесистемный механизм для оценки как нормативной, так и оперативной деятельности. Временный координационный механизм для проведения независимых общесистемных оценок, созданный Генеральным секретарем в 2013 году в соответствии с резолюцией 67/226 Генераль-

в случае неожиданного прекращения деятельности, финансируемой из внебюджетных источников.

¹¹⁶ CEB secretariat, Issues Note, Considerations for the Establishment of an Independent System-wide Evaluation Mechanism, 3 May 2011.

¹¹⁷ См. A/61/583.

ной Ассамблеи, предназначен только для оперативной деятельности по развитию системы Организации Объединенных Наций.

229. Что касается расследований, то единого межучрежденческого органа, наделенного этой функцией, нет¹¹⁸. Не было практически ни одной аудиторской проверки деятельности, осуществляемой в разных областях в масштабах всей системы. Насколько инспекторам известно, единственным случаем, когда были приглашены внешние аудиторы и им была поручена существенная задача, остается совместный отчет, подготовленный группой внешних аудиторов, проверявших помощь, оказанную Организацией Объединенных Наций после разрушительного цунами в Индийском океане¹¹⁹.

230. ОИГ осуществила несколько экологических обзоров, охвативших многие организации в области борьбы с опустыниванием со стороны КБО ООН и ее Глобального механизма; она также провела управленческий обзор МЭР и изучение экологического профиля организаций системы Организации Объединенных Наций. В 2014 году она проведет всеобъемлющий обзор финансирования деятельности в области изменения климата. **С учетом сказанного и в соответствии с положениями пункта 4, статьи 5 своего Устава Группа продолжит в должном порядке проведение независимых общесистемных инспекций, оценок и расследований, касающихся как нормативной, так и оперативной деятельности в системе Организации Объединенных Наций в области окружающей среды и устойчивого развития.**

231. В области окружающей среды нормативный надзор является для обеспечения экологического руководства условием *sine qua non*. В этом плане любой надзор должны иметь четко обозначенные стратегические рамки и согласованные цели внутри системы. В то же время, как уже указывалось раньше, положения и нормы, определяющие социальные и экологические гарантии, пока еще находятся в стадии разработки¹²⁰. Группа Организации Объединенных Наций по вопросам оценки еще не разработала норм и гарантий для применения в этой области так, как она это сделала в отношении других областей, например в руководящем документе "Интеграция прав человека и гендерного равенства в практике оценки: руководство ЮНЕГ" ("Integrating human rights and gender equality in evaluation – towards UNEG guidance")¹²¹.

232. Необходимо также учитывать, что общесистемный надзор приобретает смысл только тогда, когда существуют согласованные инструменты стратегического планирования, в которых обозначены общие цели и задачи, поставленные перед организациями. В принимавшихся в прошлом одна за другой программах действий, таких как Повестка дня для XXI века, Йоханнесбургский план выполнения решений и документ "Будущее, которого мы хотим", не хватает конкретики в определении механизма рационального использования ресурсов, необходимого для осуществления различных компонентов программ. И хотя со временем были созданы межправительственные механизмы по последующим действиям, призванные осуществлять обзор и оценку осуществления этих программ, им на рассмотрение не было представлено информации, основанной на

¹¹⁸ См. ОИГ, "Функция расследования в системе Организации Объединенных Наций" (JIU/REP/2011/7).

¹¹⁹ Panel of External Auditors of the United Nations, the Specialized Agencies and the International Atomic Energy Agency, "Observations and recommendations on the intervention of the United Nations, its funds, programmes and specialized agencies in the aftermath of the Indian Ocean tsunami of 26 December 2004" (2006).

¹²⁰ См. глава II, раздел D.2 выше.

¹²¹ Онлайн по адресу www.unevaluation.org/HRGE_Guidance.

фактах, необходимой им для принятия решений. В этой связи инспекторы отмечают достигнутую на Конференции Рио+20 договоренность, в соответствии с которой ЮНЕП уполномочена определять общесистемные стратегии в области окружающей среды, и ожидают исполнения этого мандата в отношении нормативной и оперативной деятельности.

Роль Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде

233. Что касается роли ЮНЕП, инспекторы с интересом отмечают происходящие в последнее время в этой организации процессы. 9 сентября 2013 года Директор-исполнитель ЮНЕП подписал меморандум о взаимопонимании с председателем Рабочей группы по экологическому аудиту Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ). В меморандуме обозначены следующие области сотрудничества между ЮНЕП и Рабочей группой ИНТОСАИ:

- продвижение практики экологического аудита в государственном секторе в целях совершенствования экологического руководства и верховенства права окружающей среды;
- продвижение аудита МПС и их использования в аудите экологических процессов, проводимом высшими органами контроля;
- наращивание потенциала, позволяющего аудиторам осуществлять в своих юрисдикциях и в соответствии со своими юридическими полномочиями проверку законности, транспарентности, подотчетности и эффективности использования государственных финансовых ресурсов в области окружающей среды.

234. Секретариат ЮНЕП проинформировал инспекторов, что он опубликовал в 2010 году начальное пособие для аудиторов по проверке хода осуществления МПС¹²², подготовленное совместно Отделом экологического права и природоохранных конвенций ЮНЕП и Рабочей группой по экологическому аудиту ИНТОСАИ.

235. Инспекторов также проинформировали, что это мероприятие явилось следствием одной из рекомендаций ОИГ, в которой содержался призыв к руководящему органу ЮНЕП усилить свои возможности для повышения эффективности МПС путем осуществления обзора того, как соблюдаются имеющие согласованную в многостороннем порядке обязательную силу нормы. Кроме того, инспекторы отметили, что в решении 27/9 Совета управляющих от февраля 2013 года, озаглавленном "Поддержка законности, руководства и права в интересах экологической стабильности" ("Advancing justice, governance and law for environmental sustainability"), Директору-исполнителю поручено возглавить действия системы Организации Объединенных Наций и поддержать национальные правительства с целью развития и установления верховенства закона, обращая особое внимание на внедрение на всех уровнях дополняющих друг друга методов руководства, включая предоставление доступа к информации, участие общественности, поддающиеся применению и исполнению законы, механизмы реализации и подотчетности, экологический аудит, урегулирование споров и т.д.

¹²² Можно ознакомиться онлайн по адресу www.unep.org/delc/Portals/119/audingmeas.pdf.

236. Руководство ПРООН сообщило инспекторам, что проведение экологического аудита на страновом уровне будет более эффективным, если его подкрепить сотрудничеством с другими учреждениями системы Организации Объединенных Наций, поскольку появится возможность воспользоваться их опытом в обеспечении политической согласованности, эффективности и ликвидации дублирования, как, например, при управлении портфелем проектов ПРООН в странах, делающих особый акцент на эффективном руководстве, наращивании потенциала и подотчетности механизмов на страновом уровне.

237. Пока еще рано судить о результатах, которых позволит достичь заключенное с ИНТОСАИ соглашение, но уже можно сказать, что оно явилось шагом вперед в направлении более эффективного надзора в области окружающей среды, и что оно может способствовать выявлению сильных и слабых сторон нынешнего механизма экологического руководства. Но при этом мандат ЮНЕП и ее возможности в области оценки ограничены и не достаточны для осуществления такой работы в масштабах всей системы.

238. Во-первых, не со всеми МПС у ЮНЕП есть прямые связи. Некоторые из них находятся под управлением Секретариата Организации Объединенных Наций или специализированных учреждений; Рамсарская конвенция вообще не входит в систему Организации Объединенных Наций. Подписание обыкновенного меморандума о взаимопонимании с ЮНЕП ни к чему не обязывает структуры, на которые не распространяются полномочия Программы.

239. Во-вторых, хотя служба по вопросам оценки ЮНЕП подотчетна напрямую Директору-исполнителю, административной и бюджетной автономии у нее нет. Она уполномочена осуществлять проверку всех проектов и программ ЮНЕП, включая и те, что финансируются за счет средств Фонда окружающей среды ЮНЕП и других внебюджетных источников Программы, но на секретариаты управляемых ЮНЕП МПС полномочия службы официально не распространяются.

240. В-третьих, ресурсы службы ограничены. В двухгодичный период 2014–2015 годов в ее штате будет числиться в общей сложности восемь сотрудников: всего три должности финансируются из регулярного бюджета Организации Объединенных Наций (одна категории Д-1, одна категории С-5 и еще одна это должность местного сотрудника), а остальные пять являются внебюджетными (из них С-4 – 1, С-3 – 1, С-2 – 1, и две должности местных сотрудников). Должность категории Д-1 добавлена совсем недавно при составлении бюджета на текущий двухгодичный период. Служба загружена работой и из-за ограниченных ресурсов вынуждена для удовлетворения нынешнего спроса на проведение оценок полагаться на услуги консультантов на краткосрочных договорах (в данный момент годовой объем работы службы равняется 60 оценкам на уровне проектов/программ/подпрограмм).

241. Служба по вопросам оценки взаимодействует с сектором проверки качества с целью информировать персонал о стандартах, позволяющих достичь высокого качества контроля за проектом на этапе осуществления программ. Она применяет положения и нормы Группы по вопросам оценки Организации Объединенных Наций, в соответствии с которыми все учреждения Организации Объединенных Наций должны разработать такую политику в области оценки, которая адаптировала бы общие нормы и положения к профилю их деятельности. В отношении секретариатов МПС, управляемых ЮНЕП, мандат службы по вопросам оценки в настоящий момент точно не определен и официальными решениями не подкреплен. Кроме того, вопрос финансового обеспечения сис-

тематической оценки деятельности находящихся под управлением ЮНЕП МПС пока не рассматривался.

242. Если бы перед службой была поставлена задача провести оценку деятельности находящегося под управлением ЮНЕП МПС, служба неизбежно столкнулась бы на начальном этапе с трудностями, связанными с необходимостью запрашивать разрешение и ждать утверждения круга ведения и опросных анкет; все это затягивает исполнение оценки. В то же время инспекторов проинформировали, что недавно служба совместно с секретариатом ФАО осуществила обзор договоренностей, заключенных в соответствии с "Решениями о синергетических связях" КС, о сотрудничестве и взаимодействии Базельской, Роттердамской и Стокгольмской конвенций¹²³. Эта работа была проделана по просьбе соответствующих КС, поручивших Директору-исполнителю ЮНЕП и Генеральному директору ФАО осуществить этот обзор, используя свои службы по вопросам оценки. Это успешно выполненное задание позволяет ЮНЕП извлечь необходимые уроки относительно того, как она может при содействии соответствующих служб по вопросам оценки создать общесистемный механизм для оценки синергетических связей в области окружающей среды в системе Организации Объединенных Наций.

243. Положения и нормы Группы по вопросам оценки Организации Объединенных Наций касаются в первую очередь не существа вопроса, а атрибутов функций и процессов оценки. Поэтому ЮНЕП предстоит разработать всеобъемлющий набор норм, положений и кодексов, которые будут служить критериями оценки деятельности в области окружающей среды. Нужная работа в этом направлении также ведется в настоящий момент в ГРП по вопросам экологической и социальной устойчивости. Эти нормы и кодексы содержатся в конвенциях, декларациях, регулирующих механизмах, соглашениях, руководящих принципах, кодексах рекомендуемой практики и других закладывающих нормативные основы инструментах на глобальном, региональном и национальном уровнях. Они могут принадлежать как к официальному законодательству, так и к "мягкому" праву, основанному на устоявшейся практике. Нормы и положения Группы по вопросам оценки Организации Объединенных Наций касаются функций и процессов оценки, в них не содержится конкретного руководства по процедуре проведения нормативной оценки структурами ЮНЕП. До сих пор Международное экологическое руководство не основывалось на всеобъемлющих процессах оценки. Ни Управление служб внутреннего надзора, ни служба по вопросам оценки ЮНЕП таких оценок не предлагали. Существует насущная потребность в срочной разработке методики и создании механизма оценки природоохранной деятельности в системе Организации Объединенных Наций.

Вклад Группы рационального природопользования в области надзора

244. Чтобы в полном объеме реализовать цели и намерения, зафиксированные в меморандуме о взаимопонимании, который Программа подписала с Рабочей группой по экологическому аудиту ИНТОСАИ, ЮНЕП необходимо организовать общесистемную координацию по данному вопросу в рамках ГРП, где осуществление меморандума выйдет на оперативный уровень и одновременно будут разработаны нормы, положения и руководящие принципы, необходимые для обеспечения экологической и социальной устойчивости, о которой шла речь выше.

¹²³ [www.unep.org/eou/Portals/52/Reports/Synergies% 20Decisions%20Review% 20Final_Report\(Feb2013\).pdf](http://www.unep.org/eou/Portals/52/Reports/Synergies%20Decisions%20Review%20Final_Report(Feb2013).pdf).

245. Как отмечалось в пункте 103 выше, в ГРП в последнее время велась работа по созданию механизма укрепления экологической и социальной устойчивости в рамках деятельности структур системы Организации Объединенных Наций. ОИГ с удовлетворением отметила прогресс, достигнутый в области общесистемной координации с целью определения и применения общих принципов и соблюдения минимальных требований, включая традиционные гарантии, т.е. нормы и положения экологической и социальной устойчивости на уровне управления и оперативной деятельности во всех организациях системы. Цель таких гарантий заключается в том, чтобы на самых ранних стадиях планирования предотвращать ненужный ущерб, причиняемый окружающей среде и людям, и смягчать его последствия. До тех пор, пока сохраняются соответствующие устоявшиеся нормы и положения, касающиеся экологической и социальной устойчивости, **ОИГ будет играть свою роль по оказанию помощи организациям системы Организации Объединенных Наций в обеспечении общесистемной подотчетности, используя с этой целью свои инспекции, оценки и расследования для анализа достигнутого прогресса и полученных результатов в планировании, управлении, координации и осуществлении их деятельности.**

246. Осуществление следующей рекомендации позволит укрепить транспарентность и подотчетность на основе ясных норм и положений общесистемного надзора.

Рекомендация 13

Директору-исполнителю ЮНЕП в его качестве Председателя ГРП следует обеспечить, чтобы ГРП разработала с учетом экологической специфики политику, положения и руководящие принципы, касающиеся оценки, с тем чтобы способствовать укреплению экологической и социальной устойчивости, благодаря которой Ассамблея Организации Объединенных Наций по окружающей среде получит надежные и актуальные общесистемные оценки природоохранной деятельности организаций, предназначенные для оказания помощи политическому форуму высокого уровня по устойчивому развитию в укреплении институциональных рамок устойчивого развития. Эти нормы, положения и руководящие принципы должны учитывать прогресс, достигнутый в разработке общесистемных природоохранных стратегий Организации Объединенных Наций в соответствии с призывом о их принятии, содержащимся в пункте 88 с) документа "Будущее, которого мы хотим" (приложение к резолюции 66/288 Генеральной Ассамблеи).

Приложение I

Перечень основных многосторонних природоохранных соглашений

<i>№</i>	<i>Тема</i>	<i>Секретариат</i>	<i>Число участников на 31 октября 2013 года</i>	<i>Дата принятия</i>
Атмосфера				
1	Венская конвенция об охране озонового слоя	ЮНЕП	197	1985
2	Монреальский протокол по веществам, разрушающим озоновый слой	ЮНЕП	197	1987
3	Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата (РКИКООН)	ООН	195	1992
4	Киотский протокол к РКИКООН	ООН	192	1997
Область биологического разнообразия				
5	Конвенция о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение главным образом в качестве местообитаний водоплавающих птиц (Рамсарская конвенция)	МСОП	168	1971
6	Конвенция о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения (СИТЕС)	ЮНЕП	178	1973
7	Конвенция о сохранении мигрирующих видов диких животных (СМВ)	ЮНЕП	119	1979
8	Конвенция о биологическом разнообразии (КБР)	ЮНЕП	193	1992
9	Картахенский протокол по биобезопасности к КБР	ЮНЕП	166	2000
10	Нагойский протокол регулирования доступа к генетическим ресурсам и совместного использования на справедливой и равной основе выгод от их применения к Конвенции о биологическом разнообразии (в силу еще не вступил)	ЮНЕП		2010
11	Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия	ЮНЕСКО	190	1972
12	Международный договор о растительных генетических ресурсах для производства продовольствия и ведения сельского хозяйства (МДРГР)	ФАО	128	3/11/2001
13	Международная конвенция о контроле судовых балластных вод и осадков и управлении ими	ИМО	38	2004

№	Тема	Секретариат	Число участников на 31 октября 2013 года	Дата принятия
Химические вещества и опасные отходы				
14	Базельская конвенция о контроле за транс- граничной перевозкой опасных отходов и их удалением	ЮНЕП	180	1989
15	Конвенция о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и о его уничтожении, принятая в Париже	Организация по запреще- нию химиче- ского оружия	189	1993
16	Роттердамская конвенция о процедуре предварительного обоснованного согласия в отношении отдельных опасных химиче- ских веществ и пестицидов в международ- ной торговле	ЮНЕП	153	1998
17	Стокгольмская конвенция о стойких органических загрязнителях	ЮНЕП	179	2001
18	Минаматская Конвенция по ртути*	ЮНЕП	0	2013
Земля				
19	Конвенция Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием в тех странах, которые испытывают серьезную засуху и/или опустынивание, особенно в Африке	ООН	195	1994
Ядерная область				
20	Договор о запрещении испытаний ядерно- го оружия в атмосфере, в космическом пространстве и под водой	ОДВЗЯИ**	155	1963
21	Договор о запрещении размещения на дне морей и океанов и в его недрах ядерного оружия и других видов оружия массового уничтожения	ОДВЗЯИ	94	1971
22	Конвенция об оперативном оповещении о ядерной аварии	МАГАТЭ	116	1986
23	Конвенция о помощи в случаях ядерных аварий и радиологических катастроф	МАГАТЭ	110	1986
24	Конвенция о ядерной безопасности	МАГАТЭ	76	1994
Морская среда				
25	Международная конвенция относительно вмешательства в открытом море в случаях аварий, приводящих к загрязнению нефтью (INTERVENTION)	ИМО	87	1969
	Протокол о вмешательстве в открытом море в случаях загрязнения веществами иными, чем нефть	ИМО	54	1973

<i>№</i>	<i>Тема</i>	<i>Секретариат</i>	<i>Число участников на 31 октября 2013 года</i>	<i>Дата принятия</i>
26	Протокол (заменяющий Конвенцию 1971 года) к Конвенции о создании Международного фонда для компенсации ущерба от загрязнения нефтью (Фонд) Поправка к протоколу (ограничение размеров компенсации)	ИМО	130	1992 2000
27	Конвенция по предотвращению загрязнения моря сбросами отходов и других материалов (Лондонская конвенция) Поправки к приложениям (сжигание в море отходов) Поправки к приложениям (перечень материалов и веществ)	ИМО	87 20	1972 1978 1980
28	Протокол 1996 года к Конвенции по предотвращению загрязнения моря сбросами отходов и других материалов, 1972 год	ИМО	44	1996
29	Международная конвенция по предупреждению загрязнения с судов 1973 года, измененная Протоколами 1978 и 1997 годов (МАРПОЛ) Приложение I с поправками Приложение II с поправками Приложение III с поправками Приложение IV с поправками Приложение V с поправками [Приложение VI с поправками]	ИМО	152 110 95 115 [12]	1973/78/97 1978 1978 1978 1978 1997
30	Международная конвенция по обеспечению готовности на случай загрязнения нефтью, борьбе с ним и сотрудничеству 1990 года (БЗНС)	ИМО	105	1990
31	Протокол по обеспечению готовности, реагированию и сотрудничеству при инцидентах, вызывающих загрязнение опасными и вредными веществами (Протокол БЗНС-ОВВ)	ИМО	33	2000
32	Международная конвенция о контроле за вредными противообрастающими системами на судах	ИМО	66	2001
33	Международная конвенция о контроле судовых балластных вод и осадков и управлении ими	ИМО	38	2004

№	Тема	Секретариат	Число участников на 31 октября 2013 года	Дата принятия
Морское право				
34	Конвенция Организации Объединенных Наций по морскому праву (КМПООН)	ООН	165	1982
35	Соглашение об осуществлении Части XI Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву (Соглашение об осуществлении Части XI)	ООН и Международная организация по морскому дну	145	1994
36	Соглашение об осуществлении положений Конвенции ООН по морскому праву от 10 декабря 1982 года, которые касаются сохранения трансграничных рыбных запасов и запасов далеко мигрирующих рыб и управления ими (Соглашение по рыбным запасам 1995 года)	ООН	81	1995
Конвенции Европейской экономической комиссии		Открыты для всех государств – членов Организации Объединенных Наций		
37	Конвенция о трансграничных последствиях промышленных аварий (ЕЭК ТППА)	ООН/ЕЭК	41	1992
38	Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (Водная конвенция ЕЭК)	ООН/ЕЭК	39	1992
39	Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция ЕЭК)	ООН/ЕЭК	46	1998
40	Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния (ЕЭК ТЗВБР)	ООН/ЕЭК	51	1979
41	Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (ЕЭК ОВОС)	ООН/ЕЭК	45	1991
Конвенции МОТ			Количество ратификаций на 28 февраля 2014 года	Дата вступления в силу
Номер, название и дата принятия конвенции Международной конференцией труда:				
42	№ 62 Конвенция 1937 года о технике безопасности в строительстве		30	1942
43	№ 115 Конвенция 1960 года о защите от радиации		50	1962
44	№ 136 Конвенция 1971 года о бензоле		38	1973

<i>№</i>	<i>Тема</i>	<i>Секретариат</i>	<i>Число участников на 31 октября 2013 года</i>	<i>Дата принятия</i>
45	№ 139 Конвенция 1974 года о профессиональных раковых заболеваниях		39	1976
46	№ 148 Конвенция 1977 года о производственной среде (загрязнение воздуха, шум и вибрация)		45	1979
47	№ 155 Конвенция 1981 года о безопасности и гигиене труда		62	1983
	Протокол 2002 года к Конвенции № 155 1981 года о безопасности и гигиене труда		9	2005
48	№ 161 Конвенция 1985 года о службах гигиены труда		31	1988
49	№ 162 Конвенция 1986 года об асбесте		35	1989
50	№ 167 Конвенция 1988 года о безопасности и гигиене труда в строительстве		24	1991
51	№ 170 Конвенция 1990 года о химических веществах		18	1993
52	№ 174 Конвенция 1993 года о предотвращении крупных промышленных аварий		18	1997
53	№ 176 Конвенция 1995 года о безопасности и гигиене труда на шахтах		28	1998
54	№ 184 Конвенция 2001 года о безопасности и гигиене труда в сельском хозяйстве		15	2003
55	№ 186 Конвенция 2006 года о труде в морском судоходстве (Конвенция ТМС)		56	2013
56	№ 187 Конвенция 2006 года об основах, содействующих безопасности и гигиене труда		29	2009
57	№ 188 Конвенция 2007 года о труде в рыболовном секторе		4	Не вступила в силу
Прочие				
58	Конвенция о дорожном движении (Женевская конвенция о дорожном движении)	ООН	95	1949
59	Приложение 16 к Конвенции о международной гражданской авиации			
60	Конвенция о международной ответственности за ущерб, причиненный космическими объектами	УВКП***	89	1971

Источники:

- 1–4, 8–10, 12–18, 34–36, 58: <http://treaties.un.org>
5: [www.ramsar.org/cda/en/ramsar-about-parties-parties/main/ramsar/1-36-123% 5E23808_4000_0](http://www.ramsar.org/cda/en/ramsar-about-parties-parties/main/ramsar/1-36-123%5E23808_4000_0)
6: www.cites.org/eng/disc/parties/index.php.
7: www.cms.int/en/parties-range-states.
11: www.unesco.org/eri/la/convention.asp?KO=13055&language=E&order=alpha.

19: www.unccd.int/en/about-the-convention/the-convention/Status-of-ratification/Pages/default.aspx.

20: www.nti.org/treaties-and-regimes/treaty-banning-nuclear-test-atmosphere-outer-space-and-under-water-partial-test-ban-treaty-ptbt/.

21: http://disarmament.un.org/treaties/t/sea_bed.

22–24: www.iaea.org/Publications/Documents.

25–33: IMO: Status of multilateral Conventions and instruments in respect of which the International Maritime Organization or its Secretary-General performs depositary or other functions.

37–41: www.unece.org/environmental-policy/treaties.html.

42–57: www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:1:0.

59: www.icao.int/secretariat/PostalHistory/annex_16_environmental_protection.htm.

60: www.oosa.unvienna.org/oosa/en/SpaceLaw/treatystatus/index.html.

* На пятой сессии Межправительственного комитета для ведения переговоров по подготовке имеющего обязательную юридическую силу глобального документа по ртути, отрывшейся 19 января 2013 года, представители 137 правительств достигли договоренность о проекте текста Минаматской Конвенции по ртути. Конвенция была открыта для подписания 10 октября 2013 года, и по состоянию на 31 октября 2013 года ее подписали 92 стороны.

** Подготовительная комиссия Организации Договора о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний

*** Управление ООН по вопросам космического пространства.

Приложение II

Финансовые ресурсы, имеющиеся в распоряжении системы Организации Объединенных Наций и многосторонних природоохранных соглашений для ведения природоохранной деятельности в 2006–2013 годах

(в долл. США)

Примечание: Приведенные в таблице данные взяты из заполненных анкет.

	2006–2007 годы		2008–2009 годы		2010–2011 годы		2012–2013 годы	
	Общая сумма регулярного бюджета и основных средств*	2006–2007 годы Общая сумма дополнительного (неосновного) бюджета**	Общая сумма утвержденного регулярного бюджета и основных средств	2008–2009 годы Общая сумма дополнительного (неосновного) бюджета	Общая сумма утвержденного регулярного бюджета и основных средств	2010–2011 годы Общая сумма дополнительного (неосновного) бюджета	Общая сумма утвержденного регулярного бюджета и основных средств	2012–2013 годы Общая сумма дополнительного (неосновного) бюджета
ЧАСТЬ I: Участвующие организации								
ЮНЕП	12 000 000	272 800 000	12 000 000	292 900 000	12 777 000	433 725 000	12 777 000	461 243 000
МАГАТЭ	35 693 700	14 609 450	38 906 086	14 613 130	38 524 467	10 515 190	40 361 030	14 101 030
ЮНЕСКО	55 994 500	188 357 100	56 774 300	175 087 500	59 074 000	185 122 100	58 744 500	204 154 900
ВОЗ	36 799 000	53 613 000	32 736 000	97 720 000	30 200 000	84 200 000	32 507 000	54 318 000
ИКАО	3 280 000	–	3 247 912	–	4 373 907	–	5 649 387	–
ФАО	283 963 261	668 235 000	351 040 000	653 350 000	409 185 778	1 194 008 000	402 245 292	1 310 946 000
УВКБ ^a	–	–	–	–	23 957 228	–	46 763 638	–
ВМО	154 459 295	47 501 080	152 197 339	64 519 608	145 196 046	56 872 042	148 211 987	95 971 570
ПРООН	–	–	90 021 804	823 256 540	526 865 737	3 339 379 643	238 214 557	1 630 607 733***
ЮНИДО	13 034 010	1 675 700	12 683 580	52 526 512	13 254 900	89 125 202	13 889 000	54 187 521
ЮНЭЙДС	–	–	6 100	–	5 500	–	–	–
УНП ООН	–	–	–	–	–	–	–	600 00

^a Данные нужно толковать осторожно. Целевой показатель потребностей в энергии впервые выделен отдельной строкой в бюджете 2012 года. До этого показателя, связанные с энергопотреблением, проходили по разным статьям, и потом с трудом поддаются отслеживанию.

	2006–2007 годы		2008–2009 годы		2010–2011 годы		2012–2013 годы	
	Общая сумма регулярного бюджета и основных средств*	2006–2007 годы Общая сумма дополнительного (неосновного) бюджета**	Общая сумма утвержденного регулярного бюджета и основных средств	2008–2009 годы Общая сумма дополнительного (неосновного) бюджета	Общая сумма утвержденного регулярного бюджета и основных средств	2010–2011 годы Общая сумма дополнительного (неосновного) бюджета	Общая сумма утвержденного регулярного бюджета и основных средств	2012–2013 годы Общая сумма дополнительного (неосновного) бюджета
ИМО	2 750 000	10 340 000	данных за этот период нет	данных за этот период нет	2 510 000	11 770 000	2 000 000	5 200 000
ИТС		860 272		100 0437		1 131 154		2 404 418
ВПС					44 000			1 060 000
Конвенции ЕЭК^b								
ТППА	510 000	685 629	660 000	750 360	770 000	809 709	820 000	334 176***
Водная конвенция ЕЭК	810 000	1 050 227	930 000	2 056 930	1 160 000	4 624 750	1 230 000	3 292 350***
Орхусская конвенция	810 000	1 618 039	1 100 000	1 979 533	1 130 000	2 001 930	1 200 000	1 085 058***
ТЗВБР	1 680 000	1 827 972	1 940 000	1 454 165	1 870 000	1 790 931	1 980 000	3 254 937
ОВОС	510 000	468 600	660 000	501 121	700 000	785 791	750 000	346 745***
Часть II: Многосторонние природоохранные соглашения								
Базельская конвенция	8 380 137	16 523 866	8 452 151	8 062 800	9 584 990	5 915 000	9 344 500	10 488 886
Роттердамская конвенция	7 231 654	2 157 499	7 359 539	3 448 760	7 902 588	4 383 270	7 543 963	4 041 445
Стокгольмская конвенция	9 579 400	1 974 393	10 833 022	4 303 040	11 677 850	7 164 200	11 846 337	9 037 740
Конвенция о биологическом разнообразии	21 930 900	3 109 857	22 782 500	14 459 750	24 124 400	21 057 305	25 983 800	31 357 505
РКИКООН	40 286 693	20 990 112	41 172 068	15 186 803	44 200 099	24 154 170	48 511 181	33 020 024
КБО ООН	16 705 000	34 657 311	18 876 000	32 099 972	23 630 400	32 648 400	24 209 532	40 876 912
Картахенский протокол по биобезопасности ^c	44 493 700	3 214 900	4 719 900	2 618 950	5 478 700	3 045 193	6 024 700	2 858 618
Рамсарская конвенция	8 860 897	–	9 501 444	–	10 248 749	–	10 889 296	3 629 765
Венская конвенция	1 274 009	–	1 635 173	–	1 698 198	–	1 290 872	–
Секретариат Монреальского протокола	8 074 242	1 094 129	8 049 516	1 255 669	8 370 169	758 552	8 734 314	661 531
Многосторонний фонд для осуществления Монреаль- ского протокола	272 323 392	–	229 317 415	–	328 062 299	–	269 593 810	

	2006–2007 годы		2008–2009 годы		2010–2011 годы		2012–2013 годы	
	Общая сумма регулярного бюджета и основных средств*	2006–2007 годы Общая сумма дополнительного (неосновного) бюджета**	Общая сумма утвержденного регулярного бюджета и основных средств	2008–2009 годы Общая сумма дополнительного (неосновного) бюджета	Общая сумма утвержденного регулярного бюджета и основных средств	2010–2011 годы Общая сумма дополнительного (неосновного) бюджета	Общая сумма утвержденного регулярного бюджета и основных средств	2012–2013 годы Общая сумма дополнительного (неосновного) бюджета
Конвенция об охране все- мирного культурного и при- родного наследия	18 458 096	12 013 404	22 874 063	15 422 831	24 629 783	23 490 924	17 005 992	16 897 371 ^d
Конвенция о сохранении мигрирующих видов диких животных	5 312 253	2 441 142	6 104 004	3 151 159	6 508 295	5 369 964	6 131 670	3 171 617***
Конвенция Организации Объединенных Наций по морскому праву	7 712 500		9 895 800		8 850 600		9 086 000	
СИТЕС****	9 861 715	4 146 731	10 366 935	9 568 180	10 577 184	6 213 145	10 948 608	8 977 931

Примечание: Среди данных по МАГАТЭ, ИКАО, ВМО, Рамсарской конвенции и СМВ есть суммы, конвертированные из другой валюты. Использован обменный курс евро к долл. США 1:1,350.

* Основной бюджет образуется за счет регулярного бюджета (на основе оценки поступивших взносов) и внебюджетных основных средств, образующихся за счет **нецелевых** взносов.

** Неосновной бюджет формируется из добровольных **целевых** взносов.

*** Данные только за 2012 год.

**** Бюджетные циклы СИТЕС: 2006–2008 годы, 2009–2011 годы и 2012–2013 годы.

Не представили заполненные анкеты: БАПОР, МОТ, МСЭ, ВОИС и МДРГР/ФАО.

Заполненные анкеты получены, но без указания в них финансовых данных: Организация Объединенных Наций, КБООН, ЮНКТАД, ООН-Хабитат, ЮНИДО, ЮНОПС, структура ООН-Женщины, ВМО, ЮНФПА, ВТООН, ВПП, ДЭСВ, ЮНИСЕФ.

^c Бюджетные циклы КБР и Картахенского протокола: 2005–2006 годы, 2007–2008 годы, 2009–2010 годы, 2011–2012 годы, 2013–2014 годы.

^d Не включены расходы на полевых работах, составившие в целом 72 млн.

Таблица I

Меморандумные статьи: Участие ИМО, ЮНЕП, ПРООН, ЮНЕСКО, ЮНИДО, ФАО и ВОЗ в осуществлении МПС

	2006–2007 годы		2008–2009 годы		2010–2011 годы		2012–2013 годы	
	Общая сумма регулярного бюджета и основных средств*	2006–2007 годы Общая сумма дополнительного (неосновного) бюджета**	Общая сумма регулярного бюджета и основных средств	2008–2009 годы Общая сумма дополнительного (неосновного) бюджета	Общая сумма регулярного бюджета и основных средств	2010–2011 годы Общая сумма дополнительного (неосновного) бюджета	Общая сумма регулярного бюджета и основных средств	2012–2013 годы Общая сумма дополнительного (неосновного) бюджета
ПРООН:								
ГЭФ – КБР				147 540 000		152 750 000		77 980 000
ГЭФ – РКИК				113 610 000		118 630 000		67 460 000
ГЭФ – КБООН				16 390 000		16 970 000		8 660 000
Поддержка переговоров по РКИК			921 443	1 038 023	384 410	466 987	98 304	120 864
Многосторонний фонд для осуществления Монреальского протокола			0	73 207 520	0	66 906 561	0	35 826 485
ЮНИДО:								
Монреальский протокол по веществам, разрушающим озо- новый слой	4 322 460	1 274 900	4 832 470	38 041 010	4 543 800	41 810 246	4 567 280	45 046 797
Стокгольмская конвенция о стойких органических загряз- нителях	1 957 300	237 400	1 362 800	13 916 802	1 371 800	18 797 567	1 679 100	7 452 609
ИМО:								
Конвенции ИМО о защите морской окружающей среды (Конвенция ПОС 2001, Кон- венция УБВ 2004, Гонконгская конвенция, БЗНС-ОВВ, ЛК 1972, ЛК ПРОТ. 1996, МАРПОЛ 1973, МАРПОЛ ПРОТ., МАРПОЛ ПРОТ. 1997, БЗНС 1990)	2 750 000	10 340 000	данные отсут- ствуют	данные отсут- ствуют	2 510 000	11 770 000	2 000 000	5 200 000 (только за 2012 год)

	2006–2007 годы		2008–2009 годы		2010–2011 годы		2012–2013 годы	
	Общая сумма регулярного бюджета и основных средств*	2006–2007 годы Общая сумма дополнительного (неосновного) бюджета**	Общая сумма регулярного бюджета и основных средств	2008–2009 годы Общая сумма дополнительного (неосновного) бюджета	Общая сумма регулярного бюджета и основных средств	2010–2011 годы Общая сумма дополнительного (неосновного) бюджета	Общая сумма регулярного бюджета и основных средств	2012–2013 годы Общая сумма дополнительного (неосновного) бюджета
ВОЗ:								
Базельская конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением: Управление медицинскими отходами – Департамент ВСЗ (только в штаб-квартире)	0	57 000	0	194 600	0	249 900	0	227 500
Роттердамская конвенция о процедуре заблаговременного информированного согласия в международной торговле некоторыми видами опасных химических веществ и пестицидов или Стокгольмская конвенция о стойких органических загрязнителях: Международное регулирование химических веществ (СПМРХВ) ДДТ ртуть – природоохранный инжиниринг (только в штаб-квартире)	0	245 000	0	720 000	0	600 000	0	345 000

* Основной бюджет образуется за счет регулярного бюджета (на основе оценки поступивших взносов) и внебюджетных основных средств, образующихся за счет **нецелевых** взносов.

** Неосновной бюджет формируется из добровольных **целевых** взносов.

Приложение III

Расходы на поддержку программ многосторонних природоохранных соглашений, управляемых Организацией Объединенных Наций и ЮНЕП (2012 и 2013 годы)

<i>Исполнение вспомогательного бюджета целевых фондов управляемых Организацией Объединенных Наций МПС Консолидированные доходы и расходы на специальном счету расходов на поддержку программ</i>			
	<i>Всего, доходы</i>	<i>Всего, расходы</i>	<i>Остаток</i>
КБО ООН на 31 марта 2013 года* (в евро)	2 860 338	2 221 598	63 874
РКИКООН на 30 июня 2013 года (в долл. США)**	30 823 553	14 257 346	16 556 307***

Разбивка расходов РКИКООН:

Секретариатские расходы на персонал: 3 192 380

Секретариатские расходы, не связанные с персоналом: 10 811 611

Услуги, предоставленные Организацией Объединенных Наций: 2 476 306

* ICCD/COP(11)/8, table 10: Доходы и расходы на специальном счету расходов на поддержку программ.

** FCCC/SBI/2013/14, table 11: состояние специального счета расходов на поддержку программ.

*** Включает в себя оперативный резерв в размере 2 251 200 долл. США.

I. Исполнение вспомогательного бюджета целевых фондов управляемых ЮНЕП МПС в 2012 году: расходы на поддержку программ				
	<i>Всего, РПП, заложенные в бюджет, в долл. США</i>	<i>Расходы по статье РПП, в долл. США</i>	<i>Остаток</i>	<i>Источник</i>
Роттердамская конвенция RO	429 443	443 267	-13 824	UNEP/FAO/RC/COP.6/IMF/17, p. 7
RV	228 150	119 586	108 564	UNEP/FAO/RC/COP.6/INF/17, p. 15 (up to November 2012)
Стокгольмская конвенция SC	664 907	637 029	27 878	UNEP/POPS/COP.6/INF/38, p. 4
Стокгольмская конвенция SV	546 520	209 684	336 836	UNEP/POPS/COP.6/INF/38
Базельская конвенция BC	541 194	483 862	57 332	UNEP/CHW.11/INF/29, p. 3
BD	531 131	218 701	312 430	UNEP/CHW.11/INF/27, p. 17
Секретариат по озону/Венская конвенция VCL	83 184	56 637	26 547	UNEP/OzL.Pro.25/4/Add.1, p. 9
Секретариат по озону/Монреальский протокол MPL	566 105	517 691	48 414	UNEP/OzL.Pro.25/4/Add.1
Секретариат Многостороннего фонда для осуществления Монреальского протокола	451 634	432 031	19 603	UNEP/OzL.Pro/ExCom/71/60, annex I: 13%, удерживаемых на расходы по пер- соналу, включая расходы на персонал по поддержке программ. В указанные суммы не включены годовой бюджет и расходы в размере 500 000 долл. США на казначейские услуги, предоставляемые ЮНЕП.
СИТЕС основные средства	688 680	667 611	21 069	CoP16 Doc. 8.2 (Rev. 1), annex 1, p. 18
внебюджетные средства	477 106	344 955	132 151	CoP16 Doc. 8.2 (Rev. 1), annex 1, p. 18
КБР/все целевые фонды	3 721 104	3 358 837	362 267	Ref.: SCBD/RMCS/MR-H/80461
Итого	8 929 158	7 489 891	1 439 267	

II. Меморандумные статьи казначейских услуг, предоставляемых ЮНЕП Многостороннему фонду для осуществления Монреальского протокола			
	<i>Всего, заложенные в бюджет казначейские услуги, в долл. США</i>	<i>Расходы, казначейские услуги, в долл. США</i>	<i>Остаток</i>
Секретариат Многостороннего фонда для осуществления Монреальского протокола	500 000	500 000	0
ВСЕГО (I+II)	9 429 158	7 989 891	1 439 267

UNEP/OzL.Pro/ExCom/71/60, annex I:
 контрактные казначейские услуги пре-
 доставляются ЮНЕП UNEP.

Приложение IV

Результаты обзора ОИГ относительно вклада организаций системы ООН в областях деятельности* Рио+20 с разбивкой по семи этапам цепочки создания ценности для достижения устойчивого развития

* **Области деятельности** А, В1–В26 и С определены, исходя из положений раздела V "Будущего, которое мы хотим" (резолюция Генеральной ассамблеи 66/288, приложение), пункты 104–251. Область деятельности D добавлена ОИГ в силу ее уместности для вопросов экологического руководства.

Результаты основаны на информации, которую ОИГ получила, разослав в процессе исследования (март 2013 года – февраль 2014 года) анкеты с интересующими ее вопросами своим 28 организациям членам и 20 МПС. Заполненные анкеты были получены от 25 организаций-членов и 18 МПС.

Этапы цепочки создания ценности: В обзоре организациям и МПС было предложено указать вклад, вносимый ими в достижение устойчивого развития за счет их деятельности на различных этапах цепочки создания ценности с разбивкой по следующим областям деятельности:

а) Оценка состояния окружающей среды, б) разработка международной природоохранной политики, с) составление МПС, d) осуществление политики, е) оценка осуществления политики, f) обеспечение осуществления и g) вклад в достижение устойчивого развития.

Диаграмма 1 а) – Вклад структур системы Организации Объединенных Наций в области деятельности Рио+20 с разбивкой по этапам цепочки создания ценности. Показано абсолютное число участвующих организаций ОИГ, участвующих в деятельности в конкретной области на конкретном этапе (см. стр. 13 настоящего доклада).

Диаграмма 1 б). Вклад МПС в области деятельности Рио+20 в соответствии с этапами продвижения к устойчивому развитию

Диаграмма 1 с) – Здесь отображено количество УО и МПС, участвующих в отобранном ряде областей деятельности. Учитывались те УО и МПС, которые участвовали в каждой области деятельности как минимум на одном из этапов. Указаны абсолютные данные, которые можно сравнить с общим числом участвующих организаций (25) и МПС (18). Например: в области изменения климата принимают участие в деятельности 19 из 25 участвующих организаций и 11 из 22 МПС.

Диаграмма 1 d) – Здесь отображено число участвующих организаций и МПС, принимающих участие в отобранном ряде областей деятельности, с суммарным отображением их участия на всех этапах. Показатели принимающих участие МПС и участвующих организаций указаны в процентах на шкале 0–100%, на которой 100% соответствует общему числу представивших заполненные анкеты 25 участвующих организаций и 18 МПС.

Источник: Расчеты ОИГ на основе первичных данных, полученных в ходе исследования, включая сведения об участвующих организациях и МПС, представивших ответы; эти сведения содержатся в дополнительном документе, в который включены сведения общего порядка и данные, полученные в ходе исследования (**можно ознакомиться онлайн на веб-сайте ОИГ; см. Annex X**).

Респонденты:

- 25 участвующих организаций: организация Объединенных Наций (ДЭСВ), ЮНКТАД, МТЦ, УНП ООН, ЮНЕП, ООН-Хабитат, УВКБ, ПРООН, ЮНФПА, ЮНИСЕФ, ВПП, ООН-Женщины, региональные комиссии Организации Объединенных Наций, ЮНЭЙДС, ЮНОПС, ФАО, ЮНЕСКО, ИКАО, ВОЗ, ВПС, ВМО, ИМО, ЮНИДО, ВТООН и МАГАТЭ.
- 18 МПС: КБО ООН, РККОООН, КБР, Рамсарская конвенция, СИТЕС, СМВ, КМПООН, Орхусская конвенция, ОВОС, ТЗВБР, ТППА, Водная конвенция ЕЭК, Минаматская конвенция, Базельская конвенция, Роттердамская конвенция, Стокгольмская конвенция, Конвенция о мировом наследии, Венская конвенция и Монреальский протокол.

Диаграмма 1 б)

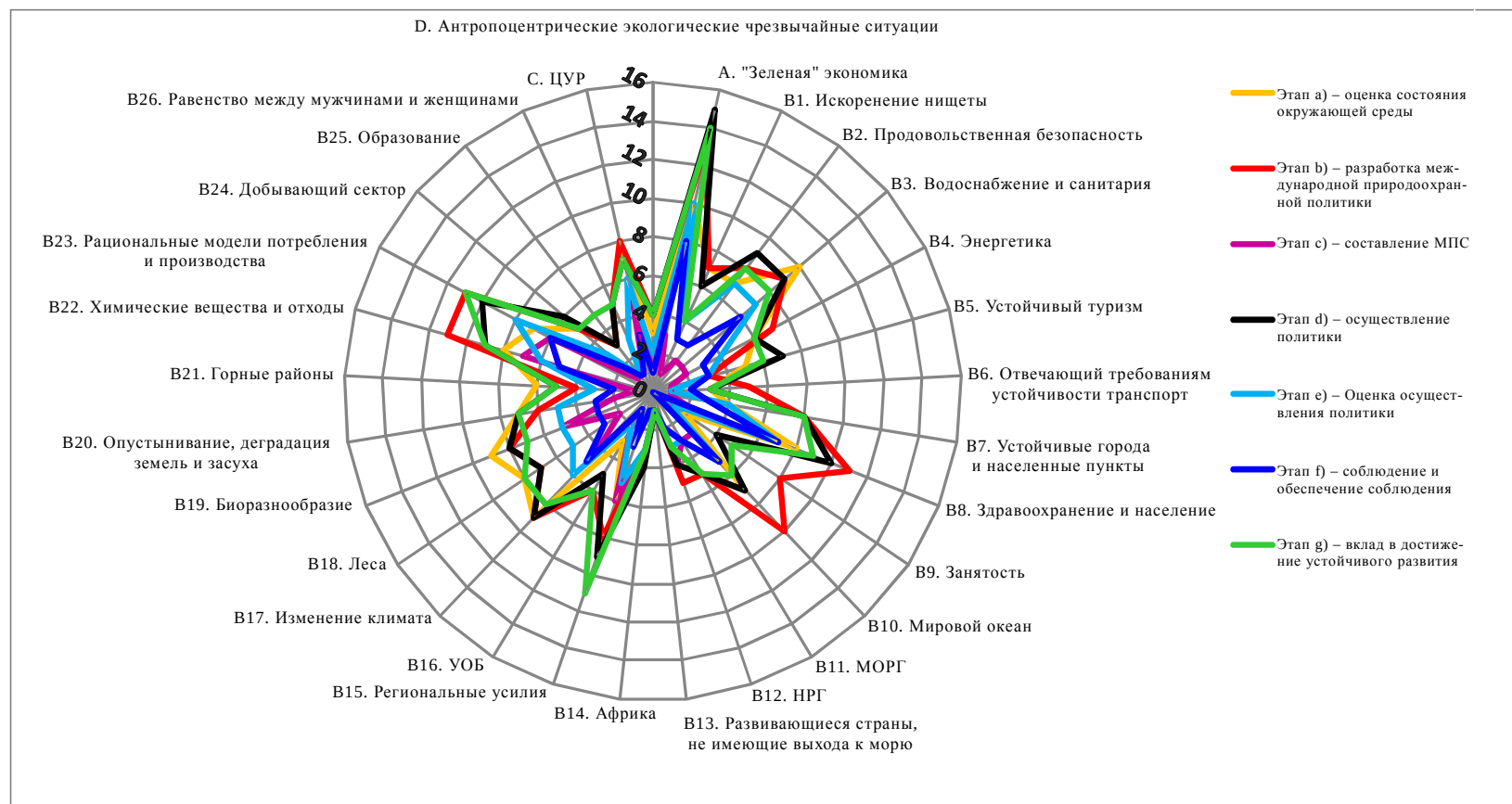
Вклад МПС в области деятельности Рио+20 в соответствии с этапами продвижения к устойчивому развитию

Диаграмма 1 с)

Число участвующих организаций ОИГ и МПС, принимающих участие в деятельности с разбивкой по конкретным областям

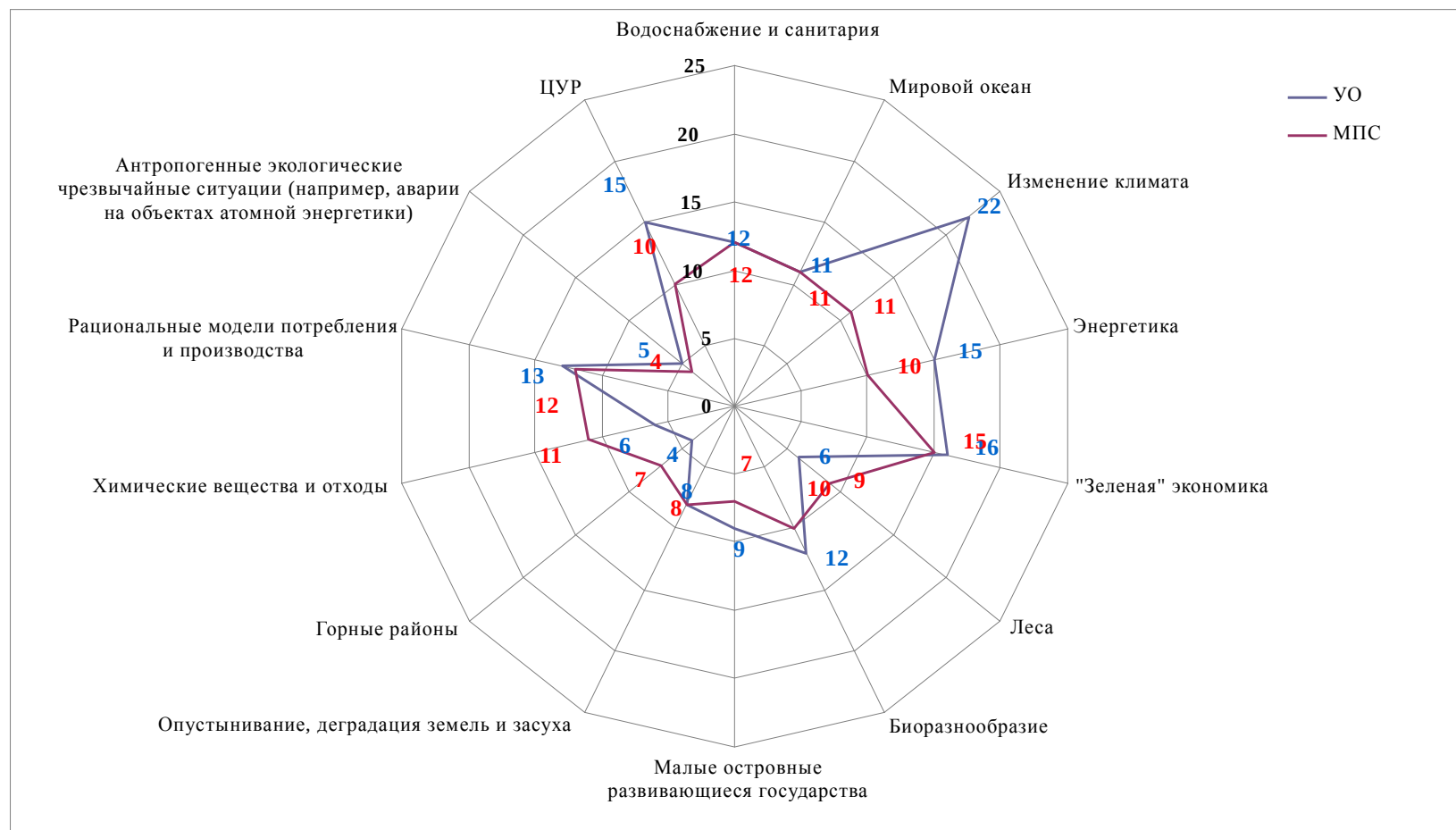
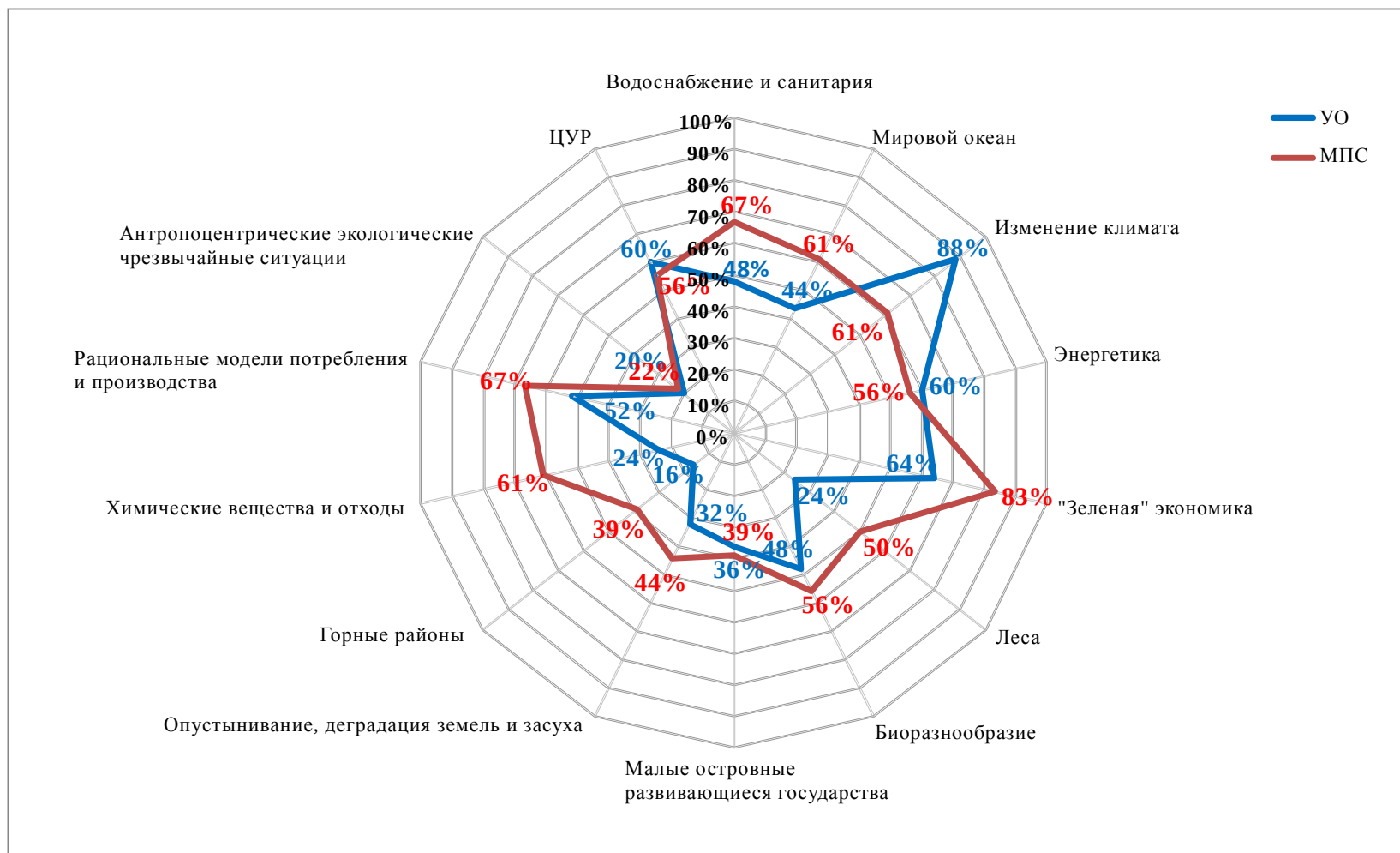


Диаграмма 1 d)

Доля участвующих организаций ОИГ и МПС, принимающих участие в конкретных областях деятельности



Приложение V

Статистические данные Организации экономического сотрудничества и развития о финансовой помощи для природоохранной деятельности общего порядка и с разбивкой по рيو-де-жанейским маркерам (2006–2012 годы) (в млн. долл. США)

Таблица 1

Финансовая помощь (валютные ассигнования) на природоохранную деятельность общего порядка с разбивкой по ее секторам
(в млн. долл. США)

410: IV .1. Секторы защиты окружающей среды в целом	Помощь, полученная развивающимися странами в рамках поддержки секторов природоохранной деятельности в целом (2006–2012 годы)																				
	2006			2007			2008			2009			2010			2011			2012		
	Страны – члены КСР	Многосторонняя помощь	Всего от всех доноров	Страны – члены КСР	Многосторонняя помощь	Всего от всех доноров	Страны – члены КСР	Многосторонняя помощь	Всего от всех доноров	Страны – члены КСР	Многосторонняя помощь	Всего от всех доноров	Страны – члены КСР	Многосторонняя помощь	Всего от всех доноров	Страны – члены КСР	Многосторонняя помощь	Всего от всех доноров	Страны – члены КСР	Многосторонняя помощь	Всего от всех доноров
41010: Природоохранная политика и администра- тивное управление	763,1	355,4	1 118,5	946,7	396,3	1 343,1	1 679,7	521,2	2 200,9	2 019,8	681,5	2 701,3	2 656,1	708,3	3 388,8	2 202,5	707,1	2 920,2	1 988,2	897,3	2 894,1
41020: Защита биосферы	133,7	2,0	135,8	220,3	17,1	237,4	223,7	15,1	238,8	320,8	13,7	334,5	737,1	22,7	759,8	591,4	60,1	651,5	492,576	37,3	530,2
41030: Биоразнообразие	224,0	19,4	243,4	255,1	44,1	299,2	326,4	90,7	417,1	529,6	71,1	600,7	779,6	64,4	846,5	543,5	62,3	607,1	492,8	67,0	566,0
41040: Охрана природ- ных объектов	34,8	10,3	45,1	59,5	13,2	72,7	79,1	21,1	100,2	71,2	5,6	77,2	36,9	9,2	46,5	37,4	21,2	59,6	36,4	9,4	45,7
41050: Предупреждение наводнений/Контроль	138,2	34,0	172,3	122,5	237,3	359,8	170,6	134,9	305,5	154,0	52,4	206,5	299,5	69,9	369,4	174,4	101,7	276,1	120,0	63,7	183,7

	<i>Помощь, полученная развивающимися странами в рамках поддержки секторов природоохранной деятельности в целом (2006–2012 годы)</i>																				
	2006			2007			2008			2009			2010			2011			2012		
	<i>Страны – члены КСР</i>	<i>Многосторонняя помощь</i>	<i>Всего от всех доноров</i>	<i>Страны – члены КСР</i>	<i>Многосторонняя помощь</i>	<i>Всего от всех доноров</i>	<i>Страны – члены КСР</i>	<i>Многосторонняя помощь</i>	<i>Всего от всех доноров</i>	<i>Страны – члены КСР</i>	<i>Многосторонняя помощь</i>	<i>Всего от всех доноров</i>	<i>Страны – члены КСР</i>	<i>Многосторонняя помощь</i>	<i>Всего от всех доноров</i>	<i>Страны – члены КСР</i>	<i>Многосторонняя помощь</i>	<i>Всего от всех доноров</i>	<i>Страны – члены КСР</i>	<i>Многосторонняя помощь</i>	<i>Всего от всех доноров</i>
410: IV.1. Секторы защиты окружающей среды в целом																					
41081: Экологическое образование/Подготовка	53,4	0,7	54,1	113,0	1,7	114,7	48,6	7,8	56,4	48,5	10,6	59,1	51,2	9,5	60,6	57,4	8,5	65,9	51,8605	10,2	62,1
41082: Экологические исследования	175,7	0,7	176,4	140,9	0,4	141,3	120,4	2,3	122,7	114,6	2,2	116,7	131,3	8,4	139,7	158,6	2,8	161,4	214,5588	12,5	227,0
Всего	1 522,9	422,6	1 945,5	1 858,0	710,1	2 568,1	2 648,6	793,1	3 441,7	3 258,6	837,1	4 096,1	4 691,7	892,3	4 740,7	3 765,1	963,7	4 740,7	3 396,4	1 097,3	4 508,8

Источник: OECD online statistics "Creditor Reporting System". Available from <http://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=33364#> (Accessed on 13 January 2014).

Таблица 2

Общий объем финансовой помощи, выделенной на природоохранную деятельность общего порядка

	<i>Общий объем помощи для секторов природоохранной деятельности общего порядка</i>						
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Страны – члены КСР	1 522,9	1 858,0	2 648,6	3 258,6	4 691,7	3 765,1	3 396,4
Многосторонняя помощь	422,6	710,1	793,1	837,1	892,3	963,7	1 097,3
Страны, не являющиеся членами КСР				0,5	26,9	11,9	15,1
Всего, от всех доноров	1 945,5	2 568,1	3 441,7	4 096,1	5 610,9	4 740,7	4 508,8

Таблица 3

Главная финансовая помощь, полученная развивающимися странами на поддержание природоохранных целей

<i>Рио-де-жанейрские маркеры</i>	<i>Главная финансовая помощь, полученная развивающимися странами на поддержание природоохранных целей</i>							
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Всего (2006–2012)
Биоразнообразие	1 666,62	2 609,77	1 726,34	2 197,42	2 392,08	3 020,13	1 741,31	15 353,67
Снижение последствий изменения климата	1 825,58	2 209,60	5 407,58	6 724,63	13 407,61	8 395,75	8 673,42	46 644,17
Адаптация к изменению климата					3 080,48	2 056,56	2 166,51	7 303,55
Опустынивание	458,16	593,07	648,62	254,88	522,22	707,05	563,38	3 747,38
Окружающая среда	4 628,72	6 834,64	9 036,21	9 888,80	13 120,02	11 396,76	11 856,98	66 762,13

Таблица 4

Значимая финансовая помощь, полученная развивающимися странами на поддержание природоохранных целей

<i>Рио-де-жанейрские маркеры</i>	<i>Значимый объем помощи, полученной развивающимися странами на поддержание природоохранных целей в 2006–2012 годах (в млн. долл. США)</i>							
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Всего (2006–2012)
Биоразнообразие	1 276,62	1 059,52	1 871,64	2 552,14	3 616,43	3 054,35	3 185,60	16 616,30
Снижение последствий изменения климата	2 159,52	1 780,62	3 159,60	3 270,12	4 261,75	4 874,20	5 658,65	25 164,46
Адаптация к изменению климата					5 375,29	6 459,04	7 205,65	19 039,98
Опустынивание	1 387,99	951,23	2 032,89	1 694,81	2 924,69	1 840,41	2 079,83	12 911,85
Окружающая среда	10 721,37	7 559,46	11 693,32	15 151,07	16 966,17	13 563,54	14 254,74	89 909,67

Источник: OECD online statistics "Aid activities targeting Global Env Objectives". Онлайн по адресу <http://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=33364#> (проверено 13 января 2014 года).

Определение рио-де-жанейрских маркеров:

- **Помощь, связанная с биоразнообразием**, определяется как деятельность, направленная на достижение хотя бы одной из трех целей Конвенции: сохранение биоразнообразия, устойчивое использование его компонентов (экосистем, видов или генетических ресурсов) или честное и справедливое распределение благ, получаемых за счет использования генетических ресурсов.

- **Помощь, связанная с опустыниванием**, определяется, как деятельность, направленная на предотвращение опустынивания или снижение последствий засухи в засушливых, полузасушливых и сухих субгумидных районах путем предотвращения и/или сокращения масштабов деградации земель, восстановления частично деградировавших земель и восстановление пострадавших от опустынивания земель.
- **Помощь, связанная со снижением последствий изменения климата**, определяется как деятельность, способствующая стабилизации концентраций парниковых газов в атмосфере на уровне, исключающем опасное антропогенное влияние на климатическую систему за счет развития усилий, направленных на сокращение или ограничение выбросов парниковых газов или на распространение секвестра парниковых газов.
- **Помощь, связанная с адаптацией к изменению климата**, определяется как деятельность, призванная уменьшить уязвимость человеческого общества и природных экосистем к последствиям изменения климата и рискам, связанным с климатом, путем поддержания или наращивания способности адаптироваться к изменениям или преодолевать их.

Важное: система показателей рيو-де-жанейрских маркеров:

- главная цель: означает, что достижение целей Конвенции является главной целью деятельности;
- значимая цель: означает, что достижение целей Конвенции является второстепенной целью деятельности.

Приложение VI

Гендерное и географическое распределение персонала Организации Объединенных Наций по окружающей среде, многосторонних природоохранных соглашений и Многостороннего фонда

Сотрудники, зачисленные в штат по состоянию на 31 декабря 2012 года

Организация	Категория	Пол		Географическое распределение				
		Женщины	Мужчины	Африка	Азиатско-Тихоокеанский регион	Латинская Америка и Карибский бассейн	Восточная Европа	Западная Европа и другие государства
ЮНЕП	С и выше	283	347	231	59	29	1	310
	ОО	375	110	213	36	30	2	204
	Итого	658	457	444	95	59	3	514
	Процент к итогу	59%	41%	40%	9%	5%	0,3%	46%
Базельская, Роттердамская и Стокгольмская конвенции	С и выше	22	18	1	10	9	4	16
	ОО	11	10	2	8	2	1	8
	Итого	33	28	3	18	11	5	24
	Процент к итогу	54,1%	45,9%	4,9%	29,5%	18,0%	8,2%	39,3%
РКИКООН	С и выше	109	152	24	82	34	22	99
	ОО	129	43	17	12	7	10	126
	Итого	238	195	41	94	41	32	225
	Процент к итогу	55,0%	45,0%	9,5%	21,7%	9,5%	7,4%	52,0%

Организация	Категория	Пол		Географическое распределение				
		Женщины	Мужчины	Африка	Азиатско-Тихоокеанский регион	Латинская Америка и Карибский бассейн	Восточная Европа	Западная Европа и другие государства
КМПООН	С и выше	9	10	2	1	0	3	13
	ОО	9	1	2	3	2	0	3
	Итого	18	11	4	4	2	3	16
	Процент к итогу	62,1%	37,9%	13,8%	13,8%	6,9%	10,3%	55,2%
СМВ	С и выше	11	9	1	2	1	0	16
	ОО	11	2	1	3	1	0	7
	Итого	22	11	2	5	2	0	23
	Процент к итогу	66,7%	33,3%	6,3%	15,6%	6,3%	0,0%	71,9%
КБО ООН	С и выше	10	19	7	7	4	1	10
	ОО	12	6	6	2	1	1	8
	Итого	22	25	13	9	5	2	18
	Процент к итогу	46,8%	53,2%	27,7%	19,1%	10,6%	4,3%	38,3%
КБР	С и выше	10	27	8	9	4	0	16
	ОО	31	9	2	1	1	3	33
	Итого	41	36	10	10	5	3	49
	Процент к итогу	53,2%	46,8%	13,0%	13,0%	6,5%	3,9%	63,6%
Многосторонний фонд, секретариат	С и выше	7	6	2	2	3	1	5
	ОО	11	3	1	1	1	0	11
	Итого	18	9	3	3	4	1	16
	Процент к итогу	66,7%	33,3%	11,1%	11,1%	14,8%	3,7%	59,3%

Организация	Категория	Пол		Географическое распределение				
		Женщины	Мужчины	Африка	Азиатско-Тихоокеанский регион	Латинская Америка и Карибский бассейн	Восточная Европа	Западная Европа и другие государства
Рамсарская конвенция	С и выше	10	5	2	1	0	0	12
	ОО	2	0	0	0	0	0	2
	Итого	12	5	2	1	0	0	14
	Процент к итогу	70,6%	29,4%	11,8%	5,9%	0,0%	0,0%	82,4%
КМН	С и выше	12	10	–	–	–	–	–
	ОО	11	1	–	–	–	–	–
	Итого	23	11	0	0	0	0	0
	Процент к итогу	67,6%	32,4%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
ТЗВБР	С и выше	2,5	1	0	0,5	0	2	1
	ОО	2	0	0	0	0	0	2
	Итого	4,5	1	0	0,5	0	2	3
	Процент к итогу	81,82%	18,18%	0,00%	9,09%	0,00%	36,36%	54,55%
Орхусская конвенция	С и выше	1	1,3	0	0	0	1,3	1
	ОО	0,7	0	0	0,7	0	0	0
	Итого	1,7	1,3	0	0,7	0	1,3	1
	Процент к итогу	56,67%	43,33%	0,00%	23,33%	0,00%	43,33%	33,33%
ОВОС	С и выше	1	0,2	0	0	0	0,2	1
	ОО	0,2	0	0	0,2	0	0	0
	Итого	1,2	0,2	0	0,2	0	0,2	1
	Процент к итогу	85,71%	14,29%	0,00%	14,29%	0,00%	14,29%	71,43%

Организация	Категория	Пол		Географическое распределение				
		Женщины	Мужчины	Африка	Азиатско-Тихоокеанский регион	Латинская Америка и Карибский бассейн	Восточная Европа	Западная Европа и другие государства
ТППА	С и выше	1,4	0	0	0	1	0,4	0
	ОО	1,4	0	0	0	0	0,4	1
	Итого	2,8	0	0	0	1	0,8	1
	Процент к итогу	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%	35,71%	28,57%	35,71%
Водная конвенция	С и выше	1,5	1	0	0	0	0,5	2
	ОО	0,5	0	0	0	0	0	0,5
	Итого	2	1	0	0	0	0,5	2,5
	Процент к итогу	66,67%	33,33%	0,00%	0,00%	0,00%	16,67%	83,33%
Венская конвенция и Монреальский протокол (Озон)	С и выше	4	4	2	2	1	0	3
	ОО	7	2	9				
	Итого	11	6	11	2	1	0	3
	Процент к итогу	64,7%	35,3%	64,7%	11,8%	5,9%	0,0%	17,6%

Источник: Ответы на анкету ОИГ.

Приложение VII

Общий анализ действий, которые должны быть предприняты участвующими организациями по рекомендациям Объединенной инспекционной группы

		Ожидаемое воздействие	КСР*	Организация Объединенных Наций, ее фонды и программы													Специализированные учреждения и МАГАТЭ													
				Организация Объединенных Наций**	ЮНКТАД	МТЦ	ПРООН	ЮНЕП	ЮНФПА	ООН-Хабитат	УВКБ	ЮНИСЕФ	УНП ООН	ЮНОПС	БАПОР	ООН-Женщины	ВПП	ФАО	МАГАТЭ	ИКАО	МОТ	ИМО	МСЭ	ЮНЭЙДС	ЮНЕСКО	ЮНИДО	ВТООН	ВПС	ВОЗ	ВОИС
Доклад	На решение		☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒
	Для сведения		☒	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Рекомендация 1		c	☐					L																						
Рекомендация 2		a	☐					E																						
Рекомендация 3		a	☐					L																						
Рекомендация 4		f	☐					E																						
Рекомендация 5		e	☒	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Рекомендация 6		f	☐	L																										
Рекомендация 7		d	☐					L																						
Рекомендация 8		f	☒					E																						
Рекомендация 9		f	☐					E																						

	Ожидаемое воздействие	КСР*	Организация Объединенных Наций, ее фонды и программы													Специализированные учреждения и МАГАТЭ														
			Организация Объединенных Наций**	ЮНКТАД	МТЦ	ПРООН	ЮНЕП	ЮНФПА	ООН-Хабитат	УВКБ	ЮНИСЕФ	УНП ООН	ЮНОПС	БАПОР	ООН-Женщины	ВПП	ФАО	МАГАТЭ	ИКАО	МОТ	ИМО	МСЭ	ЮНЭЙДС	ЮНЕСКО	ЮНИДО	ВТООН	ВПС	ВОЗ	ВОИС	ВМО
Рекомендация 10	с	☒	Е																											
Рекомендация 11	с	☒	Е	Е	Е	Е	Е	Е	Е	Е	Е	Е	Е	Е	Е	Е	Е	Е	Е	Е	Е	Е	Е	Е	Е	Е	Е	Е	Е	Е
Рекомендация 12	с	☐	Е	Е	Е	Е	Е	Е	Е	Е	Е	Е	Е	Е	Е	Е	Е	Е	Е	Е	Е	Е	Е	Е	Е	Е	Е	Е	Е	Е
Рекомендация 13	а	☐					Е																							

Условные обозначения: **L:** Рекомендация о принятии решения директивным органом

Е: Рекомендация о принятии решения исполнительным главой: **если рекомендации адресуются Генеральному секретарю в его качестве Председателя КСР и касаются трех и более организаций, исполнительным главам заинтересованных организаций надлежит представлять свои коллективные/согласованные или личные комментарии, с тем чтобы Генеральный секретарь мог представить эти комментарии от имени участвующих организаций (см. статью 4 Устава ОИГ).**

■: Рекомендация не требует решений организации.

Предполагаемое воздействие: **а:** усиление транспарентности и подотчетности; **б:** распространение похвального/передового опыта
с: усиление сотрудничества и взаимодействия; **d:** усиление слаженности и согласованности; **е:** усиление контроля и соблюдения; **f:** повышение результативности; **g:** значительная финансовая экономия;
h: усиление эффективности; **i:** прочее.

* Координационная задача согласно статье 4 Устава ОИГ.

** Относится ко всем структурам, перечисленным в ST/SGB/2002/11 помимо ЮНКТАД, УНП ООН, ЮНЕП, ООН-Хабитат, УВКБ, БАПОР.