



**Генеральная Ассамблея
Экономический и Социальный
Совет**

Distr.: General
24 June 2009
Russian
Original: English

Генеральная Ассамблея
Шестьдесят четвертая сессия
Пункт 133 первоначального перечня*
Объединенная инспекционная группа

Экономический и Социальный Совет
Основная сессия 2009 года
Пункт 7 предварительной повестки дня**
Вопросы координации, программные
и другие вопросы

**Доклад Объединенной инспекционной группы об
управленческом обзоре экологического руководства
в системе Организации Объединенных Наций**

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь настоящим препроводить на рассмотрение Генеральной Ассамблеи свои замечания и замечания Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций по докладу Объединенной инспекционной группы об управленческом обзоре экологического руководства в системе Организации Объединенных Наций (JIU/REP/2008/3).

* A/64/50.

** E/2009/100.



Резюме

В докладе Объединенной инспекционной группы, озаглавленном «Управленческий обзор экологического руководства в системе Организации Объединенных Наций» (JIU/REP/2008/3), рассматриваются недостатки в области международного руководства экологической деятельностью, обусловленные институциональной фрагментацией и отсутствием целостного подхода к экологическим проблемам и устойчивому развитию. Вынесенные рекомендации предназначены, как сформулировано в цели доклада, для укрепления общего руководства многосторонними экологическими соглашениями и их программной и административной поддержки организациями системы Организации Объединенных Наций на основе выявления мер, призванных способствовать более действенной координации, согласованности и синергии между соглашениями и системой Организации Объединенных Наций, тем самым увеличивая вклад системы Организации Объединенных Наций в дело выработки более комплексного подхода к международному экологическому руководству и управлению на национальном, региональном и международном уровнях.

В настоящем докладе излагаются мнения организаций системы Организации Объединенных Наций по рекомендациям, представленным в докладе Объединенной инспекционной группы. Мнения системы обобщены на основе материалов, представленных организациями — членами Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций (КСР). Члены КСР приветствуют всеобъемлющий доклад Объединенной инспекционной группы и отмечают, что в нем представлен независимый обзор и анализ механизмов руководства экологической деятельностью в масштабах всей системы Организации Объединенных Наций, а содержащиеся в нем выводы и рекомендации придают дополнительный импульс растущим усилиям, нацеленным на поиск практических путей совершенствования международного руководства экологической деятельностью. Поддерживая многие из рекомендаций, члены КСР вместе с тем выражают опасения по поводу предложенных механизмов их выполнения и отмечают, что некоторые рекомендации требуют дополнительного изучения.

I. Введение

1. В докладе Объединенной инспекционной группы, озаглавленном «Управленческий обзор экологического руководства в системе Организации Объединенных Наций», изучается необходимость укрепления общего руководства многосторонними экологическими соглашениями и их программной и административной поддержки организациями системы Организации Объединенных Наций. После экскурса в историю межправительственных усилий по учету глобальных экологических проблем в контексте развития в докладе рассматривается динамика развития как системы руководства, так и системы управления осуществлением многосторонних экологических соглашений.

II. Общие замечания

2. Члены КСР приветствуют всеобъемлющий доклад Объединенной инспекционной группы и признают значительный объем исследовательской работы, потребовавшейся для его подготовки. Они высоко оценивают значимость цели доклада, а именно повышение согласованности международного руководства экологической деятельностью путем усиления поддержки системой Организации Объединенных Наций многосторонних экологических соглашений, с конечной целью обеспечения более эффективной практической реализации на местах. Члены КСР отмечают, что в докладе представлен независимый обзор и анализ механизмов руководства экологической деятельностью в масштабах всей системы Организации Объединенных Наций и что содержащиеся в нем выводы и рекомендации придают дополнительный импульс растущим усилиям, нацеленным на поиск практических путей совершенствования международного руководства экологической деятельностью.

3. Организации отмечают также, что доклад и содержащиеся в нем рекомендации могли бы выиграть от проведения более широких консультаций и обсуждений, в том числе по возможным направлениям будущей работы. Например, предложенные в докладе пути осуществления преобразований в таких независимых договорных органах, как многосторонние экологические соглашения, или специализированных учреждениях могут нуждаться в дальнейшем анализе. Кроме того, в докладе можно было бы полнее отразить тот факт, что и другие структуры системы Организации Объединенных Наций, помимо Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП) и многосторонних экологических соглашений, также выступают инициаторами важных нормативных документов, имеющих экологические аспекты, например некоторые специализированные учреждения. Далее, доклад можно было бы усилить путем более полного учета в нем всего круга резолюций и документов, изданных Генеральной Ассамблеей и Экономическим и Социальным Советом, и работы Комиссии по устойчивому развитию, в числе прочих органов более широкой системы Организации Объединенных Наций, работа которых также охватывает экологический компонент устойчивого развития.

4. Организации — члены КСР считают, что в ссылке на отсутствие механизмов координации как на один их важных факторов, объясняющих отсутствие прогресса в деле осуществления многосторонних экологических соглашений, пожалуй, не учтены в достаточной степени успехи, достигнутые в последние годы в рамках Группы Организации Объединенных Наций по вопросам разви-

тия и по линии других координационных механизмов и процедур среди международных организаций, в том числе входящих в систему Организации Объединенных Наций, в области управления экологической деятельностью, например по линии Межорганизационной программы по безопасному обращению с химическими веществами. К тому же, доклад выиграл бы от более глубокого анализа фрагментации, естественно связанной с выработкой и осуществлением многосторонних экологических соглашений правительствами, и проблем координации на межправительственном и национальном уровнях.

5. Представляя замечания по докладу, члены КСР особо указывают на свое всестороннее участие в процессе осуществления многосторонних экологических соглашений и подчеркивают необходимость общего развития потенциала на уровне стран в области обеспечения экологической устойчивости в качестве одной из предпосылок активизации усилий по осуществлению соглашений. Организации отмечают, что системе Организации Объединенных Наций необходимо начать обсуждение вопроса о том, как обеспечить разработку общесистемных направлений политики, общесистемной стратегии и в конечном счете механизма планирования, ориентированного на результаты, применительно к экологическому компоненту устойчивого развития на открытой для всеобщего участия основе, обеспечивающей ответственность/сопричастность национальных правительств, структур системы Организации Объединенных Наций и всех других соответствующих национальных и международных заинтересованных сторон.

6. Члены КСР указывают, что, хотя в докладе Объединенной инспекционной группы дается подробный исторический обзор событий в области многосторонних экологических соглашений и причин создания таких органов, как Группа по рациональному природопользованию, в нем, пожалуй, в недостаточной степени отражена динамика важных текущих процессов и обсуждений, в том числе в Совете управляющих ЮНЕП и на Генеральной Ассамблее Организации Объединенных Наций. В частности, учреждения отмечают, что Совет управляющих ЮНЕП на своей двадцать пятой очередной сессии создал консультативный процесс с целью внести на рассмотрение Совета управляющих/Глобального форума по окружающей среде на уровне министров на его одиннадцатой специальной сессии комплекс вариантов по совершенствованию международного экологического руководства, с тем чтобы внести вклад в работу Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций (см. решение 25/4 Совета управляющих). В этом контексте доклад Объединенной инспекционной группы представляется ценным вкладом в реализацию таких текущих инициатив, которые нацелены на совершенствование международного экологического руководства.

III. Конкретные замечания по рекомендациям Объединенной инспекционной группы

Рекомендация 1

Генеральному секретарю следует представить на рассмотрение Генеральной Ассамблеи через Совет управляющих/Глобальный форум по окружающей среде на уровне министров ЮНЕП четкое понимание разделения труда между учреждениями по вопросам развития, ЮНЕП и многосторон-

ними экологическими соглашениями с указанием соответствующих областей и видов их нормотворческой и оперативной деятельности по формированию потенциала применительно к охране окружающей среды и устойчивому развитию.

7. Поддерживая в целом идею этой рекомендации, члены КСР вместе с тем считают, что вместо попытки установить разделение труда директивным решением сверху, что уже безуспешно пытались делать в прошлом, работа в этом направлении должна вестись по линии более широкого сотрудничества. Результатом такой работы стала бы выработка рекомендаций в адрес различных партнеров, в том числе многосторонних экологических соглашений и специализированных учреждений, на основе имеющихся мандатов, включая итоговые решения и мандаты, утвержденные на Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию и на конференциях Сторон таких конвенций, как Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата и Конвенция Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием в тех странах, которые испытывают серьезную засуху и/или опустынивание, особенно в Африке. В основу рекомендаций должны быть также положены результаты тщательной оценки соответствующих сравнительных преимуществ различных органов и истории их успешной нормотворческой работы и/или оперативной деятельности в рамках, определенных государствами-членами с учетом целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и других согласованных стратегических приоритетных задач. Кроме того, организации отмечают, что поощрение эффективного и действенного объединения конвенций в тематические блоки и координирования в рамках системы Организации Объединенных Наций, что уже в значительной мере делается на практике, могло бы быть более подходящим инструментом обеспечения межучрежденческой согласованности, чем принятие строгого директивного решения относительно разделения труда между учреждениями по вопросам развития, ЮНЕП и многосторонними экологическими соглашениями.

Рекомендация 2

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

8. Организации поддерживают концепцию общесистемных направлений политики по такому элементу устойчивого развития, как охрана окружающей среды. Однако они по-прежнему скептически относятся к возможности достижения этой цели путем подготовки Секретариатом Организации Объединенных Наций и обсуждения на Генеральной Ассамблее Стратегических рамок для двухгодичного плана по программам, в соответствии с рекомендацией, поскольку такие Рамки не охватывают всей системы Организации Объединенных Наций. Они отмечают, что соответствующее общесистемное планирование уже осуществляется по линии механизмов КСР и, применительно к конкретным вопросам, по линии Группы по рациональному природопользованию.

Рекомендация 3

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

9. Организации соглашаются с разумностью принятия общесистемной стратегии, указывая однако на необходимость более широкого/открытого участия в выработке такой стратегии всех соответствующих организаций (см. также замечания по рекомендации 2 выше).

Рекомендация 4

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

10. Члены КСР согласны в общем с идеей этой рекомендации применительно к будущим многосторонним экологическим соглашениям, для которых могут быть установлены соответствующие стандартные механизмы разработки и руководства осуществлением. Однако в данной рекомендации не учтен тот факт, что создание независимых секретариатов договоров может быть вызвано более серьезными и вескими причинами. Если принимать такие причины в расчет, то это могло бы в потенциале обусловить необходимость внесения изменений в механизмы функционирования существующих многосторонних экологических соглашений. В тех случаях, когда основные обязанности и области работы достаточно тесно смыкаются друг с другом, совместное руководство осуществлением многосторонних экологических соглашений и усиление синергии между установленными для них требованиями по представлению отчетов и мероприятиями по наращиванию потенциала могли бы повысить вероятность обеспечения их осуществления на уровне стран, в том числе по линии системы Общего анализа по стране/Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития, в основе которой лежат национальные приоритеты стран. Лучше, пожалуй, чтобы подготовкой этих механизмов занималась Группа по рациональному природопользованию, в составе которой представлены также многосторонние экологические соглашения, или такие более специализированные координационные структуры, как Контактная группа по конвенциям, касающимся биологического разнообразия, или Совместная контактная группа по конвенциям, заключенным в Рио-де-Жанейро.

Рекомендация 5

Генеральной Ассамблее следует предоставить Совету управляющих/Глобальному форуму по окружающей среде на уровне министров ЮНЕП необходимую поддержку на основе введения практики регулярного рассмотрения ею самой докладов многосторонних экологических соглашений в целях расширения возможностей Совета управляющих/Глобального фо-

рума по окружающей среде на уровне министров выполнять свой мандат по проведению регулярного обзора и оценки осуществления всех многосторонних экологических соглашений, находящихся в ведении системы Организации Объединенных Наций, в целях обеспечения координации и согласованности между ними в соответствии с решением SS.VII/1 и держать Ассамблею в курсе достигнутого прогресса.

11. Организации соглашаются с данной рекомендацией и отмечают, что этот вопрос, в силу имеющихся мандатов, уже может подпадать под сферу компетенции ЮНЕП. На целесообразность проведения такой работы повлияли бы также любые окончательные решения, которые могут быть приняты по вопросу о всеобщем членстве в Совете управляющих ЮНЕП, принимая во внимание соображения, положенные в основу данной рекомендации.

Рекомендация 6

На основе предложения Директора-исполнителя ЮНЕП и консультаций с секретариатами многосторонних экологических соглашений Генеральному секретарю следует представить Генеральной Ассамблее на ее рассмотрение и утверждение руководящие принципы создания национальных и, при необходимости, региональных платформ политики охраны окружающей среды и устойчивого развития, которые могут обеспечивать учет осуществления многосторонних экологических соглашений в процессах подготовки Общего анализа по стране и Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития.

12. Члены КСР соглашаются с необходимостью создания региональных или национальных платформ, которые могли бы облегчить учет политики охраны окружающей среды и устойчивого развития, в том числе осуществления многосторонних экологических соглашений, в процессах подготовки Общего анализа по стране и Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития, в основе которых лежат национальные приоритеты стран, в рамках системы обеспечения устойчивого развития. Однако они предлагают создать такие платформы в рамках системы «Единая Организация Объединенных Наций»/системы координаторов-резидентов по линии процесса, который обеспечивал бы необходимую ответственность и сопричастность со стороны ключевых составляющих системы Организации Объединенных Наций. Секретариат ЮНЕП работает совместно с Группой Организации Объединенных Наций по вопросам развития и Колледжем персонала системы Организации Объединенных Наций над обеспечением учета вопросов экологической устойчивости, которая является одним из пяти основных принципов в рамках процессов подготовки общих страновых программ Организации Объединенных Наций, в процессах, связанных с Рамочной программой Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития, в том числе в работе многосторонних экологических соглашений. Внимание обращается на тот факт, что бюджетных ассигнований на создание таких платформ в настоящее время не предусмотрено, и предлагается, с учетом вклада, внесенного Группой по рациональному природопользованию и Группой Организации Объединенных Наций по вопросам развития, поручить компетентным органам окончательную проработку структуры платформ, а также принятие решения о объеме финансовых ресурсов, необходимых для поддержания их работы. Организации обращают также внимание на важность того, чтобы до соз-

дания таких национальных и региональных платформ был проведен учет и анализ уже существующих региональных и национальных платформ в области охраны окружающей среды. В тех случаях, когда они функционируют удовлетворительным образом, было бы лучше наращивать уже существующие платформы, а не создавать новые.

Рекомендация 7

Генеральному секретарю как Председателю Координационного совета руководителей следует способствовать тому, чтобы исполнительные главы организаций и многосторонних экологических соглашений:

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

б) составили документ по ориентировочному планированию, служащий целям совместной разработки программ их деятельности в экологической сфере.

13. Члены КСР поддерживают и уже выполняют эту рекомендацию в рамках КСР и Группы по рациональному природопользованию, причем в членский состав последней входят многосторонние экологические соглашения. Организации намерены шире использовать, в надлежащих случаях, экспертную консультативную помощь и руководящие указания Группы по рациональному природопользованию и ЮНЕП, в том числе при планировании своей закупочной или других видов деятельности, в целях уменьшения их воздействия на окружающую среду. Разработка совместной системы планирования, ориентированного на результаты, потребовала бы согласования и утверждения направлений политики и стратегии в рамках межправительственного процесса, что в свою очередь потребовало бы согласования четкого разделения труда до разработки совместной системы (см. рекомендацию 1 выше), а также анализа мер стимулирования и механизмов сотрудничества (см. также замечания по рекомендациям 2 и 3 выше).

Рекомендация 8

Генеральному секретарю следует провести, консультируясь с многосторонними экологическими соглашениями и соответствующими организациями системы Организации Объединенных Наций, анализ адекватности и эффективности финансирования экологической деятельности при уделении основного внимания концепции приростных затрат и представить доклад по этому вопросу Генеральной Ассамблее через соответствующие межправительственные органы.

Рекомендация 9

По получении указанного выше доклада Генерального секретаря и мнений по нему соответствующих межправительственных органов Генеральной Ассамблее следует уточнить концепцию финансирования приростных затрат, применимую к существующим финансовым механизмам.

14. Члены КСР выражают озабоченность по поводу этой рекомендации и указывают на тот факт, что концепция приростных затрат применима к финансированию по линии Глобального экологического фонда, но не применима к другим видам финансирования экологической деятельности, предоставляемым системой Организации Объединенных Наций, международными финансовыми учреждениями или двусторонними донорами. Организации отмечают, что более фундаментальный вопрос состоит в том, расходы на охрану окружающей среды не всегда согласуются с приоритетами, установленными соответствующими руководящими органами, в том числе руководящими органами многосторонних экологических соглашений, и предлагают Генеральной Ассамблее рассмотреть вместо этого вопрос о создании системы финансового контроля за расходами на экологические цели по аналогии с системой контроля, созданной в гуманитарной области, с учетом возможной роли Группы по рациональному природопользованию в проведении такой работы.

Рекомендация 10

На основе предложения Директора-исполнителя ЮНЕП и консультаций с управляемыми ЮНЕП секретариатами многосторонних экологических соглашений Генеральному секретарю следует:

а) разработать и/или повторно рассмотреть схему делегирования полномочий и распределения функций и обязанностей структур, оказывающих административное, финансовое и кадровое обслуживание конференций Сторон; а также

б) разработать четкое соглашение об уровне обслуживания, определяющее объем и виды услуг, которые будут оказываться отделениями Организации Объединенных Наций в Найроби и Женеве секретариатам многосторонних экологических соглашений.

15. Члены КСР поддерживают эту рекомендацию и отмечают, что работа по подготовке предлагаемых соглашений об уровне обслуживания уже идет.

Рекомендация 11

При содействии Директора-исполнителя ЮНЕП и в консультации с секретариатами многосторонних экологических соглашений Генеральному секретарю следует провести анализ практики ЮНЕП и Отделения Организации Объединенных Наций в Найроби в отношении набора сотрудников в секретариаты многосторонних экологических соглашений, а также предложить меры по улучшению кадровой ситуации и географического распределения персонала.

16. Члены КСР поддерживают эту рекомендацию при том понимании, что, как и в случае с рекомендацией 10, она относится к многосторонним экологическим соглашениям, находящимся в ведении ЮНЕП, и отмечают, что работа в этом направлении уже ведется.

Рекомендация 12

Генеральному секретарю следует:

а) повысить прозрачность использования ресурсов для оплаты расходов на вспомогательное обслуживание программ на основе фактических затрат, а также услуг, оказываемых многосторонним экологическим соглашениям, находящимся в ведении Организации Объединенных Наций и ЮНЕП, и с этой целью обеспечить, чтобы плата за вспомогательное обслуживание программ, начисляемая за такие услуги, закладывалась в бюджет и проводилась по счету фактических понесенных расходов;

б) поручить Контролеру Организации Объединенных Наций провести консультации со структурами Организации Объединенных Наций, оказывающими административные услуги конференциям Сторон, и на их основе представить Генеральной Ассамблее на утверждение предложения о составлении общего бюджета услуг по административной поддержке, предоставляемых многосторонним экологическим соглашениям, и сообщить каждой конференции Сторон об административных и бюджетных последствиях, вытекающих из такого решения.

17. Организации поддерживают компонент (а) этой рекомендации и отмечают, что внутреннее исследование по вопросу о расходах на вспомогательное обслуживание программ проводится в настоящее время секретариатом ЮНЕП. Что касается компонента (б), то члены КСР склоняются к мнению, что ввиду наличия у конференции Сторон каждого многостороннего экологического соглашения самостоятельной политики, функциональных полномочий и механизмов финансирования инициаторами анализа целесообразности составления общего бюджета услуг по административной поддержке, предоставляемых многосторонним экологическим соглашениям, должны, пожалуй, выступить сами конференции Сторон. При проведении такого анализа могут быть рассмотрены вопрос о структуре управления и критерии доступа к средствам из общего бюджета, а также вопрос о том, будет ли благодаря этому достигнута экономия средств. Только после проведения такого анализа можно было бы представить на утверждение Генеральной Ассамблее обоснованную рекомендацию (см. также соответствующее замечание по рекомендации 4 выше).