

**Экономический и Социальный Совет**

Distr.: General
7 February 2013
Russian
Original: English

Комитет по программе и координации**Пятьдесят третья сессия****Основная сессия, 3–28 июня 2013 года****Пункт 3(b) предварительной повестки дня*****Вопросы программ: оценка****Программная оценка Программы Организации
Объединенных Наций по окружающей среде****Доклад Управления служб внутреннего надзора**

«ЮНЕП добилась позитивных результатов в рассмотрении широкого круга экологических вопросов, однако ей все же необходимо еще больше конкретизировать свою программу работы и продолжать укрепление внутренних процессов и региональных отделений»

Резюме

На своей пятьдесят первой сессии Комитет по программе и координации постановил выбрать Программу Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП) в качестве объекта оценки и рассмотреть результаты оценки на своей пятьдесят третьей сессии в июне 2013 года. Этот выбор был одобрен Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 66/8.

Управление служб внутреннего надзора (УСВН) провело изучение актуальности, эффективности и результативности деятельности ЮНЕП и отдачи от нее, используя количественные и качественные методы, включая анализ документов, проведение бесед и опросов, организацию тематических групп, поездки на места, непосредственное наблюдение за ходом внутренних совещаний и межправительственных форумов и мета-анализ докладов ЮНЕП о результатах проведенных оценок.

ЮНЕП добилась позитивных результатов в рассмотрении широкого круга экологических вопросов, однако ей все же необходимо еще больше конкретизировать свою программу работы и продолжать укрепление внутренних процессов и региональных отделений. С помощью таких публикаций, как доклады се-

* E/AC.51/2013/1.



рии «Глобальная экологическая перспектива» и доклад *Навстречу «зеленой» экономике: пути к устойчивому развитию и искоренению бедности*, ЮНЕП облегчает доступ к своевременной и актуальной научно обоснованной информации по экологическим проблемам и способствует изменениям в области политики и улучшению состоянию окружающей среды. Она играет чрезвычайно важную роль в разработке глобальных экологических норм и стандартов и добилась позитивных результатов в укреплении потенциала национальных правительств, хотя достигнутые результаты и неодинаковы по степени своей устойчивости.

ЮНЕП полагалась на партнерские отношения с широким кругом субъектов как на один из ключевых элементов при выполнении своей программы работы. Партнерские отношения сыграли исключительно важную роль в наделении ЮНЕП возможностями для преодоления ограничений, связанных с ее сравнительно небольшими размерами, ограниченностью ее ресурсов и малочисленностью ее страновых отделений. Что касается содействия согласованному осуществлению экологического компонента устойчивого развития в рамках системы Организации Объединенных Наций, то ЮНЕП добилась определенных позитивных результатов, в частности благодаря активизации деятельности Группы по рациональному природопользованию. Однако успехи ЮНЕП в этой области сдерживаются отсутствием четкости и дублированием функций, выполняемых различными учреждениями Организации Объединенных Наций. Несмотря на упрочение региональных отделений ЮНЕП благодаря предоставлению дополнительных ресурсов и делегированию большего объема полномочий, ЮНЕП пока не отреагировала надлежащим образом на призывы государств-членов к укреплению этих отделений, которые еще не раскрыли в полной мере свой стратегический потенциал.

ЮНЕП стала структурой, в большей мере ориентированной на достижение конкретных результатов, благодаря значительным вложениям в укрепление процессов планирования и управления. Реформа ЮНЕП продолжается, однако наблюдаются отставания в работе важнейших процессов, призванных обеспечить конкретизацию программ, организационную подотчетность и распределение ресурсов. Благодаря дальнейшей институционализации процесса реформы ЮНЕП была повышена степень конкретизации в среднесрочной стратегии на 2014–2017 годы и в программе работы на 2014–2015 годы.

В свете нынешнего состояния окружающей среды в мире, находящейся под непрестанной угрозой негативных тенденций и возрастающих рисков, важность эффективной работы ЮНЕП как никогда высока. Поставленные перед ней нормотворческие и оперативные задачи должны выполняться на взаимодействующей, взаимоподкрепляющей и слаженной основе — на страновом, региональном и глобальном уровнях — в целях повышения эффективности работы Программы. Именно на этом стыке нормотворческой и оперативной работы в экологической области ЮНЕП располагает наибольшими сравнительными преимуществами и потенциальными возможностями для внесения своего самого значительного вклада.

УСВН рекомендует ЮНЕП:

а) устранить выявленные в ходе оценки пробелы в области партнерства, связанные с получением отзывов от партнеров и измерением экономической

эффективности партнерских отношений;

b) выработать стратегию по наращиванию своей функции укрепления потенциала;

c) дополнительно укрепить свои региональные отделения;

d) установить четкие и гласные критерии выделения финансовых и людских ресурсов для осуществления деятельности в тематических приоритетных областях;

e) доработать проект круга ведения координаторов подпрограмм, подготовленный в сентябре 2012 года, и ввести его в действие.

I. Введение

1. Управление служб внутреннего надзора (УСВН) выбрало Программу Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП) в качестве объекта оценки после проведенного в 2008 году анализа факторов риска. Комитет по программе и координации постановил рассмотреть результаты оценки на своей пятьдесят третьей сессии в июне 2013 года (см. A/66/16, пункт 66). Этот выбор был одобрен Генеральной Ассамблеей в пункте 6 ее резолюции 66/8.

2. В соответствии с Положениями и правилами, регулирующими планирование по программам, программные аспекты бюджета, контроль выполнения и методы оценки, целью оценки является определение на как можно более систематической и объективной основе актуальности, эффективности и результативности деятельности ЮНЕП и отдачи от нее (см. ST/SGB/2000/8, положение 7.1).

II. Предмет и методология оценки

3. Предметом оценки была деятельность ЮНЕП за период с 2008 года, при этом основная работа по сбору данных была завершена к августу 2012 года, хотя для целей проведения более глубокого анализа рассматривалась и деятельность за предыдущие годы. Оценка не охватывала вопрос о потенциале ЮНЕП в области контроля и оценки, который был темой отдельной инспекции УСВН, проведенной в 2011 году (IED-12-004).

4. В ходе оценки использовались следующие количественные и качественные методы сбора данных:

а) анализ соответствующей документации, в том числе документов Организации Объединенных Наций для внутреннего пользования и для широкой публики и внешней литературы, посвященной ЮНЕП;

б) анализ информации из модуля контроля и отчетности Комплексной информационной системы контроля и документации;

в) электронный опрос всех сотрудников ЮНЕП категории специалистов и выше: опрос (в дальнейшем именуемый «опросом персонала ЮНЕП») был проведен в период с 16 апреля по 1 июня 2012 года. Опросник был разослан 461 сотруднику, из которых ответили 328 сотрудников (71-процентная доля респондентов);

г) электронный опрос всех 58 государств — членов Совета управляющих ЮНЕП: опрос (в дальнейшем именуемый «опросом Совета управляющих») был проведен в период с 16 мая по 6 августа 2012 года. Ответы прислали 20 государств-членов (33-процентная доля респондентов)¹;

¹ Низкая доля респондентов ограничивает способность делать обобщенные выводы по результатам опроса. На протяжении всего настоящего доклада результаты опроса интерпретировались с использованием аналогичных сведений, полученных из других источников. Результаты обоих представленных в настоящем докладе опросов рассчитаны без учета варианта ответа «не имею мнения на этот счет».

е) организация 11 тематических групп с участием персонала и администрации ЮНЕП;

ф) проведение в общей сложности 247 полупроизвольных бесед лично или по телефону с сотрудниками ЮНЕП; государствами-членами; партнерами, включая учреждения Организации Объединенных Наций; представителями секретариатов многосторонних природоохранных соглашений; представителями научных учреждений и организаций частного сектора; и представителями неправительственных организаций. Некоторые беседы были проведены во время поездок в штаб-квартиру ЮНЕП и в отделения в Бангкоке, Бразилиа, Вашингтоне, округ Колумбия, Женеве, Нью-Йорке, Панаме и Париже;

г) непосредственное наблюдение за ходом Конференции Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию, общего собрания коллектива ЮНЕП, выездного семинара старших руководителей ЮНЕП и заседаний Комитета постоянных представителей при ЮНЕП;

h) мета-анализ неслучайной выборки 30 из 62 докладов ЮНЕП о результатах итоговых оценок проектов, проведенных в 2008–2011 годах²;

i) анализ 21 внешнего обзора, докладов ревизоров и оценок ЮНЕП.

Для закрепления результатов оценки все виды проведенного анализа были дополнены данными от третьих сторон, полученными из множества источников.

5. Круг задач, охватываемых оценкой, инструменты сбора данных и проект доклада были рассмотрены внешней консультативной группой в составе трех международно признанных экспертов-экологов.

6. УСВН, которое консультировалось с ЮНЕП в ходе проведения оценки, выражает ей благодарность за ее сотрудничество и оказанное содействие. В приложении к настоящему докладу приводится ответ ЮНЕП на проект доклада.

III. Справочная информация

История создания и мандат

7. ЮНЕП была учреждена Генеральной Ассамблеей в 1972 году в ее резолюции 2997 (XXVII) для осуществления содействия международному сотрудничеству в области окружающей среды и предоставления, по мере необходимости, рекомендаций относительно проводимой с этой целью политики, а также для осуществления общего руководства политикой направления и координации программ в области окружающей среды в рамках системы Организации Объединенных Наций. Мандат ЮНЕП был развит в последующих решениях Совета управляющих:

² Выборка делалась на основании следующих критериев: а) сбалансированного соотношения между оценками проектов, которые финансировались по линии ГЭФ, и оценками проектов, которые не финансировались по линии ГЭФ; б) даты завершения проекта; в) распределения по географическим регионам; г) сбалансированного соотношения между проектами, которые осуществлялись в одной стране, и проектами, которые охватывали сразу несколько стран; и в) распределения по подпрограммам ЮНЕП.

а) в Найробийской декларации о роли и мандате Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде, принятой Советом управляющих в его решении 19/1, ЮНЕП была провозглашена основным органом Организации Объединенных Наций в области окружающей среды и ведущим глобальным природоохранным органом, который определяет глобальную экологическую повестку дня, содействует согласованному осуществлению экологического компонента устойчивого развития в рамках системы Организации Объединенных Наций и является авторитетным защитником интересов глобальной окружающей среды;

б) в своем решении SS.VII/1 о международном экологическом руководстве и в добавлении к нему, которые вместе называются «Картахенский пакет», Совет управляющих призвал к укреплению роли, авторитета и финансового положения ЮНЕП; укреплению научной базы ЮНЕП; укреплению координации и слаженности между многосторонними природоохранными соглашениями; и улучшению координации и сотрудничества в рамках всей системы Организации Объединенных Наций, в том числе через Группу по рациональному природопользованию;

с) в Балийском стратегическом плане по оказанию технической поддержки и созданию потенциала, принятом Советом управляющих в разделе I его решения 23/1, ЮНЕП было предложено улучшить эффективность деятельности по технологической поддержке и созданию потенциала и укрепить сотрудничество между ЮНЕП, секретариатами многосторонних природоохранных соглашений и другими органами, участвующими в деятельности по созданию потенциала в области окружающей среды.

8. В 2012 году на Конференции Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию Генеральной Ассамблее было предложено принять резолюцию об укреплении ЮНЕП путем введения всеобщего членства в Совете управляющих, повышения способности ЮНЕП выполнять свой мандат по обеспечению координации в рамках системы Организации Объединенных Наций и наделения ее возможностями для руководства усилиями по разработке экологических стратегий в рамках всей системы Организации Объединенных Наций.

9. В соответствии со своей среднесрочной стратегией на 2010–2013 годы (UNEP/GCSS.X/8), которая была утверждена Советом управляющих в его решении SS.X/3, ЮНЕП заключила, что ее мандат охватывает пять общих взаимосвязанных областей:

- а) постоянный анализ состояния окружающей среды в мире;
- б) стимулирование и поощрение международного сотрудничества и действий;
- с) вынесение рекомендаций по вопросам политики и предоставление информации в рамках раннего оповещения, на основе надежных научных данных и оценок;
- д) содействие разработке, осуществлению и развитию норм и стандартов и налаживание слаженного взаимодействия между международными природоохранными конвенциями;

е) укрепление технологической поддержки и потенциала в соответствии с потребностями и приоритетами стран.

Система управления и структура

10. Управление деятельностью ЮНЕП осуществляет Генеральная Ассамблея через Совет управляющих. Вспомогательный орган — Комитет постоянных представителей — следит за выполнением решений Совета и содействует их выполнению.

11. В состав ЮНЕП входят шесть отделов, административная канцелярия, шесть региональных отделений, семь отделений связи и страновых отделений и пять научно-консультативных групп. ЮНЕП выполняет также функции секретариата восьми многосторонних природоохранных соглашений³. По состоянию на 31 декабря 2011 года в ЮНЕП (без учета многосторонних природоохранных соглашений и конвенций, административное руководство которыми осуществляет ЮНЕП) работало 834 сотрудника, 48 из которых оплачивались из регулярного бюджета Организации Объединенных Наций, 454 — из Фонда окружающей среды, 155 — из целевых фондов, непосредственно поддерживающих программу работы ЮНЕП, 53 — из параллельных взносов правительств, 75 — из Целевого фонда Глобального экологического фонда (ГЭФ) и 49 — со Специального счета для поддержки целевых фондов.

Организационная и управленческая реформа

12. В 2006–2007 годах в ЮНЕП были проведены организационные преобразования с целью усиления направленности ЮНЕП на достижение конкретных результатов и обеспечения единства ее действий. В частности, в среднесрочной стратегии на 2010–2013 годы работа, организованная в разбивке по конкретным отделам, отвечающим за свои функциональные направления деятельности, была заменена сквозными подпрограммами в шести тематических приоритетных областях, которые должны осуществляться в рамках матричной структуры (см. диаграмму I).

³ Венская конвенция об охране озонового слоя и Монреальский протокол по веществам, разрушающим озоновый слой; Конвенция по сохранению мигрирующих видов диких животных; Роттердамская конвенция о процедуре предварительного обоснованного согласия в отношении отдельных опасных химических веществ и пестицидов в международной торговле; Стокгольмская конвенция о стойких органических загрязнителях; Конвенция о биологическом разнообразии; Базельская конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением; Конвенция о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения; и Многосторонний фонд для осуществления Монреальского протокола.

Диаграмма I
Матричная структура ЮНЕП



Источник: Составлено по результатам текущей оценки программы работы ЮНЕП на 2010–2011 годы, проведенной Управлением по вопросам оценки ЮНЕП в 2011 году.

Сокращения: ОЭППК — Отдел экологического права и природоохранных конвенций; ОРОО — Отдел раннего оповещения и оценки; ООПП — Отдел по осуществлению природоохранной политики; ОТПЭ — Отдел технологии, промышленности и экономики; ОРС — Отдел регионального сотрудничества; ОКОИ — Отдел коммуникации и общественной информации.

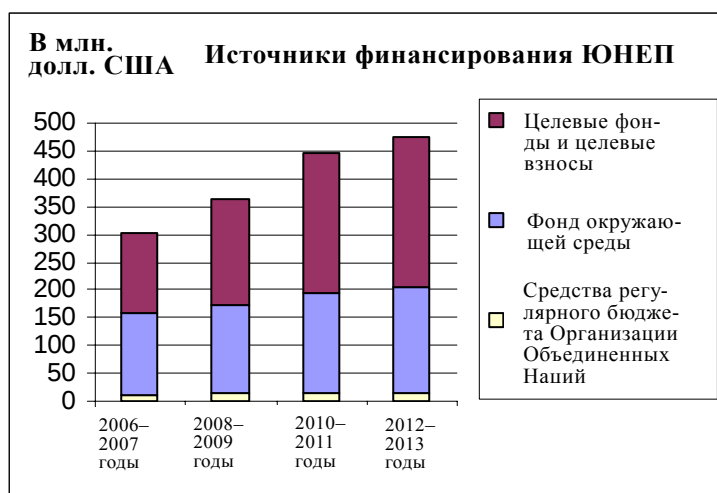
13. Новая структура и среднесрочная стратегия были разработаны для того, чтобы задействовать знания специалистов по конкретным секторам из разных отделов, устранить дублирование и разрозненный подход к составлению программ и бюджета, внедрить новый подход к составлению программ, ориентированных на конкретные результаты, и повысить слаженность с работой ЮНЕП, финансируемой из ГЭФ. Все отделы ЮНЕП ведут работу, охватывающую шесть подпрограмм, при этом некоторые отделы играют ведущую роль в осуществлении одной или нескольких подпрограмм. ЮНЕП планирует добавить в свою среднесрочную стратегию на 2014–2017 годы седьмую подпрограмму «Текущий анализ состояния окружающей среды».

14. В соответствии с утвержденной в 2009 году политикой стратегического присутствия, которая изложена в среднесрочной стратегии на 2010–2013 годы, ресурсы ЮНЕП переключаются на те виды деятельности, которые отвечают потребностям регионов и стран. Стратегические директивы были разработаны в целях укрепления присутствия ЮНЕП в регионах и ее партнерских отношений в интересах расширенного осуществления программ на местах.

Бюджет

15. Общий объем предполагаемых ресурсов ЮНЕП на 2012–2013 годы составляет 474 млн. долл. США, т.е. за три двухгодичных периода он вырос на 57 процентов, как показано на диаграмме II. Этот прирост объяснялся в основном увеличением целевых фондов и целевых взносов (которые выросли на 88 процентов). Объем Фонда окружающей среды увеличился на 32 процента, а средства регулярного бюджета Организации Объединенных Наций — на 8 процентов.

Диаграмма II
Источники финансирования ЮНЕП, 2006–2013 годы



Источник: UNEP/GC/24/9, UNEP/GC/25/12 и UNEP/GC/26/13.

16. Кроме того, будучи учреждением-исполнителем ГЭФ, ЮНЕП получила в 2011 финансовом году 289 млн. долл. США и осуществила 85 проектов ГЭФ⁴, что в два с лишним раза больше суммы в размере 125 млн. долл. США, полученной ею в 2008–2009 годах (см. A/65/5/Add.6).

IV. Результаты оценки

А. Постоянный анализ состояния окружающей среды в мире

ЮНЕП облегчает доступ к своевременной и актуальной научно обоснованной информации по основным экологическим проблемам и возможностям

17. ЮНЕП эффективно выполняет свой мандат в области осуществления постоянного анализа состояния окружающей среды в мире и обеспечения того, чтобы назревающие экологические проблемы не оставались без внимания правительств. Ключевая роль в выполнении этого мандата отводится науке. В те-

⁴ UNEP annual monitoring review of GEF-supported projects implemented by UNEP (2011).

чение последних двух двухгодичных периодов ЮНЕП утвердила стратегию развития научной деятельности и создала должность главного сотрудника по научным вопросам для укрепления увязки ее научной и политической деятельности⁵. Она добилась повышения степени достоверности своих многочисленных научных оценок и мероприятий в области контроля и раннего оповещения, повысив их действенность и стимулирующий характер. ЮНЕП активизировала свое взаимодействие с научными группами, в том числе с Международной группой консультантов и в рамках процессов, предшествовавших созданию Межправительственной платформы по биоразнообразию и экосистемным услугам. По мнению всех респондентов, ответивших на опрос Совета управляющих, ЮНЕП эффективно справляется с задачей постоянного анализа состояния окружающей среды в мире.

18. Лица, пользующиеся оценками ЮНЕП, высоко оценили их полезность, актуальность и своевременность. В частности, по мнению основных заинтересованных сторон, доклады серии «Глобальная экологическая перспектива», в которых приводится научно обоснованная информация о состоянии окружающей среды, содержат высококачественное изложение технических вопросов, не имеют аналогов в сфере экологической деятельности и являются долгосрочным вкладом Программы в эту деятельность. ЮНЕП эффективно использует методы проведения коллективных оценок при подготовке своих докладов из серии «Глобальная экологическая перспектива»; в подготовке самого последнего доклада было задействовано более 600 экспертов из всех уголков мира.

19. Доклады серии «Глобальная экологическая перспектива» играют непосредственную роль в определении информационной составляющей государственной политики, о чем свидетельствовали результаты опросов по третьему и четвертому докладам, проведенных ЮНЕП⁶. Ранее проведенные оценки показали, что некоторые правительства взяли на вооружение в своих национальных экологических стратегиях методологию оценки и формат представления отчетности, которые используются в докладах серии «Глобальная экологическая перспектива»⁷. Начиная с пятого доклада из этой серии ЮНЕП добилась дальнейшего повышения полезности этих докладов благодаря подготовке и распространению специализированных и целенаправленных публикаций в поддержку процессов установления экологических приоритетов и выработки экологической политики⁸. Пятый доклад сыграл исключительно важную роль в плане обеспечения политиков информацией по таким наметившимся вопросам, как производство и утилизация пластмасс; углерод, улавливаемый морскими организмами; и утилизация отходов от электроники.

⁵ В соответствии со стратегией ЮНЕП по развитию научной деятельности на 2011–2013 годы увязка научной и политической деятельности предполагает выявление научных вопросов, имеющих политическое значение, использование научных методов для освещения политических проблем, оценку и передачу научных знаний политикам; и проведение съездов ученых.

⁶ UNEP, Division of Early Learning and Assessment, evaluation report (2006).

⁷ UNEP, *Global Environment Outlook: User Profile and Impact Study* (Nairobi, 2004).

⁸ К их числу относятся публикации для местных органов власти, молодежи и предпринимательских кругов, а также «резюме для политиков» и публикация об отслеживании изменений в окружающей среде.

В. Стимулирование и поощрение международного сотрудничества и действий ЮНЕП эффективно поощряет и стимулирует международные действия по претворению в жизнь программы экологизации экономики

20. ЮНЕП успешно продвигает вперед программу экологизации экономики на мировой арене как первостепенный пример своей работы по стимулированию и поощрению международных действий. Хотя ЮНЕП нельзя приписать первоначальное авторство этой идеи, она возглавила реализацию Инициативы по экологизации экономики в качестве экспериментального проекта. В ее главном докладе *Навстречу «зеленой» экономике: пути к устойчивому развитию и искоренению бедности* представлены результаты научных исследований по вопросу о последствиях «зеленых» капиталовложений в различных секторах: от освоения возобновляемых источников энергии до ведения неистощительного сельского хозяйства, а также стратегические указания по осуществлению политики, стимулирующей низкоуглеродные и энергоэффективные капиталовложения. На этапе подготовки и распространения доклада проводились межправительственные обсуждения и совещания экспертов и предоставлялись консультативные услуги, которые помогли повысить заметность концепции экологизации экономики в рамках глобальных политических дискуссий. Более трети (38 процентов) респондентов, ответивших на опрос Совета управляющих, высказали мнение о том, что работа ЮНЕП в области экологизации экономики является ее самым значительным достижением за период с 2008 по 2011 год; это достижение ЮНЕП чаще всего упоминалось участниками опроса. При поддержке ЮНЕП более 30 учреждений, участвовавших в Конференции по вопросу о мировом финансово-экономическом кризисе и его последствиях для развития, которая проходила в июне 2009 года, распространили совместное заявление по вопросу об экологизации экономики. В 2010 году в своем решении SS.XI/9 Совет управляющих принял Декларацию Нуса-Дуа, в которой отметил, что концепция экологизации экономики является путем, ведущим к достижению цели устойчивого развития и искоренения нищеты. Затем эта концепция была выбрана темой Конференции Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию, проходившей в июне 2012 года, где она получила заметное выражение в итоговом документе. Кроме того, 87 процентов респондентов, ответивших на опрос Совета управляющих, указали, что ЮНЕП ведет эффективную работу по поощрению международных действий в экологической области.

Успехи ЮНЕП в деле содействия согласованному осуществлению экологического компонента устойчивого развития в рамках системы Организации Объединенных Наций сдерживаются отсутствием четкости и дублированием функций, выполняемых различными учреждениями Организации Объединенных Наций

21. ЮНЕП добилась определенных позитивных результатов в выполнении своей задачи содействия согласованному осуществлению экологического компонента устойчивого развития в рамках системы Организации Объединенных Наций. Самым заметным результатом в последние годы стала активизация деятельности Группы по рациональному природопользованию — основного общесистемного координационного органа Организации Объединенных Наций по

вопросам окружающей среды, работающего под председательством ЮНЕП, свидетельством чему является рост числа и повышение представительского уровня участников его заседаний. Заинтересованные стороны дали высокую оценку таким мероприятиям Группы, как подготовленный ею доклад *Working Towards a Balanced and Inclusive Green Economy: A United Nations System-wide Perspective* («Работа над созданием сбалансированной и открытой для всех «зеленой» экономики: обзор по всей системе Организации Объединенных Наций»), явившийся итогом совместной работы учреждений Организации Объединенных Наций, бреттон-вудских учреждений и других межправительственных органов, и инициатива «Экологизация Организации Объединенных Наций» — концепция перехода Организации Объединенных Наций на принцип нулевого углеродного баланса.

22. Кроме того, ЮНЕП играет ведущую роль в работе ряда межучрежденческих механизмов и вносит полезный вклад в достижение их целей. ЮНЕП является:

- a) соруководителем, совместно с Продовольственной и сельскохозяйственной организацией Объединенных Наций, группы по возобновляемым источникам энергии в рамках сети «ООН-энергетика»;
- b) заместителем координатора сети «ООН-океаны»;
- c) ведущим участником сети «ООН-водные ресурсы»;
- d) сопредседателем, совместно с Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), Целевой группы по вопросам экологической устойчивости, изменения климата и встречи «Рио+20» в рамках Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития.

23. ЮНЕП расширила свое взаимодействие со страновыми группами Организации Объединенных Наций и с рамочными программами Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития. За период с 2007 года при активном участии ЮНЕП была завершена работа над 57 рамочными программами. В 2010–2011 годах ЮНЕП координировала проведение более 48 учебных занятий для решения проблемы недостаточного потенциала страновых групп Организации Объединенных Наций в плане надлежащего учета экологического компонента в их работе (сейчас в мире насчитывается 139 страновых групп Организации Объединенных Наций). ЮНЕП впервые осуществила также пробную подготовку национальных сводных докладов по вопросам окружающей среды⁹ более чем в 27 странах, что позволило ей эффективнее добиваться цели всестороннего учета экологических вопросов в рамках системы Организации Объединенных Наций на страновом уровне.

24. Несмотря на этот прогресс, ЮНЕП не смогла полностью выполнить свою задачу усиления межучрежденческой слаженности и взаимодействия. Что касается участия в работе страновых групп Организации Объединенных Наций, то ввиду длительных сроков и ресурсоемкости процесса составления рамочных программ отсутствие у ЮНЕП статуса резидента усложняет Программе задачу

⁹ Национальный сводный доклад по вопросам окружающей среды служит подспорьем для учета экологического компонента в общих оценках/анализе Организации Объединенных Наций по странам и в рамочных программах Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития.

поддержания минимальных уровней участия и содействия слаженности и взаимодействию Организации Объединенных Наций на местах. Кроме того, общее понимание роли и обязанностей Организации Объединенных Наций в области окружающей среды, как правило, отсутствует. Гораздо большее число респондентов, ответивших на опрос персонала ЮНЕП, не согласились (47 процентов), нежели согласились (29 процентов) с тем, что роль, которую надлежит играть ЮНЕП, понятна всем сторонам — и ЮНЕП, и другим учреждениям Организации Объединенных Наций (24 процента респондентов высказали нейтральное мнение на этот счет).

25. Равным образом, заинтересованные стороны ЮНЕП и государства-члены, с которыми проводились беседы и опросы, привели примеры дублирования работы с другими учреждениями системы Организации Объединенных Наций. Что касается Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры, то обе организации считают, что им поручено играть роль в области науки и окружающей среды. Что касается ПРООН, то, несмотря на заключенный меморандум о взаимопонимании, существуют разные мнения насчет того, какую роль должна играть ЮНЕП на страновом уровне. Следует отметить, что для решения этого вопроса ЮНЕП постепенно разрабатывает политику стратегического присутствия, определяющую размеры, охват, географические границы и продолжительность ее страновой деятельности. Выработка стратегии выполнения этой задачи, сформулированной в итоговом документе Конференции Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию, внесет дополнительную ясность в этот вопрос.

Партнерские отношения играют основополагающую роль в преодолении институциональных ограничений ЮНЕП и имеют исключительно важное значение для выполнения ее программы работы

26. Деятельность ЮНЕП по линии партнерских отношений активизировалась¹⁰. Как показано в таблице 1, за период с 2008 года выросли среднемесячные показатели числа партнеров и размера бюджетов на поддержание партнерских отношений, хотя средний размер бюджета в расчете на одного нового партнера уменьшился на 19 процентов. Поскольку расходы, связанные с заключением партнерских соглашений, остаются фактически неизменными, это означает, что партнерские отношения ЮНЕП являются в настоящее время менее эффективными с точки зрения затрат, чем в период 2008–2010 годов. Недостатки, связанные с относительным ростом операционных расходов, могут перевешиваться выгодами, получаемыми от налаживания отношений с большим числом партнеров при меньших объемах бюджетов. ЮНЕП может пожелать провести дальнейшее изучение этой тенденции.

¹⁰ В соответствии с политикой и процедурами партнерства ЮНЕП, опубликованными в 2001 году, «обычно под партнерством в рамках Организации Объединенных Наций понимают добровольные и основанные на сотрудничестве взаимоотношения между различными субъектами, ... при которых все участники договариваются совместными усилиями добиваться общей цели или выполнять конкретную задачу и сообща преодолевать неблагоприятные факторы, нести общую ответственность, предоставлять на взаимной основе ресурсы и пользоваться достигнутыми результатами». Термин «партнерство» означает «любые союзы, взаимные действия или взаимосвязи между ЮНЕП и внешними партнерами, направленные на достижение общих целей и выполнение общих задач».

Таблица 1
Новые партнерские отношения ЮНЕП в период с 2008 по 2012 год

	2008–2010 годы	Октябрь 2011 года — март 2012 года
Среднемесячный показатель числа новых партнеров	21	70
Среднемесячный размер бюджета на реализацию проектов с новыми партнерами	Свыше 1,8 млн. долл. США	4,8 млн. долл. США
Среднемесячный размер бюджета в расчете на одного нового партнера	86 667 долл. США	69 885 долл. США

Источник: данные ревизии, проведенной УСВН.

27. Ввиду сравнительно небольших размеров ЮНЕП, ограниченности ее ресурсов и малочисленности ее страновых отделений партнерские отношения ЮНЕП играют исключительно важную роль в повышении ее эффективности. В ходе оценки ЮНЕП, проведенной в 2011 году Сетью по оценке эффективности работы многосторонних организаций, 69 процентов заинтересованных сторон указали, что, по их мнению, ЮНЕП достаточно успешно консультируется с группами заинтересованных сторон или даже превышает ожидания. Равным образом, более половины (54 процента) респондентов, ответивших на опрос персонала ЮНЕП, согласились с тем, что Программа успешно вступает в партнерские отношения в целях достижения максимального охвата и эффективности своих программ (26 процентов не согласились с этим, и 20 процентов высказали нейтральное мнение на этот счет).

28. Установив партнерские отношения с другими учреждениями Организации Объединенных Наций, имеющими представительства на местах, ЮНЕП получила доступ к страновым отделениям и специализированным отраслевым знаниям. Базирующие в странах партнеры предоставили ЮНЕП доступ к местным знаниям и сетям, которые в противном случае были бы ей недоступны. Со своей стороны, ЮНЕП предоставила своим партнерам имеющиеся у нее специализированные экологические знания, налаженные контакты с правительствами и выход на свои сети, объединяющие ученых со всего мира. Неправительственные организации особо признательны ЮНЕП за предоставление финансовой поддержки; бесплатного доступа к экологической информации; инструментов, в частности для проведения экологических экспертиз; методических указаний по экологическим вопросам; возможностей для осуществления сотрудничества Юг-Юг; и поддержки в проведении просветительских и информационно-разъяснительных кампаний.

29. ЮНЕП все чаще вступает в партнерские отношения с другими учреждениями Организации Объединенных Наций. В этом плане выделяется Инициатива по борьбе с нищетой и охране окружающей среды, которая осуществляется в партнерстве с ПРООН и является не только экспериментальным проектом в рамках концепции «Единая Организация Объединенных Наций», но и, как указали заинтересованные стороны, служит наглядным примером того, как учреждения Организации Объединенных Наций совместными усилиями вносят позитивный вклад в наращивание возможностей стран в области всестороннего

учета экологического компонента в своих планах развития¹¹. К другим показательным примерам относится «оценка оценок», которая была проведена совместно с Организацией Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры и Межправительственной океанографической комиссией и послужила главной основой для налаживания регулярного процесса глобального освещения и оценки состояния морской среды.

30. Тем не менее партнеры, с которыми проводились беседы, указали на проблемы и факторы риска, свойственные нынешней модели партнерских отношений ЮНЕП. Партнеры отметили, что нередко устанавливаются короткие сроки реализации проектов, что вызывает неопределенность, в частности среди менее крупных партнеров. Неправительственные партнеры указали на обременительный характер процессов партнерства с ЮНЕП и на необходимость поддержания более качественной и более регулярной двусторонней связи и установления более оперативных систем расчетов. Партнеры упомянули также о том, что ЮНЕП необходимо указывать авторство своих партнеров в публикациях и в других видах информации. Хотя ЮНЕП запрашивает отзывы своих партнеров в рамках итоговых оценок проектов, УСВН отмечает, что такие оценки проводятся только в отношении всех проектов стоимостью свыше 500 000 долл. США и что отзывы, как представляется, сосредоточены на конкретных проектных вопросах, а не на вопросах партнерских отношений, имеющих более широкое применение. Кроме того, ЮНЕП не следит на систематической основе за эффективностью партнерских отношений с точки зрения затрат.

31. В октябре 2011 года ЮНЕП ввела в действие свою пересмотренную политику и процедуры партнерства, призванные обеспечить применение в рамках всей ЮНЕП согласованного подхода к установлению партнерских отношений. Политика охватывает процедуры соблюдения должной заботливости при проведении анализа возможностей, сравнительных преимуществ и экономической эффективности партнеров из числа как некоммерческих, так и коммерческих организаций.

С. Вынесение рекомендаций по вопросам политики и предоставление информации в рамках раннего оповещения

Работа ЮНЕП в ее шести тематических подпрограммных областях способствует изменениям в области политики и улучшению состоянию окружающей среды

32. ЮНЕП эффективно направляет процесс разработки региональной и национальной экологической политики и содействует достижению позитивных экологических результатов. Представители правительств, научно-исследовательские институты и представители гражданского общества, с которыми проводились беседы, сообщили о том, что методические указания ЮНЕП играют

¹¹ См. доклад министерству иностранных дел Норвегии, подготовленный Стивом Бассом и Ивом Ренаром и опубликованный в 2009 году, и обзор многосторонней помощи, проведенный министерством по вопросам международного развития правительства Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии и опубликованный в 2011 году.

определяющую роль в проведении в жизнь национальной экологической политики. Кроме того, по мнению 88 процентов респондентов, ответивших на опрос Совета управляющих, ЮНЕП эффективно справляется с задачей стратегического консультирования по экологическим вопросам с опорой на обоснованные научные оценки. В таблице 2 приводятся несколько наглядных примеров того, как доклады и проекты ЮНЕП влияют на национальную и региональную политику. В проведенных беседах и опросах основные заинтересованные стороны ЮНЕП сообщили о том, что ЮНЕП содействует достижению этих конечных результатов путем предоставления своей консультативной помощи и методических указаний.

Таблица 2

Примеры вклада ЮНЕП в достижение конечных результатов в области выработки политики и охраны окружающей среды

<i>Тематическая область</i>	<i>Пример проекта/доклада</i>	<i>Конечный результат в области политики</i>	<i>Конечный результат в области окружающей среды</i>
Изменение климата	Проект разработки стратегической рамочной программы по унификации норм энергоэффективности бытовых приборов в странах — членах Ассоциации государств Юго-Восточной Азии	Десятью странами — членами Ассоциации государств Юго-Восточной Азии подписана стратегическая рамочная программа в целях сокращения выбросов парниковых газов из установок для кондиционирования воздуха	Выбросы парниковых газов сокращены, по оценкам, на 3,401 млн. тонн в год
Бедствия и конфликты	Доклад «Экологическая экспертиза в районе Огони», 2011 год	Создан проект восстановления районов, загрязненных углеводородами, в целях экологической очистки дельты Нигера ^a	Общине Нсисиокен-Огале обеспечен доступ в общей сложности к 100 000 литрам питьевой воды ^b Согласно оценкам, улучшено санитарное состояние и созданы возможности трудоустройства для общины Огони
Управление экосистемами	Доклад «Экономика экосистем и биоразнообразия», 2010 год	В Бразилии, Индии, Германии и в Европейской комиссии проведены исследования экосистем и биоразнообразия, служащие информационной составляющей для национальных процессов	Конечный результат пока не ясен, поскольку прошло слишком мало времени
Экологическое управление	Инициатива по борьбе с нищетой и охране окружающей среды (совместно с ПРООН), осуществляется в настоящее время	Концепция экологической устойчивости включена в политику национального развития в 17 странах	Размеры национальных бюджетов на цели борьбы с нищетой, охраны окружающей среды и сбора и ликвидации отходов увеличены в шесть раз в Уругвае и Уганде за период с 2010 по 2014 год

Тематическая область	Пример проекта/доклада	Конечный результат в области политики	Конечный результат в области окружающей среды
Вредные вещества и опасные отходы	Региональный проект борьбы с использованием ДДТ в Центральной Америке и Мексике, 2003–2011 годы	В Белизе, Гватемале, Гондурасе, Коста-Рике, Мексике, Никарагуа, Панаме и Сальвадоре осуществлен переход на использование заменителей ДДТ	В Мексике и Центральной Америке безопасно удалено в общей сложности 200 тонн ДДТ и других стойких органических загрязнителей
Эффективное использование ресурсов и устойчивое потребление и производство	Проект «Новый глобальный экологический курс»	В Китае и Республике Корея на цели развития транспорта с низким уровнем выбросов и освоения энергии ветра и солнца выделено в общей сложности 3 процента валового внутреннего продукта	За период с 2008 года Группой 20 выделены средства на проекты экологизации на общую сумму 454,7 млрд. долл. США ^c

Источник: Годовые доклады ЮНЕП, опубликованные в 2010 и 2011 годах (если не указано иное).

^a UNEP, “UNEP welcomes Nigerian Government’s green light for Ogoniland oil clean-up”, 1 August 2012.

Имеется по адресу www.unep.org/newscentre/default.aspx?DocumentID=2692&ArticleID=9241.

^b Newsletter about “UNEP in Ogoniland”, September 2011.

^c Edward Barbier, “How is the Global Green New Deal going?”, *Nature*, vol. 464, No. 7,290 (8 April 2010), pp. 832–833.

33. Некоторые инициативы ЮНЕП, например Партнерство в интересах применения экологически чистых видов топлива и транспортных средств и Программа действий по борьбе с истощением озонового слоя «ОзонЭкшн» в поддержку осуществления Монреальского протокола, дают непосредственную отдачу в плане улучшения состояния окружающей среды и здоровья людей, как показано в таблице 3. Хотя, по самой своей сути, сложно определить, какая доля этих достижений является прямой заслугой ЮНЕП, ее роль велика. Например, высказывалась мысль о том, что «постепенное прекращение этой практики не было бы осуществлено в сроки, которые хотя бы отдаленно напоминали реально достигнутые, без [ЮНЕП]»¹² и что «Информационный центр ЮНЕП сыграл важнейшую роль центрального координирующего органа, который, в частности, руководил использованием скромного бюджета кампании и выступал в роли «честного посредника», принимая также участие в качестве одного из партнеров [Партнерства]»¹³.

¹² David Todd and Hazel Todd, “Outcome and influence evaluation of the UNEP Partnership for Clean Fuels and Vehicles” (UNEP Evaluation Office, 2010), para. 11, цитируется в United States Environmental Protection Agency, “Partnership for Clean Fuels and Vehicles: evaluation of the design and implementation of the lead campaign” (December 2011), exhibit 2.

¹³ United States Environmental Protection Agency, “Partnership”, p. 50.

Таблица 3
Меры с глобальной отдачей

Инициатива	Отдача
Партнерство в интересах применения экологически чистых видов топлива и транспортных средств	— Постепенное прекращение добавления свинцовых присадок в бензин более чем в 100 странах — Избежание преждевременной смерти более чем 1,2 млн. человек в год — Получение экономической выгоды, составляющей, по оценкам, 2,45 трлн. долл. США в год, или около 4 процентов мирового валового внутреннего продукта
Программа «ОзонЭкшн» (через Монреальский протокол)	— Сокращение мирового потребления озоноразрушающих веществ на 98 процентов за период с 1986 по 2010 год — Уменьшение заболеваемости катарактой, по оценкам, на 22 млн. случаев среди лиц, родившихся в Соединенных Штатах Америки в период с 1985 по 2100 год — Уменьшение смертности, вызванной раком кожи, по оценкам, на 6,3 млн. случаев к 2050 году в Соединенных Штатах

Источник: Todd and Todd, “Outcome and influence”; Peter L. Tsai and Thomas H. Hatfield, “Global benefits from the phaseout of leaded fuel”, *Journal of Environmental Health*, vol. 74, No. 5 (December 2011); UNEP, “World remains on unsustainable track despite hundreds of internationally agreed goals and objectives”, 6 June 2012, имеется по адресу www.unep.org/newscentre/default.aspx?DocumentID=2688&ArticleID=9158.

Примечание: УСВН не проводило независимой проверки данных, сообщенных ЮНЕП.

D. Содействие разработке, осуществлению и развитию норм и стандартов и налаживание слаженного взаимодействия между международными природоохранными конвенциями

ЮНЕП играет чрезвычайно важную роль в разработке экологических норм и стандартов, хотя координацию деятельности с многосторонними природоохранными соглашениями можно было бы усилить

34. Опираясь на свои сильные стороны в плане мобилизации, согласования и стимулирования международных действий, ЮНЕП подготовила почву для установления международных механизмов и заключения международных соглашений и помогла облегчить разработку экологических норм на глобальном, региональном и национальном уровнях. Свидетельством тому тот факт, что, по мнению 75 процентов респондентов, ответивших на опрос Совета управляющих, ЮНЕП эффективно справляется с задачей содействия разработке, осуществлению и развитию экологических норм и стандартов. К примерам последних лет относятся содействие проведению глобального диалога и процесса переговоров, предшествовавших созданию Межправительственной платформы по биоразнообразию и экосистемным услугам, и поддержка, оказанная в проведении переговоров, предшествовавших принятию в 2010 году Нагойского протокола регулирования доступа к генетическим ресурсам и совместного использования на справедливой и равной основе выгод от их применения к Конвенции о биологическом разнообразии. Одним из успехов ЮНЕП, наиболее высоко оцененных заинтересованными сторонами и государствами-членами,

является выполнение ею вспомогательной роли в обеспечении поддержки переговоров по новому договору о прекращении использования ртути, принятие которого ожидается в конце 2013 года. ЮНЕП откликнулась также на первоочередные потребности государств-членов путем усиления синергии и повышения слаженности процесса принятия решений в рамках конвенций, касающихся химических веществ и отходов (Базельская, Роттердамская и Стокгольмская конвенции), путем объединения их под началом одного секретариата. ЮНЕП открыла также информационный портал Организации Объединенных Наций по многосторонним природоохранным соглашениям (InforMEA) — единый веб-сайт, предназначенный для обмена информацией по 13 конвенциям и 18 соглашениям.

35. Оказание поддержки правительствам в выполнении их обязательств по различным многосторонним природоохранным соглашениям представляет для ЮНЕП более сложную задачу. Хотя ЮНЕП назначила в 2010 году региональных координаторов для оказания поддержки в осуществлении конвенций отдельными тематическими блоками и консультировалась с секретариатами многосторонних природоохранных соглашений при составлении среднесрочной стратегии на 2014–2017 годы, несколько сотрудников, с которыми проводились беседы, сообщили о том, что потребность в оказании более существенной поддержки конвенциям со стороны ЮНЕП остается неудовлетворенной. Государства-члены отметили, что ЮНЕП следует провести дополнительную работу для укрепления ее взаимоотношений с некоторыми многосторонними природоохранными соглашениями, в частности с соглашениями по вопросу о биоразнообразии. Члены секретариатов многосторонних природоохранных соглашений, с которыми проводились беседы, призвали ЮНЕП оказывать более существенную помощь в сборе средств, содействии в обеспечении доступа к государствам-членам и поддержку в укреплении потенциала и инфраструктуры. В 2008 году Объединенная инспекционная группа обратила внимание на отсутствие четкого разделения труда между ЮНЕП и многосторонними природоохранными соглашениями (см. IU/REP/2008/3). Изучив этот доклад и содержащиеся в нем рекомендации, УСВН заключило, что в проведении дальнейшего анализа этого вопроса нет необходимости и что, прежде чем рассматривать целесообразность дальнейшего изучения этого вопроса, следует дать время для полной реализации этих рекомендаций, над выполнением которых ЮНЕП еще работает.

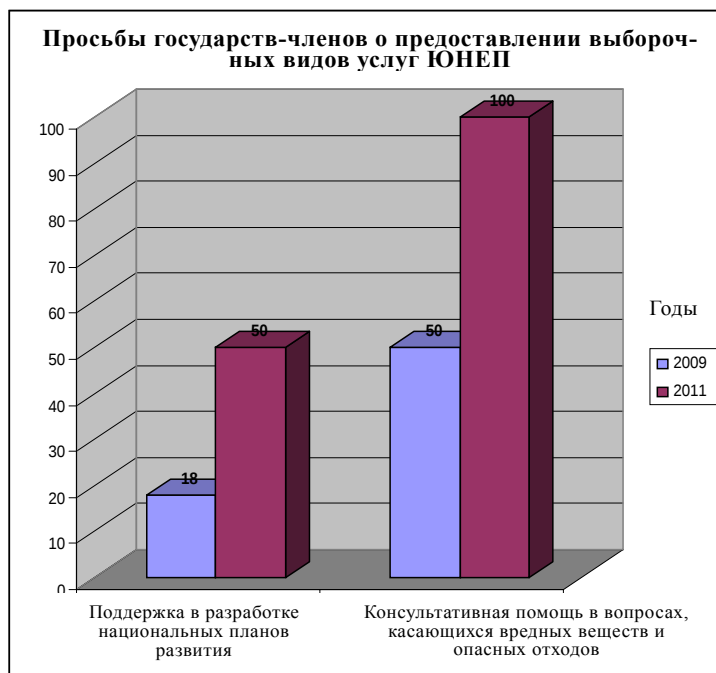
Е. Укрепление технологической поддержки и потенциала в соответствии с потребностями и приоритетами стран ЮНЕП предоставляет ценные услуги в области развития потенциала, однако не применяет надлежащего стратегического подхода к планированию этих услуг и управлению процессом их предоставления

36. Хотя ЮНЕП участвовала в деятельности по развитию потенциала с момента своего создания, принятие Балийского стратегического плана 2005 года, в котором была добавлена задача укрепления потенциала и оказания технологической поддержки как неотъемлемых элементов работы во всех приоритетных областях, явилось знаменательным шагом в развитии ее мандата. Спрос на такую поддержку растет. На диаграмме III приведены отдельные примеры, ил-

люстрирующие такой рост. В рамках ЮНЕП нет централизованной базы данных, в которой систематически учитывалось бы количество просьб об оказании содействия или иных видов консультативной помощи и поддержки, поступающих со стороны партнеров и государств-членов на основании положений Балийского плана. Поэтому ЮНЕП не имеет возможностей для определения масштабов спроса и видов таких испрашиваемых услуг, что затрудняет принятие обоснованных стратегических решений в области планирования работы и ресурсов, необходимых для выполнения этого мандата.

Диаграмма III

Просьбы о предоставлении выборочных видов услуг ЮНЕП



Источник: Годовой доклад ЮНЕП за 2011 год.

37. Проведенный УСВН мета-анализ докладов ЮНЕП о результатах оценок проектов показал, что при разработке и осуществлении всех проектов учитывались аспекты укрепления потенциала. Кроме того, государства-члены, с которыми проводились беседы, сообщили о том, что они хотели бы получить больший объем технологической поддержки, и указали на неиспользованные ЮНЕП возможности для укрепления потенциала развивающихся стран в области более эффективного предоставления и ведения национальных данных в соответствии с Рио-де-Жанейрской декларацией по окружающей среде и развитию¹⁴.

¹⁴ Принцип 10 Рио-де-Жанейрской декларации гласит, что экологические вопросы решаются наиболее эффективным образом при участии всех заинтересованных граждан — на соответствующем уровне. Он также гласит, что государства развивают и поощряют информированность и участие населения путем широкого предоставления информации.

38. Тем не менее, в ходе проведенной УСВН мета-оценки были получены разные сведения относительно степени устойчивости потенциала, созданного на страновом уровне, а именно были выявлены случаи, когда внешние факторы, в частности отсутствие национальной солидарности и неблагоприятные политические условия, препятствовали достижению цели создания устойчивого долговременного потенциала. Согласно беседам, проведенным с руководителями ЮНЕП, проекты, основанные на давних взаимоотношениях с национальными правительствами, оказываются более устойчивыми, чем обособленные амбициозные проекты, осуществляемые в короткие сроки с участием внешних консультантов¹⁵. Всего 36 процентов респондентов, ответивших на опрос Совета управляющих, считали, что ЮНЕП эффективно справляется с задачей оказания технологической поддержки и поддержки в развитии потенциала в соответствии с национальными потребностями (14 процентов считали, что она неэффективно справляется с этой задачей, и 50 процентов высказали нейтральное мнение на этот счет).

Е. Сквозные вопросы: региональные отделения и внутренние системы

Несмотря на предпринятые в последнее время усилия по упрочению региональных отделений, ЮНЕП пока не отреагировала надлежащим образом на призывы государств-членов к укреплению этих отделений

39. ЮНЕП предприняла ряд шагов для упрочения своих региональных отделений. Во-первых, в связи с общим увеличением ресурсов ЮНЕП на 67 процентов за период с 2006 года выросли и ресурсы региональных отделений, как показано в таблице 4.

Таблица 4
Рост ресурсов региональных отделений ЮНЕП

Персонал	2006-2007 годы	2010-2011 годы	Увеличение в процентах
Персонал	197	259	31
Ресурсы, не связанные с должностями (в млн. долл. США)	48	77	62

Источник: UNEP/GCSS.XII/Add.1.

40. Кроме того, обязанности региональных отделений были уточнены в рамках системы подотчетности 2010 года, и Директор-исполнитель подписал отдельные соглашения о делегировании полномочий с директором каждого регионального отделения в целях упорядочения обязанностей, связанных с управлением финансовыми, людскими и капитальными ресурсами¹⁶. Благодаря

¹⁵ UNEP Evaluation Office, *2010–2011 Evaluation Synthesis Report* (Nairobi, December 2011).

¹⁶ В соответствии с системой подотчетности Программы; документом о делегировании полномочий Директором-исполнителем ЮНЕП региональным директорам; и результатами

этим изменениям региональные отделения получили больший объем дискреционных полномочий и большую свободу в плане осуществления программной деятельности. Еще одна обнадеживающая тенденция, обусловленная продолжающейся реформой региональных отделений, связана с организационной работой по более эффективному задействованию региональных знаний в целях формирования глобальной позиции и конечной отдачи от работы ЮНЕП. Разрабатываемые региональными отделениями региональные стратегии стали одним из ключевых механизмов для передачи из нижних в более высокие инстанции региональных знаний, которые используются в качестве информационной составляющей при выработке стратегий на уровне штаб-квартиры¹⁷. Отдел регионального сотрудничества занимается более систематическим сбором отзывов региональных отделений и использует эти сведения для информирования руководства ЮНЕП о происходящих в регионах текущих событиях в политической и экологической областях. Региональные отделения стали также принимать более активное участие в планировании и осуществлении программы работы ЮНЕП.

41. Несмотря на вышеописанные успехи, региональные отделения еще не раскрыли в полной мере свой потенциал. Важно отметить, что взаимодействие между региональными отделениями и штаб-квартирой не является оптимальным и что цель всестороннего учета региональной составляющей в работе ЮНЕП и регулярной передачи знаний с мест в штаб-квартиру не достигнута. Этот аспект был назван в числе основных проблем, возникающих при осуществлении проектов¹⁸. Деятельность на страновом уровне проводится отделами штаб-квартиры без участия региональных отделений. Слабое взаимодействие отчасти обусловлено отсутствием единого понимания в том, что касается региональных и глобальных программ работы и мероприятий ЮНЕП.

42. Кроме того, на эффективности работы региональных отделений по-прежнему негативно сказывается ряд институциональных факторов. Во-первых, 40 новых сотрудников региональных отделений (60 процентов) являются прикомандированными сотрудниками, направленными из отделов на работу в регионы. Хотя они и подчиняются региональным директорам, существует путаница с функциями, обязанностями и порядком использования бюджета, поскольку эти сотрудники по-прежнему числятся в штатных расписаниях отделов в штаб-квартире. Из-за отсутствия четкого распределения служебных обязанностей между региональным персоналом и прикомандированными сотрудниками отделов региональные программы работы порой оказываются фрагментированными, что мешает региональным отделениям слаженно функционировать как единое подразделение. Кроме того, нет критериев для определения того, когда надлежит использовать механизм составления глобальных, региональных или национальных программ, и нет единодушного понимания того, какие вопросы наиболее эффективно решались бы с помощью регионального подхода. ЮНЕП сообщает о том, что в среднесрочной стратегии на 2014–2017 годы уточняется, какие компоненты программы работы будут осуществляться на ре-

опроса, проведенного Сетью по оценке эффективности работы многосторонних организаций.

¹⁷ Записка Директора-исполнителя об административных процедурах осуществления программы работы на 2010–2011 годы.

¹⁸ Текущая оценка программы работы ЮНЕП на 2010–2011 годы, проведенная Управлением по вопросам оценки ЮНЕП в 2011 году.

гиональном уровне, какие — на глобальном уровне, а какие — комбинированным применением обоих подходов. В ней указывается также название отдела, отвечающего за проведение данного мероприятия, и названия подразделений, содействующих проведению этого мероприятия, в соответствии с принципом разделения труда, согласованным с отделами и региональными отделениями. В проектных документах также недостаточно четко расписаны обязанности штаб-квартиры и региональных отделений и порядок подчинения¹⁹. Хотя начиная с 2012 года региональные отделения систематически привлекаются к работе в комитете по обзору проектов ЮНЕП, сотрудники региональных отделений сообщили о том, что зачастую с ними консультируются слишком поздно или не проводят достаточно обстоятельных консультаций на этапе утверждения проектов. В беседах с персоналом и заинтересованными сторонами часто упоминалась и необходимость более тесной координации между отделами штаб-квартиры при осуществлении региональных мероприятий.

43. Главная идея укрепления региональных отделений состоит в том, чтобы еще больше приблизить нормотворческую и научную работу ЮНЕП к национальным приоритетам и привести ее в большее соответствие с ними. Кроме того, укрепление региональных отделений является важнейшим фактором сохранения значимости и оперативной эффективности ЮНЕП, как было вновь заявлено Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 65/162, принятой в 2010 году, в которой Ассамблея призвала активизировать поддержку в целях укрепления потенциала региональных отделений ЮНЕП, и Советом управляющих, который принял за период с 1997 года более девяти решений по этому вопросу. Некоторые региональные отделения стратегически расположены в одних помещениях с другими отделениями в географических районах, характеризующихся наличием многочисленных природоохранных организаций. Поэтому они могут координировать и стимулировать природоохранные мероприятия с большей экономической эффективностью, чем в случае их проведения силами одной лишь штаб-квартиры. Поскольку ЮНЕП является организацией с ограниченным числом страновых отделений и ограниченными ресурсами, укрепление ее региональных отделений может:

- a) повысить заметность ее работы;
- b) повысить экономическую эффективность программной деятельности;
- c) повысить адресность деятельности по сбору средств;
- d) расширить партнерские связи;
- e) укрепить региональный технический потенциал;
- f) принести экономию за счет эффекта масштаба.

¹⁹ Текущая оценка и проведенный УСВН мета-анализ докладов ЮНЕП о результатах оценок проектов.

Хотя процесс планирования программ в ЮНЕП стал в большей мере ориентирован на конкретные результаты, наблюдаются отставания в работе важнейших процессов, поддерживающих осуществление программ

44. Поставив перед собой задачу стать структурой, в полной мере ориентированной на достижение конкретных результатов, ЮНЕП добилась прогресса в налаживании более надежных процессов планирования программ и управления их осуществлением. В частности, ЮНЕП:

а) внедрила систему управления программной информацией в целях увязки информации о мероприятиях, результатах и бюджетах программ в рамках единого процесса представления отчетности;

б) повысила степень независимости своего Управления по вопросам оценки и обеспечила более четкую увязку результатов оценок с процессом планирования программ (в соответствии со среднесрочной стратегией на 2014–2017 годы);

с) создала Управление операций и общеорганизационного обслуживания, которое через Секцию контроля качества следит за качеством осуществления программ, объединяя в рамках одного организационного подразделения финансовые, кадровые и информационно-технические вопросы и вопросы мобилизации ресурсов;

д) повысила нацеленность на конкретные результаты в своем перечне ожидаемых стратегических результатов, подготовленном для среднесрочной стратегии на 2014–2017 годы.

45. Кроме того, распоряжения руководства ЮНЕП о подготовке внутренних докладов, например текущей оценки, проводимой Управлением по вопросам оценки, доклада целевой группы об управлении программами и их осуществлении от 5 сентября 2011 года и обзора потребностей и потенциала региональных отделений (UNEP/GCSS.XII/9/Add.1), свидетельствуют о том, что нынешние руководители придают большую значимость постоянной исследовательской и аналитической работе в своих процессах управления преобразованиями.

46. Однако, что касается количественной оценки своих собственных результатов, то, по данным текущей оценки, причинно-следственные связи между мероприятиями и ожидаемыми достижениями в среднесрочной стратегии на 2010–2013 годы носили в основном умозрительный характер, а большинство ожидаемых достижений были установлены на таком высоком уровне, что их нельзя было напрямую увязать с проведенными ЮНЕП мероприятиями. Результаты этой текущей оценки были учтены при разработке среднесрочной стратегии на 2014–2017 годы. Цели подпрограмм были сформулированы с большей степенью конкретизации, а ожидаемые достижения были более непосредственным образом увязаны с мероприятиями ЮНЕП.

47. Тем не менее реформа ЮНЕП продолжается, и несколько ключевых процессов требуют к себе внимания. В частности, программная направленность, организационная подотчетность и критерии распределения ресурсов не получили надлежащего институционального закрепления, способствующего полноценной реализации взятого ЮНЕП курса на достижение конкретных результатов.

48. ЮНЕП не выполнила в полной мере просьбу Совета управляющих лучше приоритизировать и оптимизировать свои операции, содержащуюся в его решениях 24/9 и 25/13. Хотя среднесрочная стратегия на 2010–2013 годы, включающая шесть тематических приоритетных областей, явилась важным шагом вперед в плане конкретизации программы работы, ЮНЕП продолжает регулярно осуществлять небольшие, разрозненные и зачастую не связанные друг с другом проекты с высоким уровнем материально-технических затрат, в дополнение к мероприятиям по сохранению наследия, которые не имеют непосредственной связи с шестью тематическими областями. В конце 2011 года контроль за реализацией 35 из 150 действовавших проектов (23 процента) осуществлялся вне контекста шести приоритетных областей; была поставлена организационная цель добиться к 2012 году того, чтобы контроль за реализацией 80–90 процентов проектов осуществлялся в контексте таких приоритетных областей (см. UNEP/CPR/118/3). Государства-члены, с которыми проводились беседы, согласились с тем, что ЮНЕП выполняет незаменимую и высококачественную работу, что задачи, которые ставит перед собой ЮНЕП, часто не соизмеряются с ее людскими и финансовыми ресурсами и что для того, чтобы стать более эффективной организацией, ЮНЕП следует сосредоточиться на том, чтобы делать меньше, но лучше. Персонал и заинтересованные стороны также подтвердили, что в условиях растущего спроса на ее услуги ЮНЕП рискует снижением отдачи от своей работы вследствие чрезмерного распыления своих усилий; они указали на необходимость более высокой степени конкретизации в программе работы. Благодаря дальнейшей институционализации процесса реформы ЮНЕП была повышена степень конкретизации в среднесрочной стратегии на 2014–2017 годы и в программе работы на 2014–2015 годы.

49. Несмотря на значительные улучшения в области координации и коммуникации в рамках всей ЮНЕП, произошедшие после принятия среднесрочной стратегии, по-прежнему нет достаточной четкости в плане подотчетности. По данным текущей оценки, в 2010–2011 годах проекты по-прежнему разрабатывались внутри отделов, а возможности для получения экономии за счет роста эффективности редко прорабатывались в проектных документах или в планировочных документах более высокого уровня. Кроме того, взаимосвязи между отделами и направлениями деятельности ЮНЕП часто были слабыми, а роль подразделений, помимо ведущего отдела, и их вклад в проекты организации остаются неясными. На сохранение такого положения дел указывают протоколы заседаний комитета по обзору проектов, состоявшихся в период с января по август 2012 года, на которых комитетом было рассмотрено шесть проектов. Только в трех из этих шести проектов участвовало более одного отдела, и еще в случае двух проектов Комитет указал, что в них могли бы принять участие и другие отделы или региональные отделения ЮНЕП. Кроме того, 39 процентов респондентов, ответивших на опрос персонала ЮНЕП, не согласились и 36 процентов согласились с тем, что благодаря применению матричного подхода ЮНЕП к управлению программами усилилась подотчетность руководителей за результаты программной деятельности и использование ресурсов (оставшиеся 25 процентов высказали нейтральное мнение на этот счет). В разделе программы работы на 2014–2015 годы, где дается перечень ожидаемых результатов ЮНЕП, обозначен четкий порядок подотчетности.

50. Следствием определения шести сквозных приоритетных областей стало образование сложной сети ведущих и руководящих отделов с функциями и обязанностями, которые еще не установлены окончательно. Хотя функция поддержания координации возложена де-факто на координаторов подпрограмм, отсутствие у них бюджетных полномочий и прямая подотчетность директорам ведущих отделов ограничивают их способность реальным образом влиять на согласование программ внутри тематических областей. Выполняя возложенную на них задачу координирования действий разных отделов, они по-прежнему располагают наиболее детальной информацией о тех проектах, которые осуществляются отделом, к которому они приписаны, нежели о тех проектах, которые осуществляются совместно несколькими отделами. В процессах принятия важнейших решений им нередко отводится второстепенная роль: они занимают более низкий должностной уровень по сравнению с руководителями отделов, не могут напрямую обращаться к Директору-исполнителю с программными предложениями, и некоторые из них выполняют координационную роль, работая на неполной ставке. В попытке уточнения их функций в сентябре 2012 года был составлен новый круг ведения этих координаторов, который еще не реализован на практике в полном объеме.

51. Кроме того, хотя процесс планирования программ осуществляется внутри тематических областей и охватывает сразу несколько отделов, осуществлением программ и освоением программных средств по-прежнему руководят конкретные отделы. В целях содействия согласованию портфеля мероприятий ЮНЕП с ее программой работы в течение периода с 2008 года была оптимизирована деятельность группы по утверждению программ, которая удостоверяет обоснованность общей направленности и концептуальной основы портфелей предлагаемых проектов, и комитета по обзору проектов, который изучает проекты на более высоком техническом уровне и рекомендует их на утверждение заместителю Директора-исполнителя, и было создано Управление операций, которое обеспечивает более тесную увязку процессов стратегического планирования, обзора программ и проектов и финансирования с информационно-коммуникационными технологиями и людскими ресурсами. Насколько эффективно Управление справляется с функцией надзора за обеспечением более целостного координирования приоритетных направлений деятельности, кадровых ресурсов и финансовых средств, станет понятнее в следующем программном цикле. Пока неясно, как эти органы будут осуществлять свои властные полномочия в отношении руководителей отделов, которые возглавляют тематические подпрограммы. Сотрудники сообщили о том, что с введением новой структуры процесс утверждения проектов становится все более требовательным и сложным.

52. В ходе настоящей оценки был рассмотрен и вопрос, касающийся отсутствия гласных критериев распределения финансовых средств по направлениям деятельности, который ранее поднимался УСВН и Сетью по оценке эффективности работы многосторонних организаций²⁰. Этот вопрос вызывает заметную напряженность в отношениях между подразделениями и секторами Программы. Целевая группа ЮНЕП обнаружила, что одним отделам были выделены ресурсы из Фонда окружающей среды по линии тех подпрограмм, в рамках которых им не надлежало проводить никаких мероприятий, тогда как другим от-

²⁰ См. доклад УСВН о проведенной проверке (AA2009/220/01) и доклад Сети по оценке эффективности работы многосторонних организаций.

делам, которым надлежало осуществлять мероприятия, таких ресурсов из Фонда выделено не было. Как сообщила ЮНЕП, предприняты шаги для улучшения ее процесса распределения ресурсов, в том числе рассмотрены проекты, испытывающие дефицит финансирования, и координаторами подпрограмм определена степень их приоритетности исходя из заранее установленных критериев. Целевая группа обнаружила, что многие сотрудники, оплачиваемые за счет нецелевых средств Фонда, работают над проектами, на которые не предусматривалось выделения ресурсов в программе работы. ЮНЕП не проводит систематической оценки эффективности своей деятельности с точки зрения затрат, хотя эта концепция широко известна в организации. Несмотря на приведенные сотрудниками примеры экономически эффективной работы в сравнении, например, с другими международными организациями и преобладающее в целом ощущение творческого задействования ограниченных средств, например путем вступления в партнерские отношения, ими были приведены и примеры того, как, по их мнению, можно более эффективно использовать ресурсы. Хотя Секция мобилизации ресурсов преследует цель перевода работы по сбору средств на более стратегическую основу на общеорганизационном уровне путем успешного представления донорам более комплексной и согласованной картины имеющихся у ЮНЕП потребностей, она не располагает достаточным мандатом и потенциалом для координирования работы по стратегическому сбору средств на других организационных уровнях. В ЮНЕП действует объединенная политика мобилизации ресурсов, которая обязует руководителей проектов самим осуществлять сбор средств на свою деятельность²¹.

V. Заключение

53. На протяжении последних четырех лет ЮНЕП добивалась высоких результатов в своей работе. Государства-члены дают несомненную положительную оценку роли ЮНЕП как основного органа Организации Объединенных Наций в области окружающей среды, о чем свидетельствует 52-процентное увеличение объема добровольных взносов за период с 2008 года и поддержка, которую получили на Конференции Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию ее усилия по укреплению системы управления. Несмотря на свои сравнительно небольшие размеры, ЮНЕП успешно задействует свой интеллектуальный потенциал и стратегические партнерские связи в целях руководства такими важными направлениями работы в экологической области, как осуществление Инициативы по экологизации экономики, защита биологического разнообразия и регулирование химических веществ. Кроме того, по линии многочисленных менее масштабных инициатив ЮНЕП предоставляет правительствам стран Юга ценную консультативную помощь в вопросах политики и поддержку в деле развития потенциала.

54. В свете нынешнего состояния окружающей среды в мире, находящейся под непрестанной угрозой негативных тенденций, важность эффективной работы ЮНЕП как никогда высока. Существующая в настоящее время система международного регулирования природопользования отличается институциональной раздробленностью и отсутствием целостного подхода к экологическим вопросам, хотя государства-члены работают над тем, чтобы восполнить расту-

²¹ Это не означает, что ресурсы резервируются под проекты автоматически.

щий разрыв в выполнении экологических обязательств и обязанностей, согласованных в рамках многосторонних природоохранных соглашений. Задействуя свои сильные стороны и используя элементы внутренней синергии, ЮНЕП могла бы добиться больших успехов в деле содействия разработке национальной политики, создания потенциала для претворения в жизнь многосторонних природоохранных соглашений и стимулирования крупномасштабных преобразований на глобальном уровне.

55. Благодаря внутренней реформе ЮНЕП встала на верный путь к тому, чтобы стать структурой, в большей мере ориентированной на достижение конкретных результатов и поддерживающей более широкое взаимодействие при выполнении своей программы работы. Тем не менее ЮНЕП необходимо дополнительно уточнить свою роль, с тем чтобы занять прочные стратегические позиции, позволяющие ей воспользоваться своими сравнительными преимуществами на весьма многолюдной экологической арене. ЮНЕП располагает возможностями для продолжения совместной работы со своими основными заинтересованными сторонами, сосредоточивая внимание на тех областях, в которых она вносит наиболее ценный вклад.

56. Нормотворческие и оперативные задачи ЮНЕП должны выполняться на взаимодополняющей, взаимоподкрепляющей и слаженной основе — на страновом, региональном и глобальном уровнях — в целях повышения эффективности работы Программы. Именно на этом уникальном стыке нормотворческой и оперативной работы ЮНЕП располагает потенциальными возможностями для внесения своего наибольшего вклада.

57. Результаты оценки показывают, что ЮНЕП ведет эффективную работу в экологической области, приносящую положительную отдачу, по линии подготовки своих главных докладов, облегчения доступа к своевременной научно обоснованной информации об окружающей среде, содействия внесению коррективов в национальную политику и выполнения своей исключительно важной роли в разработке глобальных экологических норм и стандартов. ЮНЕП эффективно выступает за то, чтобы экологические вопросы занимали центральное место в глобальных дискуссиях, и активно стимулирует международные действия. Однако имеются возможности для достижения еще больших результатов как посредством внесения программных и структурных усовершенствований, так и за счет повышения эффективности. Старшему руководству ЮНЕП следует продолжать идти своим нынешним позитивным курсом реформы.

VI. Рекомендации

58. УСВН выносит пять нижеизложенные важных рекомендаций.

Рекомендация 1 [результат оценки В]

59. ЮНЕП следует устранить выявленные в ходе оценки пробелы в области партнерства с учетом достигнутых успехов в разработке политики партнерства. В частности, ей следует:

а) регулярно и систематически запрашивать отзывы у всех партнеров, с которыми она работает над индивидуальными проектами, путем использования

стандартизированного механизма сбора отзывов. ЮНЕП следует анализировать получаемые ответы для извлечения практической информации, касающейся преимуществ и недостатков ее процедур партнерства в целях их укрепления;

б) создать механизм для контроля за экономической эффективностью партнерских отношений.

Рекомендация 2 [результат оценки E]

60. ЮНЕП следует выработать стратегию по наращиванию своей функции укрепления потенциала. В частности, ей следует:

а) создать базу данных для учета количества и видов просьб об оказании помощи, поступающих от государств-членов и других заинтересованных сторон;

б) опираясь на данные из этой базы данных, выработать стратегический план составления бюджета и программ в области предоставления услуг по укреплению потенциала на основе процесса принятия обоснованных решений.

Рекомендация 3 [результат оценки F]

61. ЮНЕП следует дополнительно укрепить свои региональные отделения. В частности, ей следует:

а) предоставлять директорам региональных отделений регулярную возможность встречаться с группой старших руководителей;

б) повысить роль региональных отделений в процессе разработки проектов;

с) укрепить сотрудничество между Отделом регионального сотрудничества, региональными отделениями и отделами;

д) дополнительно уточнить функции и обязанности региональных отделений и внести соответствующие коррективы в распределение финансовых и людских ресурсов;

е) улучшить сотрудничество между отделами в работе на региональном уровне в целях поддержки региональных отделений.

Рекомендация 4 [результат оценки F]

62. ЮНЕП следует установить четкие и гласные критерии выделения ресурсов (финансовых и людских) для осуществления деятельности в тематических приоритетных областях.

Рекомендация 5 [результат оценки F]

63. ЮНЕП следует доработать проект круга ведения координаторов под-программ, подготовленный в сентябре 2012 года, и ввести его в действие и по истечении года проанализировать результаты применения этого круга ведения и внести в него коррективы, если таковые потребуются.

(Подпись) Кармен Л. Лапойнт
Заместитель Генерального секретаря
по службам внутреннего надзора

30 января 2013 года

Приложение

Замечания по результатам программной оценки Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде, представленные Программой Организации Объединенных Наций по окружающей среде в меморандуме руководителя аппарата Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде от 18 января 2013 года в адрес Управления служб внутреннего надзора^a

Я хотел бы поблагодарить Вас за подготовку пересмотренного доклада о программной оценке Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП), в котором рассматриваются актуальность, эффективность и результативность деятельности ЮНЕП и отдача от нее. Доклад носит всеобъемлющий и углубленный характер, однако имеется ряд моментов, которые могут быть неверно истолкованы и на которые ЮНЕП хотела бы обратить Ваше внимание в нижеприведенных замечаниях.

1. В резюме доклада говорится, что «реформа ЮНЕП продолжается, однако наблюдаются отставания в работе важнейших процессов, призванных обеспечить конкретизацию программ, организационную подотчетность и распределение ресурсов» (аналогичное замечание сделано в пункте 47). Это утверждение неверно. На протяжении последнего двухгодичного периода ЮНЕП во взаимодействии со своим Комитетом постоянных представителей и другими заинтересованными сторонами изучала наилучшие пути повышения степени конкретизации своих программ и усиления организационной подотчетности. Среднесрочная стратегия на 2014–2017 годы и программа работы на 2014–2015 годы, представленные Совету управляющих на его сессии в февраля 2013 года, разработаны с усиленной программной направленностью. В этих стратегических планировочных документах организации изложена четкая цепочка результатов от мероприятий до ожидаемых достижений, с которыми ЮНЕП может увязывать свои результаты. План состоит в том, чтобы вся работа ЮНЕП — независимо от источника финансирования — была направлена на достижение результатов, намеченных в среднесрочной стратегии и в программе работы, при этом ни один проект не должен осуществляться за рамками этого перечня ожидаемых результатов. Поэтому, если можно, пожалуй, сказать, что программа работы за прошлый период не была в достаточной мере конкретизированной, то благодаря дальнейшей институционализации процесса реформы ЮНЕП степень конкретизации программ была существенно повышена.

^a Управление служб внутреннего надзора настоящим представляет полный текст поступивших от Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде замечаний по окончательному проекту доклада о программной оценке Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде. Эта практика введена во исполнение резолюции 64/263 Генеральной Ассамблеи по рекомендации Независимого консультативного комитета по ревизии.

2. Подотчетность также была усилена благодаря установлению четкого порядка подотчетности в перечне ожидаемых результатов организации. По каждому мероприятию в программе работы на 2014–2015 годы указан ответственный отдел. Подотчетность за общее руководство, управление и контроль за подпрограммой возложена на директора ведущего отдела. Эффективность на каждом уровне подотчетности оценивается в докладе об исполнении программ, который показывает, насколько ЮНЕП продвинулась вперед в осуществлении мероприятий и ожидаемых достижений, намеченных в программе работы/среднесрочной стратегии. Подотчетность за достижение этих результатов оценивается каждые шесть месяцев и рассматривается тогда же группой старших руководителей ЮНЕП, которые согласовывают действия руководства. Обратите, пожалуйста, внимание и на то, что ЮНЕП уже предприняты шаги для улучшения ее процесса распределения ресурсов. Данный процесс включает рассмотрение проектов, испытывающих дефицит финансирования, и определение степени их приоритетности координаторами подпрограмм в рамках каждой подпрограммы исходя из установленных критериев, к которым, в числе прочих приоритетов, носящих более тематический характер, относятся финансовые приоритеты доноров, значимость для программы работы, состояние реализации проекта и потенциальный уровень отдачи. Рекомендации направляются в Управление операций. После рассмотрения представленных проектов рекомендации координаторов подпрограмм и результаты проведенного Управлением анализа качества представленных проектов доводятся Управлением до сведения Директора-исполнителя.

3. В пункте 30 сказано, что персонал и партнеры, с которыми проводились беседы, указали на проблемы и факторы риска, свойственные нынешней модели партнерских отношений ЮНЕП; что, по мнению персонала, систематического анализа возможностей и сравнительных преимуществ партнеров не проводится; что ЮНЕП не следит на систематической основе за эффективностью партнерских отношений с точки зрения затрат; и что другие стороны указали на необходимость четких процедур, регулирующих порядок взаимодействия ЮНЕП с разными группами партнеров, особенно с частным сектором. Обратите внимание на тот факт, что в конце 2011 года ЮНЕП кардинальным образом пересмотрела свою политику партнерства и что новая политика осуществлялась на практике в 2012 году. Политика охватывает теперь процедуры соблюдения должной заботливости при проведении анализа возможностей, сравнительных преимуществ и экономической эффективности партнеров из числа как некоммерческих, так и коммерческих организаций. Сделанное в докладе утверждение было справедливо раньше, но с введением в действие в 2012 году пересмотренной политики этот вопрос уже снят.

4. Вывод, сделанный в разделе F (перед пунктом 39), гласит, что, несмотря на предпринятые в последнее время усилия по упрочению региональных отделений, ЮНЕП пока не отреагировала надлежащим образом на призывы государств-членов к укреплению этих отделений. Этот вывод не согласуется с последующим текстом раздела, в котором указано, что персонал региональных отделений увеличился на 30 процентов, а объем финансирования мероприятий — на 60 процентов. В последующем тексте указано также, что подписаны соглашения о делегировании полномочий с

региональными директорами, благодаря чему они получили больший объем дискреционных полномочий. В документе признана возросшая роль региональных отделений в разработке и осуществлении программы работы. В пунктах 40 и 41 не принят во внимание тот факт, что ЮНЕП определила, когда надлежит вести работу на глобальном, региональном или национальном уровне, с помощью так называемых программных рамок (т.е. планировочных документов), которые, по мнению тогдашнего комитета по утверждению программ ЮНЕП, являются наилучшим способом организации работы. Затем новая среднесрочная стратегия на период 2014–2017 годов была укреплена путем уточнения в ней того, какие компоненты программы работы будут осуществляться на региональном уровне, какие — на глобальном уровне, а какие — комбинированным применением обоих подходов. В ней указывается также название отдела, отвечающего за проведение данного мероприятия в программе работы, и названия подразделений, содействующих проведению этого мероприятия, в соответствии с принципом разделения труда, согласованным с отделами и региональными отделениями. Кроме того, в связи с пунктом 42 обратите внимание на то, что региональные отделения принимают начиная с 2012 года систематическое участие в работе комитетов по обзору проектов ЮНЕП.

5. В пункте 50 сказано, что следствием определения шести сквозных приоритетных областей стало образование сложной сети ведущих и руководящих отделов с функциями и обязанностями, которые еще продолжают уточняться. Обратите, пожалуйста, внимание на тот факт, что эти функции и обязанности уже уточнены и что в ЮНЕП сейчас имеются только следующие уровни подотчетности: уровень, на котором несут ответственность отделы/региональные отделения, руководящие проектами (руководящие отделы), которые нередко совпадают с отделами/региональными отделениями, отвечающими за проведение данного мероприятия в программе работы, и уровень, на котором осуществляется ответственность за руководство подпрограммами (директора ведущих отделов).

6. В пункте 50 сказано, что нет фактов, свидетельствующих о том, что работа координаторов подпрограмм повлияла на принимаемые решения, касающиеся программной деятельности и сбора средств; что и в процессах принятия важнейших решений координаторам подпрограмм нередко отводится второстепенная роль: они занимают более низкий должностной уровень по сравнению с руководителями отделов и не могут напрямую обращаться к Директору-исполнителю с программными предложениями. Это утверждение неверно. Благодаря программным рамкам, разработанным при координации со стороны координаторов подпрограмм, проекты, которые не были увязаны с ожидаемыми результатами, перечисленными в программе работы, были исключены, что повлияло на принятые решения, касающиеся сбора средств. Кроме того, обратите внимание на то, что в течение 2012 года Управлением операций были введены новые процедуры, в соответствии с которыми координаторы подпрограмм должны играть главенствующую роль в определении степени приоритетности проектов, относящихся к их соответствующим подпрограммам, в плане получения корпоративного финансирования (например, по линии тематической программы «Окружающая среда и рациональное использование при-

родных ресурсов, включая энергоресурсы» и Счета развития Организации Объединенных Наций). Эти рекомендации представляются Директору-исполнителю на окончательное решение.

Замечания ЮНЕП по конкретным рекомендациям

Рекомендация 1 [результат оценки В]

ЮНЕП следует устранить выявленные в ходе оценки пробелы в области партнерства с учетом достигнутых успехов в разработке политики партнерства

ЮНЕП соглашается с этой рекомендацией, которая согласуется с выводами УСВН, сделанными в ходе предыдущей проверки, и уже приступила к ее выполнению. Отдел инспекций и оценок, возможно, пожелает учесть доклад и выводы, распространенные по итогам второго этапа проверки, проведенной УСВН по этому вопросу после подготовки настоящего доклада об оценке, в которых результаты работы ЮНЕП в области регулирования партнерских отношений благодаря недавним общеорганизационным действиям, предпринятым секретариатом ЮНЕП, были квалифицированы как вполне удовлетворительные.

Рекомендация 2 [результат оценки Е]

ЮНЕП следует выработать стратегию по наращиванию своей функции укрепления потенциала

ЮНЕП соглашается с этой рекомендацией и предлагает выполнить ее в контексте среднесрочной стратегии на 2014–2017 годы при условии наличия финансовых средств, выделенных на осуществление стратегии.

Рекомендация 3 [результат оценки F]

ЮНЕП следует дополнительно укрепить свои региональные отделения

ЮНЕП соглашается с этой рекомендацией, которая согласуется с резолюцией 67/213 Генеральной Ассамблеи, отмечая, что требуемые ресурсы были испрашены в контексте выделения ЮНЕП ассигнований из регулярного бюджета на 2014/15 год, которые подлежат рассмотрению и утверждению Пятым комитетом.

Рекомендация 4 [результат оценки F]

ЮНЕП следует установить четкие и гласные критерии выделения ресурсов (финансовых и людских) для осуществления деятельности в тематических приоритетных областях

ЮНЕП соглашается с этой рекомендацией и занимается ее выполнением в рамках процедур планирования ресурсов для программы работы на 2014–2015 годы, которые в целом основываются на процессе выделения бюджетных средств под конкретные мероприятия. Однако ЮНЕП отмечает, что, невзирая на установление необходимых критериев, любой процесс распределения ресурсов в Организации Объединенных Наций будет содержать элемент «спус-

каемой сверху» приоритизации, определяемой в первую очередь государствами-членами и, в известной мере, Директором-исполнителем.

Рекомендация 5 [результат оценки F]

ЮНЕП следует доработать проект круга ведения координаторов подпрограмм, подготовленный в сентябре 2012 года, и ввести его в действие и по истечении года проанализировать результаты применения этого круга ведения и внести в него коррективы, если таковые потребуются

ЮНЕП соглашается с этой рекомендацией, которую планируется обсудить в ближайшее время на совещании старших руководителей.
