

**Экономический
и Социальный Совет**

Distr.: General
22 March 2019
Russian
Original: English

Комитет по программе и координации**Пятьдесят девятая сессия****Организационная сессия, 18 апреля 2019 года****Основная сессия, 3–28 июня 2019 года*****Пункт 3 b) предварительной повестки дня******Вопросы программ: оценка****Оценка деятельности Программы Организации
Объединенных Наций по окружающей среде****Доклад Управления служб внутреннего надзора***Резюме*

Мандат Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП) определен в резолюции Генеральной Ассамблеи 2997 (XXVII). Руководящий орган ЮНЕП дополнительно уточнил мандат Программы в своем решении 19/1, в котором содержалась Найробийская декларация о роли и мандате Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде, впоследствии одобренная Ассамблеей в приложении к ее резолюции S-19/2 в 1997 году и подтвержденная в ее резолюции [53/242](#) в 1999 году и в ее резолюциях [66/288](#) и [67/213](#) в 2012 году. В своей резолюции [53/187](#) Ассамблея подчеркнула, что ЮНЕП отводится роль ведущего глобального природоохранного органа, определяющего глобальную экологическую повестку дня, содействующего согласованной реализации экологического компонента устойчивого развития в рамках системы Организации Объединенных Наций и являющегося авторитетным защитником глобальной окружающей среды.

ЮНЕП со штаб-квартирой в Найроби имеет шесть региональных отделений, пять субрегиональных отделений и девять страновых отделений и обеспечивает секретариатское обслуживание 15 многосторонних природоохранных соглашений.

* Указаны предварительные сроки проведения основной сессии.

** [E/AC.51/2019/1](#).



В ходе оценки, проведенной Управлением служб внутреннего надзора, основное внимание было уделено институциональным механизмам и управленческим подходам в поддержку достижения результатов мероприятий, осуществленных ЮНЕП в период с 2014 по 2018 год. Оценка охватывала следующие области:

Актуальность: насколько институциональные механизмы и управленческие подходы способствовали ЮНЕП в достижении поставленных целей

Эффективность: насколько институциональные механизмы и управленческие подходы содействовали осуществлению мероприятий ЮНЕП, сформулированных в стратегических планах

Результативность: степень, в которой институциональные механизмы и управленческие подходы оптимизировали возможности ЮНЕП по достижению намеченных результатов

Межсекторальные вопросы: степень, в которой институциональные механизмы и управленческие подходы ЮНЕП содействовали достижению целей в области устойчивого развития и решению гендерных вопросов и вопросов прав человека.

Работа ЮНЕП по-прежнему весьма актуальна в контексте ее меняющихся мандатов, которые она стала учитывать в процессе своего стратегического планирования. Вместе с тем организация столкнулась с трудностями в реализации своих стратегических планов и не использовала внутренние механизмы установления приоритетов в целях оптимизации ее программы работы и не обеспечила перераспределение своих соответствующих ресурсов и средств (включая синергические связи с многосторонними природоохранными соглашениями, которым ЮНЕП предоставляет секретариатское обслуживание).

ЮНЕП повысила значимость глобальных природоохранных вопросов, хотя ее финансирование основной работы было нестабильным и его объем сокращался. ЮНЕП неравномерно осуществляла стратегии мобилизации ресурсов и налаживания партнерств, а это стало причиной сокращения гибкого финансирования со стороны государств-членов и растущей конкуренции за ресурсы как внутри организации, так и с другими учреждениями Организации Объединенных Наций.

Институциональные механизмы и управленческие подходы ЮНЕП содействовали координации деятельности в рамках всей организации, в том числе позволили добиться некоторых улучшений благодаря осуществленным недавно реформам и программам в тех областях, где они были необходимы, в результате чего был реализован ряд крупных проектов. Вместе с тем, добиться по ним эффективности помешали отсутствие подотчетности и четкого распределения функций и обязанностей, недостаточные усилия по управлению преобразованиями, отсутствие поддержки системы управления знаниями, неравномерность работы ориентированной на результаты системы управления и недостаточная поддержка усилий по осуществлению политики.

Несмотря на выявленные институциональные и управленческие проблемы, сотрудники ЮНЕП по-прежнему гордятся своей работой и считают, что организация ценит их труд. Между тем, на моральном духе персонала, особенно в штаб-квартире ЮНЕП, сказались внутренние правила и мнения в отношении того, что приоритеты сотрудников старшего уровня не совпадают с приоритетами других сотрудников организации.

Отдел инспекций и оценок Управления служб внутреннего надзора вынес две особо важные и три важные рекомендации в отношении того, что ЮНЕП следует:

- a) реорганизовать свои механизмы реализации стратегических планов (особо важно);
- b) устранить пробелы в отчетности, касающейся ее операций и стратегического плана (особо важно);
- c) разработать стратегии мобилизации ресурсов и налаживания партнерств ЮНЕП на основе приоритетов, сформулированных в стратегическом плане, и оказать полную поддержку в их осуществлении;
- d) подходить к управлению преобразованиями обдуманно с учетом своей организационной культуры;
- e) укрепить системы подотчетности, управления, ориентированного на конкретные результаты, и профессиональной подготовки.

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение и цель	5
II. История вопроса	5
A. Мандат, роль и заинтересованные стороны	5
B. Основные направления работы.	6
III. Методология.	13
IV. Результаты оценки.	14
A. Работа ЮНЕП по-прежнему весьма актуальна в контексте ее меняющихся мандатов, которые она стала учитывать в процессе своего стратегического планирования. Вместе с тем ЮНЕП не использовала внутренние механизмы определения приоритетов для обеспечения учета всех мандатов в своих стратегических планах	14
B. Роль ЮНЕП в решении глобальных природоохранных вопросов усилилась, но ее механизм финансирования по-прежнему работает нестабильно	24
C. Принятые в ЮНЕП институциональные механизмы и управленческие подходы содействуют координации деятельности. Вместе с тем, хотя ЮНЕП и приняла меры в тех областях, где они необходимы, их эффективной реализации помешали отсутствие подотчетности и четкого распределения функций и обязанностей, неполные усилия по управлению преобразованиями, отсутствие поддержки системы управления знаниями, неравномерность работы ориентированной на результаты системы управления и недостаточная поддержка усилий по осуществлению политики.	29
D. ЮНЕП предоставляла правительствам научные оценки, консультации по вопросам политики и технический потенциал и добилась в этой работе ощутимых результатов. Вместе с тем слабая реализация стратегии управления знаниями и различия в методах управления, ориентированного на результаты, не позволили добиться эффективности.	36
E. Несмотря на выявленные институциональные и управленческие проблемы, сотрудники ЮНЕП по-прежнему гордятся своей работой и считают, что организация ценит их труд	
V. Заключение.	43
VI. Рекомендации.	43
Приложение	
Ответ руководства Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде.	46

I. Введение и цель

1. Решение о проведении оценки деятельности Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП) было принято Отделом инспекций и оценок Управления служб внутреннего надзора (УСВН) по итогам оценки рисков, проведенной для определения приоритетов Секретариата Организации Объединенных Наций в отношении оценки программ. Комитет по программе и координации выбрал оценку деятельности ЮНЕП для рассмотрения на своей пятьдесят девятой сессии в июне 2019 года¹, и этот выбор был одобрен Генеральной Ассамблеей в ее резолюции [72/9](#).

2. Общие направления работы УСВН определены в резолюциях [48/218 В](#), [54/244](#) и [59/272](#) Генеральной Ассамблеи, а также в бюллетене Генерального секретаря о создании Управления², в котором УСВН наделяется правом инициировать, принимать и освещать в своих докладах любые меры, которые оно считает необходимыми для выполнения своих обязанностей. Функция оценки предусмотрена в положении 7.2 Положений и правил, регулирующих планирование по программам, программные аспекты бюджета, контроль выполнения и методы оценки³.

3. Общая цель оценки заключалась в определении на как можно более систематической и объективной основе актуальности, эффективности и результативности деятельности ЮНЕП в сопоставлении с ее целями с использованием имеющихся данных мониторинга и оценки ЮНЕП, уделяя особое внимание ее институциональным механизмам и управленческим подходам, с тем чтобы оказать поддержку в достижении результатов в период 2014–2018 годов. Предмет оценки был выбран по итогам анализа связанных с программами рисков, информация о котором приводится в документе об оценке, подготовленном на ее начальном этапе⁴. Настоящая оценка соответствует нормам и стандартам оценки, действующим в системе Организации Объединенных Наций, которые были определены Группой Организации Объединенных Наций по вопросам оценки в 2005 году.

4. Руководству ЮНЕП было предложено высказать замечания по проекту доклада, которые были приняты во внимание в настоящем заключительном докладе. Ответ руководства ЮНЕП приводится в приложении к настоящему докладу.

II. История вопроса

A. Мандат, роль и заинтересованные стороны

5. Мандат ЮНЕП определен в резолюции 2997 (XXVII) Генеральной Ассамблеи, принятой в декабре 1972 года. Совет управляющих ЮНЕП повысил значимость ее роли в своем решении 19/1, принятом в феврале 1997 года, в котором ЮНЕП была определена в качестве «ведущего глобального природоохранного органа, который определяет глобальную экологическую повестку дня, содействует согласованному осуществлению экологического компонента устойчивого развития в рамках системы Организации Объединенных Наций и выступает в качестве авторитетного защитника глобальной окружающей среды».

¹ [A/72/16](#), пункт 95.

² [ST/SGB/273](#).

³ [ST/SGB/2018/3](#).

⁴ IED-18-013 (предоставляется по просьбе).

Генеральная Ассамблея одобрила эту роль для ЮНЕП в своей резолюции S-19/2 и подтвердила ее в своих последующих резолюциях [53/242](#), [66/288](#) и [67/213](#). В связи с настоящей оценкой следует отметить, что отношения между ЮНЕП и многосторонними природоохранными соглашениями, которым она предоставляет секретариатское обслуживание, требуют взаимодополняющих программ работы⁵.

6. Среднесрочная стратегия ЮНЕП на 2014–2017 годы⁶ и среднесрочная стратегия на 2018–2021 годы⁷ разработаны с учетом положений итогового документа «Будущее, которого мы хотим» Конференции Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию, состоявшейся в июне 2012 года, и с учетом положений Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, которая была принята Генеральной Ассамблеей в ее резолюции [70/1](#) в сентябре 2015 года. В документе «Будущее, которого мы хотим» государства-члены признали необходимость дальнейшего продвижения идеи устойчивого развития на всех уровнях, интеграции его экономического, социального и экологического компонентов и учета взаимосвязей между ними⁸. ЮНЕП является структурой Секретариата Организации Объединенных Наций с наибольшим количеством исполняющих обязанности «координаторов» или «совместных координаторов» по 24 показателям достижения целей в области устойчивого развития (в том числе 96 из 169 целевых показателей). В итоговом документе Конференции в Рио-де-Жанейро правительства обязались укреплять роль ЮНЕП как ведущего учреждения в Секретариате Организации Объединенных Наций, отвечающего за охрану окружающей среды⁹.

В. Основные направления работы

7. Процесс стратегического планирования ЮНЕП включает среднесрочную стратегию, разработанную на основе соответствующих резолюций и решений Организации Объединенных Наций по окружающей среде и Генеральной Ассамблеи, синергические связи с многосторонними природоохранными соглашениями и согласованные на международном уровне цели в области охраны окружающей среды. Среднесрочная стратегия направляет работу организации в течение четырехлетнего периода в целях достижения поддающихся оценке результатов, планируемых совместно с правительствами, партнерами и другими заинтересованными сторонами, и отражает видение, цели и приоритеты ЮНЕП и ее практические меры, включая механизм обзора, проводимого Ассамблеей Организации Объединенных Наций по окружающей среде. Среднесрочные стратегии на 2014–2017 годы и 2018–2021 годы были разработаны в феврале 2013 года и в мае 2016 года, соответственно. Каждой среднесрочной стратегии оказывается поддержка в рамках двухгодичной программы работы, в которой содержится подробная информация о мероприятиях ЮНЕП и основных показателях достижения результатов¹⁰. Впоследствии были разработаны проекты для реализации программ работы.

⁵ [UNEP/EA.2/Res.18](#).

⁶ См. [UNEP/GC.27/9](#).

⁷ [A/71/25](#), резолюция 2/20.

⁸ Резолюция [69/288](#) Генеральной Ассамблеи, приложение, пункт 3.

⁹ Там же, пункт 88.

¹⁰ В течение периода оценки ЮНЕП приняла три программы работы (на 2014–2015 годы; 2016–2017 годы и 2018–2019 годы).

8. В таблице 1 ниже приводится краткая информация о семи подпрограммах, содержащихся в среднесрочной стратегии ЮНЕП и в стратегических рамках на период 2018–2021 годов.

Таблица 1
Подпрограммы и цели ЮНЕП: 2018–2021 годы

<i>Подпрограмма</i>	<i>Цели</i>
1. Изменение климата	Переход стран к экономическому развитию с низким уровнем выбросов и повышение уровня адаптации и сопротивляемости к изменению климата
2. Устойчивость к бедствиям и конфликтам	Страны принимают меры по предотвращению и уменьшению экологических последствий бедствий и конфликтов при одновременном повышении устойчивости к будущим кризисным явлениям
3. Здоровые и продуктивные экосистемы	Управление морскими, пресноводными и наземными экосистемами осуществляется на основе комплексного подхода, позволяющего им сохранять и восстанавливать биоразнообразие, обеспечивать долгосрочное функционирование экосистем и предоставление экосистемных товаров и услуг
4. Регулирование природопользования	Согласованность политики и прочная правовая и институциональная основа для достижения экологических целей в контексте устойчивого развития
5. Химические вещества, отходы и качество воздуха	Ответственное обращение с химическими веществами и отходами и улучшение качества воздуха, способствующие созданию более здоровой окружающей среды и улучшению здоровья всего населения
6. Ресурсоэффективность	Переход стран к устойчивому развитию различными путями, включая поощрение экологизации инклюзивной экономики и торговли и принятие устойчивых моделей потребления и производства, для чего будет устраняться зависимость экономического роста от неустойчивых моделей использования ресурсов и одновременно будут приниматься меры по повышению благосостояния людей
7. Проведение обзоров состояния окружающей среды	Расширение возможностей правительств и других заинтересованных сторон в плане проведения качественных оценок и обеспечения открытого доступа к данным и информации для реализации экологического аспекта устойчивого развития

Источник: A/71/6 (Prog. 11) и A/72/6 (раздел 14).

Управление и структура

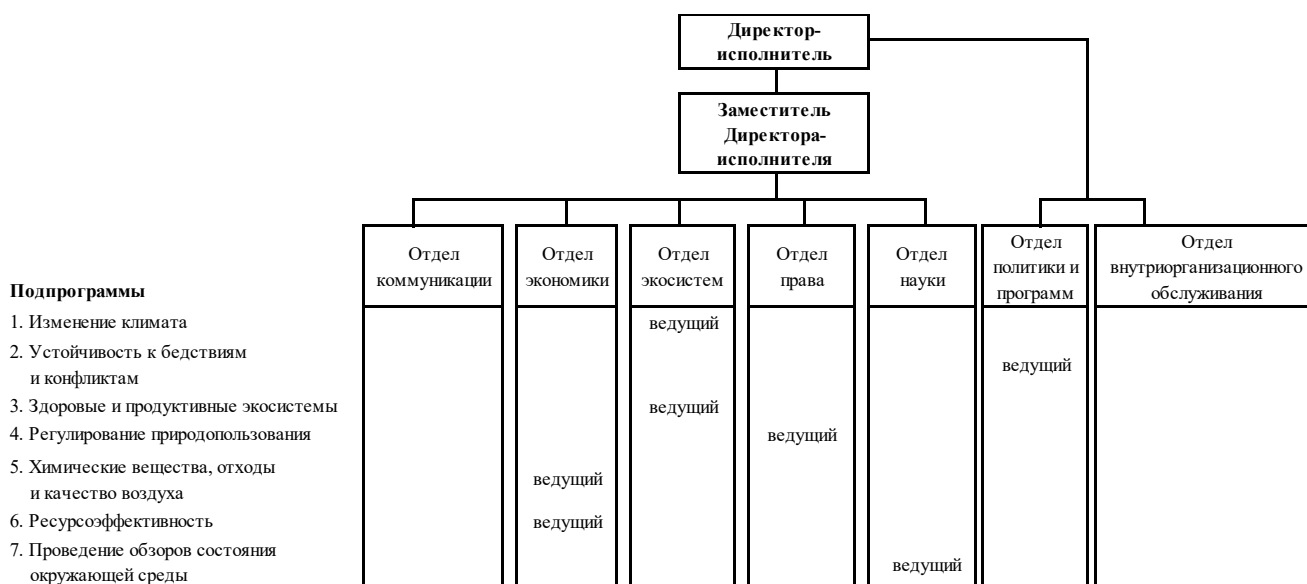
9. ЮНЕП возглавляет ее Директор-исполнитель (заместитель Генерального секретаря) при поддержке заместителя Директора-исполнителя (помощник Генерального секретаря), которые в соответствии с директивными мандатами определяют концепцию и направление работы организации и несут общую ответственность за управление ресурсами.

10. ЮНЕП со штаб-квартирой в Найроби имеет Отделение связи в Нью-Йорке, возглавляемое помощником Генерального секретаря, которое выполняет функции секретариата Группы по рациональному природопользованию. ЮНЕП имеет шесть региональных отделений, пять субрегиональных отделений и 37 страновых отделений, отделение связи, отделы конвенций и проектов. ЮНЕП предоставляет секретариатское обслуживание 15 многосторонним природоохранным соглашениям.

11. В целях осуществления своей программы работы ЮНЕП использует матричную структуру (см. диаграмму I ниже), посредством которой семь взаимосвязанных и сквозных подпрограмм, указанных в среднесрочной стратегии, встроены в структуру своих отделов.

Диаграмма I

Матричная структура ЮНЕП: подпрограммы, включенные в состав отделов

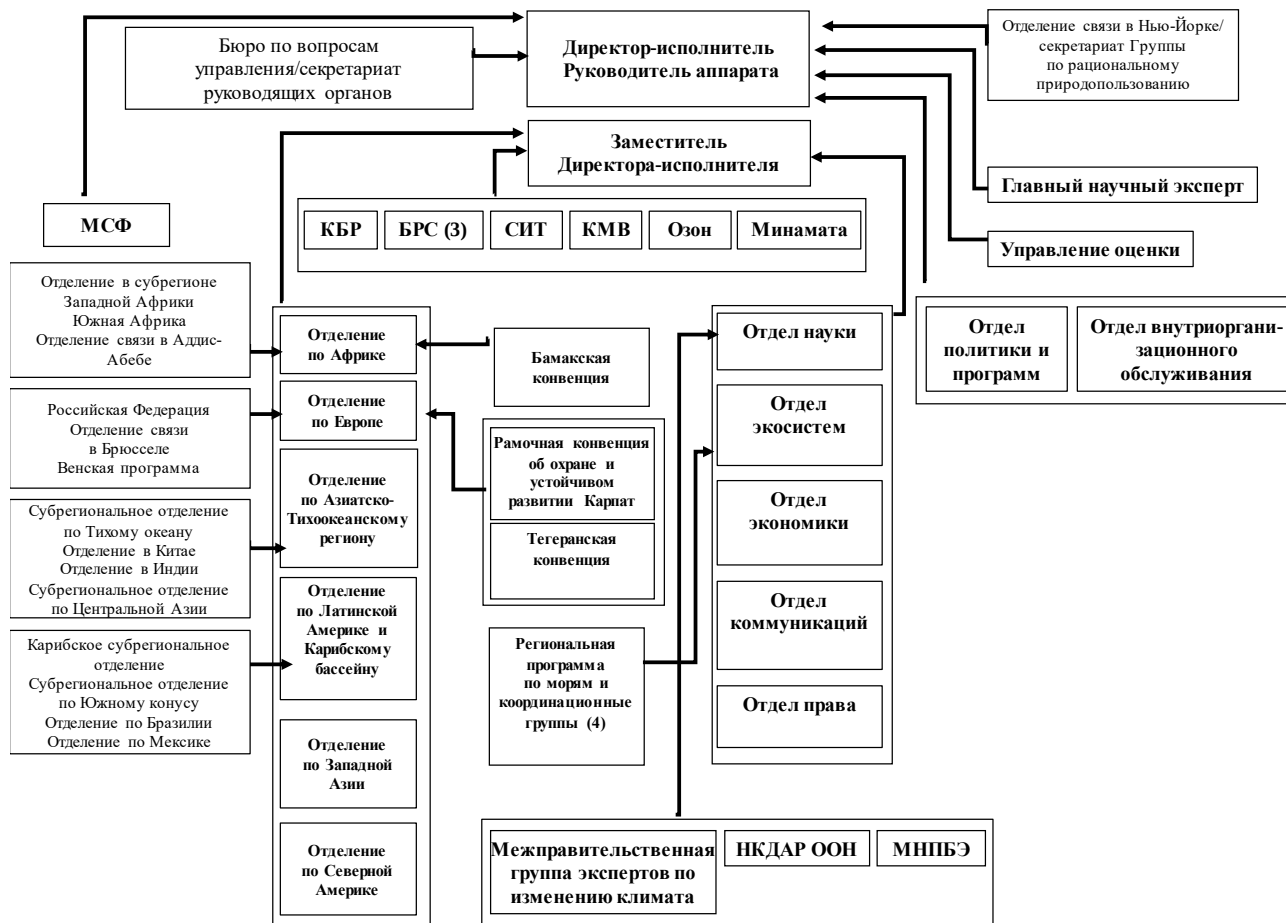


Источник: составлено Отделом внутренних расследований УСВН.

12. Подпрограммы осуществляются при поддержке координаторов подпрограмм, а в региональных отделениях работают координаторы соответствующих региональных подпрограмм. Начиная с 2017 года порядок подчиненности координаторов подпрограмм был изменен: теперь они отчитываются перед директорами своих соответствующих отделов, а также перед директором Отдела политики и программ. Региональные координаторы подпрограмм подотчетны региональным директорам.

13. Структура ЮНЕП, включая 15 многосторонних природоохранных соглашений, которым ЮНЕП предоставляет секретариатское обслуживание, указана на организационной схеме (см. диаграмму II ниже). По состоянию на 31 октября 2018 года в ЮНЕП насчитывалось 1188 сотрудников.

Диаграмма II
Организационная схема



Источник: подготовлено УСВН на основе организационных схем ЮНЕП.

Сокращения: МСФ — Многосторонний фонд для осуществления Монреальского протокола; КБР — Конвенция о биологическом разнообразии; БРС — Базельская конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением, Роттердамская конвенция о процедуре предварительного обоснованного согласия в отношении отдельных опасных химических веществ и пестицидов в международной торговле и Стокгольмская конвенция о стойких органических загрязнителях; СИТЕС — Конвенция о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения; КМВ — Конвенция по сохранению мигрирующих видов диких животных; Озон — Венская конвенция об охране озонового слоя и Монреальский протокол по веществам, разрушающим озоновый слой; Минамата — Минаматская конвенция о ртути; НКДАР ООН — Научный комитет Организации Объединенных Наций по действию атомной радиации; МНПБЭ — Межправительственная научно-политическая платформа по биоразнообразию и экосистемным услугам.

Управление

14. Ассамблея Организации Объединенных Наций по окружающей среде является главным руководящим органом и механизмом ЮНЕП по установлению приоритетов. В своей резолюции 67/213 Генеральная Ассамблея постановила учредить универсальный членский состав Совета управляющих ЮНЕП.

15. Комитет постоянных представителей консультирует Ассамблею Организации Объединенных Наций по окружающей среде по вопросам политики, вносит вклад в подготовку повестки дня и осуществляет надзор за выполнением принятых решений. Надзор за работой Комитета осуществляет его бюро в составе

пяти членов¹¹, избираемых сроком на два года, которое проводит свои заседания ежеквартально и перед каждой сессией Ассамблеи по окружающей среде.

16. Программа работы 15 многосторонних природоохранных соглашений определяется их собственными юридически независимыми руководящими органами.

17. Региональные отделения обеспечивают полное или частичное секретариатское обслуживание и техническую поддержку региональным форумам на уровне министров, на которых определяются региональные приоритеты и потребности. В диаграмме III ниже приводится обзор соответствующих мероприятий.

Диаграмма III

Обзор региональных форумов на уровне министров по установлению приоритетов при поддержке ЮНЕП



Африка

- Конференция министров африканских стран по проблемам окружающей среды
- Межминистерская конференция по окружающей среде и здравоохранению в Африке (совместный секретариат со Всемирной организацией здравоохранения (ВОЗ))



Азиатско-Тихоокеанский регион

- Форум министров и экологических органов Азиатско-Тихоокеанского региона



Европа

- Конференция министров «Окружающая среда для Европы» (секретариатское обслуживание предоставляется Европейской экономической комиссией)
- Общеввропейская платформа по биоразнообразию
- Межгосударственная комиссия по устойчивому развитию
- Европейский процесс «Окружающая среда и здоровье» (ВОЗ)



Латинская Америка и Карибский бассейн

- Форум министров по окружающей среде Латинской Америки и Карибского бассейна
- Форум стран Латинской Америки и Карибского бассейна по устойчивому развитию (Экономическая комиссия для Латинской Америки и Карибского бассейна)



Западная Азия

- Совет министров арабских стран по вопросам окружающей среды (совместный секретариат с Экономической и социальной комиссией для Западной Азии)



Малые островные развивающиеся государства

- Международная конференция по малым островным развивающимся государствам (секретариатское обслуживание обеспечивает Департамент по экономическим и социальным вопросам)

Источник: обобщенные данные УСВН.

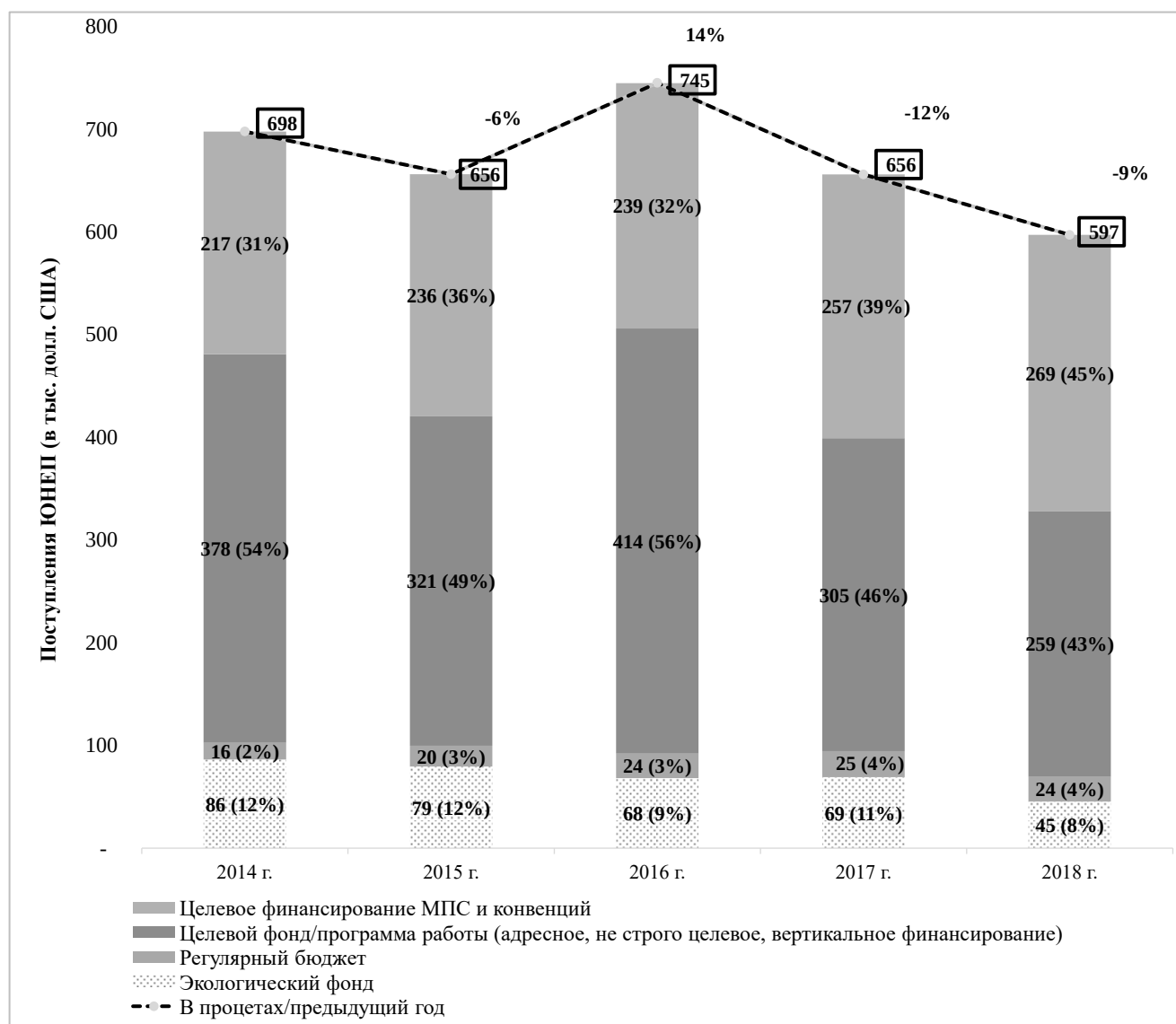
¹¹ В 2018 году членами бюро Комитета постоянных представителей были: Ботсвана, Колумбия, Польша, Республика Корея и Финляндия.

Ресурсы

18. ЮНЕП получает четыре вида взносов, а именно: взносы в регулярный бюджет (начисленные взносы); взносы в Фонд окружающей среды (нецелевые добровольные взносы); не строго целевые взносы (обычно поступают от Норвегии и Шведского агентства по сотрудничеству в области международного развития); и целевые взносы (поступают от государств-членов, в том числе от «вертикальных фондов», на цели осуществления конкретных проектов, утвержденных донорами). Вертикальные фонды предназначены для расширения основной деятельности ЮНЕП. Секретариаты многосторонних природоохранных соглашений получают целевое финансирование для своих программ работы, которое осуществляется отдельно от общего бюджета ЮНЕП. На диаграмме IV ниже приводится информация о взносах, полученных в период 2014–2018 годов.

Диаграмма IV

Тенденции в отношении взносов ЮНЕП: 2014–2018 годы



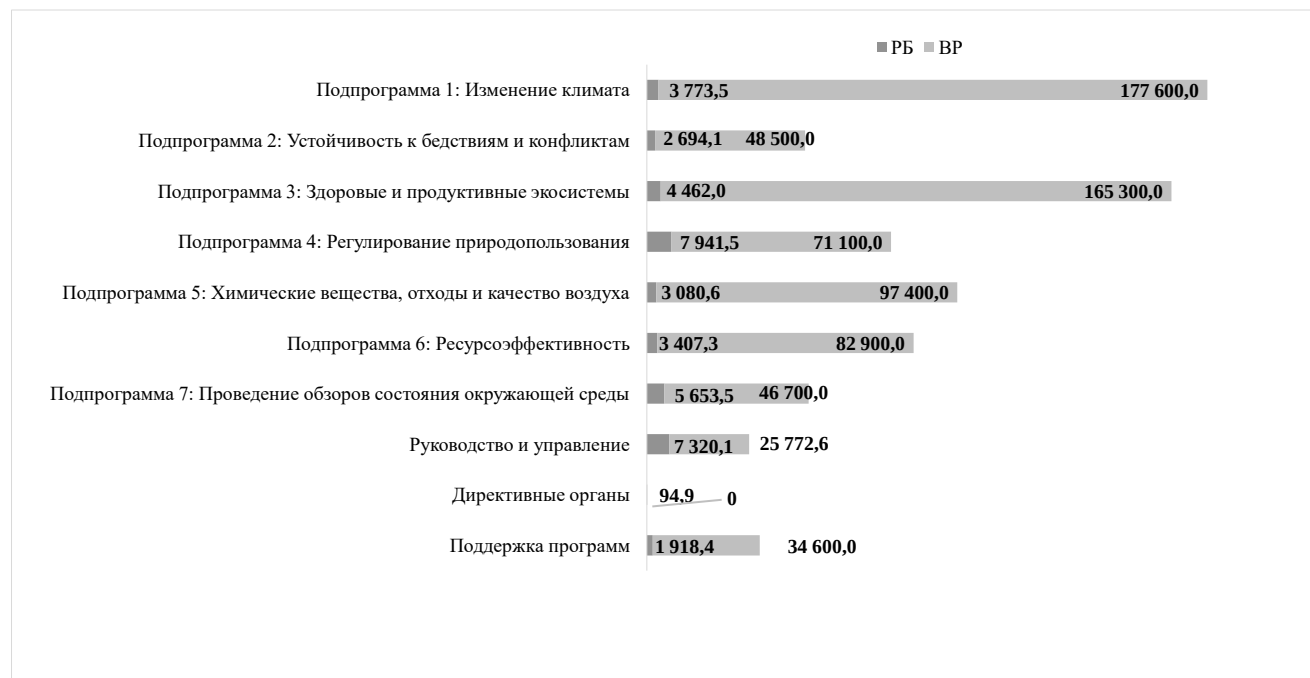
Источник: составленные УСВН проверенные финансовые ведомости (A/70/5/Add.7, A/71/5/Add.7, A/72/5/Add.7 и A/73/5/Add.7) и данные ЮНЕП 2018 года (13 марта 2019 года).

19. На диаграмме V ниже приводится информация о распределении финансовых ресурсов с разбивкой по подпрограммам и источникам бюджета (регулярный бюджет и внебюджетные ресурсы) в двухгодичном периоде 2018–2019 годов.

Диаграмма V

Финансовые ресурсы ЮНЕП с разбивкой по подпрограммам и источникам бюджета (исключая многосторонние природоохранные соглашения), 2018–2019 годы

(В тыс. долл. США)



Источник: подготовленная УСВН подборка данных (см. A/72/6 (раздел 14)).

Условия работы

20. Несмотря на глобальный прогресс, доклад 2017 года о разрыве в уровнях выбросов свидетельствует о том, что нынешние обязательства сторон, подписавших Парижское соглашение об изменении климата, были недостаточными для того, чтобы предотвратить повышение среднемировой температуры на 2 градуса по Цельсию и что необходимы безотлагательные меры беспрецедентного характера¹². В 2012 году Генеральный секретарь отметил необходимость решительного руководства и призвал правительства сотрудничать с целью обеспечить сбалансированность экономических, социальных и экологических аспектов устойчивого развития¹³. Программы ЮНЕП в рамках Глобальной экологической перспективы должны были проводить оценки на основе консультативных и совместных процессов и устранять разрыв между наукой и политикой путем преобразования наилучших имеющихся научных знаний в информацию, актуальную для директивных органов¹⁴. ЮНЕП сталкивается с проблемой

¹² См. Доклад ЮНЕП 2017 года о разрыве в уровнях выбросов.

¹³ ЮНЕП, «Глобальная экологическая перспектива: окружающая среда для будущего, которого мы хотим», 2012 год; см. Предисловие Генерального секретаря.

¹⁴ Там же, стр. xix.

сокращения финансирования, в том числе ее основного бюджета на оперативную деятельность (см. диаграмму IV выше). В период проведения оценки ЮНЕП работала под руководством двух директоров-исполнителей, причем в период 2016–2018 годов состав старших руководителей почти полностью сменился и была проведена существенная реорганизация.

Охват и цель

21. Оценка охватывала деятельность ЮНЕП в период 2014–2018 годов и дала ответы на следующие общие вопросы:

а) Актуальность: в целом, насколько институциональные механизмы и управленческие подходы ЮНЕП соответствовали задаче оказывать поддержку деятельности ЮНЕП, направленной на достижение намеченных результатов?

б) Эффективность: в какой степени институциональные механизмы и управленческие подходы ЮНЕП способствовали достижению ее результатов, определенных и намеченных в ее среднесрочной стратегии?

с) Результативность: насколько эффективно ЮНЕП использовала свои институциональные механизмы и управленческие подходы для оптимизации своей способности добиваться намеченных результатов?

д) Сквозные вопросы: насколько грамотно ЮНЕП управляла внутренними и внешними факторами, влияющими на ее институциональные механизмы и управленческие подходы, с тем чтобы добиться результатов? В какой степени ЮНЕП включила сквозные вопросы гендерной проблематики, прав человека и целей в области устойчивого развития в свои институциональные механизмы и управленческие подходы?

III. Методология

22. При проведении оценки был задействован основанный на нескольких методах подход и использовались данные, полученные из следующих источников:

а) вторичный анализ данных контроля и данных по программам: оценки, проведенные Управлением по вопросам оценки ЮНЕП, в том числе данные, содержащиеся в сводном докладе о двухгодичной оценке, отдельные внутренние и внешние доклады об оценке, подготовленные в период 2014–2018 годов, и данные контроля и ежегодные доклады ЮНЕП;

б) обзор ключевых материалов по институциональным механизмам и управленческим подходам: документы, которые регулируют программный цикл — от планирования и составления бюджета до осуществления, включая среднесрочную стратегию, программу работы и планы действий; Руководство ЮНЕП по программам; руководство по проектам; и материалы заседаний, организационные схемы и предложения по реформе, подготовленные Ассамблеей Организации Объединенных Наций по окружающей среде, Комитетом постоянных представителей и группой старших руководителей;

с) непосредственные мнения о работе ежегодных совещаний Группы по рациональному природопользованию; совещания отделов и координационные совещания региональных отделений; и заседания Комитета постоянных представителей, состоявшиеся в октябре 2018 года (24–26 октября 2018 года);

д) собеседования и обсуждения в тематических группах: 89 полуструктурированных интервью с сотрудниками и руководителями (включая многосторонние природоохранные соглашения) и обсуждения в девяти тематических

группах, проведенные в Бангкоке, Женеве, Кингстоне, Найроби, Нью-Йорке, Панамае и Париже. Собеседования были проведены с 22 внешними заинтересованными сторонами, в том числе с членами Комитета постоянных представителей и представителями правительственных партнеров, учреждениями Организации Объединенных Наций, основными группами и неправительственными организациями;

е) опросы: онлайн-опрос всех сотрудников ЮНЕП (включая сотрудников секретариатов многосторонних природоохранных соглашений), при этом доля респондентов составила 42 процента.

IV. Результаты оценки

Актуальность

А. Работа ЮНЕП по-прежнему весьма актуальна в контексте ее меняющихся мандатов, которые она стала учитывать в процессе своего стратегического планирования. Вместе с тем ЮНЕП не использовала внутренние механизмы определения приоритетов для обеспечения учета всех мандатов в своих стратегических планах

Работа ЮНЕП по-прежнему весьма актуальна в контексте новой глобальной повестки дня в области окружающей среды, и организация располагает институциональными механизмами учета потребностей заинтересованных сторон

23. Работа ЮНЕП по-прежнему весьма актуальна для решения глобальных экологических проблем и директив в отношении политики, представленных Конференцией Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию и в Повестке дня на период до 2030 года с целью возглавить усилия по решению глобальных экологических вопросов. Заинтересованные стороны считают ЮНЕП авторитетной и имеющей хорошие возможности организацией с точки зрения продвижения экологической составляющей целей в области устойчивого развития в рамках Организации Объединенных Наций¹⁵. Все заинтересованные стороны, с которыми проводились беседы, считают информационные продукты и инструменты ЮНЕП, включая документ «Глобальная экологическая перспектива»¹⁶, краткие обзоры «Прогнозирование»¹⁷, ежегодный доклад о разрыве в уровнях выбросов¹⁸ и конкретные анализы и оценки взаимосвязи между наукой и политикой (например, экологичная и безотходная экономика и энергоэффективность), актуальными и влияющими на принятие экологической политики. Они согласились с тем, что общие условия оперативной деятельности (см. пункт 20 выше) открывают перед ЮНЕП уникальную возможность играть ведущую роль.

24. ЮНЕП поручено: а) оказывать поддержку Ассамблее Организации Объединенных Наций по окружающей среде; б) быть координатором или совместным координатором 24 показателей достижения целей в области устойчивого развития; с) обеспечивать взаимодействие между политическими и научными

¹⁵ ЮНЕП, решение 19/1 Совета управляющих (A/52/25, глава III, пункт 45).

¹⁶ <https://www.unenvironment.org/global-environment-outlook>.

¹⁷ <https://environmentlive.unep.org/foresight>.

¹⁸ <https://www.unenvironment.org/explore-topics/climate-change/what-we-do/mitigation/emissions-gap-report>.

кругами и учитывать экологические аспекты во многих областях; и d) оказывать поддержку многосторонним природоохранным соглашениям. Кроме того, программа реформ 2017 года, предложенная Генеральным секретарем, требует, чтобы ЮНЕП играла одну из ключевых природоохранных ролей в обновленной системе координаторов-резидентов Организации Объединенных Наций. Совокупность глобальных политических мероприятий и соглашений, осуществленных с 2012 года, информация о которых кратко изложена в таблице 2 ниже, повысила актуальность мандата ЮНЕП, которая стала играть более центральную и стимулирующую роль в системе устойчивого развития.

Таблица 2

Краткое изложение основных стратегических директив ЮНЕП, 2012–2018 годы

<i>Дата</i>	<i>Мероприятие по вопросам политики</i>	<i>Указание ЮНЕП</i>
27 июля 2012 года	Резолюция 66/288 Генеральной Ассамблеи — «Будущее, которого мы хотим»	ЮНЕП уполномочена выступать в качестве ведущего природоохранного органа в контексте междисциплинарной Повестки дня в области устойчивого развития ЮНЕП поручено обеспечивать секретариатское обслуживание десятилетних рамочных программ в области устойчивого потребления и производства и поддерживать усилия государств-членов по их осуществлению
27 июня 2014–2018 годов	Резолюции Ассамблеи Организации Объединенных Наций по окружающей среде	Государства-члены приняли 35 резолюций, касающихся ЮНЕП. Во многих из них речь шла об интеграции целей в области устойчивого развития и Повестки дня на период до 2030 года
1–4 сентября 2014 года	Программа действий по ускоренному развитию малых островных развивающихся государств («Путь Самоа») (резолюция 69/15 Генеральной Ассамблеи, приложение).	ЮНЕП предлагается оказывать техническую помощь и помощь в укреплении потенциала малых островных развивающихся государств в вопросах осуществления
18 марта 2015 года	Сендайская рамочная программа по снижению риска бедствий на 2015–2030 годы	ЮНЕП играет в Организации Объединенных Наций ведущую роль в плане осуществления надзора за разработкой программ по природоохранным (и экологическим) рискам
29 июня 2015 года	Достижение намеченной на 2020 год цели Стратегического подхода к международному регулированию химических веществ	ЮНЕП является ведущим учреждением Организации Объединенных Наций в вопросах оказания государствам-членам поддержки посредством разработки норм по регулированию химических веществ, правил и комплексных программ — общего руководства по достижению намеченной на 2020 год цели безопасного обращения с химическими веществами

Дата	Мероприятие по вопросам политики	Указание ЮНЕП
27 июля 2015 года	Резолюция 69/313 Генеральной Ассамблеи: Аддис-Абебская программа действий третьей Международной конференции по финансированию развития	ЮНЕП наделена глобальным мандатом на руководство деятельностью по разработке программ преобразований в связи с Повесткой дня на период до 2030 года и целями в области устойчивого развития. В частности, можно отметить междисциплинарную работу по вопросам изменения климата и утраты биоразнообразия
25 сентября 2015 года	Резолюция 70/1 Генеральной Ассамблеи: «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года»	В своей резолюции 70/1 Генеральная Ассамблея уполномочила ЮНЕП возглавить деятельность Организации Объединенных Наций по экологической составляющей устойчивого развития: 86 из 169 целевых показателей в рамках целей в области устойчивого развития касаются экологической устойчивости, причем по меньшей мере один целевой экологический показатель включен в каждую из 17 целей. ЮНЕП играет ведущую роль в мониторинге достижения глобальных экологических целей и соответствующих целей в области устойчивого развития в контексте политического форума высокого уровня по устойчивому развитию
30 ноября — 11 декабря 2015 года	Парижское соглашение, принятое в контексте Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата	ЮНЕП является одним из ведущих учреждений Организации Объединенных Наций, оказывающих странам поддержку в вопросах разработки норм, правил и комплексных программ в области изменения климата
23 и 24 мая 2016 года	Всемирный саммит по гуманитарным вопросам	ЮНЕП оказывает поддержку осуществляемым странами мероприятиям по уменьшению опасности экологических бедствий, созданию систем раннего предупреждения и восстановлению на протяжении всего цикла разработки и осуществления программ комплексного управления рисками
Октябрь 2016 года	Поправка Кигали к Монреальскому протоколу по веществам, разрушающим озоновый слой	Оказание поддержки государствам-членам в деле сокращения выбросов агрессивных парниковых газов (гидрофторуглеродов)
4 ноября 2016 года	Парижское соглашение об изменении климата ратифицировали 55 стран	ЮНЕП поможет странам добиться достижения целей, поставленных в Парижском соглашении
21 декабря 2016 года	Резолюция 71/231 Генеральной Ассамблеи	Вновь активизирована работа ЮНЕП в области создания потенциала, обеспечения доступности технологий, сохранения морской среды, а также анализа глобальных экологических последствий и отчетности по ним

<i>Дата</i>	<i>Мероприятие по вопросам политики</i>	<i>Указание ЮНЕП</i>
9 июня 2017 года	Резолюция 71/312 Генеральной Ассамблеи: «Наш океан — наше будущее: призыв к действиям»	ЮНЕП является одним из уполномоченных Организацией Объединенных Наций учреждений, занимающихся мониторингом океанов и составлением программ
Август 2017 года	Конференция полномочных представителей 2013 года по Минаматской конвенции по ртути: действующий договор	ЮНЕП оказывает поддержку Межправительственному комитету для ведения переговоров в подготовке имеющего обязательную юридическую силу глобального документа по ртути и предоставляет временное секретариатское обслуживание

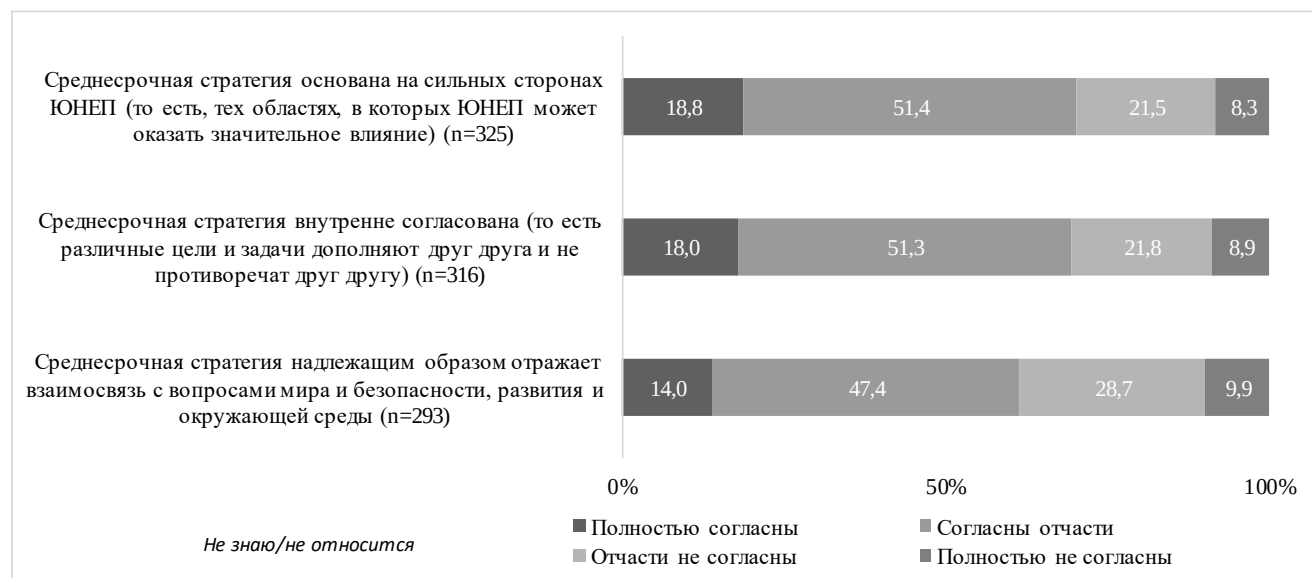
25. ЮНЕП включила многие положения этих директив в свои стратегические планы, в частности в рамках процесса разработки среднесрочной стратегии. Обзор документации Ассамблеи Организации Объединенных Наций по окружающей среде подтвердил, что доклады о действиях ЮНЕП по осуществлению резолюций представлялись на последующих сессиях Ассамблеи по окружающей среде и заседаниях Комитета постоянных представителей и что директивные изменения были учтены в процессе стратегического планирования и практике установления приоритетов во время разработки ЮНЕП своей среднесрочной стратегии¹⁹. ЮНЕП приступила к обновлению и практической реализации своей среднесрочной стратегии с учетом своих сравнительных преимуществ, сосредоточив внимание на более широкой интеграции своих нормативных рамок, укреплении ориентированного на конкретные результаты управления, стратегических партнерских связях и своем региональном присутствии, чтобы более эффективно реагировать на потребности на местах²⁰. Речь идет о создании подпрограммы по окружающей среде, являющейся предметом обзора, укреплении подпрограмм по стихийным бедствиям и конфликтам, изменению климата и экосистемам, оказании поддержки межправительственным переговорам по Минаматской конвенции и согласовании подпрограмм с соответствующими целями в области устойчивого развития в рамках ее среднесрочной стратегии.

26. Сотрудники ЮНЕП (см. диаграмму VI ниже) в основном согласились с тем, что среднесрочная стратегия опирается на сильные стороны ЮНЕП (69,2 процента) и является внутренне согласованной (69,3 процента).

¹⁹ В своем докладе за 2015–2016 годы Сеть по оценке эффективности работы многосторонних организаций отметила, что среднесрочная стратегия на 2014–2017 годы сформулировала долгосрочное видение, которое обеспечивает четкое стратегическое руководство.

²⁰ Среднесрочная стратегия ЮНЕП на 2018–2021 годы, стр. 16 (текст оригинала).

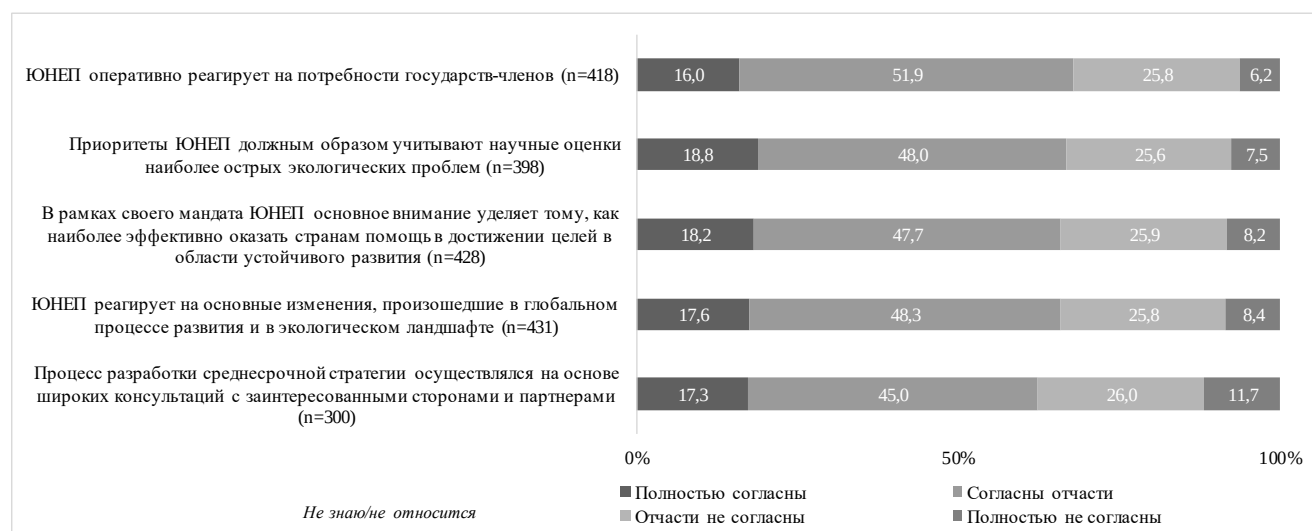
Диаграмма VI
Оценки сотрудников среднесрочной стратегии на 2018–2021 годы



Сокращение: n — число респондентов.

27. Помимо оказания поддержки сессиям Ассамблеи Организации Объединенных Наций по окружающей среде, ЮНЕП оказывала поддержку региональным форумам, на которых рассматривались потребности заинтересованных сторон (см. диаграмму III выше). По мнению заинтересованных сторон, с которыми были проведены беседы, ЮНЕП конструктивно работает в рамках этих форумов. Большинство опрошенных сотрудников (см. диаграмму VII ниже) согласились с тем, что среднесрочная стратегия является консультативной (62,3 процента), ЮНЕП реагирует на потребности государств-членов (67,9 процента) и на ключевые проблемы, а также поддерживает усилия стран по достижению целей в области устойчивого развития (65,9 процента).

Диаграмма VII
Обследование персонала ЮНЕП по вопросам реагирования на потребности заинтересованных сторон



Сокращение: n — число респондентов.

Несмотря на прогресс в вопросах учета многих мандатов в своих стратегических планах (среднесрочных стратегиях), ЮНЕП с трудом справляется с практической реализацией нисходящих мандатов в рамках проектов, разработанных на основе оценок потребностей по принципу «снизу вверх»

28. Результаты бесед с ключевыми сотрудниками и обзора документов и оценок показали, что ЮНЕП с трудом удастся в полной мере увязать соглашения и решения, принятые органами, указанными в таблице 2 выше, с проектами и потребностями, о которых говорилось на глобальных, региональных и местных форумах. Так, хотя ЮНЕП привела свою среднесрочную стратегию в соответствие с темами и целевыми показателями целей в области устойчивого развития, пока не ясно, каким образом в течение периода оценки меры ЮНЕП по поддержке стран в достижении целей в области устойчивого развития были реализованы в рамках проектов. Вместе с тем после утверждения Генеральной Ассамблеи в 2017 году системы показателей осуществления целей в области устойчивого развития ЮНЕП в своей программе работы на 2020–2021 годы определила соответствующие общие уровни результатов по показателям достижения целей для каждой подпрограммы.

29. ЮНЕП активно взаимодействовала со своими заинтересованными сторонами, однако при этом не существовало механизма для надлежащего выявления и приоритизации потребностей заинтересованных сторон, рассмотрения возникающих вопросов и сравнительных преимуществ ЮНЕП, исходя из ее мандата, и последующей интеграции потребностей заинтересованных сторон в согласованные оперативные рамки для осуществления ее программы работы. Все опрошенные члены Комитета постоянных представителей и Комитета содействия основным группам, а также некоторые сотрудники, особенно в региональных отделениях и в рамках многосторонних природоохранных соглашений, критически оценили консультации по среднесрочной стратегии и программе работы, которые, по их мнению, проводятся слишком поздно для того, чтобы реально определить стратегию и приоритеты. Опрошенные сотрудники рассматривали разработку программы работы ЮНЕП главным образом как нисходящий процесс, в то время как потребности учитывались по принципу «снизу вверх» на региональном и субрегиональном уровнях.

30. Собеседования с заинтересованными сторонами и персоналом указали на сохраняющуюся обеспокоенность по поводу способности процесса стратегического планирования учитывать мандаты в рамках среднесрочной стратегии и программы работы и воплощать их в конкретные проекты; в частности:

а) специальные инициативы ЮНЕП²¹ не всегда были интегрированы в деятельность ЮНЕП и отчетность: несмотря на то, что они были представлены в программе работы, собранные в ходе бесед данные и документы показали, что эта работа не получила достаточной поддержки и не была связана с другими мероприятиями ЮНЕП и что ее результаты не были в полной мере представлены Ассамблее Организации Объединенных Наций по окружающей среде;

б) в программе работы ЮНЕП не уделялось должного внимания потенциальному синергизму с многосторонними природоохранными соглашениями, принимающими у себя ЮНЕП: при наличии отдельных руководящих органов синергизм между ЮНЕП и программами работы многосторонних природоохранных соглашений исторически не получал достаточного развития.

²¹ См. например, материалы о вкладе Коалиции за климат и чистый воздух в осуществление Десятилетней стратегии действий по переходу к использованию рациональных моделей потребления и производства.

Опрошенные сотрудники, включая сотрудников многосторонних природоохранных соглашений, указали, что, среднесрочная стратегия была сформулирована в общих чертах, но даже более подробная программа работы не всегда отражала потребности тех, с кем они работали, и результаты их работы не учитывались наряду с достижениями ЮНЕП. Вместе с тем ЮНЕП представила свидетельство того, что по программе работы на 2020–2021 годы проводились консультации с многосторонними природоохранными соглашениями;

с) новые проблемы, выявленные с помощью основных научных продуктов ЮНЕП, систематически не выносились на рассмотрение Ассамблеи Организации Объединенных Наций по окружающей среде и Комитета постоянных представителей и обсуждения членами Группы старших руководителей: опрошенные заинтересованные стороны и сотрудники не имели четкого представления о том, как основные продукты ЮНЕП (например, документ «Глобальная экологическая перспектива», краткие записки «Прогнозирование» и ежегодный доклад о разрыве в уровне выбросов) использовались в процессах установления приоритетов ЮНЕП, включая проекты и глобальные приоритеты политики, помимо ссылок в среднесрочной стратегии. Поскольку программа работы утверждается Ассамблеей Организации Объединенных Наций по окружающей среде на двухгодичной основе, временного механизма для утверждения изменений в связи с возникающими вопросами не существует;

d) программа работы ЮНЕП была согласована с Повесткой дня на период до 2030 года, но не в полной мере реализована: цели в области устойчивого развития были увязаны и поэтапно учитывались в процессе планирования, в том числе посредством согласования подпрограмм ЮНЕП в среднесрочной стратегии на период 2018–2021 годов с конкретными целями в области устойчивого развития и с конкретными показателями в программе работы на 2020–2021 годы. Вместе с тем опрошенные сотрудники и внешние заинтересованные стороны критически отзывались о предыдущих циклах, в ходе которых не принималось взвешенных решений о разработке проектов с конкретными целями, показателями и мероприятиями ЮНЕП, которые способствовали бы усилиям государств-членов по достижению целей в области устойчивого развития.

31. Кроме того, хотя проекты в целом соответствуют целям ЮНЕП, они не всегда основываются на оценке сравнительных преимуществ ЮНЕП или устойчивости проектов²². Недостаточная связь между процессом стратегического планирования и процессом отбора проектов подрывает способность ЮНЕП выбирать надлежащие проекты, обеспечивающие оптимальное использование ее опыта и удовлетворение потребностей заинтересованных сторон. Опрошенные сотрудники и некоторые внешние заинтересованные стороны подтвердили, что проекты не всегда отражали согласованную стратегию в отношении того, как наилучшим образом добиться достижения целей ЮНЕП, а это влияло на устойчивость и финансирование. Тенденция к снижению вероятности воздействия и общей устойчивости результатов проектов ЮНЕП в период 2014–2017 годов иллюстрируется в таблице 3 ниже.

²² ЮНЕП, сводный доклад по оценке (2014–2017 годы) (диаграммы 17, 20 и 23)

Таблица 3
Вероятные или более точные рейтинги прошедших оценку проектов ЮНЕП, 2014–2017 годы

Год	Вероятность воздействия (В процентах)	Общая устойчивость результа- тов проектов (в процентах)
2014	65 (n = 17)	37 (n = 19)
2015	36 (n = 28)	32 (n = 25)
2016	38 (n = 39)	49 (n = 39)
2017	43 (n = 37)	29 (n = 35)

Источник: Управление оценки ЮНЕП, сводный доклад по оценке (2014–2017 годы), апрель 2018 года (диаграммы 23 и 26).

Сокращение: n — число респондентов.

Процесс стратегического планирования практически не связан с механизмами ЮНЕП по определению приоритетов

32. Хотя ЮНЕП располагает несколькими внутренними механизмами для принятия стратегических решений о приоритетах и финансировании, они являются разрозненными и не в полной мере отвечают целям среднесрочной стратегии и программы работы. Эти механизмы и связанные с ними проблемы включают:

а) Группа старших руководителей и Руководящий комитет: в состав Группы старших руководителей входят все директора, в том числе директора региональных отделений, в то время как в состав Руководящего комитета входят члены Группы старших руководителей и главы секретариатов многосторонних природоохранных соглашений. Изучение протоколов заседаний, проведенных в двухгодичном периоде 2017–2018 годов, и беседы с их участниками показали, что вопросы финансирования, определения приоритетов и прогресса при осуществлении программы работы или приведении обзоров результативности для обоснования приоритетов и принятия решений обсуждались редко;

б) Комитет по рассмотрению проектов: проекты ЮНЕП формулировались на основе проектных документов и представлялись Комитету для утверждения. Хотя 59 процентов опрошенных сотрудников считают Комитет хорошим общеорганизационным механизмом утверждения проектов, некоторые сотрудники, разработавшие проектную документацию, выразили обеспокоенность тем, что в ней содержится общая оценка проектных ресурсов (внутренних и поступающих от доноров). Такое несоответствие между тем, что утверждается Комитетом, и тем, что происходит после этого, затрудняло принятие Комитетом стратегических управленческих решений, ориентированных на достижение конкретных результатов, в отношении того, на чем следует сосредоточить усилия в периоды нехватки ресурсов;

с) Комитет по обзору бюджета: Комитет по обзору бюджета рекомендовал выделить нецелевое и не строго целевое финансирование по конкретным направлениям или операциям ЮНЕП. В таблице 4 ниже показано, что Комитет по обзору бюджета рекомендовал ассигнования на 2018 год. Обзор методов работы и протоколов заседаний Комитета указывает на то, что решения не учитывали стратегию ЮНЕП по достижению намеченных результатов программы работы. Никакого обоснования решений о выделении средств для финансирования представленных предложений с точки зрения результатов и отдачи проектов

представлено не было²³. Опрошенные сотрудники, знакомые с работой Комитета, предположили, что финансирование, возможно, было легче направить на проектные предложения в отделения, которые были представлены в Комитете, или на «инициативы/приоритеты» Директора-исполнителя, сформулированные вне процесса определения приоритетов ЮНЕП. Из числа сотрудников, знакомых с работой Комитета, 72 процента считали ее неэффективной с точки зрения стратегического распределения ресурсов.

Таблица 4

Комитет по обзору бюджета: выделение ЮНЕП не строго целевого финансирования на 2018 год

Отдел/Региональное отделение	Имеющиеся средства СИДА	Имеющиеся средства норвежских фондов	Запрошенные средства	Рекомендованные средства	Доля рекомендованных/ запрошенных средств
Исполнительная канцелярия/Главный юридический отдел		297 000	297 000	297 000	100
Отдел внутриорганизационного обслуживания/Зеленый климатический фонд		361 800	361 800	361 800	100
Бюро по вопросам управления/секретариат руководящих органов (частный сектор)		617 960	867 960	617 960	71
Отдел коммуникаций	125 000	848 000	1 516 000	973 000	64
Отдел по экономическим вопросам	1 160 000	1 760 000	5 700 000	2 920 000	51
Отдел по экосистемам	1 025 000	1 261 000	3 888 000	2 286 000	59
Правовой отдел	480 000	186 000	1 050 000	666 000	63
Отдел политики и программ		2 725 200	2 803 200	2 725 200	97
Отдел науки	100 000	1 632 600	4 073 000	1 732 600	43
Отделение по Африке	260 000	148 722	570 722	408 722	72
Отделение по Азиатско-Тихоокеанскому региону	200 000	866 000	2 450 000	1 066 000	44
Отделение по Европе		245 000	421 360	245 000	58
Отделение по Латинской Америке и Карибскому бассейну		587 000	1 760 000	587 000	33
Отделение по Северной Америке		212 000	215 000	212 000	99
Отделение по Западной Азии		294 000	450 000	294 000	65
Всего	3 350 000	12 042 282	26 424 042	15 392 282	58

Источник: ЮНЕП, решение Комитета по обзору бюджета, май 2018 года.

33. Обеспечение учета стратегических приоритетов ЮНЕП при принятии решений о распределении ресурсов было давней проблемой, о которой УСВН

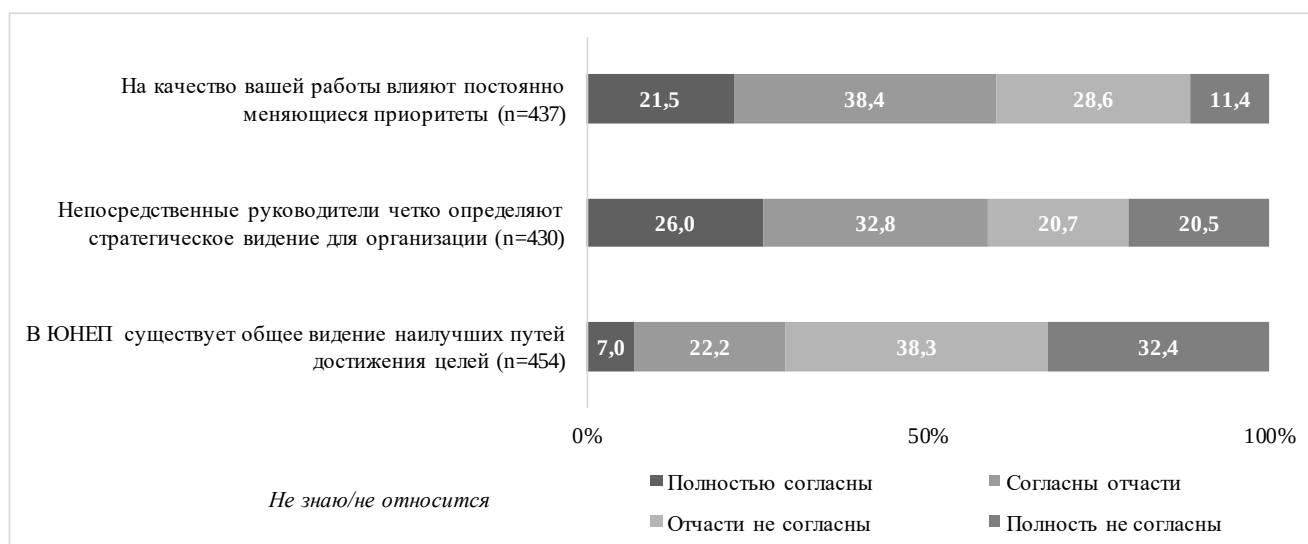
²³ Протокол заседания Комитета по обзору бюджета (12 марта, 21 марта, 3 апреля и 16 апреля 2018 года).

сообщало в 2016 году²⁴ и в оценках деятельности ЮНЕП в период с 2015 по 2017 год²⁵.

34. Внешние собеседования и собеседования с сотрудниками подтвердили, что определение приоритетов и видение организации были изолированы как от механизмов стратегического планирования, так и от механизмов отбора проектов. Сотрудники, в том числе на руководящем уровне, выразили обеспокоенность в связи с отсутствием общего видения в отношении координации, финансирования и осуществления программы работы ЮНЕП. Ответы, полученные в ходе опроса персонала, приведенные на диаграмме VIII ниже, показывают, что, хотя их непосредственные руководители в основном четко определяют стратегическое видение (58,8 процента), широко распространено мнение об отсутствии общего видения (70,7 процента) и негативных последствиях изменения приоритетов для качества работы ЮНЕП (59,9 процента).

Диаграмма VIII

Оценки персонала концепции ЮНЕП и меняющихся приоритетов



²⁴ См. E/AC.51/2016/2, рекомендация 4; УСВН сообщило, что ЮНЕП не в полной мере установила четкие и транспарентные критерии для распределения ресурсов на деятельность в приоритетных тематических областях и не приняла во внимание рекомендации координаторов подпрограмм.

²⁵ Оценка подпрограммы ЮНЕП по изменению климата, 2015 год.

Результативность

В. Роль ЮНЕП в решении глобальных природоохранных вопросов усилилась, но ее механизм финансирования по-прежнему работает нестабильно

Несмотря на увеличение объема глобальных экологических функций, финансирование по линии основных ресурсов было менее стабильным, поскольку ЮНЕП не занималась реализацией своей модели и стратегии финансирования мобилизации ресурсов, а это сказалось на ее способности определять и решать приоритетные задачи

35. Ожидалось, что после Конференции Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию, состоявшейся в 2012 году, и принятия Повестки дня на период до 2030 года в 2015 году ЮНЕП сможет обеспечить надежное, стабильное и адекватное поступление финансовых ресурсов из регулярного бюджета и за счет добровольных взносов для удовлетворения возросших потребностей, предусмотренных ее мандатом²⁶.

36. В своих среднесрочных стратегиях на 2014–2017 и 2018–2021 годы ЮНЕП изложила модель деятельности, в соответствии с которой она будет работать на основе партнерств в целях расширения своего охвата и усиления своего воздействия. Это означало более стратегическую и скоординированную работу с партнерами в рамках всей системы Организации Объединенных Наций и секретариатами многосторонних природоохранных соглашений²⁷. Вместе с тем ЮНЕП не имела адекватной общеорганизационной направленности и приверженности со стороны старшего руководства и поэтому с трудом внедряла модель деятельности, которая обеспечивала бы адекватное финансирование основной работы, необходимой для того, чтобы взять на себя руководящую роль.

37. В целях практической реализации модели деятельности по мобилизации ресурсов ЮНЕП в 2013 году разработала стратегию мобилизации ресурсов (пересмотрена в ноябре 2017 года), а в 2017 году разработала политику партнерства в рамках своего Руководства по программам. Руководство по налаживанию партнерских отношений с частным сектором издано не было.

38. Цель стратегии мобилизации ресурсов заключалась в том, чтобы обеспечить наличие средств для осуществления среднесрочной стратегии и программы работы на 2018–2021 годы, придать целенаправленность деятельности и работе ЮНЕП по мобилизации ресурсов и инструктировать персонал по вопросам мобилизации ресурсов. В стратегии были определены четкие целевые показатели и меры в отношении различных видов средств, которые обязывали ЮНЕП развивать стратегические партнерские отношения (в том числе с государствами-членами и частным сектором) и изыскивать новые возможности для мобилизации средств²⁸. Опрошенные сотрудники подтвердили отсутствие какой-либо существенной поддержки или приверженности стратегии мобилизации ресурсов и тот факт, что она не соответствует установленному на 2018 год целевому показателю осуществления²⁹ (см. оценки персонала в части поддержки политики в таблице 5). В результате целевые показатели, установленные в стратегии мобилизации ресурсов для различных видов взносов, достигнуты не были.

²⁶ Резолюция 66/288 Генеральной Ассамблеи, приложение, пункт 88 b).

²⁷ Среднесрочная стратегия на 2014–2017 годы, стратегия финансирования.

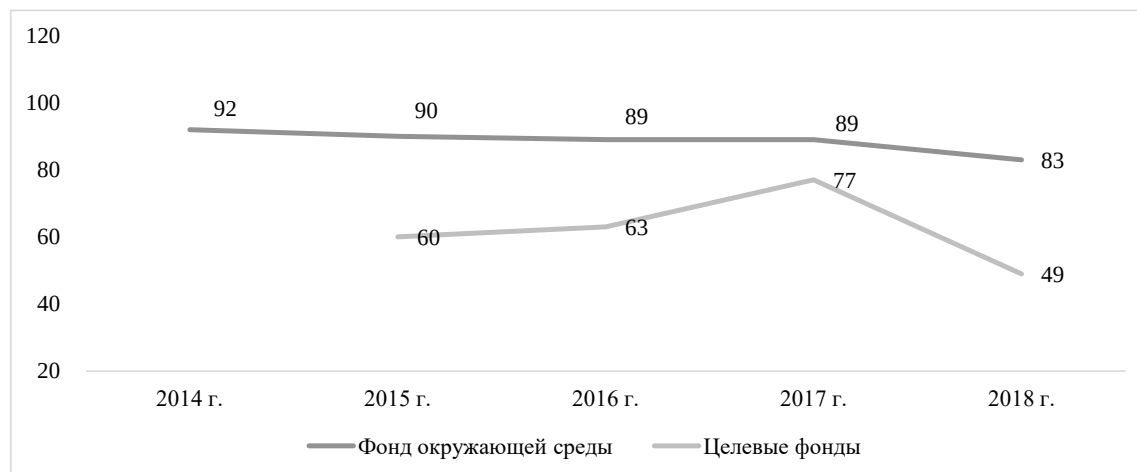
²⁸ Стратегия мобилизации ресурсов, стр. 3–7 (текст оригинала).

²⁹ Стратегия мобилизации ресурсов, стр. 2 (текст оригинала).

39. Несмотря на универсальный характер мандата Ассамблеи Организации Объединенных Наций по окружающей среде, диаграмма III выше иллюстрирует тенденцию к сокращению объема взносов. Кроме того, на диаграмме IX ниже показано, что количество государств-членов и структур, делающих взносы в фонды ЮНЕП, как в гибкий Фонд окружающей среды, так и в счет целевых фондов, значительно сократилось.

Диаграмма IX

Количество стран, делающих взносы в Фонд окружающей среды и в счет целевых фондов, 2014–2018 годы



Источник: www.unenvironment.org/about-un-environment/funding/why-invest-us/your-contributions.

40. Не имея возможности увеличить объем средств на счетах Фонда окружающей среды ЮНЕП в значительной степени зависела от целевого финансирования. Опрошенные внешние заинтересованные стороны и сотрудники согласились с тем, что это существенно ограничивало гибкость организации в плане реагирования на просьбы государств-членов об осуществлении основной деятельности, включая области, связанные с наукой, экспертными знаниями по вопросам политики и поддержкой в области создания потенциала. Например, как показано в таблице 1 выше, рассматриваемая подпрограмма по окружающей среде являлась одной из наименее обеспеченных и укомплектованных кадрами подпрограмм, на реализацию которой в течение двухгодичного периода 2018–2019 годов было выделено 7 процентов бюджета, несмотря на то, что в среднесрочной стратегии мероприятия по расширению возможностей правительств по предоставлению качественных данных и информации указаны в качестве одного из основных приоритетов. Сотрудники, с которыми были проведены беседы, отметили, что мероприятия, связанные с анализом политики, чрезвычайными экологическими ситуациями, коммуникацией и информационно-пропагандистской деятельностью и главными продуктами Глобальной экологической перспективы, которые являются основными видами деятельности, не являлись привлекательными для доноров и поэтому не получали достаточного финансирования.

41. Нехватка финансирования привела к смещению акцента ЮНЕП в сторону приоритетов доноров, использованию целевого финансирования и выполнению требований доноров для демонстрации ощутимых результатов, но необязательно для стимулирования изменений и/или реагирования на

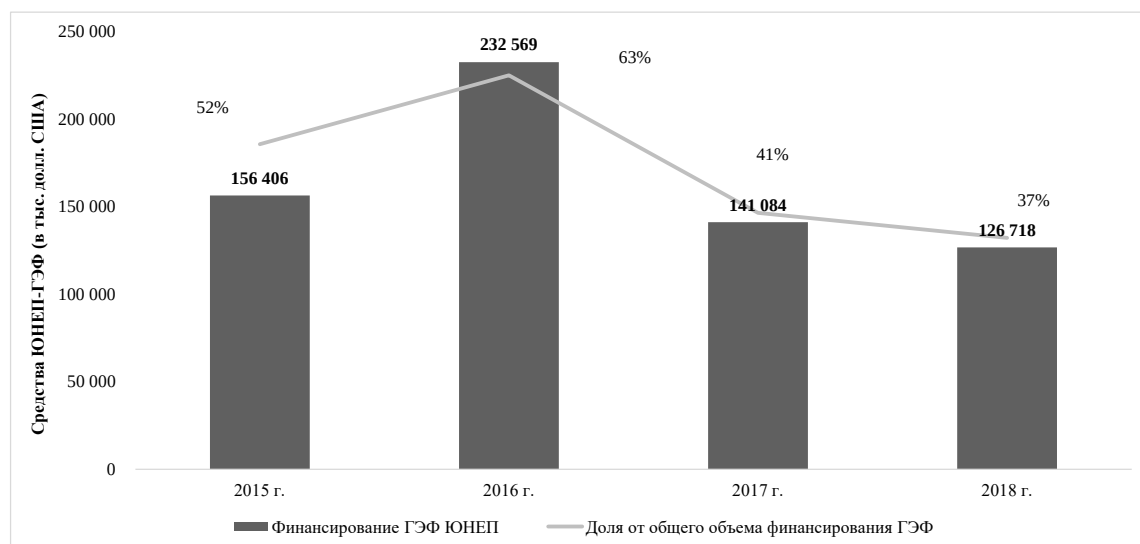
санкционированные потребности и приоритеты, связанные с компетенцией ЮНЕП в вопросах научных знаний и политики.

42. В то же время политика ЮНЕП в области партнерских отношений требует, чтобы руководители проектов налаживали и использовали партнерские связи для обеспечения максимального синергизма, мобилизации дополнительных ресурсов и повышения эффективности через местные учреждения в целях активизации деятельности по наращиванию потенциала и повышения устойчивости результатов на глобальном, региональном и национальном уровнях. Между тем, эта политика пользовалась слабой поддержкой, была нечеткой и непоследовательной (см. результат С). ЮНЕП не наладила надлежащих стратегических партнерских связей, чтобы обеспечить эффективность политики. Внутренние и внешние участники опроса выразили озабоченность по поводу того, что в результате неадекватных указаний в последние годы были налажены партнерские отношения, вызывающие вопросы. ЮНЕП не смогла представить сводный список партнеров на период 2014–2018 годов.

43. Опрошенные сотрудники ЮНЕП, включая тех, кто работает над проектами Глобального экологического фонда, указали, что стратегические партнерства ЮНЕП со структурами можно было бы более эффективно использовать для усиления воздействия, например, партнерства с Глобальным экологическим фондом и Зеленым климатическим фондом требуют большего внимания со стороны руководства ЮНЕП и расширения подготовки персонала для обеспечения того, чтобы эти партнерства соответствовали мандату и программе работы ЮНЕП. Было отмечено, что проекты, финансируемые Глобальным экологическим фондом, согласуются с целями самого Фонда и, хотя и связаны с программой работы ЮНЕП, не всегда оптимальным образом способствовали достижению целей ЮНЕП. На долю Фонда приходилось 48 процентов целевых фондов ЮНЕП в 2018 году, хотя, как показано на диаграмме X ниже, с 2016 года объем такого финансирования сократился на 32 процента. Это сокращение может быть вызвано ужесточением конкуренции за финансирование природоохранной деятельности (см. диаграмму XII ниже), а также наличием вакантных должностей управляющих портфелями в Фонде и дефицитом поступлений в иностранной валюте.

Диаграмма X
Глобальный экологический фонд: обязательства по финансированию ЮНЕП (2014–2018 годы)

(В тыс. долл. США)



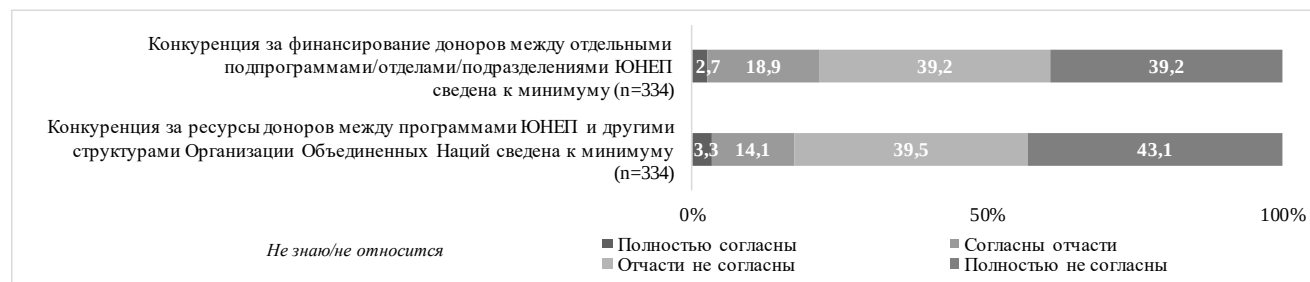
Источник: www.unenvironment.org/about-un-environment/funding/why-invest-us/your-contributions.

Конкуренция за финансирование в рамках ЮНЕП и между ЮНЕП и другими учреждениями Организации Объединенных Наций привела к неэффективности и несогласованности

44. Что касается решения проблемы нехватки финансирования проектов и обеспечения ресурсов, необходимых для финансирования должностей, то персонал выразил обеспокоенность по поводу того, что в ЮНЕП существует значительная конкуренция за финансирование, которая не учитывает стратегическую направленность работы организации. Руководители программ сообщили о наличии собственного подхода к мобилизации средств, который зачастую не учитывает неполностью реализованную общеорганизационную стратегию мобилизации ресурсов. Некоторые сотрудники высказали мнение о том, что зависимость от корпоративных доноров может представлять риск для их ресурсов и должностей. Сотрудники сообщили и члены Комитета постоянных представителей подтвердили, что они обращаются к одним и тем же донорам за финансированием различных проектов, что свидетельствует об отсутствии организационной слаженности, дисциплины и руководства в вопросах мобилизации средств.

45. Конкуренция за одни и те же ресурсы могла создать культуру соперничества в организации и препятствовать сотрудничеству между отделами в деле достижения общих результатов. Недостатки, связанные с конкуренцией в рамках ЮНЕП и между ЮНЕП и другими учреждениями Организации Объединенных Наций, занимали центральное место в оценках персонала и указывали на неспособность организации свести к минимуму конкуренцию между ее организационными подразделениями (78,4 процента) и с другими учреждениями Организации Объединенных Наций (82,6 процента) (см. диаграмму XI ниже).

Диаграмма XI
Оценки сотрудников ЮНЕП в отношении конкуренции за ресурсы



Сокращение: n — число респондентов.

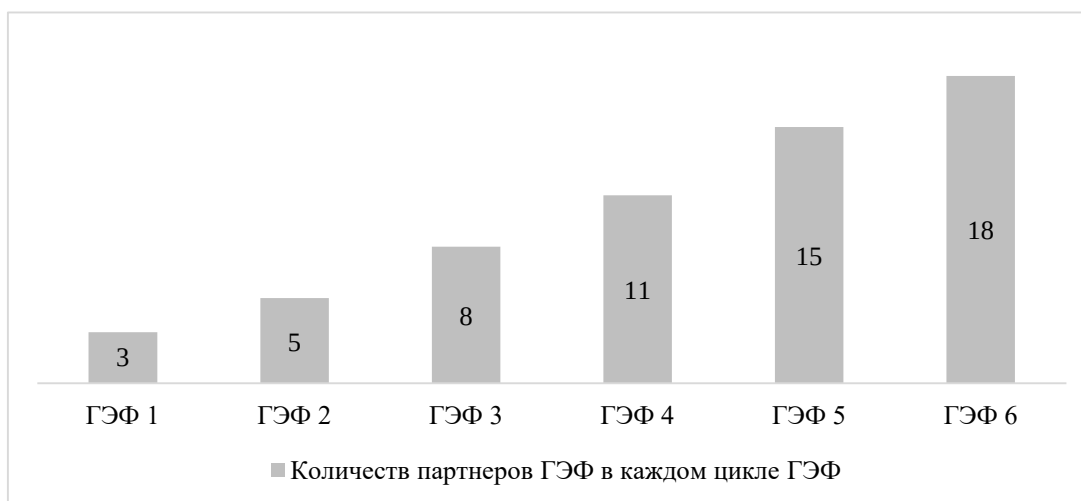
46. Важность интеграции вопросов окружающей среды в процесс устойчивого развития ставит ЮНЕП в центр всех областей повестки дня Организации Объединенных Наций в области устойчивого развития. В идеале это способствовало бы укреплению сотрудничества между учреждениями Организации Объединенных Наций, занимающимися экологическими вопросами. Были приведены яркие примеры такого сотрудничества: Партнерства в интересах действий по экологизации экономики с Международной организацией труда, Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), Организацией Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО) и Учебным и научно-исследовательским институтом Организации Объединенных Наций; Инициативы по борьбе с нищетой и охране окружающей среды с ПРООН; и Инициативы по сокращению выбросов в результате обезлесения и деградации лесов с Продовольственной и сельскохозяйственной организацией Объединенных Наций и ПРООН. Вместе с тем отсутствие четкой стратегии в отношении приоритетов ЮНЕП или оптимальных путей использования ее сравнительных преимуществ по сравнению с более крупными организациями со страновым присутствием привело к возникновению конкуренции за ресурсы, препятствий на пути к сотрудничеству и конкуренции за ведущую роль в осуществлении программ и финансовой деятельности между учреждениями Организации Объединенных Наций.

47. На диаграмме XII ниже показано увеличение количества конкурирующих партнеров Глобального экологического фонда с трех в ходе первого цикла до 18 в ходе шестого цикла: пять партнеров в рамках шестого цикла были конкурирующими учреждениями Организации Объединенных Наций³⁰.

³⁰ Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций, ПРООН, ЮНЕП, ЮНИДО и Группа Всемирного банка.

Диаграмма XII

Количество партнеров по финансированию Глобального экологического фонда: первый-шестой циклы



Источник: <https://www.thegef.org/projects>.

Эффективность и результативность

- С. Принятые в ЮНЕП институциональные механизмы и управленческие подходы содействуют координации деятельности. Вместе с тем, хотя ЮНЕП и приняла меры в тех областях, где они необходимы, их эффективной реализации помешали отсутствие подотчетности и четкого распределения функций и обязанностей, неполные усилия по управлению преобразованиями, отсутствие поддержки системы управления знаниями, неравномерность работы ориентированной на результаты системы управления и недостаточная поддержка усилий по осуществлению политики**

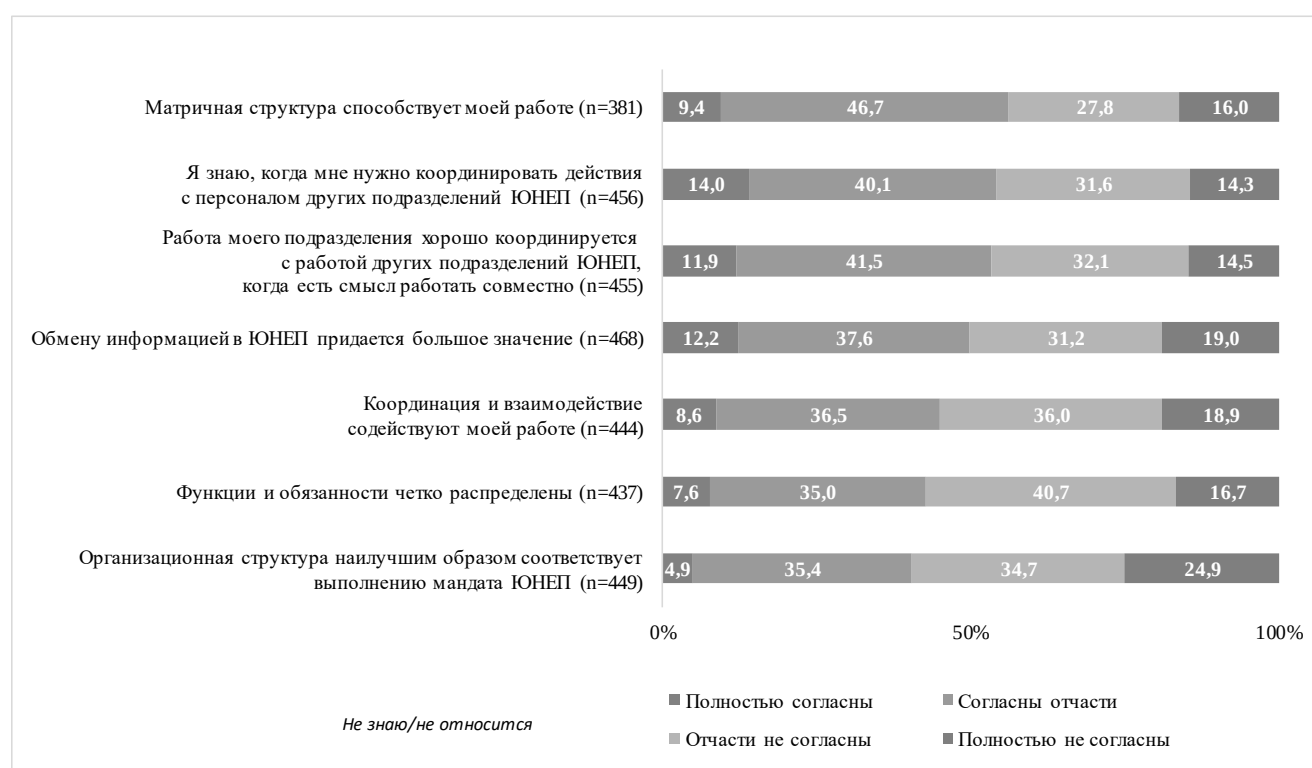
Матричная структура облегчила координацию, хотя реформы, проведенные без надлежащих процессов управления преобразованиями, так и не решили проблему подотчетности по ключевым функциям.

48. Матричная структура, описанная в пункте 11 и таблице 2 выше, является одной из основных особенностей институциональных механизмов ЮНЕП. Опрошенные сотрудники сочли ее важной для достижения результатов ЮНЕП, хотя и трудной для осуществления. Персонал отметил, что она была один из механизмов сотрудничества и что она способствовала синергии. Примеры сотрудничества между отделами, подпрограммами, региональными отделениями и многосторонними природоохранными соглашениями включают работу по составлению программ SWITCH (рациональное управление водными ресурсами в целях улучшения состояния городов будущего) в Азии, Программу сотрудничества Организации Объединенных Наций по сокращению выбросов в результате обезлесения и деградации лесов в развивающихся странах и внутреннюю координацию между Сектором по химическим веществам и вопросам здравоохранения и Отделом по экосистемам, секретариатское обслуживание Базельской, Роттердамской, Минаматской и Стокгольмской конвенций, а также секретариатское

обслуживание Международной конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения. В то же время, как показано на диаграмме XII ниже, хотя более половины опрошенных сотрудников а) согласились с тем, что матричная структура способствовала их работе (56,1 процента) и что это стало очевидно, когда они должны были координировать свои действия (54,1 процента), и б) положительно оценили уровень сотрудничества между подразделениями (53,4 процента), согласия в отношении с) адекватности сотрудничества (45,1 процента), d) четкого распределения функций и обязанностей (42,6 процента) и e) эффективности организационных структур (40,3 процента) было меньше.

Диаграмма XIII

Оценки персонала матричной структуры и координация действий между подразделениями ЮНЕП



Сокращение: n — число респондентов.

49. Хотя в 2016 году матричная структура была скорректирована, эти изменения не решили проблем, выявленных в ходе оценок деятельности ЮНЕП. В ходе обзора организационных структур и меморандумов по вопросам политики, как было подтверждено в ходе бесед с сотрудниками, были выявлены следующие проблемы:

а) высокие операционные издержки, связанные с обменом информацией и координацией: матричная структура требует значительных ресурсов для внедрения, включая многочисленные телефонные звонки, электронную почту и процедуры для функционирования во всех подразделениях;

б) неясность в вопросах подотчетности за результаты осуществления подпрограмм во многих подразделениях: до 2017 года ответственность за финансирование программы работы несли отделы и региональные отделения, а

ответственность за результаты осуществления подпрограмм несли координаторы подпрограмм, назначенные в Отдел политики и программ для поддержки их межсекторальных функций. В 2017 году в целях согласования порядка ответственности за достигнутые результаты и за финансирование процесс подготовки докладов координаторов подпрограмм был передан принимающим отделам (см. пункт 12 выше). В результате этого возникла неясность в отношении ответственности за результаты, достигаемые за пределами принимающих координаторов подпрограмм отделов, при этом проблемы, связанные с ресурсами, не решались. Кроме того, сотрудники часто ссылались на реорганизацию системы отчетности, проводимую координаторами подпрограмм, как на неизбежный конфликт интересов, поскольку работа в рамках подпрограмм продолжает носить сквозной характер;

с) ни одна система не дала полного представления о работе ЮНЕП в рамках матричного подхода: ЮНЕП не располагала сводной базой данных по управлению проектами, отражающей матричную структуру, с конкретными задачами в области подотчетности, функциями и связями с подпрограммами, отделами и региональными отделениями. Поэтому сотрудники не имели представления о деятельности других отделов/региональных отделений и о том, как они влияют на их работу. На заседаниях члены Комитета постоянных представителей также указывали на эту проблему. ЮНЕП находилась в процессе разработки системы, хотя сроки неизвестны;

d) риск конфликта интересов при позиционировании подпрограммы по бедствиям и конфликтам: основная подпрограмма была передана в ведение Отдела политики и программ, который несет главную ответственность за предоставление руководящих указаний по вопросам планирования, контроля и отчетности, включая распределение ресурсов.

50. По данным внутренних докладов, в 2017 году ЮНЕП приступила также к реформированию других институциональных механизмов, с тем чтобы «приблизить работу организации к тем людям, которым она служит., децентрализовать полномочия на уровне региональных и субрегиональных отделений..., сократить структуру подчиненности... и упростить процедуры»³¹. Целевые группы в рамках Консультативного комитета по реформе изучили эти вопросы и представили рекомендации Директору-исполнителю.

51. Реформы предусматривали упразднение Регионального координационного бюро, включение региональных директоров в состав Группы старших руководителей и предоставление дополнительных оперативных средств для региональной деятельности — все это позволило укрепить региональные и субрегиональные отделения и обеспечить более тесную связь со страновой группой Организации Объединенных Наций и взаимодействие с правительственными министерствами. Вместе с тем отношения между региональными и субрегиональными отделениями и основными отделами остаются неконструктивными. В ходе обзора реформы ЮНЕП, бюджетных документов, меморандумов и политики в период 2013–2018 годов и оценок ЮНЕП были выявлены следующие нерешенные проблемы:

а) четкое распределение обязанностей между региональными отделениями и отделами: сотрудники основных отделов и региональных отделений, отвечающих за программу работы, описали конкурирующие роли региональных отделений/и субрегиональных отделений в процессе а) сбора оперативной информации и налаживания отношений и б) разработки и осуществления

³¹ Внутренняя электронная почта Директора-исполнителя ЮНЕП (5 сентября 2017 года) о реформе ЮНЕП.

финансируемых проектов в регионах. Опрошенные сотрудники сообщили, что это привело к несогласованным действиям при разработке и осуществлении программы работы, ограничению консультаций между отделами и региональными отделениями и с некоторыми региональными отделениями, которые не смогли внести свой вклад в программу работы с точки зрения представления данных о потребностях стран, политической ситуации и культурных особенностях;

б) неясная стратегия обеспечения ресурсами региональных и субрегиональных отделений: непонятно, как распределяются ресурсы для региональных проектов между отделами и региональными отделениями. Ограниченное финансирование региональных и субрегиональных отделений в целях укрепления их потенциала привело к тому, что региональным отделениям пришлось изыскивать средства для финансирования своей деятельности (результат В). Кроме того, неясно, как будет работать стратегия ЮНЕП для региональных и субрегиональных отделений в контексте реформы системы координаторов-резидентов, проводимой Генеральным секретарем, и включения в нее Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития.

52. В то время как одни опрошенные сотрудники, имеющие непосредственный опыт поведения реформ в региональных отделениях, сообщили об улучшении их способности добиваться результатов, другие сотрудники были менее позитивными (см. диаграмму XIV ниже).

Диаграмма XIV

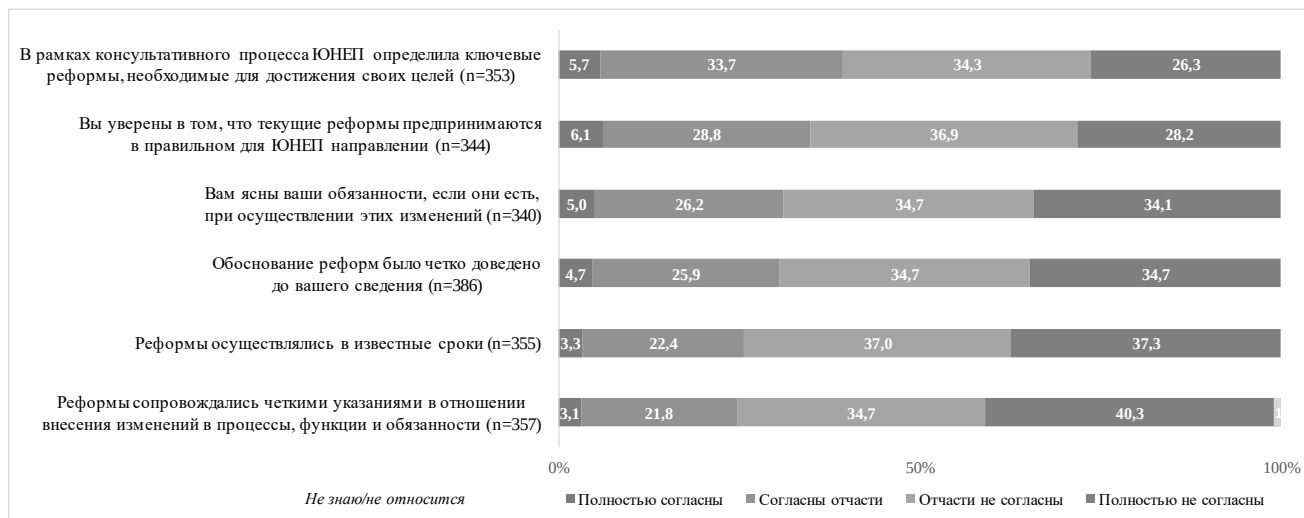
Влияние реформ ЮНЕП на способность персонала добиваться результатов



Сокращение: n — число респондентов.

53. Обзор документов по реформе, собеседования и обследование персонала подтвердили, что вопросам управления преобразованиями ЮНЕП уделяла недостаточное внимание. Это привело к дезорганизации процесса осуществления и дальнейшей путанице в распределении функций и обязанностей, появлению нечетких руководящих указаний и негативных оценок большинства сотрудников по всем оцениваемым аспектам управления преобразованиями ЮНЕП (см. диаграмму XV ниже).

Диаграмма XV
**Оценки сотрудников ЮНЕП процесса управления преобразованиями
 в контексте внутренних реформ**



Сокращение: n — число респондентов.

ЮНЕП имеет директивы в отношении большинства своих институциональных механизмов и областей работы, однако из-за слабых механизмов внутреннего контроля и недостаточной поддержки в вопросах осуществления они работают неэффективно

54. Добиться эффективности исполнения директив, регулирующих деятельность ЮНЕП, мешала слабость механизмов внутреннего контроля. Беседы с сотрудниками показали, что директивы и процедуры не подкрепляются надлежащими инструкциями или указаниями о том, как их применять на практике. Таким образом, директивы исполнялись в подразделениях организации неодинаково. Наиболее часто упоминаемыми областями, в которых исполнение директив не сопровождалось, были следующие:

а) отсутствие профессиональной подготовки или руководства по управлению проектами: проекты не разрабатывались, не утверждались и не осуществлялись в определенном порядке, поскольку сотрудники не получали надлежащих инструкций и не проходили учебную подготовку. В результате этого в проектных документах не всегда оказывалась поддержка управлению, ориентированному на конкретные результаты, и не всегда обсуждались стратегические аспекты организационных приоритетов;

б) неясная политика партнерства: политика партнерства была неясной, особенно в отношении ее применения к многосторонним природоохранным соглашениям, и поэтому ее было сложно осуществлять. Сотрудники высказали мнение, что новый подход, включая использование Портала для партнеров, предусматривает нечеткие структуры обеспечения ответственности и подотчетности в отношении соглашений о партнерстве, а это увеличивает бюрократическое бремя и риски, с которыми ЮНЕП сталкивается при взаимодействии с частным сектором. Кроме того, ответственность за надзор за исполнением соглашений о партнерстве была разделена между Бюро по вопросам управления и Отделом внутриорганизационного обслуживания, что еще больше усугубило путаницу.

55. В таблице 5 ниже приводятся оценки сотрудников в отношении полезности политики, уровня ее применения и ясности.

Таблица 5

Оценки сотрудниками директив ЮНЕП применительно к их работе

(В процентах)

Директива	Четкость и понятность формулировок		Полностью выполнена в своем подраз- делении	Частично выполнена в своем подраз- делении
	Польза для собственной работы			
Управление по результатам	81	74	36	54
Меры по обеспечению подотчетности	76	67	41	49
Гендерные вопросы и людские ресурсы	73	71	46	43
Гарантии	73	65	33	54
Партнерские связи	73	57	37	55
Информационное взаимодействие и пропагандистская работа	73	54	32	58
Укрепление стратегического регионального присутствия ЮНЕП	70	41	29	52
Гражданское общество и коренные народы	69	63	29	56
Управление знаниями	65	40	22	55
Людские ресурсы	64	57	37	52
Общеорганизационное управление рисками	54	36	22	51
Мобилизация ресурсов	53	30	18	57

Источник: данные опроса персонала, проведенного УСВН.

56. Подходы ЮНЕП к применению правил Секретариата Организации Объединенных Наций в области управления проектами были неодинаковыми и не вполне подходили для осуществления проектов ЮНЕП. Сотрудники отметили неспособность отслеживать ход осуществления проектов, недостатки системы «Умоджа» (отсутствие инструментов управления проектами и удобства для пользователей) и различные толкования правил и процедур Секретариата, что приводило к несвоевременному расходованию средств и неточной финансовой отчетности. Административные сотрудники отметили отсутствие стандартных оперативных процедур в поддержку политики³². Хотя внешние заинтересованные стороны были удовлетворены сотрудничеством с ЮНЕП, они также отметили аналогичные проблемы с управлением проектами.

57. В оценках персонала ЮНЕП часто выражалась обеспокоенность по поводу нечеткого и непоследовательного применения правил и процедур ЮНЕП и секретариата, краткая информация о которых приводится в таблице 6 ниже.

³² Несколько отделений разрабатывали стандартные оперативные процедуры, но без координации со штаб-квартирой ЮНЕП или другими отделениями.

Таблица 6
**Удовлетворительные или более высокие оценки отдельных аспектов
оцениваемых проектов, 2014–2017 годы**

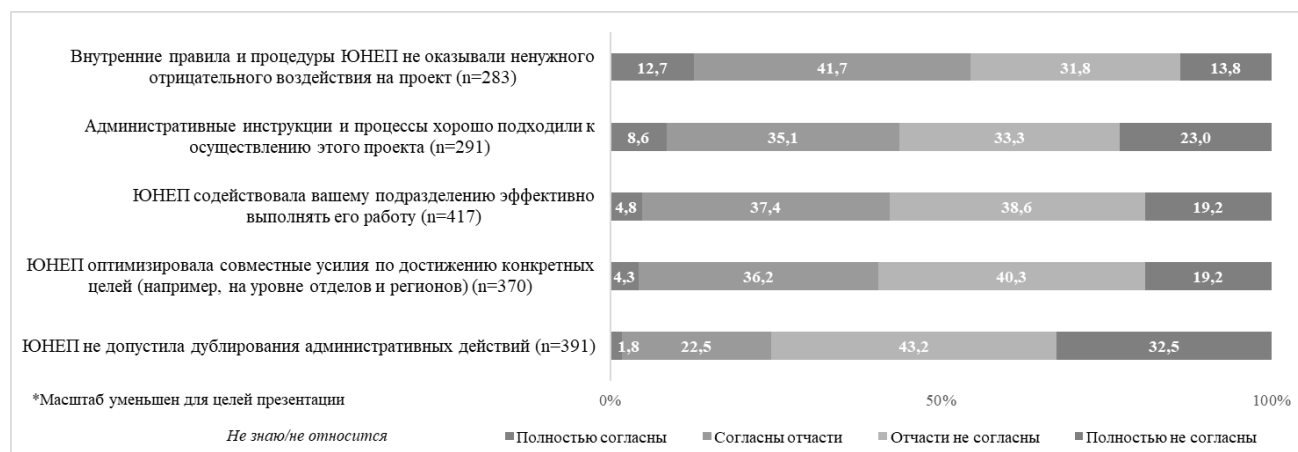
Год	Эффективность (включая руководство) (В процентах)	Надзор, руководство, техническое сопровождение (В процентах)	Финансовое планирование и управление (В процентах)
2017	47 (n = 38)	72 (n = 38)	42 (n = 36)
2016	55 (n = 39)	55 (n = 39)	51 (n = 38)
2015	52 (n = 30)	76 (n = 30)	53 (n = 30)
2014	62 (n = 20)	89 (n = 20)	75 (n = 18)

Источник: Управление оценки ЮНЕП, сводный доклад по оценке (апрель 2018 года)
(диаграммы 30, 48 и 51).

Сокращение: n — число респондентов.

58. Опрошенные сотрудники в основном выразили неудовлетворение в связи с применением правил и процедур и их влиянием на управление проектами, как показано на диаграмме XVI ниже.

Диаграмма XVI
Оценки сотрудников ЮНЕП политики и процедур



Сокращение: n — число респондентов.

Эффективность

- D. ЮНЕП предоставляла правительствам научные оценки, консультации по вопросам политики и технический потенциал и добилась в этой работе ощутимых результатов. Вместе с тем слабая реализация стратегии управления знаниями и различия в методах управления, ориентированного на результаты, не позволили добиться эффективности**

ЮНЕП достигла значительных результатов, но не в полной мере осуществила стратегию управления знаниями для распространения информации о политике, практике и результатах работы в целях их воспроизведения в масштабах всей организации и среди заинтересованных сторон.

59. В докладах ЮНЕП об исполнении программ за двухгодичные периоды 2014–2015 и 2016–2017 годов указывается, что организация добилась выполнения 79 и 65 процентов своих целевых показателей, соответственно. Как и в опросах внешних заинтересованных сторон и сотрудников, в этих докладах были отмечены изменения в деятельности правительств и частного сектора, произошедшие под влиянием докладов ЮНЕП, политической поддержки, данных, инструментов и анализа, которые зачастую обеспечивались при поддержке со стороны партнеров. В таблице 7 ниже показаны отдельные достижения ЮНЕП, о которых она сообщила самостоятельно.

Таблица 7

Отдельные примеры самооценки достижений ЮНЕП, 2016–2017 годы

Подпрограмма	Количество стран, принявших отдельные меры, о которых сообщила ЮНЕП
Изменение климата	46 стран приняли меры по адаптации на основе экосистемного подхода 24 страны передали современные и энергоэффективные технологии возобновляемых источников энергии 23 страны разработали, приняли или осуществили национальные стратегии, направленные на сокращение выбросов в результате обезлесения и деградации лесов
Бедствия и конфликты	29 стран сократили риски стихийных бедствий, промышленных аварий и конфликтов 28 стран провели оценку, приняли меры или ликвидировали последствия стихийных бедствий, промышленных аварий и конфликтов
Управление экосистемами	45 стран включили вопросы здоровья и продуктивности экосистем в стратегические рамки 36 стран создали возможности для использования экосистемных подходов к управлению водными системами 28 членов Глобальной инициативы по торфяникам (инициированной ЮНЕП) получили поддержку со стороны Отдела науки ЮНЕП
Регулирование природопользования	80 стран получили поддержку в области экологических данных, подготовки страновых групп и осуществления программ

Подпрограмма	Количество стран, принявших отдельные меры, о которых сообщила ЮНЕП
	12 стран, участвующих в Инициативе по борьбе с нищетой и окружающей среде, интегрировали цели, касающиеся нищеты и окружающей среды, в процессы планирования национальной политики и составления бюджета
Химические вещества и отходы	К концу двухгодичного периода 2016–2017 годов 128 государств подписали Минаматскую конвенцию по ртути и 88 государств ее ратифицировали
	39 правительств решали вопросы, связанные с отходами, в том числе в рамках обязательств по многосторонним природоохранным соглашениям
Ресурсоэффективность	С 2011 года 42 страны, 19 графств/городов и 5 регионов приняли и/или приступили к осуществлению планов действий в области устойчивого потребления и производства или путей перехода к экологичной экономике
	15 стран разработали планы действий в области устойчивого потребления и производства при поддержке инициативы SWITCH (рациональное управление водными ресурсами способствует улучшению состояния городов будущего)
	20 стран приняли/инициировали стратегии устойчивых государственных закупок
Проведение обзоров состояния окружающей среды	На онлайн-информационной платформе «Окружающая среда в реальном времени» в распоряжении директивных органов имеется более 900 показателей состояния окружающей среды (https://environmentlive.unep.org/)
	Оказание Статистическому отделу Организации Объединенных Наций и всем пяти региональным комиссиям поддержки в укреплении системы национальной отчетности

Источник: ЮНЕП: Доклад о выполнении программ за 2016–2017 годы.

60. ЮНЕП также уделяла особое внимание гендерным вопросам и правам человека. Что касается гендерной проблематики, то ЮНЕП руководствовалась своей политикой и стратегией в области гендерного равенства и окружающей среды (2015 год), которые получили высокую оценку со стороны персонала (см. таблицу 5 выше). К 2017 году ЮНЕП выполнила 12 из 15 показателей, содержащихся в Общесистемном плане действий Организации Объединенных Наций по обеспечению гендерного равенства и расширению прав и возможностей женщин³³, назначила координаторов по гендерным вопросам и включила гендерные вопросы в свою среднесрочную стратегию и проекты³⁴. Кроме того, ЮНЕП усилила акцент на правах человека. На своей тридцать седьмой сессии Совет по правам человека принял резолюцию 37/8, в которой он расширил мандат Специального докладчика Совета по правам человека по вопросу о правах человека и окружающей среде и призвал к дальнейшей координации с ЮНЕП. Доклады высокого уровня и общеорганизационные доклады ЮНЕП об оценке показали, что ЮНЕП обеспечивает соблюдение общесистемных принципов Организации Объединенных Наций в области прав человека. Хотя вопросы права человека не упоминались в ежегодных докладах ЮНЕП за 2016 и 2017 годы, они были включены в предлагаемую программу работы на 2020–2021 годы.

61. Сотрудники и заинтересованные стороны сообщили, что ЮНЕП добилась высококачественных результатов работы для своих бенефициаров. Опрошенные

³³ ЮНЕП, Управление по вопросам оценки, сводный доклад об оценке за 2016–2017 годы (апрель 2018 года), пункт 268 (примечание: многосторонние природоохранные соглашения не оцениваются).

³⁴ Там же, пункт 267.

сотрудники ЮНЕП дали положительную оценку осуществленным ими проектам и ожидаемым результатам для бенефициаров (см. диаграмму XVII ниже).

Диаграмма XVII

Оценки сотрудников ЮНЕП осуществленных ими проектов*



Сокращение: n — число респондентов.

62. ЮНЕП добилась результатов благодаря использованию своей организаторской роли, взаимодействию с правительствами и предоставлению технических экспертных услуг в рамках партнерств. Сочетание опыта ЮНЕП и совместного управления с участием ключевых партнеров из числа учреждений Организации Объединенных Наций осуществлением проектов позволило повысить эффективность взаимодействия с многочисленными правительственными министерствами. Примеры этой эффективной формы работы включали: механизм сокращения выбросов, обусловленных обезлесением и деградацией лесов, Программу развития образования девочек, Десятилетнюю рамочную программу в области устойчивого потребления и производства и инициативу «Нищета и окружающая среда», а также специальные инициативы и механизмы взаимодействия в области создания потенциала на основе многосторонних природоохранных соглашений и сотрудничества, такие как «Договор по тропическим ландшафтам» и Браззавильское заявление по науке и технике в Африке. Оценки ЮНЕП показывают, что в период 2014–2017 годов мероприятия и достижение непосредственных результатов неизменно осуществлялись высокими темпами (см. таблицу 8 ниже).

Таблица 8
Вероятные или более точные рейтинги прошедших оценку проектов ЮНЕП, 2014–2017 годы

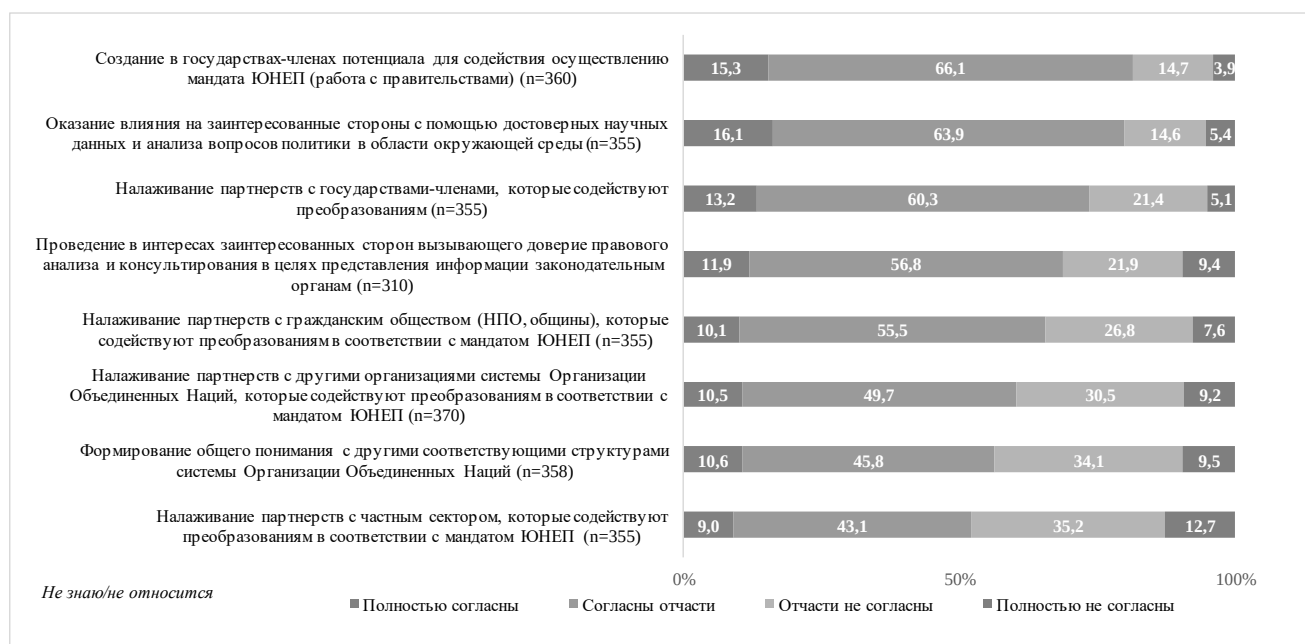
Год	Осуществление мероприятий (в процентах)	Достижение прямых результатов (в процентах)
2017	79 (n = 38)	94 (n = 38)
2016	80 (n = 39)	98 (n = 40)
2015	77 (n = 30)	86 (n = 30)
2014	83 (n = 18)	90 (n = 20)

Источник: Управление оценки ЮНЕП, сводный доклад по оценке (апрель 2018 года) (диаграммы 17 и 20).

Сокращение: n — число респондентов.

63. Как показано на диаграмме XVIII ниже, большинство сотрудников ЮНЕП положительно оценивают выполнение организацией своего мандата посредством оказания поддержки, хотя успех в работе с правительствами (81,4 процента) был оценен выше, чем в работе с частным сектором (52,1 процента).

Диаграмма XVIII
ЮНЕП: оценка сотрудниками результатов, достигнутых совместно с партнерами и заинтересованными сторонами



Сокращение: n — число респондентов.

64. Большинство внешних заинтересованных сторон и сотрудников указали на возможности для расширения влияния ЮНЕП на основе партнерских связей и ее организаторской роли и предложили более широко использовать опыт ЮНЕП в области политики в целях расширения масштабов решений, разработанных совместно с другими правительствами и организациями. Они обратились к ЮНЕП с просьбой об оказании дополнительной поддержки в целях контроля за достижением целей в области устойчивого развития, разработки передовых практических методов в области политики и содействия сотрудничеству Юг —

Юг. Вместе с тем существуют трудности с выделением ресурсов на эту работу в рамках модели финансирования проектов с высокой степенью адресности, поскольку она требует значительной гибкости, ведения переговоров и присутствия в странах.

65. Очевидно, что не существует механизма консолидации результатов проектов для облегчения справочной работы и передачи знаний. В Руководстве по программам ЮНЕП не содержится ссылок на стратегию управления знаниями или другой подходящий механизм для обмена информацией в рамках всей организации. Проведенный в 2017 году обзор функций координаторов подпрограмм показал, что они не систематизированы и что было бы полезно составить их более полное описание³⁵. Заинтересованные стороны и сотрудники подтвердили, что, несмотря на объем осуществленных проектов, имеются неиспользованные возможности для извлечения уроков (положительных и негативных) из этих проектов (см. пункты 30 а) и b) выше), и этот вывод отражен в докладе Сети по оценке эффективности работы многосторонних организаций за 2016 год³⁶.

До 2016 года были достигнуты значительные улучшения в управлении, ориентированном на конкретные результаты, однако для дальнейшего облегчения использования данных, функций контроля и оценки в процессе принятия решений необходимы дополнительные усовершенствования

66. Практика ориентированного на конкретные результаты управления ЮНЕП с 2010 года развивается в позитивном направлении. Уроки, извлеченные из осуществления ее среднесрочной стратегии на 2010–2013 годы, были включены в последующие процессы реализации среднесрочных стратегий. На основе консультаций с заинтересованными сторонами и персоналом в рамках процесса среднесрочного стратегического планирования на 2018–2021 годы в рамках подпрограмм разрабатывались и совершенствовались методы «теории изменений», а отчетность составлялась на основе показателей. В 2016 году Сеть по оценке эффективности работы многосторонних организаций дала общую положительную оценку управлению ЮНЕП, ориентированному на конкретные результаты, хотя и отметила недостатки в применении основных параметров составления бюджета, ориентированного на конкретные результаты (увязка расходов с результатами), и в процессах контроля и отчетности о результатах проектов. Беседы с персоналом и замечания, сделанные на заседаниях Комитета постоянных представителей в 2018 году, подтвердили, что доклады о ходе работы ЮНЕП не обеспечивали тесной увязки между деятельностью, результатами и израсходованными финансовыми средствами. Отчасти это объяснялось слабыми связями между стратегией и финансированием и разделением функций внутриорганизационных финансов (составление бюджета, ориентированного на конкретные результаты) и стратегического планирования, контроля и отчетности в организации (см. результаты A и B).

67. Персонал часто упоминал о следующих проблемах, препятствующих совершенствованию управления, ориентированного на конкретные результаты: а) обременительные требования к отчетности по проектам, предъявляемые к многочисленным донорам/источникам финансирования; b) недостаточное инвестирование в оценку результатов завершенных проектов; и c) неадекватность системы управления программной информацией для контроля за проектами и

³⁵ См. Управление оценки ЮНЕП, обзор координационной функции подпрограммы, январь 2017 года.

³⁶ Доклад Сети по оценке эффективности работы многосторонних организаций, стр. 88 (текст оригинала).

учета результатов в связи с недостаточной согласованностью показателей по стратегическим целям и проектам.

68. Опрошенный персонал оценил общий подход ЮНЕП к управлению, ориентированному на конкретные результаты (59,1 процента), выше, чем применение оценок (46 процентов), систем данных (43,2 процента), точного финансового контроля (38 процентов) и фактических данных, используемых при принятии решений (36,2 процента) (см. диаграмму XIX ниже).

Диаграмма XIX

Оценки сотрудников системы управления, ориентированного на конкретные результаты, в ЮНЕП



Сокращение: n — число респондентов.

69. Управление ЮНЕП по вопросам оценки провело оценки проектов, включая некоторые общесистемные или общеорганизационные оценки (см. таблицу 9 ниже), в соответствии с политикой ЮНЕП в области оценки 2016 года. По мнению сотрудников, оценки являются ценным, но недостаточно используемым инструментом для принятия решений и сообщили, что они в большей степени используют оценки программ, чем оценки проектов. Причины, объясняющие такую практику, включают сроки их осуществления (на поздней стадии процесса) и небольшие масштабы оцениваемых проектов (одно из требований донорского финансирования). Специалисты ЮНЕП по оценке отметили, что проведение оценок проектов отнимает много времени и они имеют ограниченную ценность для накопленного ЮНЕП опыта. Эффективность поддержки результатов оценки управления, ориентированного на конкретные результаты, была слабой из-за отсутствия механизмов отслеживания практической ценности рекомендаций по итогам оценок или результативности планов действий руководства. Фактически, многие проблемы, выявленные в ходе нынешней оценки УСВН, были также выявлены в ходе оценок ЮНЕП.

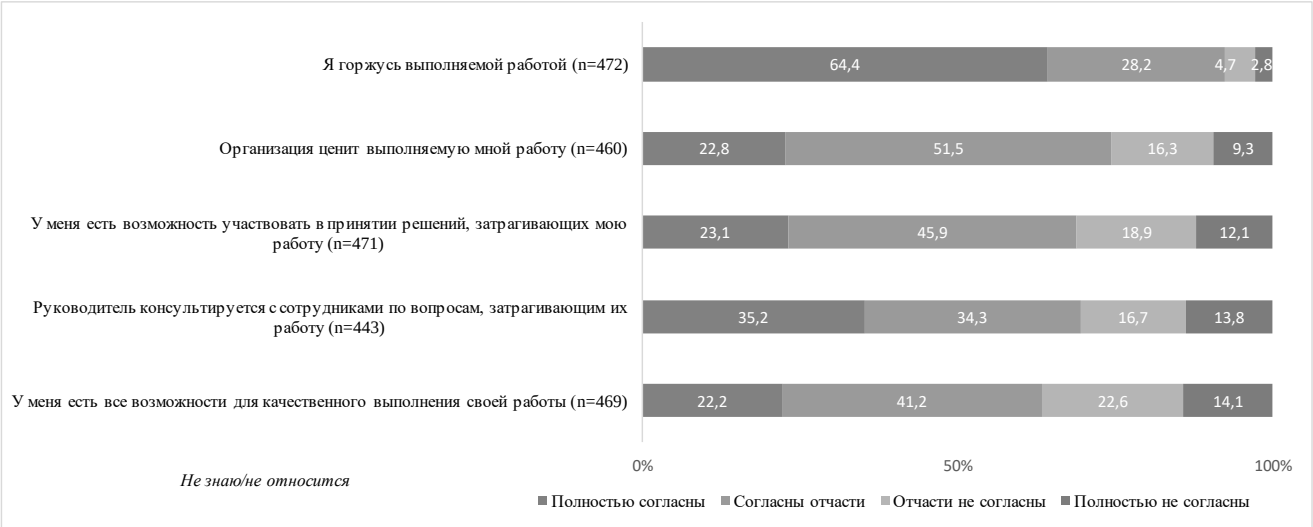
Таблица 9
Проведенный УСВН анализ оценок ЮНЕП, 2014-2017 годы

<i>Уровень анализа</i>	<i>Количество оценок</i>	<i>В процентах</i>
Проект	95	85
Комплексный проект или портфель проектов	10	9
Подпрограмма	3	3
Другое (например, конкретная стратегия, целевой фонд, соглашение о сотрудничестве и среднесрочная стратегия)	4	4
Всего	112	100

Е. Несмотря на выявленные институциональные и управленческие проблемы, сотрудники ЮНЕП по-прежнему гордятся своей работой и считают, что организация ценит их труд

70. Несмотря на проблемы с институциональными механизмами и управленческими подходами, опрошенные сотрудники (см. диаграмму XX ниже) гордились своей работой (92,6 процента), в основном положительно оценивали условия своей работы и смогли добиться результатов (см. результат D). Эта позитивная культура работы была отмечена во время встреч и собеседований, а также внешними заинтересованными сторонами в ходе их взаимодействия с персоналом. Все сотрудники, с которыми были проведены беседы, безусловно поддерживали принципы организации. Вместе с тем сотрудники и некоторые опрошенные внешние заинтересованные стороны отметили: снижение в последние годы морального духа из-за внутренней политики, в частности в штаб-квартире ЮНЕП; мнение о том, что в процессе определения сотрудниками старшего уровня приоритетов другие сотрудники организации не участвовали; отсутствие общего видения; и недостаточный обмен информацией (см. результаты C и D). Хотя последствия внутренней политики ЮНЕП не столь очевидны в секретариатах многосторонних природоохранных соглашений, региональных отделений/субрегиональных отделений и отделений за пределами штаб-квартир, многие сотрудники воспринимают это, как отсутствие связи со штаб-квартирой ЮНЕП.

Диаграмма XX
Результаты опроса сотрудников ЮНЕП по вопросам культуры на рабочем месте



Сокращение: n — число респондентов.

V. Заключение

71. Признавая большое значение окружающей среды как вопроса, являющегося неотъемлемой частью устойчивого развития, ЮНЕП сохраняет свою актуальность, поскольку она включает в свою работу, свои стратегические планы, свои институциональные механизмы и управленческие подходы целый ряд новых мандатов и методов деятельности. Вместе с тем проблемы остаются нерешенными, и на различных усилиях по реформе сказались неграмотные подходы к управлению преобразованиями, отсутствие поддержки мер по осуществлению политики и отсутствие четкого распределения функций и обязанностей, которые снизили эффективность деятельности ЮНЕП. Хотя ЮНЕП добилась многих успехов, на эффективность ее работы негативно влияет: несогласованность стратегии в организационных подразделениях; модель финансирования, которая все больше ограничивает гибкость ее операций; и несистемное управление знаниями и практика управления, ориентированного на конкретные результаты, которые необходимо усовершенствовать, с тем чтобы улучшить подотчетность и процесс обучения в ЮНЕП.

VI. Рекомендации

72. Отдел внутренних расследований УСВН вынес ЮНЕП две особо важные и три важные рекомендации, все из которых были приняты ЮНЕП.

Рекомендация 1: особо важная (результаты A и C)

ЮНЕП следует реформировать механизмы осуществления своих стратегических планов путем:

- а) консолидации и отслеживания всех важных мандатов и глобальных стратегических директив, включая цели в области устойчивого развития и новые

вопросы (по принципу сверху-вниз) и уделять приоритетное внимание в этих рамках сравнительным преимуществам ЮНЕП;

б) обработки заявок от региональных форумов и основных заинтересованных сторон (по принципу снизу-вверх) и, в соответствующих случаях, определения приоритетов с учетом стратегии ЮНЕП по разработке согласованной программы работы с указанием портфеля реализуемых проектов по каждой подпрограмме. Необходимо включать все проекты, в том числе проекты ЮНЕП по оказанию поддержки странам (в соответствии с Рамочной программой Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития) и налаживанию работы механизмов взаимодействия с многосторонними природоохранными соглашениями, и указывать информацию с разбивкой по расходам и приоритетам, установленных с помощью внутренних механизмов, при этом руководителям старшего уровня следует регулярно отслеживать ход осуществления стратегического плана.

Показатели: более эффективное осуществление процесса стратегического планирования, включая все элементы, упомянутым выше, и обеспечение реализации среднесрочной стратегии и программы работы.

Рекомендация 2: особо важная (результат С)

ЮНЕП следует устранить пробелы в системе отчетности, касающейся ее операций и стратегического плана, и для этого:

а) уточнить функции, взаимоотношения и порядок подотчетности координаторов подпрограмм, отделов и региональных отделений и усилить взаимодействие с многосторонними природоохранными соглашениями с целью улучшить сотрудничество и координацию и при этом не допустить конфликта интересов и дублирования функций персонала;

б) пересмотреть стандартные оперативные процедуры в поддержку последовательного и эффективного осуществления административных директив ЮНЕП и Секретариата Организации Объединенных Наций в рамках всей организации.

Показатели: пересмотренная организационная модель приведена в соответствие со стратегическими приоритетами; пересмотренная организационная структура, пересмотренный круг ведения по ключевым функциям и пересмотренные стандартные оперативные процедуры доведены до сведения соответствующих сотрудников.

Рекомендация 3: важная (результаты А и В)

ЮНЕП следует разработать и всесторонне поддержать стратегии мобилизации ресурсов и налаживания партнерств с учетом приоритетов, сформулированных в стратегическом плане. Ответственность за осуществление таких стратегий возлагается на старших руководителей.

Показатели: принята и реализована пересмотренная стратегия мобилизации ресурсов и налаживания партнерств, в которой предусмотрены задачи, четкий план действий, ресурсы, учебная подготовка и меры по представлению отчетности о ходе работы старшему руководству. ЮНЕП направляет усилия организации с целью обеспечить наиболее оптимальное финансирование мероприятий по достижению своих целей и поддержке своей основной работы.

Рекомендация 4: важная (результаты С и Е)

ЮНЕП следует привести процесс управления преобразованиями в соответствии с принципами организационной культуры ЮНЕП с целью оказать поддержку реформам, в частности через процесс, носящий инклюзивный, консультативный и всесторонний характер, и обеспечить транспарентный обзор прогресса и представление отчетности старшему руководству.

Показатели: персоналу/подразделению поручено отслеживать процесс управления преобразованиями, и изменения осуществляются с использованием коммуникации, руководящих принципов и графика.

Рекомендация 5: важная (результаты С и D)

ЮНЕП следует укреплять системы управления, ориентированного на конкретные результаты, профессиональной подготовки и подотчетности и для этого:

а) улучшать координацию, контроль и отчетность по проектам в рамках ЮНЕП посредством сбора достоверных данных по проектам, которые в режиме реального времени обеспечивают управление всеми проектами ЮНЕП. Они должны находиться в центральной базе данных по проектам и указывать районы осуществления, порядок отчетности и финансовую информацию, доступную для всех руководителей;

б) всемерно поддерживать и осуществлять стратегию управления знаниями в целях содействия накоплению организационного опыта путем передачи информации о результатах проектов всем подразделениям ЮНЕП, а также партнерам ЮНЕП и заинтересованным сторонам;

в) укрепить подотчетность руководства за выполнение рекомендаций Управления оценки путем представления периодических докладов об их выполнении старшему руководству и представления обновленной информации Комитету постоянных представителей.

Показатели: стратегия управления знаниями реализована, оперативная база данных по проектам создана; периодическое представление руководством отчетности о ходе выполнения рекомендаций, содержащихся в настоящем докладе, старшим руководителям и Комитету постоянных представителей.

(Подпись) Хейди Мендоса
Заместитель Генерального секретаря
по службам внутреннего надзора

Март 2019 года

Приложение

Ответ руководства Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде

Отдел инспекций и оценок Управления служб внутреннего надзора (УСВН) представляет полный текст замечаний, полученных от руководства Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП) по докладу УСВН об оценке ЮНЕП. Эта практика была внедрена в соответствии с резолюцией 64/263 Генеральной Ассамблеи с учетом рекомендации Независимого консультативного комитета по ревизии.

Замечания Директора-исполнителя Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде в отношении оценки деятельности ЮНЕП

Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП) благодарит Управление служб внутреннего надзора (УСВН) за возможность представить замечания по докладу об упомянутой оценке. ЮНЕП признает важность этой оценки и выражает УСВН признательность за его подробные выводы и рекомендации.

ЮНЕП тщательно рассмотрела доклад и приветствует содержащиеся в нем выводы и рекомендации, в которых содержится призыв к укреплению процессов стратегического планирования, улучшения подотчетности и повышения степени транспарентности, управления преобразованиями в целях адаптации к реформам и обеспечения нацеленности на достижение результатов. В связи с этим ЮНЕП приступила к подготовке подробного плана действий, опираясь на работу, которая уже ведется, и к формированию подотчетные старшему руководству целевых групп для разработки проектов дополнительных планов действий и стандартных оперативных процедур в ответ на эти рекомендации.

ЮНЕП в целом согласна с содержащимися в докладе рекомендациями и хотела бы добавить следующие замечания:

Рекомендация 1

Чрезвычайно важно повысить эффективность практической реализации стратегических планов, поскольку ЮНЕП приступает к осуществлению программы работы на 2020–2021 годы и к разработке своей следующей среднесрочной стратегии. ЮНЕП соглашается с этой рекомендацией и выражает готовность оказывать содействие в проведении постоянного диалога и консультаций со всеми своими государствами-членами в рамках региональных форумов, а также с основными заинтересованными сторонами.

Рекомендация 2

Отчетность имеет большое значение для обеспечения эффективности и транспарентности операций, включая четкое распределение функций, взаимоотношений и порядка подотчетности координаторов подпрограмм, отделов и региональных отделений, а также для сотрудничества и координации деятельности с многосторонними природоохранными соглашениями. Комиссия выражает согласие с этой рекомендацией и уже приступила к разработке системы подотчетности.

Рекомендация 3

Для организации, бюджет которой более чем на 90 процентов формируется за счет добровольных взносов, очень важно иметь четкий стратегический подход к мобилизации средств. ЮНЕП соглашается с этой рекомендацией и в этой связи уже находится в процессе пересмотра своей стратегии мобилизации ресурсов и налаживания партнерств.

Рекомендация 4

Уделяя особое внимание вопросам реформы Генерального секретаря, ЮНЕП выражает согласие с этой рекомендацией и приступит к осуществлению мероприятий по управлению преобразованиями в соответствии с принципами организационной культуры в рамках процесса, носящего инклюзивный, консультативный и всесторонний характер, и обеспечит транспарентный обзор прогресса и представление отчетности старшему руководству.

Рекомендация 5

ЮНЕП выражает согласие с этой рекомендацией и в настоящее время уделяет больше внимания данным и результатам. Это включает проведение обзора своего подхода к управлению, ориентированного на результаты, процессов, подготовки кадров и систем, включая подготовку к внедрению следующего этапа системы общеорганизационного планирования ресурсов «Умоджа».

В заключение ЮНЕП хотела бы поблагодарить УСВН за подготовленный им всеобъемлющий доклад об оценке. Представленные в докладе выводы и рекомендации будут полезны для работы ЮНЕП, поскольку в них дается анализ стратегий и условий для дальнейшего повышения эффективности ее деятельности и услуг.
