



Distr.: General
2 January 2013



**Совет управляющих
Программы Организации
Объединенных Наций по
окружающей среде**

Russian
Original: English

Двадцать седьмая сессия Совета управляющих/
Глобальный форум по окружающей среде
на уровне министров
Найроби, 18-22 февраля 2013 года
Пункт 4 b) предварительной повестки дня*

Вопросы политики: возникающие вопросы политики

**Справочные материалы для консультаций на уровне
министров**

**Универсальный членский состав Программы Организации
Объединенных Наций по окружающей среде**

**Дискуссионный документ, представленный
Директором-исполнителем**

Резюме

Цель настоящего документа - информировать министров в связи с первой параллельной дискуссией за круглым столом по вопросу об универсальном членском составе Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП). В нем рассматриваются следующие пять элементов: взаимосвязь науки и политики; учет страновых потребностей; обеспечение на стабильной основе достаточных и растущих финансовых ресурсов для выполнения мандата ЮНЕП; участие заинтересованных сторон; и будущее участие министров.

* UNEP/GC.27/1.

I. Справочная информация

1. Итоги Конференции Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию ("Рио+20") 2012 года¹ и принятая по этим итогам резолюция Генеральной Ассамблеи² - это знаменательные исторические вехи на пути к созданию более эффективной структуры экологического руководства. В ответ на предложение, изложенное в пункте 88 а) итогового документа, Ассамблеей установлен универсальный членский состав Совета управляющих Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП). Предоставление Совету статуса органа, имеющего универсальный членский состав, повышает его авторитет и правосубъектность и позволяет ему более эффективно определять глобальную политику в области окружающей среды и, таким образом, выполнять его функцию "ведущего глобального природоохранного органа, определяющего глобальную экологическую повестку дня"³.
2. В ходе этого совещания за круглым столом министрам предлагается установить параметры в отношении их участия в будущем и обсудить основополагающие элементы, необходимые для формирования глобальной экологической повестки дня. Эти элементы определены Комитетом постоянных представителей следующим образом:
 - а) взаимосвязь науки и политики;
 - б) учет страновых потребностей;
 - в) обеспечение на стабильной основе достаточных и растущих финансовых ресурсов для выполнения мандата ЮНЕП;
 - г) участие заинтересованных сторон;
 - д) будущее участие министров.

II. Взаимосвязь науки и политики

3. Никогда ранее человечество не сталкивалось со столь безотлагательными, сложными и трудными для решения экологическими проблемами, как стоящие перед миром сегодня. ЮНЕП была создана в 1972 году "для постоянного наблюдения за состоянием окружающей среды в мире" и для "обеспечения того, чтобы возникающие экологические проблемы, имеющие широкий международный резонанс, надлежащим и адекватным образом рассматривались правительствами"⁴. Вместе с тем вопрос о связи между принятием решений и научными выводами, информацией и знаниями так и не был достаточно проработан. Пункт 88 d) предлагает возможность упорядочить взаимосвязь между наукой и политикой и тем самым повысить качество решений, принимаемых руководителями директивного уровня.

A. Статус-кво

4. Современная инфраструктура экологических знаний охватывает глобальные, региональные, национальные и местные аспекты и включает в себя многие органы системы Организации Объединенных Наций. В рамках ряда многосторонних природоохранных соглашений, в частности, всех трех принятых в Рио-де-Жанейро конвенций⁵, созданы авторитетные межправительственные консультативные органы по научным и техническим вопросам. В числе других примеров можно отметить Объединенную группу экспертов по научным аспектам охраны морской среды (ГЕСАМП) и Консультативную группу по науке и технике (СТАП) Фонда глобальной окружающей среды.
5. При этом Советом управляющих ЮНЕП не создавался какой-либо межправительственный вспомогательный консультативный орган по техническим вопросам, который мог бы контролировать осуществление технической аспектов в связи с постоянным наблюдением за состоянием окружающей среды и обеспечением такого порядка, при котором

¹ Итоговый документ "Рио+20", озаглавленный "Будущее, которого мы хотим", одобренный Генеральной Ассамблеей в резолюции 66/288 от 27 июля 2012 года.

² Резолюция 67/213 Генеральной Ассамблеи от 21 декабря 2012 года.

³ "Будущее, которого мы хотим", пункт 88.

⁴ Резолюция 2997 (XXVII) Генеральной Ассамблеи от 15 декабря 1972 года об организационных и финансовых мероприятиях по международному сотрудничеству в области охраны окружающей среды.

⁵ Конвенция о биологическом разнообразии, Конвенция Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием в тех странах, которые испытывают серьезную засуху и/или опустынивание, особенно в Африке, и Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата.

различные функциональные элементы взаимодействия науки и политики дополняют друг друга. Коллективный потенциал выполнения такой функции технического надзора имеется у многих обладающих высоким уровнем компетентности региональных и национальных органов по охране окружающей среды во всем мире. С научной точки зрения в рамках ЮНЕП прослеживаются следующие существенные пробелы между сводом имеющихся научных данных и потребностями в области политики:

- a) имеется неполное соответствие между потребностями в прикладных научных знаниях на уровне политики и порядком сбора и предоставления научной информации в распоряжение руководителей директивного уровня;
- b) взаимосвязь науки и политики в ЮНЕП носит несистематический характер, что нередко приводит к тому, что их научные итоги не воспринимаются правительствами;
- c) отсутствует всеобъемлющий подход к основанным на научных данных вопросам политики, охватывающий весь диапазон экологических тем. Это означает, что многие отдельные научные оценки не увязываются целостным образом друг с другом, в результате чего возникают пробелы между оценками и вопросами и задачами, для изучения и решения которых такие оценки проводятся;
- d) недостаточно учитываются интересы развивающихся стран в глобальных научных процессах. Меры по преодолению таких пробелов носят слишком спорадический характер, осуществляются по принципу "сверху вниз" и не имеют общей основы, что не позволяет обеспечить соответствие таких мер долгосрочным усилиям, требуемым для обеспечения дальнейшего развития институциональных инфраструктур на национальном уровне.

В. Возможный научно-политический орган

6. В рамках ЮНЕП может быть создан постоянный научно-политический орган в целях укрепления жизненно важных связей между руководителями директивного органа и учеными. Такой орган облегчил бы взаимодействие в связи со спросом на научные услуги и их предложением, позволил бы определить, когда таковые требуются и в какой форме путем проведения прямых оценок и подготовки докладов по конкретным вопросам по поручению управляющего органа ЮНЕП.

1. Функции

7. На этот орган могут быть возложены следующие функции:

- a) *оценка состояния научных знаний, касающихся ключевых вопросов политики, и доведение их до сведения руководителей директивного уровня.* Благодаря осуществлению этой функции руководители могли бы расширить свое участие в проведении научных оценок ЮНЕП. Во-первых, они могли бы направлять в секретариат материалы в отношении выбора тем для включения в доклады ЮНЕП по оценке; во-вторых, они могли бы выступать в качестве группы заинтересованных лиц в отношении оценок ЮНЕП и поддерживать связи с учеными и другими экспертами, участвующими в проведении оценок; и, в-третьих, они обеспечили бы важный новый канал связи для доведения результатов оценок до сведения более широкого круга руководителей директивного уровня. Такие оценки могут проводиться в глобальных, региональных и национальных масштабах. Национальные оценки могут служить основой для оказания поддержки на страновом уровне, а также содействовать наращиванию потенциала стран в целях создания научных механизмов для проведения на постоянной основе собственных постоянных научных обзоров состояния окружающей среды на национальном уровне. Этот орган также мог бы периодически просить секретариат и научное сообщество готовить резюме уроков для разных дисциплин, которые могут быть извлечены из оценок ЮНЕП;
- b) *привлечение ученых для оценки мер, которые могут быть приняты для решения той или иной задачи в области политики.* В рамках такой функции этот орган мог бы обращаться в секретариат с просьбой (возможно в сотрудничестве с другими учреждениями Организации Объединенных Наций) заказывать научному сообществу подготовку докладов по той или иной критически важной теме с изложением различных вариантов в области науки и политики. Ранее были подготовлены аналогичные основанные на научных данных доклады: "Голубой углерод: роль здорового океана в связывании углерода"⁶, в котором нашли отражение

⁶ Nellemann, C., Corcoran, E., Duarte, C. M., Valdés, L., De Young, C., Fonseca, L., and Grimsditch, G. (eds), 2009, UNEP, GRID-Arendal, www.grida.no.

знания, касающиеся способности океанов смягчать последствия изменения климата; "Предотвращение голода в будущем: укрепление экологической основы продовольственной безопасности посредством устойчивых систем продовольственного обеспечения"⁷, в котором были рассмотрены экологические аспекты экологической безопасности; и "Охрана климата в краткосрочной перспективе и чистый воздух: меры ограничения кратковременных факторов воздействия на климат"⁸, в котором для руководителей директивного уровня представлен обзор фундаментальных научных данных и вариантов в области политики в отношении недолговечных загрязнителей климата;

с) *выявление новых экологических вопросов, которые могут иметь важное значение для руководителей директивного органа.* Цель этой функции будет состоять в том, чтобы вырабатывать рекомендации в отношении осуществления ЮНЕП нацеленного на перспективу процесса, который можно назвать "процессом прогнозирования". В рамках такого процесса на регулярной основе будут готовиться доклады с выявлением ключевых новых вопросов в области глобальной окружающей среды, которые требуют внимания со стороны руководителей директивных органов. В этих докладах могут отражаться мнения не только ученых, но и других субъектов (например, коренных народов). Этот орган мог бы также содействовать обеспечению того, чтобы результаты процесса прогнозирования непосредственно принимались во внимание при принятии решений о программе работы ЮНЕП и других учреждений Организации Объединенных Наций;

d) *создание условий, позволяющих руководителям директивных органов оказывать влияние на разработку научной повестки дня.* В рамках этой функции руководители директивных органов получают возможность оказывать более существенное влияние на выработку научной повестки дня, обеспечивая таким образом использование в большем объеме научного потенциала для решения безотлагательных вопросов, связанных с обеспечением устойчивости. Например, широко распространено мнение, что для поддержки оценок и планирования мер адаптации к изменению климата требуется дополнительный объем научных материалов. Можно проводить на регулярной основе совещания ведущих представителей научных кругов и руководителей директивного уровня с целью оказания воздействия на выработку повестки дня в области научных исследований. Прямая связь может быть установлена между этим органом и новой рассчитанной на 10 лет инициативой международных исследований под названием "Земля будущего" по изучению глобальных экологических изменений и путей осуществления преобразований в интересах достижения глобальной устойчивости;

e) *подготовка рекомендаций в отношении налаживания научных взаимосвязей с многосторонними природоохранными соглашениями.* В целях более четкого использования межсекторальных научных знаний в рамках многосторонних природоохранных соглашений этот орган может поручить подготовку аналитических обзоров видов знаний, которые поступают из каждого из научных консультативных органов, действующих в настоящее время в рамках этих соглашений. На основе таких аналитических обзоров данный орган может готовить рекомендации в отношении обмена научными знаниями и материалами между различными консультативными органами.

2. Структура управления

8. Научно-политический орган может:

a) быть создан в качестве вспомогательного органа в рамках универсального управляющего органа ЮНЕП;

b) включать в свой состав членов директивного уровня из репрезентативного числа стран;

c) включать в себя ученых и экспертов, обладающих международным авторитетом, кандидатуры которых выдвигаются признанными на международном уровне коллегиальными органами, а также странами на основе системы списков, аналогичной системе, действующей в рамках Межправительственной группы по изменению климата (МГИК), с уделением особого внимания привлечению ученых из развивающихся стран;

⁷ UNEP Synthesis Report, 2012.

⁸ UNEP Synthesis Report, 2011.

- d) проводить регулярные совещания в период между сессиями управляющего органа, по мере необходимости, но через такие интервалы, которые не создают излишних трудностей для стран;
- e) тесно взаимодействовать с неправительственными научными институтами и секретариатом в целях создания дополнительного резерва экспертов и обеспечения синергизма;
- f) проводить свои совещания по требованию универсального управляющего органа, не являясь при этом постоянным органом.

III. Учет страновых потребностей

9. В пункте 88 f) итогового документа "Рио+20" главы государств и правительств призвали к укреплению и повышению статуса ЮНЕП для обеспечения наращивания потенциала стран, а также предоставления им поддержки и содействия в доступе к технологиям. Это положение следует читать вместе с пунктом 278, в котором они призвали продолжать целенаправленно осуществлять принятый ЮНЕП Балийский стратегический план по оказанию технической поддержки и созданию потенциала, а также с содержащейся в пункте 273 просьбой в адрес соответствующих учреждений Организации Объединенных Наций определить возможные варианты создания механизма содействия разработке, передаче и распространению чистых и экологически безопасных технологий.

10. Таким образом, содержание пункта 88 f) дает странам возможность получать более эффективную поддержку для осуществления деятельности на национальном уровне и открывает для ЮНЕП новые области работы. В задачи конференции "Рио+20" не входило преобразование ЮНЕП в какую-либо оперативную организацию, однако страны признали растущую необходимость выполнения природоохранных обязательств на национальном уровне. В Балийском стратегическом плане предусмотрены полномочия ЮНЕП по повышению результативности мероприятий, осуществляемых ЮНЕП по вопросам оказания технической поддержки и создания потенциала в интересах развивающихся стран и стран с переходной экономикой, включая уделение первоочередного внимания аспектам технической поддержки и создания потенциала в рамках всех видов деятельности ЮНЕП⁹. В этом плане определена роль, которую играет ЮНЕП в процессе создания потенциала и оказания технической поддержки на национальном уровне, как целенаправленное развитие потенциала в рамках мандата ЮНЕП¹⁰ или на основе своих сравнительных преимуществ и экспертного потенциала¹¹. Однако этот мандат так и не был реализован на практике по многим причинам, в том числе и из-за нехватки ресурсов.

A. Современный подход к созданию потенциала и проблемам

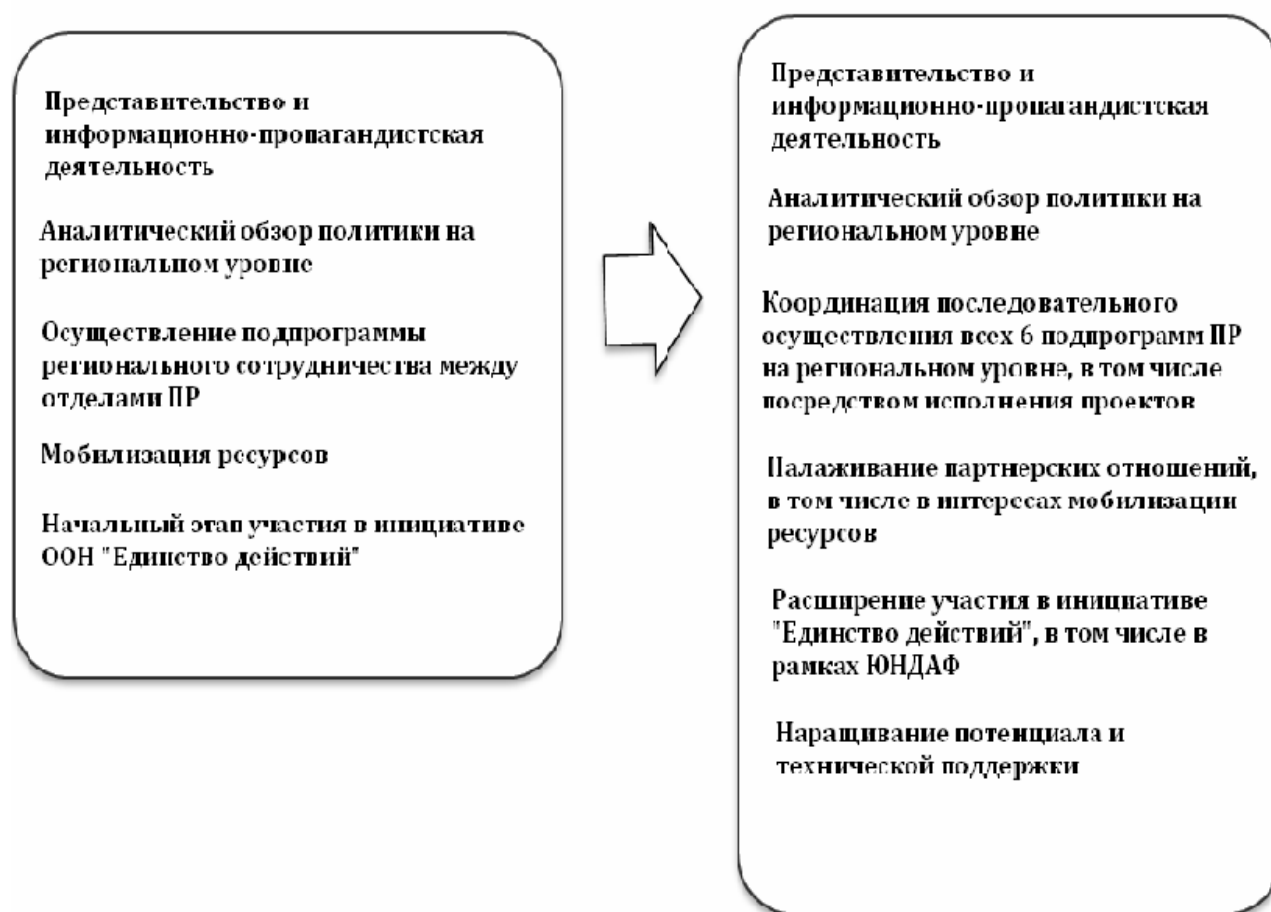
11. Политика стратегического присутствия ЮНЕП была доработана в январе 2009 года с целью обеспечения механизма для эффективного осуществления среднесрочной стратегии на 2010-2013 годы. Эта политика призвана обеспечить наращивание потенциала и технической поддержки со стороны ЮНЕП; эффективное и последовательное осуществление программы ЮНЕП на региональном и страновом уровне; инициативное участие ЮНЕП в осуществляемых в рамках Организации Объединенных Наций процессах на региональном и страновом уровнях (таких как Рамочная программа Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития) для осуществления инициативы "Единая Организация Объединенных Наций"; укрепление региональных отделений ЮНЕП при сохранении глобального экспертного потенциала ЮНЕП по вопросам существа в интересах регионов и стран; и повышение результативности на основе развития стратегических партнерских отношений. В диаграмме I в сводной форме представлен порядок функционирования региональных отделений ЮНЕП до и после принятия политики стратегического присутствия.

⁹ UNEP/GC.23/6/Add.1, приложение, пункт 3 h).

¹⁰ Там же, пункт 3 a) i).

¹¹ Там же, пункт 4.

Диаграмма 1

Динамика развития функций региональных отделений ЮНЕП*Без учета политики стратегического присутствия**С учетом политики стратегического присутствия*

12. Проведенный недавно обзор потребностей региональных отделений в области оказания странам помощи в целях учета их экологических приоритетов и сохранения стратегического присутствия ЮНЕП на национальном и региональном уровнях свидетельствует о том, что ЮНЕП постепенно добивается существенных успехов в применении политики стратегического присутствия. Региональные отделения способствуют обеспечению учета национальных потребностей и приоритетов при осуществлении программы работы. В рамках программы работы на 2014-2015 годы предусмотрено дальнейшее повышение этой роли, поскольку эта программа впервые в истории ЮНЕП разработана таким образом, чтобы непосредственно отражать мероприятия на региональном уровне. Поддержка, оказываемая со стороны ЮНЕП на региональном и национальном уровнях, в таких областях, как уделение первоочередного внимания обеспечению экологической устойчивости; принятие, внедрение на национальном уровне и конкретная адаптация глобальной природоохранной политики, законодательства и инструментов; а также усилия по более широкому применению такой политики, законодательства и инструментов, будет разрабатываться и осуществляться в соответствии с такими предполагаемыми мероприятиями.

В. Проблемы в области создания потенциала и содействия передачи технологий

13. Существует ряд проблем, которые сдерживают усилия ЮНЕП по оказанию правительствам помощи на страновом уровне. Участие в Рамочной программе Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития серьезно сдерживается ограниченностью ресурсов. Требуются также научные оценки и создание условий для обеспечения взаимосвязи между наукой и политикой на национальном и региональном уровнях, для более энергичного осуществления многосторонних природоохранных соглашений и для увязки аспектов экологической устойчивости со стратегиями и планами развития.

С. Возможности и будущие подходы

14. При условии наличия ресурсов планируется осуществить ряд мероприятий по изменению направленности нынешних стратегических и программных подходов в целях решения вышеупомянутых проблем:

a) *обеспечение наиболее эффективной увязки услуг ЮНЕП с потребностями и приоритетами стран, а также оптимального синергизма и результативности.* Начиная с 2014-2015 годов предлагается начать осуществление рамочных региональных программ ЮНЕП, объединяющих все региональные и страновые компоненты подпрограмм. Рамочные региональные программы будут также содействовать более широкому участию ЮНЕП в процессах "Единой Организации Объединенных Наций" на региональном и страновом уровнях, поскольку в большинстве других учреждений разработаны региональные или страновые стратегии и программы. Рамочные региональные программы позволят обеспечить более высокую степень согласованности, актуальности, экономической эффективности и гибкости в процессе предоставления услуг ЮНЕП;

b) *повышение согласованности, актуальности и эффективности работы ЮНЕП на страновом уровне.* Задачи в этой области будут решаться на основе активизации диалога между штаб-квартирой ЮНЕП и региональными отделениями на этапе процесса разработки программ с целью обеспечить более высокую степень сбалансированности между корпоративно-нормативными приоритетами, с одной стороны, и потребностями на региональном и страновом уровне, с другой стороны;

c) *ускорение процесса формирования стратегических партнерств.* Для достижения этой цели могут быть приняты следующие меры:

- i) дальнейшее расширение участия ЮНЕП в совместных региональных структурах и процессах Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития;
- ii) укрепление потенциала ЮНЕП по взаимодействию с соответствующими региональными механизмами, оказывающими поддержку таким национальным процессам, как региональные координационные механизмы, и влияющими на них;
- iii) более тесное взаимодействие с секретариатами многосторонних природоохранных соглашений с целью облегчить и расширить их участие и интеграцию их мероприятий в национальные процессы развития;
- iv) мобилизация дополнительных ресурсов на страновом уровне в тех случаях, когда гарантировано использование сравнимых преимуществ ЮНЕП и ее потенциала в области осуществления соответствующих мероприятий;
- v) активизация мероприятий по повышению информированности, а также информационно-пропагандистской деятельности в целях формирования более четкого представления о ЮНЕП посредством широкого освещения ее обязательств, достижений и эффективности усилий по обеспечению учета национальных потребностей и приоритетов.

15. С учетом первоначальных оценок потребностей стран, подготовленных либо на независимой основе, либо в рамках Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития, работа ЮНЕП будет сосредоточена на следующих трех стратегических приоритетах:

- a) осуществление согласованных обязательств и достижение целей в области охраны окружающей среды;
- b) содействие интеграции приоритетов в области обеспечения экологической устойчивости в экономическую политику, а также стратегии развития и борьбы с нищетой;
- c) обеспечение планирования и создания потенциала в более широком смысле.

D. Содействие доступу к технологиям

16. В рамках осуществления Балийского стратегического плана ЮНЕП накопила опыт и сформировала экспертный потенциал, который охватывает весь диапазон вопросов в области разработки и передачи чистых и экологически безопасных технологий. Такой опыт и потенциал

включают в себя оказание помощи странам в подготовке оценок потребностей в технологиях; принятие ответных мер по удовлетворению таких потребностей; обеспечение создания потенциала и поддержка внедрения технологий; стимулирование совместных проектов по разработке и передаче технологий; содействие налаживанию совместных сетей, партнерских связей, подготовке кадров и смежных мероприятий; разработка инструментов и политики; кодификация оптимальных видов практики обмен ими; а также управление другими видами вспомогательных мероприятий. Опыт ЮНЕП охватывает также такие области, как содействие доступу к финансовым ресурсам, развитие предпринимательства, лицензирование технологий и регулирование прав интеллектуальной собственности, а также мониторинг и оценка.

17. На основе опыта ЮНЕП в этой области и в соответствии с положениями пункта 273 итогового документа "Рио+20" может быть создан межучрежденческий механизм по содействию передаче технологий для выполнения следующих функций:

- a) оказание развивающимся странам, по их просьбе и с учетом их соответствующих потенциалов, национальных условий и приоритетов, помощи в создании или наращивании их потенциала для выявления потребностей в технологиях и содействовать подготовке и осуществлению технологических проектов и стратегий, способствующих устойчивому развитию;
- b) стимулирование технического сотрудничества;
- c) совершенствование разработки технологий и их передачи.

Е. Приведение решений, принимаемых по вопросам существа, в соответствие с потребностями государств-членов

18. Способность принимать адекватные ответные меры повышается не только благодаря проведению структурных реформ, но и благодаря характеру принимаемых решений. Это означает, что необходимо добиться более эффективной связи между решениями по вопросам существа и потребностями государств в принятых решениях. Например, особый акцент на создание потенциала в пункте 88 f) итогового документа "Рио+20" может находить отражение в характере принимаемых решений. В этой связи ЮНЕП может сформулировать четкие и конкретные рекомендации в отношении путей более эффективной реализации деятельности путем выявления существующих пробелов, опираясь или основываясь на результатах научных оценок, установления приоритетов в решении проблем, выявления эффективных стратегических подходов и положительных видов практики решения экологических проблем на региональном и национальном уровнях, включая оптимальные способы учета природоохранной проблематики в политике и законодательстве в других областях.

IV. Надежное, стабильное и адекватное поступление финансовых ресурсов в большем объеме для выполнения мандата ЮНЕП

19. В пункте 88 b) итогового документа "Рио+20" правительства постановили укрепить ЮНЕП путем обеспечения надежного, стабильного и адекватного поступления финансовых ресурсов в большем объеме, как из регулярного бюджета Организации Объединенных Наций, так и по линии добровольных взносов. В пункте 5 резолюции 67/213 от 21 декабря 2012 года Генеральная Ассамблея напомнила о решении обеспечить надежное, стабильное и адекватное поступление финансовых ресурсов в большем объеме из регулярного бюджета Организации Объединенных Наций и по линии добровольных взносов для выполнения мандата Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде и а) просила Генерального секретаря, действуя в соответствии с пунктом 88 b) итогового документа Конференции Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию, предусмотреть в предлагаемом бюджете по программам на двухгодичный период 2014-2015 годов ресурсы с учетом предлагаемой пересмотренной программы работы Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде и осуществления положений подпунктов a)-h) пункта 88 итогового документа Конференции Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию, а также возможностей повышения эффективности использования ресурсов; b) настоятельно призвала доноров увеличить объем добровольного финансирования Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде, в том числе Фонда окружающей среды; и c) просила Генерального секретаря постоянно держать в поле зрения вопрос о потребностях Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде в ресурсах из регулярного бюджета Организации Объединенных Наций в свете осуществления положений пункта 88 итогового документа в соответствии с бюджетной практикой Организации Объединенных Наций.

20. Вопрос об увеличении объема ресурсов из регулярного бюджета будет подробно обсуждаться в Пятом комитете Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций в Нью-Йорке. Увеличение доли ресурсов для ЮНЕП из регулярного бюджета Организации Объединенных Наций позволит ЮНЕП осуществлять свои административные расходы не из средств Фонда окружающей среды, который был создан в 1972 году для финансирования природоохранных мероприятий, а за счет регулярного бюджета, что высвободит существенные ресурсы для осуществления большего числа мероприятий.

21. Кроме того, министры, возможно, пожелают рассмотреть еще два вопроса, связанные с добровольными взносами, которые вытекают из пункта 88 b) итогового документа "Рио+20". Во-первых, они, возможно, пожелают обсудить вопрос о способах расширения донорской базы добровольных взносов. В настоящее время около половины государств-членов Организации Объединенных Наций не вносят взносы в Фонд окружающей среды (см. диаграмму II), а по состоянию на 2009 год около 60 процентов его средств поступали лишь от одного региона, в то время как другие доноры стабильно сокращали свои взносы.

Диаграмма II

Страны, вносящие взносы в Фонд окружающей среды, в процентном соотношении с общим числом стран в Организации Объединенных Наций

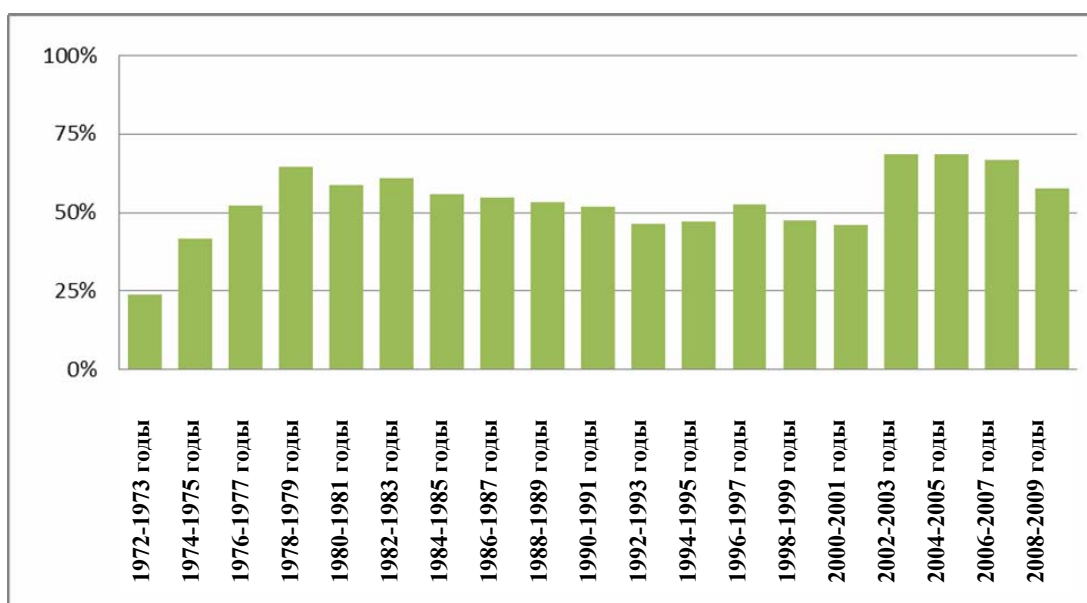


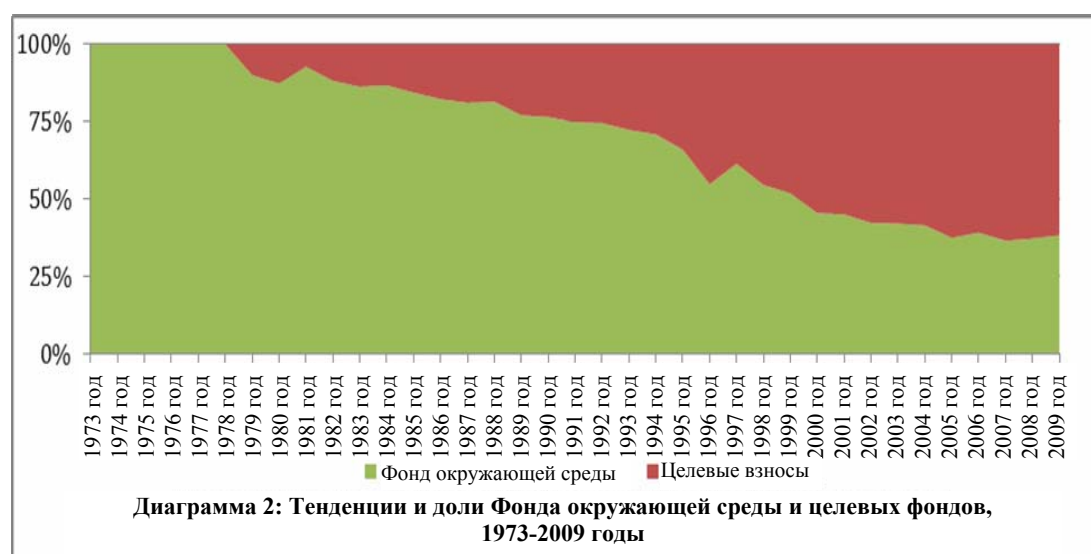
Диаграмма 1: Процентная доля стран, вносящих взносы в Фонд окружающей среды ЮНЕП, по сравнению с числом стран в ООН, 1972-2009 годы

22. Второй вопрос касается соотношения целевых и нецелевых взносов. Начиная с 1978 года, когда впервые появилась возможность целевого финансирования, практика внесения целевых взносов стабильно растет. По состоянию на 2009 год свыше половины всех взносов было внесено в целевые фонды (см. диаграмму III).

23. Для обеспечения надежности и стабильности ресурсов, имеющихся для осуществления программы работы ЮНЕП, более эффективным был бы переход от целевых взносов к нецелевым взносам. Это уже наблюдается в отношении некоторых правительств-доноров, а также соответствует позиции, занятой в последнее время международным сообществом по сотрудничеству в области развития, представители которого последовательно заявляют, что наиболее эффективным подходом, помимо сокращения накладных и административных расходов, является внесение нецелевых взносов вместо целевого финансирования проектов. Кроме того, Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам приветствует эту тенденцию. Сохранение такой тенденции может существенно способствовать ответу на призывы со стороны Генеральной Ассамблеи об увеличении объема и повышении стабильности ресурсов за счет добровольных взносов. Глобальный форум по окружающей среде на уровне министров, возможно, пожелает рассмотреть возможные пути стимулирования такой тенденции и содействия более энергичному и стабильному увеличению взносов в Фонд окружающей среды, включая анализ способов повышения привлекательности Фонда окружающей среды для привлечения взносов доноров.

Диаграмма III

Тенденции, характеризующие относительные доли взносов в Фонд окружающей среды и целевых взносов, 1973-2009 год



V. Участие заинтересованных сторон

24. В пункте 88 h) итогового документа "Рио+20" в адрес ЮНЕП обращен призыв обеспечить активное участие всех соответствующих заинтересованных сторон на основе учета передовых методов и моделей практической работы соответствующих многосторонних учреждений и изучения новых механизмов для содействия обеспечению транспарентности и эффективному участию гражданского общества.

25. Этот призыв основан на понимании того, что вовлечение соответствующих заинтересованных сторон в процессы принятия решения на всех уровнях не только повысит эффективность и правосубъектность организации, но и укрепит чувство сопричастности общества к принимаемым на межправительственном уровне решениям. Соответственно, такой порядок послужит стимулом для граждан и гражданского общества принимать более активное участие в реализации политики на местах на основе партнерских отношений с правительствами и другими заинтересованными сторонами. Кроме того, при этом возникает возможность создать в XXI веке такую организацию, которая должным образом реагирует на различия между заинтересованными сторонами, опирается на применяемые в международных учреждениях оптимальные виды практики и модели для обеспечения участия общественности и ее доступа к информации.

26. Министры, возможно, пожелают обсудить роль, которую в настоящее время играют в ЮНЕП основные группы и заинтересованные стороны, и связанные с ними механизмы, призванные обеспечить участие общественности и ее доступ к информации и реорганизовать имеющуюся модель в рамках консультаций с этими группами и заинтересованными сторонами. Начало консультативному процессу уже положено и до открытия текущей сессии Совета управляющих в феврале 2013 года данный круг вопросов будет обсуждаться в ходе Форума основных групп и заинтересованных сторон. Одним из возможных вариантов реформирования нынешнего механизма может быть создание официального консультативного органа с участием различных заинтересованных сторон, который обеспечивал бы, чтобы мнения и вклад экспертов гражданского общества находили официальное отражение и непосредственно использовались в процессе принятия решений.

VI. Будущее участие министров

27. Еще одним важным фактором повышения авторитета ЮНЕП является обеспечение такого порядка, когда решения принимаются на высшем возможном уровне и опираются на максимально высокий авторитет. В пункте 4 b) резолюции 67/213 Генеральная Ассамблея конкретно поручила Совету управляющих на его первой сессии в универсальном составе принять решение, касающееся будущего порядка функционирования Глобального форума по окружающей среде на уровне министров. Министры, возможно, пожелают рассмотреть вопрос о том, будет ли способствовать повышению авторитета Совета управляющих в его

универсальном составе такой порядок, при котором вместо министерского совещания высокого уровня, которое до настоящего времени проводилось в виде Глобального форума по окружающей среде на уровне министров, будет проведен этап заседаний высокого уровня, более тесно связанных с принятием решений в рамках органа, имеющего универсальный членский состав.

28. Ряд международных организаций и учреждений проводит этапы заседаний высокого уровня, и на основе таких обсуждений в рамках соответствующего универсального органа осуществляется процесс принятия решений вместо проведения параллельных обсуждений без права принятия решений. В ходе этапа заседаний высокого уровня органа, имеющего универсальный членский состав, могут рассматриваться вопросы, имеющие большое политическое значение, и такой этап служит основой для принятия особо значимых или деликатных решений по политическим вопросам вместе с вопросами, относящимися к долгосрочной политике ЮНЕП.

А. Функции этапа заседаний на уровне министров в других учреждениях

29. Анализ правовой базы и практики международных учреждений свидетельствует о том, что проводимые ими этапы заседаний на уровне министров во многих отношениях вносят вклад в межправительственные переговоры, в том числе следующим образом:

- а) правительства выступают с политическими заявлениями на пленарных заседаниях: Конференция министров Всемирной торговой организации (ВТО), Совет по правам человека;
- б) принимаются политические документы, в которых изложены приоритеты и долгосрочные стратегии: Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР);
- в) внимание обращается на конкретные вопросы: Конференция министров ВТО, Декларация министров ОЭСР;
- г) обсуждаются текущие вопросы, имеющие высокую политическую значимость: ОЭСР, Конференция Сторон Конвенции о биологическом разнообразии, Продовольственная и сельскохозяйственная организации Объединенных Наций (ФАО);
- е) принимаются все решения, по возможности находятся пути выхода из затруднительного положения: Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата.

Вариант 1: этап заседаний высокого уровня в рамках управляющего органа ЮНЕП

30. Вместо Глобального форума по окружающей среде на уровне министров можно проводить этап заседаний высокого уровня управляющего органа, на котором помимо заявлений представителей высокого уровня на пленарном заседании, будет непосредственно проходить процесс принятия решений. На заседаниях рабочих групп и комитетов будут обсуждаться проекты решений, а также определяться политические вопросы и наиболее серьезные проблемы. В ходе этапа заседаний высокого уровня, организованного ближе к завершению сессии, будут рассматриваться политические вопросы и проводиться неофициальные консультации и переговоры по таким вопросам (возможно, в форме совещания за круглым столом или консультаций Директора-исполнителя). Затем рабочие группы и комитеты будут рассматривать результаты работы этапа заседаний высокого уровня и соответственно дорабатывать проекты решений.

Диаграмма IV

Взаимодействие рабочих групп и комитетов управляющего органа и этапа заседаний высокого уровня**Вариант 2: глобальная конференция по состоянию окружающей среды**

31. В качестве альтернативного варианта вместо Глобального форума по окружающей среде на уровне министров можно проводить глобальную конференцию по состоянию окружающей среды, участие в которой будут принимать все заинтересованные стороны (министры, представители научного сообщества, университетов, частного сектора и др.) и которая будет проводиться раз в несколько лет. На конференции будут проходить обсуждения и приниматься решения на высоком уровне о состоянии окружающей среды. Конференция не будет непосредственно задействована в процессе принятия решений, а скорее будет рассматривать общие стратегические установки в отношении состояния окружающей среды, возникающих вопросов и вопросов политики высокого уровня. Одним из важнейших материалов для конференции будет Глобальная экологическая перспектива, которая будет служить основой для обсуждения на конференции. Конференция могла бы устанавливать приоритеты в отношении выполнения мандата ЮНЕП, а также рассматривать вопросы долгосрочного планирования.

Диаграмма IV

Глобальная конференция по состоянию окружающей среды



В. Название управляющего органа ЮНЕП

32. Министрам также предлагается рассмотреть вопрос о названии нового управляющего органа ЮНЕП, которое будет в полной мере отражать его универсальный состав и роль. Обеспечение универсального членского состава управляющего органа ЮНЕП предоставляет этому органу иной, более авторитетный статус в системе Организации Объединенных Наций. По мнению государств-членов, его нынешнее название, возможно, не отражает его возросшую роль и не знаменует начало нового этапа достаточным образом. В праве международных организаций термин "совет" обычно означает вспомогательный орган, но не управляющий орган высшего уровня, а членский состав такого органа зачастую является неполным. Соответственно, в пункте 4 b) резолюции 67/213 Генеральная Ассамблея поручила Совету управляющих ЮНЕП внести рекомендацию относительно его нового названия, отражающего его универсальный членский состав.

33. Можно предусмотреть многие возможные новые названия: "Управляющий орган", "Управляющая ассамблея", "Генеральный совет", "Ассамблея", "Конференция по окружающей среде", "Ассамблея Организации Объединенных Наций по окружающей среде" и пр. В качестве руководящего принципа от государств-членов потребуется согласовать такое название, которое будет отражать всеохватывающий характер нового органа с универсальным членским составом, его преимущественный статус в организационной структуре ЮНЕП, а также его статус ведущего органа по вопросам окружающей среды в системе Организации Объединенных Наций. Учитывая повышение его роли в системе Организации Объединенных Наций такие названия, как "Ассамблея по окружающей среде" или "Конференция по окружающей среде" могут быть более уместными, чем "Управляющий орган", поскольку первые отражают как универсальный членский состав, так и всю полноту полномочий такого межправительственного органа. Решение о названии будет рекомендовано для рассмотрения Генеральной Ассамблеей.

VII. Вопросы, призванные стимулировать обсуждения

34. В целях стимулирования обсуждения вышеупомянутых тем министры, возможно, пожелают рассмотреть следующие вопросы:

- какие мероприятия необходимо осуществить для обеспечения действенной взаимосвязи науки и политики?

- b) какие решения необходимо принять для повышения способности ЮНЕП реагировать на национальные приоритеты?
 - c) каким образом можно стимулировать эффективное участие гражданского общества?
 - d) какую роль должны играть министры в новом управляющем органе ЮНЕП, имеющем универсальный членский состав?
 - e) какое название нового управляющего органа ЮНЕП с универсальным членским составом будет адекватно отражать его характер и роль?
-