

**Оценка Глобального механизма Конвенции Организации Объединенных Наций
по борьбе с опустыниванием**

Подготовили

*Ивен Фонтейн Ортис
Таданори Иномата*

Объединенная инспекционная группа

Женева, 2009 год



Организация Объединенных Наций

**Оценка Глобального механизма Конвенции Организации Объединенных Наций
по борьбе с опустыниванием**

Подготовили

*Ивен Фонтейн Ортис
Таданори Иномата*

Объединенная инспекционная группа



Организация Объединенных Наций, Женева, 2009 год

СОДЕРЖАНИЕ

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
Сокращения.....		v
I. ВВЕДЕНИЕ.....	1 - 11	1
II. КОНВЕНЦИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПО БОРЬБЕ С ОПУСТЫНИВАНИЕМ: ГЛОБАЛЬНЫЙ МЕХАНИЗМ В ЕГО ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОМ КОНТЕКСТЕ.....	12 - 56	2
A. История вопроса.....	12 - 17	2
B. Роль Конвенции.....	18 - 31	3
C. Мандаты, вытекающие из Конвенции	32 - 56	6
III. ОЦЕНКА ГЛОБАЛЬНОГО МЕХАНИЗМА	57 - 93	10
A. Оценка деятельности Глобального механизма	60 - 72	11
B. Отслеживание мобилизации ресурсов Глобальным механизмом.....	73 - 86	13
C. Оценка работы Глобального механизма на местах	87 - 93	16
IV. ГЛОБАЛЬНЫЙ МЕХАНИЗМ В СТРУКТУРЕ УПРАВЛЕНИЯ КОНВЕНЦИИ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПО БОРЬБЕ С ОПУСТЫНИВАНИЕМ И ДРУГИХ ПАРТНЕРСТВ	94 - 130	18
A. Комитет по науке и технике (КНТ).....	101 - 103	19
B. Комитет по рассмотрению осуществления Конвенции	104 - 105	20
C. Глобальный механизм и постоянный секретариат	106 - 111	20
D. Глобальный механизм и Международный фонд сельскохозяйственного развития.....	112 - 119	21
E. Глобальный механизм и партнерства с другими международными организациями	120 - 128	22
F. Структура управления и партнерства: полученные уроки.	129 - 130	24
V. РИО-ДЕ-ЖАНЕЙРСКИЕ КОНВЕНЦИИ: СИНЕРГИЗМЫ И МОБИЛИЗАЦИЯ РЕСУРСОВ.....	131 - 147	24
A. Синергизмы между Рио-де-Жанейскими конвенциями	131 - 133	24
B. Механизмы мобилизации ресурсов Рио-де-Жанейрских конвенций	134 - 146	25

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
С. Роль Глобального механизма по обеспечению синергизма между Рио-де-Жанейрскими конвенциями	147	26
VI. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ВАРИАНТЫ УКРЕПЛЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОГО ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ КОНВЕНЦИИ И ПОСЛЕДСТВИЯ ДЛЯ ГЛОБАЛЬНОГО МЕХАНИЗМА	148 - 192	27
А. Элементы эффективного осуществления Конвенции	148 - 158	27
В. Альтернативные сценарии усиления координации и эффективности осуществления Конвенции.....	159 - 192	29

Приложение

Сопоставление мандатов секретариата Конвенции Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием и Глобального механизма в соответствии с положениями Конвенции	35
--	----

СОКРАЩЕНИЯ

ВПП	Всемирная продовольственная программа
ГМ	Глобальный механизм (КБОООН)
ГЭФ	Глобальный экономический фонд
ИКАРДА	Международный центр сельскохозяйственных исследований в засушливых районах
ИЦАСЗП	Инициативы центральноазиатских стран по землепользованию
КБОООН	Конвенция Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием
КБР	Конвенция о биологическом разнообразии
КНТ	Комитет по науке и технике
КРОК	Комитет по рассмотрению осуществления Конвенции
КС	Конференция Сторон
КСФ	комплексная стратегия финансирования
МОВ	Меморандум о взаимопонимании
МПО	межправительственная организация
МПС	многостороннее природоохранное соглашение
МФСР	Международный фонд сельскохозяйственного развития
НПД	национальная программа действий
ОИГ	Объединенная инспекционная группа системы Организации Объединенных Наций
ОП15	оперативная программа по устойчивому землепользованию
ОРУ	ориентированное на результаты управление
ОЦ	оперативная цель (Стратегии)
ПНД	платформа нескольких доноров
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
РКИКООН	Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата
СГС	Совместная группа связи
СПР	совместная программа работы
СРФК	счет специальных ресурсов финансирования КБО
УЗП	устойчивое землепользование
УСВН	Управление служб внутреннего надзора Организации Объединенных Наций
ФАО	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций
ЮНЕП	Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде

I. ВВЕДЕНИЕ

1. В соответствии с решением 3/СОР.8 (пункт 27) Конференция Сторон (КС) Конвенции Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием (КБООН) на своей восьмой сессии просила Объединенную инспекционную группу (ОИГ) провести оценку Глобального механизма (ГМ) и представить ее девятой сессии КС. В своих резолюциях 62/193 и 63/218 Генеральная ассамблея приняла к сведению эту просьбу и выразила надежду в скором времени ознакомиться с ее результатами.

2. Соответственно в январе-июле 2009 года ОИГ провела обзор, получивший название "Оценка Глобального механизма Конвенции Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием".

3. Цели этой оценки были следующими:

а) определить и представить рекомендации относительно направления действий по повышению последовательности и взаимодополняемости оказания услуг, предоставляемых Сторонам секретариатом КБООН и ГМ;

б) предоставить дальнейшие руководящие соображения и рекомендации, чтобы оказать содействие как секретариату КБООН, так и ГМ в разработке и осуществлении ориентированной на результаты совместной программы работы (СПР) снабженной показателями успеха сотрудничества в свете продолжающихся усилий секретариата КБООН и ГМ;

с) развить и дополнить соответствующие рекомендации предыдущего доклада ОИГ¹, утвержденного в решении 3/СОР.7, с учетом соответствующих положений десятилетнего стратегического плана и рамок деятельности по активизации осуществления Конвенции (2008-2018 годы) (Стратегии).

4. Проводя такой обзор, инспекторы должны были предпринять целостный анализ ГМ в ее институциональной и рабочей среде. Инспекторы пришли к выводу, что реальный анализ и оценка не могут быть проведены в отрыве от места ГМ в институциональной структуре или без целенаправленной оценки его эффективной работы по осуществлению мандата, порученного ему КС, и ряда решений, имеющих прямое или косвенное отношение к его мандату. При этом инспекторы проводили анализ ГМ в разрезе сопоставительного анализа мандатов основных учреждений и органов, таких, как секретариат, вспомогательные органы Конвенции (например, Комитет по науке и технике (КНТ) и Комитет по рассмотрению осуществления Конвенции (КРОК)) и соответствующих партнеров, таких, как члены Комитета содействия ГМ. В соответствии с этим инспекторы приняли решение вывести из этого обзора дорожную карту, включая анализ нынешней институциональной структуры для эффективного осуществления Стратегии, задуманную как долгосрочное видение Сторонами будущего развития и содействие тому, чтобы Конвенция в большей степени заняла подобающее место в международной повестке дня.

5. С самого начала следует отметить, что эта оценка ставит задачу определить состояние ГМ в его контексте и выяснить не только его положительные стороны, но и то, где его деятельность отстает от его мандата или в некоторых случаях предполагает дублирование с постоянным секретариатом или другими соответствующими программами или организациями. Таков аналитический подход, сходный с подходом, принятым при подготовке предыдущего доклада ОИГ (см. сноску 1), в котором давалась оценка деятельности постоянного секретариата в рамках более широкого контекста управления. Такая постановка задачи соответствует кругу ведения, согласованному с КС, в котором ОИГ предлагается провести последующую деятельность по рекомендациям предыдущего доклада

¹ ЛУ/REP/2005/5.

ОИГ, в частности связанным с процессами, и оценить работу и результативность ГМ, принимая во внимание соответствующие положения Стратегии.

6. В соответствии с внутренними стандартами ОИГ, руководящими положениями и внутренними процедурами работы методика, использованная при подготовке настоящего доклада, включала предварительную оценку, рассылку анкет, проведение бесед и углубленный анализ. Широкое интерактивное анкетирование было проведено среди всех Сторон Конвенции, а также других соответствующих заинтересованных сторон, таких, как, в частности, партнеры-исполнители и независимые эксперты. Все эти элементы были использованы для оценки воздействия деятельности ГМ и удовлетворенности Сторон: а) достижением целей КБОООН; и б) конкретным вкладом ГМ в эти достижения.

7. Результаты этого обследования дополняют количественную и качественную информацию, собранную с помощью бесед и кабинетного анализа.

8. Беседы были проведены с Глобальным механизмом, постоянным секретариатом КБОООН и Международным фондом сельскохозяйственного развития (МФСР), а также с различными категориями заинтересованных сторон, в частности представителями Сторон, организациями-партнерами, членами Комитета содействия, местными представителями организаций гражданского общества (ОГО) или неправительственных организаций (НПО), участвующих в деятельности ГМ на местах, а также с независимыми экспертами по этому вопросу. Инспекторы также запросили мнение секретариатов двух родственных конвенций - Конвенции о биологическом разнообразии (КБР) и Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата (РКИКООН), а также финансовых механизмов, имеющихся в настоящее время в распоряжении КБОООН, Глобального экологического фонда (ГЭФ). Беседы были проведены либо в штаб-квартирах организаций, в бюро связи, на местах, либо с помощью видеоконференций. Замечания по проекту доклада были запрошены у Глобального механизма и постоянного секретариата, а также у других организаций, с которыми были проведены беседы, и были приняты во внимание при необходимости при доработке доклада.

9. В соответствии с пунктом 2 статьи 11 статута ОИГ настоящий доклад был доработан после консультаций с инспекторами, с тем чтобы взвесить предлагаемые в нем выводы и рекомендации с учетом коллективного мнения группы.

10. Инспекторы желают подчеркнуть, что все рекомендации, изложенные в рамках этой оценки, сохраняют силу при любом из различных сценариев, предложенных в конце доклада. Они призваны повысить общую согласованность институциональной структуры и способствовать повышению результативности институтов и вспомогательных органов Конвенции вне зависимости от общей политической стратегии, которая будет принята КС, если она будет ею принята, в результате этой оценки.

11. Инспекторы хотели бы выразить свою признательность всем тем, кто оказал им помощь при подготовке настоящего доклада, в частности тем, кто участвовал в беседах и столь охотно поделился своими знаниями и опытом.

II. КОНВЕНЦИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПО БОРЬБЕ С ОПУСТЫНИВАНИЕМ: ГЛОБАЛЬНЫЙ МЕХАНИЗМ В ЕГО ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОМ КОНТЕКСТЕ

A. История вопроса

12. Конвенция Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием стала результатом длительного процесса переговоров между различными группами, придерживавшимися противоположных мнений по вопросу об опустынивании и его глобальных последствиях.

13. Не удалось достичь консенсусной основы при определении самого характера опустынивания как экологической проблемы или проблемы развития. Такой антагонизм был вполне очевиден в явном предпочтении, которое некоторые страны-доноры отдавали рассмотрению этой проблемы в рамках существующих программ двустороннего сотрудничества в области сельского развития и сельского хозяйства, а не в рамках многосторонних природоохранных соглашений. Если бы оно понималось как часть более широкого вопроса развития, главным образом местного характера, то оно бы рассматривалось как частный вопрос в рамках программ сотрудничества, посвященных развитию сельского хозяйства, продовольственной безопасности и других сквозных проблем. С такой точки зрения Конвенция по борьбе с опустыниванием была бы излишней и ненужной.

14. В дальнейшем был достигнут большой прогресс, хотя полного консенсуса достигнуто не было. Вместе с тем шире признается то, что стратегии предотвращения и уменьшения последствий целесообразны с точки зрения предосторожности.

15. Меры, направленные на обращение вспять деградации и на уменьшение последствий, легче определить, воплотить в конкретную политику и согласовать, чем меры, нацеленные на предотвращение возможных пагубных последствий. Конвенция также включает, например в подпункте с) пункта 2 статьи 10, положения о том, что цель предотвращения играет ключевую роль в качестве института раннего предупреждения, служащего не только обращению вспять, но и предотвращению деградации земель.

16. Что является существенным отличием от проблемы опустынивания, как тема биоразнообразия, так и тема изменения климата стали темами прочного консенсуса, связанного с их экологическим и глобальным характером, неременное условие доступа к ГЭФ, который будет предоставлен им и которого сначала была лишена КБОООН.

17. Чтобы решить непростую проблему финансирования для осуществления КБОООН, был создан специальный механизм. Глобальный механизм стал итогом политического процесса и достигнутого в последний момент компромисса, который не в полной мере отвечал запросам различных участников переговоров, выраженных заинтересованными и региональными группами. Несмотря на то, что ГМ является фондом, он тем не менее был включен в список финансовых механизмов в статье 21, призванных предоставить финансовую поддержку Конвенции.

В. Роль Конвенции

18. Общая цель Конвенции заключается в том, чтобы служить катализатором заинтересованности международного сообщества к решению надлежащим и эффективным образом проблемы опустынивания. Соответственно, она далее нацелена на содействие тому, чтобы проблема опустынивания получила более подобающее место в международной повестке дня в контексте Парижской декларации и Аккрской повестки дня действий, а также в соответствии с мандатом других глобальных встреч на высшем уровне, таких, как Монтеррейский консенсус и Дохинская декларация по финансированию развития, а также долгосрочными целями, вытекающими из Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию и ее Йоханнесбургского плана выполнения решений.

1. Концептуализация: новая отправная точка

19. В этой связи необходимо четкое определение того, какие проблемы должны затрагиваться при осуществлении Конвенции, и того, какие из них выходят за намеченные для нее рамки. Отсутствие четких границ собственно концепции опустынивания и того, что конкретно должно охватываться Конвенцией, впоследствии привело к дискуссиям между Сторонами по этому вопросу, отрывающим время и ресурсы и мешающим более целенаправленным и согласованным действиям.

20. Необходимо, чтобы все Стороны уточнили и согласовали ключевые концепции, что позволит повысить нацеленность на действия по достижению четко определенного набора целей, должным образом транслируемых в поддающихся измерению задач в соответствии со стандартами эффективного ориентированного на результаты управления (ОРУ), как это уже рекомендовалось в предыдущем докладе ОИГ и было одобрено в Стратегии.

21. **КС следует четко концептуализировать, в том числе при необходимости с помощью обновлений, предполагаемую сферу охвата КБОООН и согласовать толкование ключевых вопросов согласно мандату Конвенции и последующим соответствующим решениям по данной теме.**

2. Место опустынивания в социально-экономической и политической международной повестке дня

22. Консенсус по поводу сферы охвата служит необходимым условием того, чтобы задействовать критическую каталитическую роль Конвенции в плане эффективного позиционирования проблемы опустынивания в международной социально-экономической и политической повестке дня. Конвенции следует играть важнейшую роль в распространении знаний или повышении информированности по сквозным аспектам проблемы опустынивания, которая оказывает прямое и косвенное воздействие на глобальном уровне, имеющее непосредственную актуальность для всех Сторон за рамками традиционных разграничений между развитыми и развивающимися странами и ошибочного мнения о "двух группах участников" в Конвенции. В центре этой задачи находится необходимость выделения тесных связей между опустыниванием и такими проблемами, как изменение климата, биоразнообразии, борьба с бедностью, мир и безопасность, миграции, уменьшение опасности бедствий, продовольственный кризис, здравоохранение и гендер, а также другие проблемы.

23. Рассмотрение проблемы опустынивания должно быть переформатировано в рамках стратегии обоюдного выигрыша в интересах всех Сторон в целях обращения вспять непосредственного прямого воздействия на местном уровне, тем самым предотвращая очевидный эффект мультипликатора его косвенного воздействия на глобальном уровне. Опустынивание либо прямо, либо косвенно затрагивает в равной степени все Стороны и требует координированной реакции для обеспечения глобального выигрыша, намного выходящего за рамки единственно вопроса диверсификации как такового. С точки зрения политики всем Сторонам следует считаться затрагиваемыми этой проблемой, как она определяется в статье 1 Конвенции.

24. Конвенция поручает КС в качестве ее основной задачи "содействие ее эффективному осуществлению"². Сама эта концепция "содействия", в отличие от осуществления, должна оставаться центральной для институтов Конвенции и Глобального механизма. В равной мере КС призвана сыграть центральную каталитическую роль в позиционировании опустынивания в рамках глобальной политической, социальной и экономической повестки дня и внедрение новаторских подходов в целях создания глобальной основы осуществления путем перенесения ее нынешней нацеленности с административно-бюджетных вопросов на основную стратегическую роль.

25. **КС призвана сыграть центральную роль катализатора в стратегическом позиционировании опустынивания в рамках международной политической, социальной и экономической повестки дня и внедрении новаторских подходов в целях создания глобальной основы для ее реального осуществления**

26. С институциональной точки зрения КРОК помог бы при поддержке КС в нацеливании на более действенное позиционирование опустынивания в международной политической повестке дня.

² Статья 22, пункт 2.

Инспекторы полагают, что КРОК примет во внимание содержание настоящей оценки, пересмотрев свою работу в соответствии с просьбой КС.

3. Предоставление научных данных и раннее предупреждение по проблемам опустынивания

27. Еще один ключевой элемент, от которого во многом зависит более четкое позиционирование опустынивания, связан с надежной научной базой и основанными на фактах подходами, обеспечивающими политические стратегии. Четкое определение целей и действий в рамках общей целостной и ориентированной на результаты стратегии невозможно, если оно не обеспечивается надежными привлекаемыми научными фактами. Определение политических приоритетов должно основываться на действенной системе раннего предупреждения, требующей продуманной методики действенной системы мониторинга и соответствующих научных знаний для определения содержательных показателей. КНТ должен играть центральную роль в обеспечении современной научной оценки и внесении вклада в действенное функционирование системы раннего предупреждения и оповещения. В докладе ОИГ 2005 года уже рекомендовалось перестроить этот вспомогательный орган, и на КС-8 было принято решение, ведущее к уже начатым изменениям в функционировании КНТ и его взаимодействию с внешними научными сетями, поддерживаемым корпоративным процессом обзора, проводимым в этой связи Исполнительным секретарем КБООН.

28. **Инспекторы надеются, что КС 9 даст дополнительные конкретные и практические указания для КНТ по проведению им своей дальнейшей действенной перестройки.**

4. Выявление, мобилизация и направление ресурсов

29. Выявление, мобилизация и направление ресурсов необходимы для оказания действенной поддержки Сторонам в проведении политики и осуществлении мер, указанных КС.

30. Создание ГМ мотивировалось главным образом необходимостью внесения вклада в выявление новых источников обеспечения целей Конвенции и выполнения роли координатора финансового механизма по оказанию содействия Сторонам в успешной оценке этих ресурсов. Его роль была определена как средство "расширения потоков ресурсов для осуществления КБООН при повышении эффективности и отдачи существующих финансовых механизмов"³ при одновременном недопущении дублирования и повышении отдачи уже имеющихся механизмов. Таким образом, ожидалось, что он прореагирует на возникающие возможности и будет ориентирован на содействие финансированию из многих источников и по многим каналам.

31. **КС следует:**

- a) разработать четкую концепцию опустынивания и деградации земель, соответствующую целям и границам того, что должна затрагивать Конвенция;**
- b) заострить внимание на стратегическом позиционировании опустынивания в международной политической, социальной и экономической повестке дня и обеспечить создающие возможности глобальные рамки осуществления на основе, в частности:

 - i) поощрения конкретных действий и выработки основанных на фактах данных для разъяснения международному сообществу причин и последствий опустынивания и его связей с другими главными глобальными проблемами;**
 - ii) повышения в этой связи своей информационно-пропагандистской роли;****

³ ICCD/COP(1)/11/Add.1, приложение к решению 25/COP.1, стр. 91.

- iii) укрепления своего потенциала раннего предупреждения для предоставления национальным властям и международному сообществу надежной информационной основы для эффективного осуществления конкретных действий по предотвращению и устранению ущерба для борьбы с опустыниванием. Механизмы, определенные в целях мобилизации ресурсов в рамках КБООН, должны тесно взаимодействовать со вспомогательными органами Конвенции, избегая дублирования технической и политической консультативной роли и укрепляя факторы взаимодополняемости. Эти механизмы должны быть нацелены на их конкретную финансовую роль на основе развития их финансового опыта и укрепления их ключевых функций по предоставлению информации об имеющихся источниках финансирования для Конвенции.

С. Мандаты, вытекающие из Конвенции

1. Уникальная роль КБООН

32. Мандаты секретариата КБООН и ГМ должны дополнять и поддерживать друг друга, чтобы с успехом удовлетворять потребности Сторон Конвенции, как затрагиваемых, так и не затрагиваемых опустыниванием.

33. В соответствии с этим разработка политики в отношении Конвенции и процессов ее последующего осуществления впредь не должна чересчур часто наткнуться на антагонистическую динамику, кристаллизующуюся вокруг категорий групп стран, относящихся к "затрагиваемым" или "не затрагиваемым" странам.

34. Стороны должны воспринимать себя как заинтересованные участники, выступающие на равноправных условиях, которые сталкиваются с глобальной проблемой, срочно требующей коллективных действий, рассматривать сотрудничество между различными вспомогательными органами как необходимый элемент недопущения растраты все более дефицитных ресурсов, а также усматривать в стратегическом определении совместных программ работы необходимый элемент действенного осуществления КБООН.

2. Дилемма двойных вспомогательных структур

35. Оценка, проведенная инспекторами, показала, что после ряда лет изменений соответствующие мандаты секретариата КБООН и Глобального механизма вместо того, чтобы стать взаимодополняющими и синергетическими, все в большей степени демонстрируют дублирование и параллелизм в результате ряда факторов, в частности отсутствия определения разграничений и разделения труда в их соответствующих мандатах⁴, отсутствия единой вертикальной цепи подчиненности для обеспечения координации в определении и осуществлении их соответствующих программ работы, а также отсутствия регулярных механизмов обеспечения согласованности и комплексности вместо параллелизма и дублирования.

36. Что касается координации, то в настоящее время предпринимаются усилия по выработке определения совместной программы работы (СПР) в соответствии с мандатом Стратегии, однако она еще слишком далека от действенного использования единственного в своем роде потенциала сотрудничества и координации, который уже имеется в секретариате и ГМ. СПР в ее нынешнем виде не выполняет рекомендаций предыдущего доклада ОИГ и решения 3/СОР.8 КС, одобдившего ее.

⁴ См. приложение.

37. Необходимость более четкого определения разделения труда и обеспечения действенной дифференциации функций, осуществляемых секретариатом КБОООН и ГМ, уже отмечалась в предыдущем докладе ОИГ⁵. Однако на практике оба учреждения выполняют сходные функции без предварительных взаимных консультаций. Оба они выступают на местном уровне, занимаясь работой по технической поддержке, а также ставят задачу привлечения средств для обеспечения осуществления своих мероприятий за пределами обеспечиваемого основным бюджетом. Это создает путаницу среди Сторон при выявлении соответствующего институционального партнера, к которому необходимо обращаться с просьбой о техническом содействии.

38. В ходе оценки было задокументировано несколько примеров сбоев координации, а также соперничества, которые демонстрируют срочную необходимость выработки постоянно действующих механизмов обеспечения согласованности и интеграции. В их числе - случай неразрешенного использования имени Исполнительного секретаря в издании, а также неуведомление ГМ секретариата об отмене совещания, на которое сотрудники выехали в официальную командировку. Что в прошлом казалось проблемой отсутствия доверия между конкретными людьми явным образом приобрело очертания очевидной институциональной дисфункции, т.е. того, что обе структуры обслуживают одни и те же заинтересованные группы, не координируя сходные функции.

39. В общем плане нынешняя оценка не должна лишь определить, успешна ли деятельность ГМ: она также должна показать, ведется ли она в рамках его мандата и не выходит ли она за рамки определенной для нее области деятельности, дублируя и перекрываясь с задачами, относящимися к компетенции секретариата КБОООН и вспомогательных органов Конвенции, или же отношения к мандату других партнеров, таких, как организации системы Организации Объединенных Наций и другие члены Комитета содействия.

40. Принимая среднесрочные программы работы в качестве промежуточных шагов в направлении к достижению долгосрочных целей, поставленных Стратегией, КС открывает дорогу к возможному принятию на более позднем этапе протокола об осуществлении. Так, основываясь на соответствующих политических и технических консультативных функциях КРОК и КНТ, КС должна иметь возможность после десятилетнего периода определить четкие меры, инструменты и показатели, точно определяющие такой протокол. Последний должен стать дополнительным инструментом Конвенции по систематическому решению вопросов, относящихся к ее мандату, принимая также во внимание общие научные и политические дискуссии в международном сообществе, включая синергизмы с другими многосторонними природоохранными соглашениями (МПС), в частности Рио-де-Жанейрскими конвенциями.

41. Хотя Стратегия дала ориентиры в отношении осуществления Конвенции на десятилетний период, она не определила конкретного протокола осуществления Конвенции. Другие природоохранные конвенции установили конкретные инструменты для этой цели, установив конкретные протоколы осуществления.

42. Инспекторы считают, что такой протокол осуществления мог бы быть принят КС в качестве долгосрочной цели на основе уроков, которые будут получены за десять лет опыта осуществления Стратегии.

3. Мандат Глобального механизма в отношении Стратегии

43. Цели и смысл существования Глобального механизма были зафиксированы в тексте Конвенции и позднее в тексте Стратегии в 2007 году. Тем не менее, при определении таких целей оба текста остаются на политическом уровне. Они не указывают конкретных действий, этапов, целей и показателей СМАРТ⁶ для измерения успеха и отдачи деятельности, которая должна быть осуществлена ГМ для того, чтобы реализовать достаточно широкий мандат.

⁵ ЛУ/REP/2005/5, рекомендация 14.

⁶ Конкретность, измеримость, достижимость, актуальность и своевременность.

44. Создание Глобального механизма в качестве "одного из" механизмов финансирования для КБООН было определено в Конвенции в пункте 4 статьи 21, в то время как в пункте 5 статьи 21 более подробно определяется его мандат.

45. Стратегия задает схему, фиксирующую долгосрочную постановку задачи Сторонами. Как таковая, эта схема, зафиксированная во многих рекомендациях предыдущего доклада ОИГ, представляет собой основной документ для нынешнего и будущего развития Конвенции. Кроме того, она расширяет сферу деятельности ГМ, включая в нее оказание содействия странам Центральной и Восточной Европы. В частности, Стратегия определяет пять оперативных целей (ОЦ) и их соответствующие ожидаемые результаты и наделяет ГМ ведущей ролью в отношении ОЦ5, а также вспомогательной ролью по отношению к ОЦ1 и ОЦ2, как указано в таблице 1 ниже:

Таблица 1

Распределение функций между секретариатом и Глобальным механизмом на основе Стратегии

Распределение функций	Секретариат КБООН	Глобальный механизм
<p>Оперативная цель 1: Пропагандистская, информационная и просветительская работа</p> <p><i>Активно воздействовать на соответствующие международные, национальные и местные процессы и на соответствующих субъектов в целях надлежащего решения проблем опустынивания/деградации земель и засухи.</i></p>	<u>Ведущая роль</u>	Вспомогательная роль
<p>Оперативная цель 2: Рамки политики</p> <p><i>Поддерживать усилия по созданию благоприятной конъюнктуры для содействия принятию решений, направленных на борьбу с опустыниванием/деградацией земель и уменьшение последствий засухи.</i></p>	<u>Ведущая роль</u>	Вспомогательная роль
<p>Оперативная цель 3: Наука, техника и знания</p> <p><i>Стать глобальным авторитетом по научно-техническим знаниям, относящимся к опустыниванию/деградации земель и уменьшению последствий засухи.</i></p>	<u>Ведущая роль</u>	
<p>Оперативная цель 4: Создание потенциала</p> <p><i>Определение и удовлетворение потребностей в создании потенциала для предотвращения и обращения вспять опустынивания/деградации земель и уменьшения последствий засухи.</i></p>	Вспомогательная роль	
<p>Оперативная цель 5: Финансирование и передача технологии</p> <p><i>Мобилизовывать финансовые и технологические ресурсы на национальном, двустороннем и многостороннем уровнях и использовать их более адресно и скоординировано в целях повышения результативности и эффективности.</i></p>	Вспомогательная роль	<u>Ведущая роль</u>

46. Стратегия, безусловно, придала новый импульс Конвенции, обеспечив постановку задачи на следующий десятилетний период, однако она, тем не менее, не заполнила имеющихся пробелов в определении соответствующих функций при разграничении своих оперативных целей и в некоторых случаях она даже, возможно, усилила неопределенность, внося еще большую путаницу в постановку задач как ГМ, так и секретариата.

47. Секретариат призван играть свою роль в достижении всех оперативных целей, а ГМ - трех из них. Была упущена возможность принятия показателей SMART и выработки четких задач ОРУ в тексте Стратегии для определения дорожной карты, свободной от неясностей в толковании различных функций по осуществлению, что в свою очередь создало бы основу более четкой координации между различными структурами Конвенции.

48. Была проделана дополнительная работа по более конкретному внедрению метода ОРУ, результаты которой были представлены седьмой сессии КРОК в Стамбуле. Хотя эти ценные усилия стали шагом вперед в использовании подхода ОРУ в программе работы, предложенные показатели все еще чересчур расплывчаты, слишком часто определяются в относительном плане (число, увеличение) без конкретных поддающихся количественной оценке показателей, а в некоторых случаях даже определяются на основе результатов деятельности других действующих лиц, на которые ни секретариат, ни ГМ не могут оказать реального воздействия.

49. Наконец, необходимо отметить усилия, предпринимаемые ГМ по составлению списка в соответствии с положениями подпункта b) пункта 5 статьи 21 Конвенции. База данных "Механизм финансовой информации о деградации земель" ("ФИЛД") дает соответствующую информацию, которая используется не только ГМ, но и другими организациями, как это было установлено в ходе бесед, проведенных инспекторами. Дальнейшее обновление и совершенствование ее удобной для пользователей системы параметров и сетевого взаимодействия могли бы сделать этот инструмент еще более полезным для решения проблем деградации земель и оказания помощи в принятии мер в "горячих точках", которые определяются в результате систематического мониторинга с помощью действенного сотрудничества между соответствующими заинтересованными сторонами в области деградации земель и устойчивого землепользования (УЗП).

50. Версия "ФИЛД" 2002 года включает новый перечень мер реагирования на засуху, полученный от Управления по координации гуманитарных вопросов (УКГВ). Сотрудничество между ГМ и УКГВ должно быть укреплено, чтобы способствовать деятельности по предотвращению бедствий, связанной с потенциальным воздействием засух. ГМ мог бы сыграть здесь свою роль в рамках "срочных призывов", с которыми обращается УКГВ от имени Генерального секретаря, внося вклад в его специальный опыт и совместно используя ресурсы, мобилизуемые с помощью этих призывов, когда они связаны с засухами. Следует выработать четкую стратегию, касающуюся пределов роли ГМ в этих мероприятиях.

4. Мандат постоянного секретариата

51. Кроме обслуживания КС и его вспомогательных органов, секретариат обладает мандатом способствовать содействию затрагиваемым Сторонам - развивающимся странам, по их просьбе, в частности, в Африке в компиляции и в передаче информации, требуемой в соответствии с Конвенцией в подпункте с) пункта 2 статьи 23.

52. Чтобы оказать поддержку затрагиваемым Сторонам в предоставлении информации, необходимой для выполнения требований по представлению данных согласно Конвенции, секретариату необходимо обеспечить финансовую поддержку для оказания помощи этим странам в сборе и обработке соответствующих данных с соблюдением правил представления данных КС (сбор данных, анализ и редактирование). При этом ГМ имеет мандат на оказание содействия странам в мобилизации ресурсов, и с этой целью ему также необходимо основываться на регулярно

обновляемой информации, собираемой на уровне стран. Это по существу требует работы, аналогичной работе, связанной с конечной целью секретариата, а именно сбора данных и оценки потребностей стран.

53. Поэтому, хотя цикл процессов и конкретные конечные цели ГМ и секретариата различны, общим для них является конкретный вид деятельности, необходимой на различных этапах их проектного цикла. В случае более четкой координации между ГМ и секретариатом это естественным образом привело бы к укреплению их соответствующих сравнительных преимуществ, а в конечной цели - к налаживанию действенной координации ресурсов и обмену специальным опытом, а также усилению специализации в мобилизации ресурсов, что относится к обязанностям ГМ.

54. Секретариат не обладает ресурсами по оказанию достаточной поддержки Конвенции как в финансовом, так и в научно-техническом плане. Например, его группа управления знаниями, науки и техники недоукомплектована, располагая только четырьмя сотрудниками, из которых только два финансируются по основному бюджету.

55. Недостаточная координация потребностей в обслуживании Сторон привела к тому, что как секретариат, так и ГМ разрабатывают большинство своих программ работы самостоятельно, что приводит к все большей диверсификации функций и подрывает возможности наращивания отдачи, которая естественным образом была бы получена благодаря специализации функций на основе факторов взаимодополняемости.

56. Деятельность по созданию потенциала и повышению информированности четко не определена, и ГМ разрабатывает деятельность по созданию потенциала на основе крупномасштабного развития инициативы по разработке комплексных стратегий финансирования для борьбы с опустыниванием (РКСФ). Кроме того, даже не проводится каких-либо консультаций с секретариатом по содержанию учебных пакетов, что означает, что на практике отсутствует координация или согласованность в информации, распространяемой среди стран. Это отрицательно сказывается на пропагандистской роли Конвенции из-за распространения представления об "одной конвенции с двумя головами".

III. ОЦЕНКА ГЛОБАЛЬНОГО МЕХАНИЗМА

57. Специфика ГМ как структуры Конвенции, указанной в списке в статье 21 о финансовых механизмах, может толковаться по-разному: для некоторых это результат всего лишь политического компромисса, который привел к созданию структуры, не получившей необходимых средств и конкретных задач по успешному достижению данного ею мандата. Для других расплывчатое определение средств и задач ГМ, наоборот, представляет собой определенного рода конструктивную недоговоренность.

58. На этом фоне различающихся толкований инспекторы считают, что цель оценки результативности ГМ в достижении им своего мандата может быть проанализирована только в полном контексте Конвенции, которой он призван оказывать услуги.

59. Рекомендации, сделанные в этой и следующих главах, конкретно нацелены на содействие деятельности, которая привела бы к повышению результативности достижения целей Конвенции на основе улучшения связей между ее вспомогательными органами, ГМ и Постоянным секретариатом. Эти рекомендации остаются и будут оставаться в силе независимо от любого политического сценария, который будет принят КС, если он будет ею принят, в результате этого доклада.

А. Оценка деятельности Глобального механизма

60. ГМ поместил в центр разработки своей политической стратегии оперативную цель 5, в частности ожидаемый результат 5.1: "Разработка в затрагиваемых странах - Сторонах Конвенции комплексных инвестиционных программ для привлечения национальных, двусторонних и многосторонних ресурсов в целях повышения эффективности и действенности принимаемых мер".

61. На практике ГМ переработал свои практические механизмы для достижения своего мандата по мобилизации ресурсов, став своего рода специализированным аналитическим центром, проводящим конкретные исследования по экологическим темам, не только опустынивания, но и нескольким сквозным проблемам, таким, как изменение климата, биоразнообразие, леса, торговля и устойчивое развитие, а также другим темам. Это задача, для решения которой он не располагает утвержденным мандатом, и, кроме того, при выполнении этой функции он не в силах конкурировать с другими лучше оснащенными и более мощными структурами.

62. При анализе методов работы и кадровой структуры ГМ в сравнении с проводимой работой можно сделать вывод, что финансовые аспекты как таковые представляют собой лишь часть, причем не самую важную, в рамках областей опыта, накопленного им. Так, кадровая структура ГМ явно характерна для организации, занимающейся исследованиями по конкретным темам. В этой связи можно отметить, что нынешняя кадровая структура ГМ не отражает обязанностей согласно его основному мандату. Значительная часть группы сотрудников обеспечивает ключевые функции мобилизации ресурсов, предоставляя технические и экспертные консультации по основным вопросам, обеспечивающие стратегии мобилизации.

63. Работая в вакууме и при меньшем, чем необходимо, содействии со стороны других партнеров, ГМ выработал структуру самодостаточной организации, подходящую только для более крупных учреждений, которым вверен более широкий мандат по мобилизации ресурсов. Его эффективность в обслуживании участников и соответствие Конвенции во многом возросли бы, если бы он укрепил свои сети и активизировал обмен информацией и совместное осуществление с другими организациями, систематически нацеливаясь на сосредоточение знаний у себя и сведение к минимуму зависимости от внешнего вклада.

64. Хотя разработка проектов, несомненно, требует основной и технической организации, которая должна быть отражена в проектных документах для поддержки мобилизации ресурсов, имеются и другие средства сбора и координации такой информации, такие, как сетевое взаимодействие и партнерство. Все члены Комитета содействия, в частности римские учреждения, включая сам МФСР, могли бы заниматься разработкой тематического аспекта этого проекта и сбором и обобщением информации на страновом и региональном уровне, давая ГМ возможность в большей степени сосредоточиться на своем конкретном и уникальном мандате, нацеленном на выявление новых источников финансирования и поощрение инновационных подходов к мобилизации ресурсов.

65. При том что не приходится сомневаться в существенном качестве работы, проведенной ГМ и его персоналом, в данном случае вопрос заключается в установлении того, соответствуют ли такого рода существенная работа его компетенции или же она выходит за рамки мандата, предоставленного ему согласно Конвенции.

66. Выработка комплексных рамочных стратегий (КРС), основное направление деятельности ГМ, требует вклада в плане экологических оценок. Подход ГМ должен заключаться в нацеленности на максимальное увеличение отдачи его собственного экспертного опыта на основе обеспечения связей и координации с его партнерами, в частности членами Комитета содействия и другими организациями системы Организации Объединенных Наций в духе "одна Организация Объединенных Наций" в соответствии с Парижской декларацией об эффективности помощи (Парижской декларацией). **Инспекторы полагают, что ГМ не изучил в достаточной мере работу,**

уже сделанную другими партнерами, в частности, хотя и не ограничиваясь этим, работу Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП) и ее страновые экологические оценки. Поэтому возможности ГМ по координации мобилизации ресурсов страдают из-за недостатка согласованной базы научных экологических оценок, который нельзя возместить созданным внутри его экспертным опытом. Кроме того, планируя и организуя свою работу в области устойчивого землепользования, ГМ не наладил действенных и оперативных рабочих связей с такими партнерами, как Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) и ЮНЕП в целях задействования их соответствующих сравнительных преимуществ.

67. Кроме того, его эффективное взаимодействие с дополнительными партнерами должно выходить за рамки разовых договоренностей, принимая форму долгосрочного целенаправленного взаимодействия, ориентированного на привлечение современных экспертных знаний, имеющихся на стороне. Например, секретариат РККОООН сообщил, что организация совещаний по просьбе ГМ в целях обмена информацией по темам, связанным с изменением климата, и увязки проблем и подходов могла бы быть полезной для содействия координирующим возможностям ГМ.

68. ГМ следует активнее пользоваться возможностями оценки, имеющимися в других структурах, например в ЮНЕП и Постоянном секретариате, помимо своих собственных возможностей экологической оценки. В контексте протоколов, согласованных с ПРООН и ЮНЕП, роль секретариата должна быть прямо подчеркнута в свете его политического мандата, чтобы максимально активизировать взаимодействие с ЮНЕП. ЮНЕП и его отдел по координации ГЭФ составили в 2002 году директивный документ "Землепользование и сохранение почв в ЮНЕП: укрепление функционального подхода"⁷, в котором подчеркивается роль ЮНЕП в рассмотрении экологических аспектов землепользования, поддержке осуществления КБООН и в оказании помощи Африке на основе Экологической инициативы Нового партнерства по развитию в Африке (НЕПАД). ГМ следует уделять внимание призыву Совета управляющих к использованию Программы рационального использования и воспроизводства экосистем ЮНЕП.

69. Что касается ключевой роли в плане инновационных методов финансирования в период, когда частный сектор явно заинтересован в стратегиях корпоративной социальной ответственности и в улучшении своего имиджа в глазах общественности на основе поддержки соответствующих кампаний, то эта область привлечения средств по-прежнему демонстрирует слабости в общей стратегии ГМ. С точки зрения Конвенции, интересно было бы укрепить его связи с деловыми кругами, частным сектором и фондами, чтобы выявить новые источники мобилизации ресурсов.

70. Слишком часто считают, что ГМ нацеливается на тех же доноров, что и другие финансовые механизмы, и это не повышает эффективности и действенности существующих финансовых механизмов, как и не способствует сбору последней информации и консультациям по возможным новаторским источникам, дополняющим имеющееся финансирование.

71. Беседы далее указывают на то обстоятельство, что программа работы ГМ, по-видимому, в большей степени определяется донорами, чем запросами соответствующих Сторон. Только 20-30% нынешних потребностей ГМ покрываются из основного бюджета. В основном он основывается на использовании добровольных фондов, которые часто выделяются на специальные цели в соответствии с конкретными приоритетами программ доноров, из которых выделяются ресурсы. Лишь несколько доноров изъявляют готовность предоставлять средства, не связанные с конкретными целями.

72. Программа работы ГМ определяется предложением, и обязательства по финансированию непредсказуемы и не программируемы из-за отсутствия в ГМ инициативы по определению четких и согласованных рамок деятельности. Еще не выработано действенным образом ориентированного на

⁷ UNEP/GC.22/INF/25.

результаты подхода, хотя, как ожидается, КС-9 будет представлен доклад о ходе работы в рамках совместных усилий, в настоящее время предпринимаемых ГМ и секретариатом КБОООН в этой области.

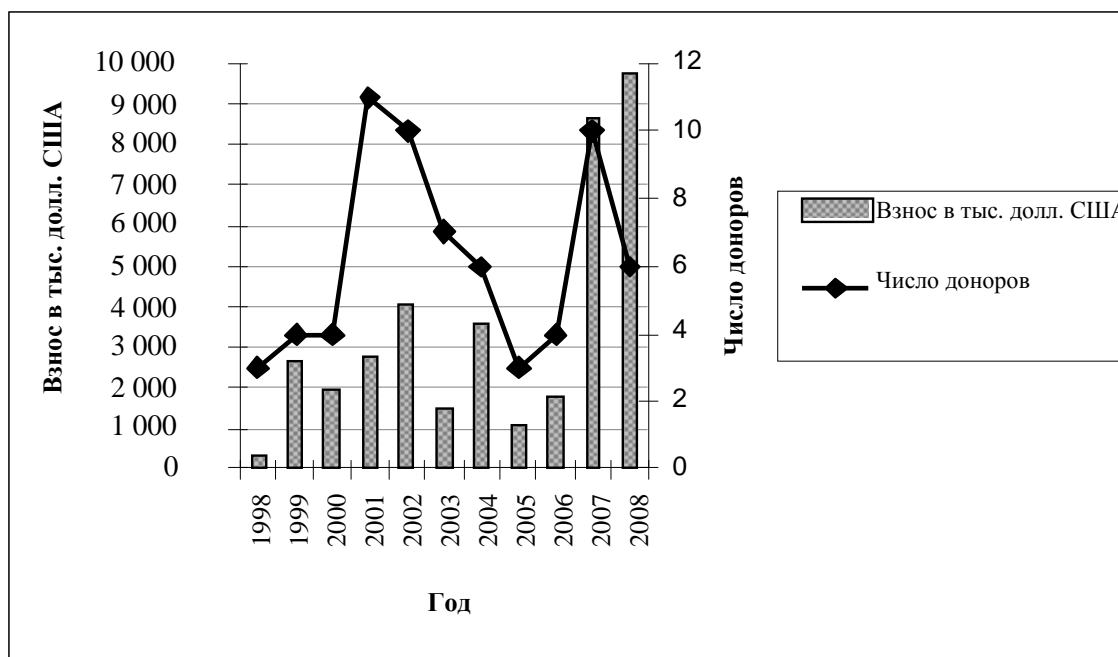
В. Отслеживание мобилизации ресурсов Глобальным механизмом

73. В ходе оценки инспекторы проанализировали общие ресурсы, мобилизованные ГМ за ряд лет, а также оценили уровень удовлетворенности заинтересованных сторон использованием и отдачей этих средств на основе замечаний, полученных от доноров и получателей помощи по линии ГМ, а также от других партнеров и заинтересованных сторон.

74. Как отмечалось выше в этом докладе, в 2005 году ГМ изменил систему управления и подход к тому виду деятельности, который предусмотрен в рамках его стратегии. В частности, он отказался от метода привлечения мелких финансовых средств и грантов, а в 2007 году все оставшиеся мелкие гранты были закрыты. Нынешняя система управления нацелена на более крупные проекты, основывающиеся на систематическом и глобальном развитии КСФ в финансируемых странах.

75. Взносы доноров за период 1998-2008 годов указывают на значительное изменение начиная с 2005 года тенденций в сумме предоставленных средств, совпавших с изменением управления и постепенным отказом от метода финансирования проектов по мелким грантам до их полного свертывания. Всего за период 1998-2008 годов от ряда доноров ГМ было получено 38 млн. долл. США, из них более 20 млн. долл. США в 2005-2008 годах. Число доноров сократилось, однако сумма среднего взноса на донора выросла, как можно видеть из представленной ниже диаграммы.

Динамика донорских взносов в Глобальный механизм в 1998-2008 годах



76. Хотя новая схема управления ГМ оказалась успешной в плане нацеливания и задействования более крупных сумм взносов от своих активных доноров, она не принесла успеха в действенном изучении и систематическом интегрировании других каналов финансирования помимо традиционного сообщества доноров, уже охваченных другими межправительственными организациями (МПО). Контакты с фондами или частным сектором, или с другими традиционными донорами не были продуманы в качестве центральной составляющей стратегии ГМ по привлечению средств, что ограничивало ее разовыми усилиями на национальном уровне, причем только в тех

странах, в которых ГМ осуществляет свою деятельность, такую, как проведение рабочих совещаний и семинаров по КСФ с приглашением представителей НПО, организаций гражданского общества и частных фондов для проведения диалога с государственными должностными лицами и многосторонними донорами.

77. Недавно на ее первом совещании (состоявшемся в Праге в мае 2009 года) с участием активных и потенциальных доноров ГМ официально оформил создание платформы нескольких доноров (МДП), открытой для всех нынешних и потенциальных двусторонних и многосторонних учреждений-доноров, поддерживающих работу ГМ, в целях интеграции с учреждениями-донорами по масштабированию финансирования осуществления КБОООН на уровне стран и обеспечения возросшей предсказуемости финансирования деятельности ГМ на основе регулярного структурированного диалога.

78. Можно отметить, что определение ПНД вновь нацелено на учреждения-доноры, не включая ни нетрадиционных доноров, ни частный сектор. Поэтому ГМ, по-видимому, по-прежнему придерживается стратегии мобилизации средств, которая не способна интегрировать ключевой параметр своего мандата, нацеленный на внедрение новых методов мобилизации ресурсов, которые могли бы включать корпоративное спонсорство и обращение к фондам и другим источникам инновационного финансирования.

79. В финансовом плане ГМ основывается на средствах трех видов:

а) Счет для покрытия административных расходов из основного бюджета (САОБ): первый счет, предназначенный для ГМ, состоит из сумм, полученных из ассигнований, выделенных из основного бюджета Конвенции, КС для покрытия некоторых из административных и оперативных расходов ГМ;

б) Счет для покрытия административных расходов из добровольных взносов (САДВ): второй счет, получивший название САДВ, - это специальный административный счет, на который зачисляются лишь небольшие суммы, финансирование некоторых корпоративных вспомогательных расходов ГМ, таких, как расходы на ревизию и медицинское обслуживание бывших сотрудников;

в) Счет специальных ресурсов для финансирования КБО (СРК): на третий счет зачисляются суммы добровольных взносов многосторонних и двусторонних доноров. Средства на этом счете используются для прямого перечисления в счет операций и договоренностей о совместном финансировании для деятельности ГМ в странах и субрегионах. Этот счет указывается для всех добровольных взносов согласно ПНД. До настоящего времени не имелось ни договоренности о целевом фонде, ни процесса пополнения общей программы работы и бюджета ГМ. Все добровольные взносы обсуждаются и обговариваются ГМ с индивидуальными донорами. Ситуация, возможно, изменится после первого совещания ПНД в мае 2009 года, хотя в период доработки этой оценки не имелось конкретных деталей относительно предусмотренного формата.

Представление докладов и отчетность

80. В соответствии с меморандумом о взаимопонимании (МОВ) между КС и Фондом ГМ представляет доклады о своей деятельности КС через МФСР. Финансовые отчеты включаются в представляемый доклад от имени Председателя МФСР КС на ее очередных сессиях. Председатель Фонда утверждает предложение до его представления КС через Исполнительного секретаря КБОООН. Следует отметить, что первоначальные механизмы в отношении сотрудничества между ГМ и секретариатом КБОООН усматривают консультативную роль для последнего в рамках его участия в качестве механизма консультаций или выделения ресурсов по счету СРК. Тем не менее такая консультативная структура уже не существует, как и не было создано других процессов

предварительных консультаций или структуры взамен консультаций с секретариатом по бюджетному предложению ГМ до его утверждения Председателем Фонда.

81. Даже если взносы полностью отражены в этих докладах, **инспекторы по сути не нашли транспарентной разбивки информации о конечном использовании этих средств, в частности в том, что касается использования третьего счета СРК применительно к добровольным взносам.** Использование добровольных взносов для покрытия расходов на поддержку программ не могло быть проверено, несмотря на все усилия, предпринятые для получения подробной и прозрачной информации по этому пункту. ГМ утверждает, что постоянный секретариат не предоставил достоверного счета использования 5-процентной суммы, удерживаемой им из 13-процентных отчислений на покрытие вспомогательных расходов по программам, начисляемых на часть основного бюджета, причитающегося ГМ/МФСР. Несмотря на это, даже использование остальных 8% ГМ не может быть проверено. Ситуацию далее иллюстрируют сложности и ограничения, внутренне присущие неконсолидированному бюджету в рамках одного единого процесса. Кроме того, не имеется концепции накладных расходов в отношении средств, зачисляемых на третий счет в МФСР. Они не показаны как таковые в финансовой отчетности, и не имеется особых указаний на эту бюджетную статью в двусторонних МОВ, регламентирующих такие взносы.

82. Что касается оценки использования средств и отчетности в отношении доноров, то МДП основывается на разовых подходах к донорам и отдельной отчетности. В каждом случае отношения с донорами выстраиваются по отдельной схеме, и не имеется единого порядка представления докладов о деятельности или общих согласованных показателей результативности.

83. В некоторых случаях представители активных доноров, участвовавшие в работе совещания ПНД, признали, что они не определили конкретных показателей или условий оценки воздействия их взносов в достижении конкретных целей Конвенции. Те из них, которые сделали взносы для ГМ, были в целом удовлетворены проделанной работой и полученными ими докладами о деятельности.

84. Другие представители неактивных доноров выразили определенную озабоченность в отношении управленческих тенденций, принятых ГМ, отметив тенденцию расщепления единства КС в результате поощрения такого восприятия "различных групп участников" Конвенции. По их мнению, такой подход контрпродуктивен, создавая конфликтное восприятие Конвенции и соответствующих отношений между различными группами. В прошлом отсутствие инициативного сотрудничества между секретариатом КБОООН и ГМ относилось на счет специфических человеческих факторов, однако этот аргумент уже не может считаться действительным в свете наличия выделенных дисфункций, несмотря на назначение нового Исполнительного секретаря.

85. Глубинные причины соперничества нынешнего двойного руководства в деятельности на местах и взаимодействии со Сторонами и другими учреждениями также можно усматривать в отсутствии своевременного обмена информацией между обеими структурами. Нынешний документ об основном бюджете не охватывает внебюджетных ресурсов для ГМ, в то время как ГМ не информируется о ресурсах, имеющихся в Дополнительном фонде КБОООН. Такая ситуация служит примером ситуации "два бюджета для одного процесса".

86. КС и ее Бюро никогда не осуществляли реального руководства и контроля за всеми ресурсами, используемыми ГМ. ГМ получает перечисления в сумме 5,8 млн. долл. США из основного бюджета КБОООН для двухгодичного периода 2008-2009 годов, т.е. в среднем 2,9 млн. долл. США в год⁸. Добровольные взносы составили 9,3 млн. долл. США: 5,2 млн. долл. США от МФСР и примерно 4,1 млн. долл. США от других доноров. КС не осуществляет каких-либо полномочий в отношении этих внебюджетных взносов. В прошлом ГМ предлагал донорам процесс пополнения с использованием нового бюджетного процесса ОРУ в целях обеспечения предсказуемости

⁸ Точные цифры будут известны после закрытия 2009 финансового года.

финансирования со стороны доноров. Однако в контексте ПНД доноры не согласились с нецелевыми общими взносами для обеспечения части ресурсов, необходимых для поддержки общего обслуживания в отношении всех доноров.

Рекомендация 1

ГМ и секретариату КБОООН следует представить КС доклад, содержащий полную программу работы и полную оценку расходов, возникающих в контексте их программы работы и плана на будущий двухгодичный среднесрочный период, чтобы КС могла осуществлять руководство и контроль в отношении мобилизации, распределения и использования добровольных взносов и основных ресурсов применительно ко всей деятельности органов КБОООН, ГМ и секретариата.

С. Оценка работы Глобального механизма на местах

87. Инспекторы провели ряд миссий на местах, включая участие в качестве наблюдателей в ряде региональных учебных мероприятий, организованных ГМ, для распространения своих методов КСФ.

88. В анализе портфеля программ страновых мероприятий ГМ на основе внутренних документов ГМ выделяются две категории проектов, как указано в таблице 2 ниже:

Таблица 2

Деятельность глобального механизма в странах 1999-2009 годах

Вид проекта	Африка		Азия		Латинская Америка и Карибский бассейн		Центральная и Восточная Европа		Все проекты
	Число проектов	%	Число проектов	%	Число проектов	%	Число проектов	%	
Техническое содействие в области финансирования	125	54	65	28	42	18	-	-	232
Финансирование*	36	31	28	24	49	43	2	2	115
Итого	161	46	93	27	91	26	2	1	347

Источник: Информация, основанная на внутреннем документе ГМ: Деятельность ГМ в странах.

* См. подробную разбивку в таблице 3.

Таблица 3

Деятельность Глобального механизма в странах с прямым финансированием в 1999-2009 годах

Регион	Число проектов	Финансирование (в долл. США)
Африка	36	4 767 313
Азия	28	937 388
Латинская Америка и Карибский бассейн	49	1 715 440
Центральная и Восточная Европа	2	220 000
Итого	115	7 640 141

89. Применительно к деятельности в странах, указанной в качестве финансирования, общая сумма, выделенная в ходе периода 1998-2008 годов, составляет 7,6 млн. долл. США по сравнению с общим финансированием, привлеченным за тот же период в размере 38 млн. долл. США (согласно данным из диаграммы в разделе В выше).

90. Круг ведения ОИГ, составленный для ее работы (представленный КРОК-7), предусматривает выработку поддающихся количественному анализу показателей успешного сотрудничества между ГМ и его партнерами. Оно могло бы оцениваться по размеру инвестиций, привлеченных благодаря деятельности ГМ, для УЗП. ГМ утверждал, что в 2004 году он привлек для осуществления КБОООН инвестиции на сумму примерно 700 млн. долл. США (см. Ежегодный доклад МФСР за 2004 год, стр. 73 английского текста). После их обращения ГМ предоставил инспекторам данные о финансовых ресурсах, мобилизованных для УЗП в результате деятельности ГМ (2008-2009 годы). Инспекторы изучили случай инициатив по устойчивому землепользованию в центральноазиатских странах (ИУЗЦАС) и пришли к выводу, что они действительно получили поддержку со стороны Соглашения о стратегическом партнерстве ГМ в осуществлении субрегиональной программы действий КБОООН для центральноазиатских стран. Для начала подготовки субрегиональной программы действий для центральноазиатских стран по борьбе с опустыниванием в контексте КБОООН (принятой пятью странами субрегиона 3 сентября 2003 года в Гаване)⁹ ряд доноров по инициативе ГМ подписали в 2001 году в Женеве меморандум о стратегическом партнерстве. Центральноазиатские страны, а также многосторонние и двусторонние доноры, такие, как Азиатский банк развития, ГЭФ, МФСР, ФАО (Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций), ГТЦ (Германское агентство по технической помощи) и Международный центр сельскохозяйственных исследований в засушливых районах (ИКАРДА), признали, что ГМ "выступает застрельщиком" формирования стратегического партнерства по осуществлению КБОООН в центральноазиатских странах при разработке координированных, комплексных и целостных мер реагирования доноров по оказанию помощи этим странам. ГМ также предоставил странам процесс, который привел к разработке концепции ИУЗЦА¹⁰. Соглашение сопровождалось первоначальными взносами ГМ в размере 50 000 долл. США, результатом которых стали общие финансовые ресурсы в размере примерно 1,4 млрд. долл. США за десятилетний период; для первого этапа плана было получено обязательств по взносам на сумму 155 млн. долл. США и 9,86 млн. долл. США получено в виде ассигнований по состоянию на 31 марта 2008 года.

91. В ходе этой оценки неоднократно возникал вопрос о нацеленности на оценку достижений ГМ в мобилизации ресурсов в количественном плане. Хотя взносы со стороны двусторонних доноров для оперативной деятельности ГМ легко поддаются количественной оценке, количественная оценка

⁹ Имеется на <http://www.unccd.int/actionprogrammes/asia/subregional/2003/srapcd-eng.pdf>.

¹⁰ Документ Азиатского банка развития "Project Development Facility Block B (PDF-B) Proposal to the Global Environment Facility for the Central Asian Countries Initiative for Land Management", December 2004, pp. 3, 17 and 18.

воздействия такой деятельности на мобилизацию ресурсов связана с трудностями. Инспекторы отмечают, что не имеется методики распределения и количественного анализа средств, мобилизованных за счет соответствующей координирующей деятельности ГМ. Инспекторы считают, что такого рода методика должна быть разработана как можно скорее в соответствии с эталонными параметрами ОРУ для определения надежной базы оценки для определения достижений ГМ и повышения прозрачности в том, что касается эффективного воздействия донорских взносов. В общем плане направляющая деятельность ГМ в результате проведения учебных рабочих совещаний для нескольких заинтересованных сторон ГМ или любых других мероприятий по реагированию на оперативные цели 1, 2 и 5, предусмотренные в стратегии, может привести к заключению соглашений о стратегическом партнерстве, таких, как ИУЗСЦА.

Рекомендация 2

Глобальному механизму следует выработать количественные показатели результативности благодаря сбору данных и информации о финансовых ресурсах, мобилизованных в результате деятельности в странах региона, при продемонстрированном признании его направляющей роли и вкладе, внесенном в развертывание согласованных национальных и региональных/субрегиональных инициатив по программам и проектам УЗП.

92. Положительно оценив возможность участия в учебных мероприятиях по КСФ, некоторые страны выразили скептическую оценку реальной эффективности такого рода инициативы, часто воспринимаемой как новая упаковка и ребрендинг ГМ уже имеющихся методик.

93. В центре нынешней стратегии развития ГМ находится КСФ, и ее последующее масштабное развитие составляет центральный элемент предложения, представленного ПНД в качестве ключевого инструмента осуществления поддержки ГМ на национальном уровне. Эта стратегия разрабатывается ГМ на внутриорганизационной основе без серьезного подключения потенциальных партнеров по осуществлению, в частности ГЭФ или членов Комитета содействия и римских учреждений Организации Объединенных Наций, что в известной мере позволяет поставить под вопрос ее надежность, представительность и общесистемное признание и поддержку.

IV. ГЛОБАЛЬНЫЙ МЕХАНИЗМ В СТРУКТУРЕ УПРАВЛЕНИЯ КОНВЕНЦИИ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПО БОРЬБЕ С ОПУСТЫНИВАНИЕМ И ДРУГИХ ПАРТНЕРСТВ

94. Определение широких мандатов и возложение широких обязанностей на секретариат и ГМ без предоставления необходимых средств или назначения четких областей первоочередного внимания неизбежно привело к экспансии мандатов за пределы назначенных функций и вылилось в функциональное дублирование и параллелизм.

95. Если бы сотрудничество и взаимодействие между ГМ и секретариатом было более инициативным, действенным и эффективным, использование имеющихся ограниченных ресурсов могло бы быть повышено до максимума в интересах Сторон. Простые схемы взаимодействия были бы достаточны для обеспечения такого ключевого требования в соответствии с принципами специализации, разделения ответственности и усиления целенаправленности. В этой связи был бы достигнут простой, но эффективный сценарий, если бы ГМ заострил внимание на обеспечении финансирования и своей роли посредника, позволяя тем самым постоянному секретариату сосредоточить внимание на своем политическом мандате.

96. На практике такая ситуация создала у имеющих право на получение финансирования Сторон то ошибочное мнение, что содействие может быть предоставлено либо ГМ, либо секретариатом в зависимости только от того, к какому из них они обращаются, без какого-либо четкого разграничения

роли или цели деятельности. Такое заблуждение во многом объясняло все более широкое представление о "двухголовой" конвенции, в рамках которой поддержка остается бессистемной, хаотической и непредсказуемой, не имеющей общей программы повестки дня по осуществлению. Кроме того, деятельность ГМ, по-видимому, характеризуется отсутствием надлежащего обмена информацией и координации с секретариатом или даже с партнерами-исполнителями, такими как ПРООН, ЮНЕП, Всемирный банк или другие региональные банки или члены Комитета содействия и другие соответствующие организации и программы системы Организации Объединенных Наций.

97. Цель ГМ, определенная в его первоначальном мандате, заключается в обеспечении дополнительной отдачи от имеющихся механизмов и недопущения дублирования при выработке новаторских подходов к привлечению финансовых ресурсов и передаче технологии. Практика, оценку которой привели инспекторы в ходе своего анализа, наоборот, показывает, что ГМ эволюционировал в сторону иного толкования и последующего осуществления своих функций, приобретя определенный уровень самостоятельного руководства и инициативы без достаточного контроля при определении своей программы работы и выборе целевых заинтересованных сторон во многом за пределами ожидавшихся от него функций.

98. То обстоятельство, что почти через 15 лет четкое взаимодействие между ГМ и секретариатом не было закреплено и упрочено на практике, указывает на то, что его следует привнести со стороны. Это может быть достигнуто путем определения новых институциональных схем при четком разграничении между обоими органами, усиливаемом ориентированной на результаты программой работы, включая показатели результативности СМАРТ, позволяющие действенным образом контролировать осуществление Конвенции.

99. Инспекторы считают, что в свете такой растущей рассогласованности тенденций и координации деятельности между ГМ и секретариатом КБОООН и в целях восстановления рабочей среды, способствующей синергизму и обеспечивающей эффективное достижение целей Конвенции и наиболее рациональное использование ресурсов, намеченные институциональные изменения послужат интересам Сторон, создавая новую основу сотрудничества.

100. Чтобы концептуализировать возможный сценарий такого рода институциональной перестройки в рамках целостного анализа ГМ в его институциональном контексте, в настоящем анализе кратко затрагиваются вспомогательные органы Конвенции для оценки их нынешней роли и, возможно, их укрепления в качестве элемента предлагаемого сценария институциональной перестройки.

А. Комитет по науке и технике (КНТ)

101. Как указано в ситуационном анализе, подготовленном Межправительственной межсессионной рабочей группой (ММРГ) в соответствии с рекомендациями ОИГ¹¹, эффективная роль КНТ в сопоставлении с ожиданиями в плане его потенциальных достижений была слабой, дав крайне мало надежных научных результатов. Процедура назначения представителей в КНТ, часто участвующих в работе других совещаний, например КС и КРОК, ориентировала Комитет в направлении членского состава, характеризующегося политической, а не технической специализацией. Это, очевидно, ограничило содержание и масштабы конкретного обсуждения и не позволило этому вспомогательному органу дать результаты, соответствующие современному состоянию науки.

102. Важной переломной точкой стало принятие Стратегии на КС 8, на которой были приняты важные решения, призванные открыть дорогу перестройке роли КНТ на КС 9, в частности решение 13/COP.8, в котором предлагалось создать научные консорциумы для совместной работы с КНТ.

¹¹ ICCD/COP(8)/INF.5, пункты 14-15.

103. Решение 13/COP.8 и продолжающееся продвижение к перестройке КНТ - это шаги в направлении, предложенном в предыдущем докладе ОИГ. Тем не менее усилия в этой связи должны быть еще более заостренными, в частности в том, что касается совершенствования планирования совещаний в целях обеспечения своевременной передачи научных результатов до сессий КС. Нынешний параллельный характер совещаний не позволяет создать благоприятных условий для эффективной передачи результатов КНТ для процесса разработки политики КС.

В. Комитет по рассмотрению осуществления Конвенции

104. В 2001 году в результате решения 1/COP.5 был создан Комитет по рассмотрению осуществления Конвенции (КРОК). Его круг ведения был нацелен на обеспечение того, чтобы Комитет действенным образом вносил вклад в совершенствование осуществления Конвенции путем анализа информации и выявления узких мест, препятствий, передового опыта и достижений.

105. На практике потенциал такого мандата не был задействован для максимальной пользы Конвенции, поскольку КРОК является скорее посредником при передаче докладов, чем органом, добавляющим конкретное содержание процессу представления докладов. Проведенное по Интернету обследование обнаружило, что не более 13% респондентов считают, что КНТ и КРОК отвечают надеждам, соответствующим их мандатам. **Инспекторы считают, что роль КРОК следует перестроить и укрепить, чтобы он играл в большей степени политико-стратегическую роль в общей структуре руководства Конвенции.**

Рекомендация 3:

КС следует обеспечить выработку эффективного круга ведения для укрепления и перестройки роли КНТ и КРОК как органов по проведению научной и политической оценки для КС в свете их соответствующих мандатов.

С. Глобальный механизм и постоянный секретариат

106. Статья 1 Соглашения о сотрудничестве между секретариатом и ГМ 1999 года предусматривает меры по предотвращению дублирования усилий и повышению эффективности осуществления Конвенции.

107. Статья 6 о деятельности по повышению информированности общественности также предусматривает, что секретариат Конвенции несет главную ответственность за информирование общественности в связи с Конвенцией и что секретариат ГМ ограничит свою информационную деятельность своими собственными конкретными функциями, предусмотренными в Конвенции и в последующих решениях КС.

108. Мандат, которым наделены оба учреждения в отношении одного и того же вида деятельности, не предусматривающей четкого разграничения, открыл дорогу для многих часто противоречащих друг другу толкований. Из прочтения этих статей возникает стойкое впечатление, что границы могли бы быть определены, если бы мандат и последующие решения, принятые КС, были более конкретными и четкими в определении соответствующих областей компетенции.

109. Прозрачность - предпосылка улучшения сотрудничества и взаимного обмена информацией, и она должна быть автоматической. При взаимодействии по линии МОВ с другими партнерами, как в случае меморандума с ПРООН и ЮНЕП, подписанного ГМ, секретариат должен быть информирован до подписания и знать об условиях заключаемых соглашений, в частности если они считаются относящимися к утвержденному мандату ГМ. Инспекторы выяснили, что секретариат даже не располагает копиями этих соглашений.

110. В ходе оценки инспекторы через постоянный секретариат запросили юридическое заключение Управления по правовым вопросам для уточнения правовой основы и пределов, в которых ГМ уполномочен на подписание соглашений от своего имени без участия постоянного секретариата Конвенции. Соглашение о штаб-квартире с МФСР предусматривает отдельную правосубъектность ГМ, однако она определяется в контексте связи между ГМ и МФСР. Далее было установлено, что некоторые из МОВ, заключенных ГМ, были подписаны не Директором-распорядителем, а Директором по стратегическим программам в качестве исполняющего его обязанности.

111. Инспекторы не нашли каких-либо подтверждений того, что ГМ является в юридическом плане независимым от секретариата, в то время как секретариат является юридическим органом, назначенным для того, чтобы представлять Конвенцию, в частности во всех соглашениях с другими организациями-партнерами, которые связаны с системой Организации Объединенных Наций. Для дальнейшего уточнения этого вопроса и других вопросов, связанных с потенциальным воздействием Конвенции в случае изменения нынешней институциональной структуры, инспекторы запросили юридическое заключение Управления по правовым вопросам Организации Объединенных Наций. К сожалению, к моменту завершения работы над настоящим докладом ответа ОИГ получено не было.

Д. Глобальный механизм и Международный фонд сельскохозяйственного развития

112. МФСР был избран в качестве учреждения, принимающего ГМ, в решении 24/COP.1. МОВ между КС и МФСР¹² определяет порядок подотчетности и подчиненности в рамках соглашения о штаб-квартире. Процедура, в соответствии с которой доклады КС представляются ГМ от имени Председателя МФСР, превратила отношения подчиненности между ГМ и КС в косвенные отношения, поскольку непосредственно ГМ подчиняется МФСР.

113. По мнению Председателя МФСР, связь между МФСР и ГМ основывается на сбалансированном взаимовыгодном обмене между обеими структурами. Он также отметил, что ГМ пользуется административным обслуживанием и логистической поддержкой со стороны МФСР, включая возможность выделения МФСР средств на деятельность ГМ на основе подтвержденных обязательств по взносам, чтобы предотвратить негативное воздействие задержек и/или несвоевременной выплаты взносов. Председатель МФСР отметил синергизмы между миссиями МФСР и ГМ и подчеркнул, что создание ГМ на базе МФСР призвано повысить эффективность деятельности МФСР. Нынешние договоренности не предусматривают того, что какие-либо функции по обеспечению ответственности, контролю или координации в отношении ГМ осуществлялись МФСР, поскольку это прерогатива КС.

114. Помимо главной роли МФСР как принимающего учреждения, дополнительную сложность привнесла компенсация двум другим представившим предложения организациям, Всемирному банку и ПРООН, которым были предоставлены функции в рамках Комитета содействия и места в составе группы по выбору Директора-распорядителя ГМ.

115. Стороны, с которыми были проведены консультации в ходе настоящего анализа, во всех случаях согласились с тем, что КС выделяет большую часть своего ограниченного времени для сложных переговоров по бюджетным предложениям и их последующему распределению между секретариатом и ГМ. Далее подчеркивалось, что в общих интересах - найти конструктивное решение этого хронического институционального диссонанса, ставящего под угрозу эффективность совещания КС в результате отвлечения времени и усилий на контрпродуктивное обсуждение распределения бюджета. Это, более того, привело к заметной утрате интереса со стороны представителей стран к участию в работе совещаний КС, а также привело к сокращению числа участников и их уровня. Изменения в подотчетности и отношениях подчиненности -

¹² ICCD/COP(3)/20/Add.1, решение 10/COP.3.

предварительное условие содействия интеграции административных и бюджетных процессов отчетности по отношению к КС.

116. Между МФСР и ГМ могут быть реализованы дополнительные синергизмы, нацеленные на достижение гораздо более существенного вклада ГМ в процесс мобилизации ресурсов. В соответствии с анализом портфеля МФСР 60-70% его проектов связаны с опустыниванием и/или землепользованием. Имеются также возможности дальнейшего сотрудничества в области финансирования в интересах сельскохозяйственного развития для ГМ. Такой подход мог бы быть выработан с другими партнерами на основе проведения систематических анализов портфелей и выявления проектов, связанных с УЗП, и "горячих точек", в отношении которых ГМ мог бы предоставить поддержку в выявлении и мобилизации ресурсов.

117. Помимо административной и финансовой поддержки, МФСР также предоставляет системы медицинского страхования сотрудников и обеспечивает договоренности о привилегиях и иммунитетах в отношении сотрудников ГМ. МФСР выделяет годичный аванс окладов по должностям, финансируемым из годового бюджета, что позволяет ГМ решать проблему задержки с выплатой распределенных взносов некоторыми Сторонами. Бесплатно выделяются служебные помещения.

118. Что касается взаимодействия между МФСР и ГМ, то следует отметить, что ГМ обратился с просьбой к "Юнисфере"¹³ провести внешнюю оценку стратегических возможностей глобального механизма. Такая оценка, однако, была запрошена после того, как КС дал мандат ОИГ на проведение ею своей оценки, и с этой точки зрения может предвосхитить ее оценки и выводы. Согласно Директору-распределителю ГМ, оценка "Юнисферы" была прервана по просьбе ГМ, для того чтобы новые моменты, в частности касающиеся процесса пополнения и доклада, были дополнительно обсуждены до завершения оценки.

119. В ответах на вопросы обследования, проведенного ОИГ по Интернету в контексте этой оценки, прослеживается исключительно высокая степень консенсуса по вопросу возможностей улучшений в административных вопросах, касающихся нынешних институциональных договоренностей ГМ. Свыше 75% респондентов согласились с тем, что было бы крайне важно улучшить механизмы административного руководства и размещения в принимающей организации, и более 80% считали, что отношения подотчетности и подчиненности должны быть улучшены благодаря изменениям в нынешних формах управления ГМ.

Рекомендация 4:

КС следует вновь рассмотреть нынешние механизмы, регулирующие отношения подотчетности и подчиненности ГМ Конвенции для устранения побочных последствий, которые сдерживают развитие действенного сотрудничества и привели к усиливающемуся процессу отчужденности этого финансового механизма от КС и ее структуры руководства и контроля.

Е. Глобальный механизм и партнерства с другими международными организациями

120. Для ГМ был образован консультативный совет организаций, рассматривающихся в качестве ключевых партнеров по осуществлению им своего мандата. Поэтому члены Комитета содействия¹⁴ должны были играть ключевую роль стратегических партнеров в развитии деятельности ГМ.

¹³ Некоммерческая организация, ставящая задачу прогресса устойчивого развития, базирующаяся в Канаде.

¹⁴ В Комитет содействия входят АБР, Африканский банк развития, Международный центр сельскохозяйственных исследований в засушливых районах, Всемирный банк, ПРООН, ФАО, ВПП, ГЭФ и секретариат КБОООН, а также МФСР.

121. Из ответов, полученных в ходе бесед и интерактивного опроса, сложилось то общее мнение большинства партнеров, что ГМ недостаточно использует их возможности или возможности других партнеров. К ним обращались на разовой основе, при необходимости в рамках индивидуальной стратегии ГМ, однако у очень немногих сложилось впечатление, что они выступают на правах постоянных партнеров, задействуемых в координированных стратегиях. В некоторых случаях уровень партнерства оформляется столь специфическим образом, что официальные представители организации, с которыми были проведены беседы, не были в курсе продолжающегося сотрудничества с ГМ.

122. Инспекторы также отметили, что недостаточно используются возможности взаимодействия с сельскохозяйственными и продовольственными организациями, такими, как ФАО и Всемирная продовольственная программа (ВПП), входящими в состав римского узла организаций системы Организации Объединенных Наций, учреждений и программ, с которыми ГМ, разумеется, мог бы наладить дополнительное партнерство и совместные стратегии по таким взаимосвязанным вопросам, как устойчивое землепользование, включая коренные причины почвенных бедствий и дефицита продовольствия. Это соответствует духу "единства действий Организации Объединенных Наций".

123. Аналогичное мнение высказывали участники обследований, из которых более 70% считали, что ГМ следует укрепить свои партнерства при осуществлении своей работы в духе Парижской декларации.

124. Кроме того, работа в тесной связи с другими организациями прямо указывалась в рамках решения 25/SOP.1 о совместных институциональных мероприятиях в поддержку ГМ, где прямо называлось сотрудничество с ФАО, ГЭФ, ЮНЕП, ВВП, ПРООН, Всемирным банком и региональными организациями.

125. В ходе оценки инспекторы опросили представителей различных организаций, которые были упомянуты в совместной договоренности и также представлены в Комитете содействия, и отметили, что содействие обмену информацией и разработка совместных мероприятий не имеют тех масштабов, которых можно было ожидать от существующих институциональных механизмов, причем даже в тех случаях, когда были подписаны конкретные МОВ.

126. Например, меморандум, подписанный ГМ, ПРООН и ЮНЕП "для согласования соответствующего программирования трех учреждений для достижения синергизмов, выявления совместных и взаимодополняющих мероприятий, уменьшения потенциального параллелизма и максимального увеличения эффективности использования ресурсов в субрегионах и странах, представляющих взаимный интерес" мог дать реальную основу для действенного сотрудничества в этой области с этими организациями в соответствии с процессами общей страновой оценки - Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития (ОСО-РПРООНПР), если бы с секретариатом были проведены предварительные консультации и он был привлечен к такой трехсторонней инициативе.

127. В случае ЮНЕП отсутствие контактов между ГМ и сотрудниками по экологической оценке делает законным вопрос о том, насколько приоритеты ГМ, устанавливаемые в качестве координатора финансирования, достаточно убедительны для заинтересованных сторон и доноров. Подобное уменьшает результативность ГМ в такой области, как углеродные зачеты, где ему следовало бы располагать современной научно-технической, правовой и финансовой базой уменьшения выбросов CO₂ при связывании углерода. Можно задаться вопросом, как такая мелкая структура, как ГМ могла бы разработать свои оперативные рамки, без привлечения экспертного опыта ЮНЕП на основе своего взаимодействия с секретариатом КБОООН.

128. ГМ не обеспечил задействования финансовых ресурсов для основной деятельности по решению проблем опустынивания в контексте регионального сотрудничества по вопросам УЗП

и часто дублировал или упускал связи с существующими крупными инициативами в Азиатско-Тихоокеанском регионе. ГМ следует воспользоваться присутствием других международных организаций, в частности возможностями Экономической и социальной комиссии для Азии и Тихого океана Организации Объединенных Наций по созыву совещаний, а также возможностями организации рабочих совещаний и семинаров по организации инвестиционных программ и проектов.

Г. Структура управления и партнерства: полученные уроки

129. Первоначальный мандат, данный Конвенцией, достаточно широкий для того, чтобы привести к различным толкованиям, вместе с последующими решениями, которые еще более увеличили "серые зоны" в плане соответствующих функций организаций, не дает системы недвусмысленных указаний по четкому распределению задач. Кроме того, возможности, предусмотренные в начальных предложениях, недоиспользуются, как показывают случаи МОВ между ГМ и секретариатом.

130. Инспекторы настаивают, что необходимо запросить уточнения и пересмотреть определение функций и областей компетенции, чтобы уменьшить дублирование, лучше использовать возможности взаимодействия и обеспечить повышение эффективности работы на основе коллективного подхода, базирующегося на дифференцированной специализации и четких указаниях со стороны КС. Свыше 90% участников обследования по Интернету согласились с тем, что необходимо усовершенствовать нынешние методы работы ГМ в целях улучшения определения программы работы и осуществления его деятельности.

Рекомендация 5:

КС следует эффективно руководить ГМ в определении программы работы, не допускающей дублирования и параллелизма с мандатами других организаций или с другими вспомогательными органами или учреждениями Конвенции, чтобы содействовать активизации сотрудничества, координации и эффективности путем привлечения других родственных организаций, в частности членов Комитета содействия.

V. РИО-ДЕ-ЖАНЕЙРСКИЕ КОНВЕНЦИИ: СИНЕРГИЗМЫ И МОБИЛИЗАЦИЯ РЕСУРСОВ

A. Синергизмы между Рио-де-Жанейскими конвенциями

131. Три Рио-де-Жанейрские конвенции не только родились вместе, но и прямо затрагивают взаимосвязанные вопросы, вскрытые благодаря эволюции научных данных с 1992 года. Почти за 20 лет проблемы, которые были приняты лишь на временной основе при их рассмотрении на Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию, получили подтверждение, подкрепив ту оценку, что координированные действия по совместному решению проблем - это выгодный для всех подход как в плане эффективности использования ресурсов, так и в плане эффективности воздействия принимаемых мер.

132. В 2002 году секретариаты трех Рио-де-Жанейрских конвенций создали Совместную группу связи (СГС) с целью развития сотрудничества и усиления взаимодополняемости и синергизмов. Позднее группа была расширена и стала включать Рамсарскую конвенцию о водно-болотных угодьях. СГС - пример нововведений, которых требует решение 17/25 (1993) ЮНЕП "содействовать взаимосвязанной координации функционирования природоохранных конвенций, в том числе их секретариатов, в целях повышения эффективности осуществления этих конвенций".

133. Хотя эта группа продолжает свою деятельность, ее последнее совещание состоялось в контексте недавней семнадцатой сессии Комиссии по устойчивому развитию в Нью-Йорке в мае 2009 года (девятого совещания), по-прежнему остаются возможности значительно большего

повышения нынешнего уровня сотрудничества, в частности в области адаптации и смягчения изменения климата, а также связей с биоразнообразием и опустыниванием. Проведенный по Интернету опрос также показал высокое сходство мнений между респондентами, считавшими необходимым еще больше укрепить сотрудничество на основе имеющихся синергизмов (свыше 70%). Исполнительный секретарь КБООН обратил внимание на необходимость работы, по крайней мере на экспериментальной основе, над совместным осуществлением национальных программ действий (НПД) и национальных программ действий по адаптации (НПДА) в некоторых странах, что продемонстрирует совместные действия Рио-де-Жанейрских конвенций и станет ответом на призыв Сторон к усилению синергизмов, в частности на национальном уровне.

В. Механизмы мобилизации ресурсов Рио-де-Жанейрских конвенций

134. ГЭФ является выделенной институциональной структурой, действующей в качестве централизованного финансового механизма Конвенции о биологическом разнообразии (КБР). Связь между КБР и ГЭФ регламентируется меморандумом о взаимопонимании между Конференцией Сторон КБР и Советом ГЭФ, принятым на КС-3 КБР (решение III/8).

135. ГЭФ ставит цель содействия привлечению финансовых ресурсов для осуществления проектов глобального характера, имеющих экологическую ценность. Как таковой он первоначально не был связан с КБООН в силу расхождений во мнениях по поводу глобального характера опустынивания. Такое расхождение мнений по-прежнему прослеживается в продолжающихся дискуссиях по поводу того, имеет ли опустынивание экологический или же связанный с развитием характер.

136. Вторая ассамблея ГЭФ, состоявшаяся в октябре 2002 года в Пекине, определила деградацию земель, главным образом опустынивание и обезлесение, в качестве важной области ГЭФ в целях поддержки осуществления КБООН на основе ее оперативной программы по устойчивому землепользованию (ОП15). Несмотря на большую потерю времени в процессе осуществления КБООН в результате такой запоздавшей интеграции в ГЭФ, многие страны считают, что ОП15 лишь в малой степени затрагивает проблему опустынивания.

137. Кроме того, открытие этого нового финансового окна для "земельных проблем" привносит еще большую путаницу в критерии возможности подключения к ОП15 в результате смешения тем опустынивания и обезлесения. Если бы определение этого вопроса, охватываемого Конвенцией, было четко задано, такого расширения толкования возможных вопросов, которые должны рассматриваться, не произошло бы.

138. Так, данные, представленные в таблице 4 ниже, подтверждают, что КБООН остается "бедной родственницей" в числе трех конвенций Рио-де-Жанейро. Финансирование, предоставляемое через ГЭФ для биоразнообразия и изменения климата, более чем вдвое превышает финансирование, выделенное за тот же период для деградации земель.

Таблица 4

Поддержка ГЭФ трех конвенций в 2005-2008 годах (в долл. США)

Область деятельности	Сумма проектов	Удержания по проектам	Суммы ГПП ^a	Удержания ГПП
Биоразнообразие	799 592 705	76 333 213	22 115 031	5 000
Изменение климата	799 145 346	77 381 703	22 761 673	73 887
Деградация земель	355 915 844	35 361 528	13 601 041	69 000

Источник: секретариат ГЭФ, май 2009 года

^a Грант на подготовку проектов.

139. Из этих данных ясно следует, что, хотя ГЭФ является финансовым механизмом КБОООН, он не предоставляет такой же поддержки в осуществлении проектов деградации земель, что и в случае биоразнообразия и изменения климата.

140. ОП15 открыта для деградации земель и поэтому может также охватывать обезлесение и влажные районы помимо опустынивания и засушливых районов. По-видимому, такое широкое определение окна финансирования, открытого для КБОООН, способствовало концептуальным дискуссиям по поводу сферы действия и охвата Конвенции.

Другие финансовые механизмы Рио-де-Жанейрских конвенций

141. РКИКООН создала новые финансовые механизмы для выполнения задач Конвенции, главным образом с привлечением рыночных методов. В частности, механизм чистого развития позволил значительно расширить ресурсы, имеющиеся для достижения целей РКИКООН. Были созданы и другие фонды, в частности Фонд адаптации, с помощью которого, как ожидается, будут привлечены значительные ресурсы.

142. С другой стороны, КБО не было создано конкретных механизмов для привлечения внебюджетных средств. Тем не менее за 2008 год им было получено 13 млн. долл. США в виде добровольных взносов, главным образом от двусторонних доноров.

143. Как ГМ, так и секретариат КБОООН отдельно обращались к РКИКООН в целях изучения возможностей увязки вопросов на основе той четкой роли, которую землепользование играет в адаптации. Вместе с тем условия такого взаимодействия еще четко не определены, и несоординированное обращение ГМ и секретариата не способствует развитию этого процесса.

144. Кроме того, необходимо и далее развивать сотрудничество с Форумом по лесам Организации Объединенных Наций, поскольку им создаются финансовые инструменты, тесно связанные с проблемами землепользования.

145. Разумеется, синергизмы между различными природоохранными конвенциями открывают возможности эффективной разработки стратегий выявления и задействования новых источников финансирования или ресурсов для осуществления КБОООН.

146. Последнее совещание СКС рассмотрело два пути активизации достижения совместных показателей и целей для содействия унифицированному представлению докладов о совместном осуществлении. Определение совместно согласованных инструментов для рассмотрения областей четких синергизмов способствовало бы осуществлению комплексных стратегий достижения целей по трем различным конвенциям, одновременно повышая эффективность и действенность управления ресурсами. Вместе с тем такая более активная координация должна быть одобрена тремя директивными органами конвенций, состав участников которых не всегда совпадает.

С. Роль Глобального механизма по обеспечению синергизма между Рио-де-Жанейрскими конвенциями

147. Чтобы усилить совместные программы между Рио-де-Жанейрскими конвенциями по деградации земель, изменению климата и биоразнообразию, можно было бы использовать сравнительное преимущество ГМ. Кроме того, КБОООН предусматривает в своей статье 8 о связи с другими конвенциями, что "Стороны поощряют проведение совместных программ, особенно в областях научных исследований, подготовки кадров, систематического наблюдения и обмена информацией в той мере, в какой такая деятельность может способствовать достижению целей соответствующих соглашений".

VI. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ВАРИАНТЫ УКРЕПЛЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОГО ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ КОНВЕНЦИИ И ПОСЛЕДСТВИЯ ДЛЯ ГЛОБАЛЬНОГО МЕХАНИЗМА

А. Элементы эффективного осуществления Конвенции

148. В результате этой оценки инспекторы считают, что в целях приведения роли ГМ в соответствие с требованиями Конвенции согласно мандату КС необходимо предпринять шаги, ведущие к повышению прозрачности, более четкой подчиненности и подотчетности, а также усилению координации и сотрудничества с другими учреждениями и вспомогательными органами Конвенции для содействия ее успешному осуществлению.

149. Различные заинтересованные стороны позитивно оценили деятельность, проведенную ГМ. Однако высказывались также критические замечания по поводу низкого уровня консультаций при обращении за указаниями со стороны КС. ГМ, по-видимому, определяет свою стратегию и программы работы самостоятельно, устанавливая разовые и специальные связи с группами Сторон, тем самым способствуя укоренению того мнения, что участники Конвенции раскололись на две антагонистические группы. Такой подход пагубен для Конвенции и не способствует стратегическому и целенаправленному пропагандированию КБОООН в международной повестке дня.

150. В соответствии с процедурами подотчетности, предусмотренными в МОВ между КС и МФСР, а также широким определением мандата, предусмотренного КС, взаимодействие ГМ с руководящими органами Конвенции основывается скорее на отчетности постфактом, чем на заблаговременной координации и консультациях. В долгосрочном плане протокол об осуществлении, предложенный на рассмотрение КС, мог бы предусматривать четкие процедуры и задавать ясные рамки осуществления при четко поставленных задачах для различных учреждений и вспомогательных органов Конвенции.

151. Самостоятельность ГМ, а также организация его отношений подчиненности через МФСР постепенно способствовали ослаблению его прямых связей с КС, ведя к институциональному отчуждению ГМ от процесса Конвенции. Давая максимально расширительное толкование расплывчатых мандатов, предусмотренных КС, ГМ достиг того уровня независимости и принятия решений, который постепенно вышел за рамки того, что должно было предусматриваться в Соглашении о штаб-квартире, имеющем чисто административный характер, когда оно было утверждено Сторонами. Такая отдельная административная субъектность постепенно расширила разрыв в контакте и координации по существенным вопросам с другими органами и учреждениями Конвенции, в частности с секретариатом.

152. Необходимо навести мосты и поддерживать их благодаря усилению институционального управления на основе структуры, которая будет зависеть не от доброй воли к сотрудничеству, а в недвусмысленных терминах определяется в плане разграничения функций и процедур координации. Такого рода система должна дополняться далее эффективными системами контроля и обеспечения соблюдения. Проведенное обследование показало, что свыше 50% респондентов оценили как "низкий" или "крайне низкий" уровень контакта и формы рабочего взаимодействия между ГМ и секретариатом при нынешней структуре.

153. Как уже рекомендовалось в предыдущем докладе ОИГ и впоследствии было одобрено Стратегией, систематическое принятие программ работы ОРУ представляет собой необходимый инструмент уточнения ответственности и результатов между различными учреждениями и органами Конвенции, которые должны сочетаться с дальнейшим уточнением "серых зон", в которых происходит дублирование функций.

154. Разработка совместных программ работы (СПР) для обеспечения координации и сотрудничества между постоянным секретариатом и ГМ была запрошена КС (решение 3/СОР.8) в качестве средства обеспечения действенного осуществления Стратегии. Инспекторы отмечают, что, хотя двухлетний период 2008-2009 годов близится к завершению, СПР за этот период еще не завершена и уже не сможет стать эффективным инструментом планирования и координации. Предпринимаются усилия по выработке СПР на 2010-2011 годы, однако пока что предварительные варианты проекта сметы подготавливаются отдельно для двух органов вместо заблаговременной разработки совместных программ работы, из которых позднее можно было бы вывести их соответствующие отдельные программы работы. Время, затраченное на подготовку СПР на 2008-2009 годы и на последующий период, а также многочисленные расхождения во мнениях, выражавшиеся в ходе процесса консультаций в рамках специально созданной целевой группы и вплоть до уровня руководства, обнажает структурную дисфункцию. Пока неясно, смогут ли обе структуры послужить для КС комплексным инструментом оказания ей помощи в осуществлении руководства и административного управления по всему комплексу консультативной помощи и содействия в создании потенциала, оказываемых органами КБОООН целостным образом. В следующий двухгодичный период предстоит достичь значительного прогресса в СПР, если есть готовность превратить его в эффективный инструмент, включающий элемент взаимодополняемости и координации в качестве принципиальных условий эффективного и целостного осуществления стратегии.

155. Кроме того, постоянный секретариат и ГМ не имеют общей стратегии мобилизации средств. ГМ считает, что ответственность за обеспечение надлежащего финансирования основного бюджета, а также Фонда участия и Дополнительного фонда КБОООН является прерогативой Исполнительного секретаря Конвенции. В своем последнем докладе о ревизии (март 2009 года) Управление служб внутреннего надзора (УСВН) Организации Объединенных Наций рекомендовало секретариату выработать документально оформленную стратегию мобилизации средств для финансирования этих фондов.

156. Кроме того, подчеркивалась насущная необходимость выработки секретариатом в консультации с ГМ общей стратегии мобилизации ресурсов для оказания содействия в осуществлении деятельности, дополнительной по отношению к деятельности ГМ. **Инспекторы считают, что следует выработать единую стратегию привлечения средств для удовлетворения как нужд затрагиваемых сторон, так и внутренних требований учреждений и вспомогательных органов Конвенции.** Обследование также показало, что свыше 85% респондентов считают, что изменения в административных и нынешних рабочих механизмах должны в первоочередном порядке затрагивать финансовые и бюджетные вопросы.

157. То, что ГМ следует административным правилам и процедурам МФСР в вопросах административного управления и использования ресурсов, а также в вопросах ответственности и правосубъектности, не способствует укреплению совместной отчетности или усилению совместной программы работы.

158. Председатель МФСР отметил, что оба сценария, 1 и 2, описанные в главе VI, раздел В ниже, были приняты МФСР к сведению. Однако он подчеркнул, что если КС решит принять сценарий "статус-кво", то ей следует выработать конкретный механизм обеспечения подотчетности и контроля за ГМ и координации с другими структурами, в частности с постоянным секретариатом. Поскольку ГМ как таковой является независимым учреждением, МФСР не планирует принять на себя каких-либо подобных дополнительных функций. По мнению Председателя, размещение ГМ на базе штаб-квартиры МФСР не обязательно связано с осуществлением каких-либо из сценариев, либо "статус-кво", либо "слияние с секретариатом", с учетом того, что слияние может быть осуществлено при физическом перебазировании ГМ или без такового. Тем самым МФСР открыт для обсуждения нынешних условий размещения, при условии что даже в случае институционального слияния перемещение ГМ не будет необходимым.

В. Альтернативные сценарии усиления координации и эффективности осуществления Конвенции

1. Обоснование институциональных договоренностей

159. В целях оказания содействия КС инспекторы рассмотрели структурные узкие места нынешней управленческой структуры Конвенции в том, что касается ГМ и его конкретной практической пользы, а также представили возможные направления совершенствования его функционирования с учетом синергизмов с другими органами КБОООН. В этой связи инспекторы продумали три сценария институциональных договоренностей для их представления на рассмотрение КС. В этих различных сценариях аргументы за и против представлены в свете мандата, предоставленного Конвенцией и, в последнее время, Стратегией.

160. Перспективы, намеченные в Стратегии, еще должны сопровождаться подробными руководящими указаниями по осуществлению и сочленению между учреждениями и вспомогательными органами Конвенции. Должно также иметься средство действенного контроля и оценки прогресса и результативности ее осуществления.

161. Некоторые Стороны высказали мнение, что после создания ГЭФ в качестве финансового механизма КБОООН упразднение Глобального механизма не будет иметь отрицательных последствий для Конвенции. Те же Стороны далее утверждали, что, наоборот, такой сценарий способствовал бы устранению нынешних проявлений неэффективности и помог бы формированию целостного лица Конвенции.

162. Такого рода радикальный сценарий, очевидно устранив все проблемы, возникшие в плане дублирования и недостатка координации, не оценил бы должным образом долгосрочную траекторию наращивания опыта и знаний, на которую вышел ГМ, и в еще меньшей степени – его активизировавшиеся усилия по мобилизации средств в последние годы.

163. Поэтому, хотя КС могла бы пожелать обсудить такой сценарий, который отражает мнения значительного числа Сторон и других соответствующих заинтересованных субъектов, инспекторы считают, что такого рода вариант не позволит реализовать преимущества этого единственного в своем роде инструмента и извлечь пользу из опыта, накопленного за последние годы.

2. Сценарий 1: улучшение при статус-кво

164. Следует напомнить, что КС решила, что институциональные договоренности ГМ с МФСР следует оставить в прежнем виде. С другой стороны, КС выразила заинтересованность в контроле за эффективностью и конкретной практической пользой институциональных договоренностей ГМ с МФСР в соответствии с рекомендациями ОИГ¹⁵. С этой точки зрения вариант "статус-кво", изложенный ниже, соответствовал бы решению КС. Его преимущество заключается в очевидной простоте, что предполагает отсутствие каких-либо структурных изменений. Инспекторы предложили ряд усовершенствований в управленческой структуре и структуре руководства ГМ в рамках существующей организационной схемы. Его недостаток, однако, связан с тем, что такого рода вариант не полностью затрагивал бы дилемму "двухголовой" структуры – разъединенности ГМ и постоянного секретариата. Эта дилемма выглядит наиболее серьезной в плане риска дублирования консультативных услуг, оказываемых Сторонам, участия в механизмах сотрудничества на региональном и национальном уровне (поддержка составления НПД) и групп стран с привлечением центров региональной координации и КБОООН/региональных комиссий. Кроме того, потребовалось бы преодолеть нестыковки путей взаимодействия обеих структур со многими финансирующими механизмами, имеющимися в области засух и деградации земель, а также биоразнообразия и

¹⁵ ICCD/COP(8)/16/Add.1, решение 3/COP.8, приложение, пункт 18 a) i) и ii).

адаптации к изменению климата. Успех такого варианта требует более тесных взаимных контактов и связи и зависит от более четкого распределения работы, принимающего во внимание соответствующие ресурсы, потенциал и сравнительные преимущества.

165. Поддержание статус-кво не должно достигаться ценой отказа от решения серьезных проблем, выявленных в ходе оценки. При нынешней организационной структуре необходимо принять строгие меры по обеспечению долгосрочных решений по следующим аспектам:

- a) дублирование и параллелизм мандатов и деятельности в рамках Конвенции;
- b) поощрение взаимодополняемости, синергизмов и совместных программ работы ОРУ;
- c) усиление координации и сотрудничества;
- d) определение четкого разделения труда;
- e) дублирование и параллелизм мандатов с другими НПО, в частности с учреждениями, исполнительными и другими финансовыми механизмами;
- f) поощрение синергизма с другими МПС и укрепление партнерств с НПО и ОГО;
- g) уточнение отношений подчиненности по отношению к КС (при уделении особого внимания необходимости устранения косвенных отношений подчиненности);
- h) уточнение системы подотчетности;
- i) обеспечение долгосрочной финансовой предсказуемости.

166. Следует отметить, что, хотя эти проблемы уже долгое время известны КС, бессистемные меры реагирования, принимавшиеся без какой-либо целенаправленной и комплексной основы, оказались неудовлетворительными и малорезультативными. Вероятно, реальный путь заключался бы в усилении понимания роли и методологий ГМ путем четкой разработки ее ориентированной на результаты программы работы и круга имеющихся услуг. С другой стороны, Бюро КС и сама КС никогда не осуществляли руководства всеми ресурсами, используемыми ГМ, и им еще предстоит наладить руководство всеми внебюджетными взносами в рамках КБОООН. КС следует принять на основе совместных предложений ГМ и постоянного секретариата: а) стратегический общий план мер воздействия ГМ с учетом нормативных консультативных услуг, предоставляемых постоянным секретариатом; б) бюджет по программам и административный бюджет, охватывающий как основные, так и внебюджетные ресурсы, включая меры воздействия на местном уровне.

167. Кроме того, КС следует выделить особый этап заседаний для рассмотрения указанных выше вопросов в целях более действенного формирования политики и повышения предсказуемости ресурсов для деятельности ГМ.

3. Сценарий 2: институциональное слияние постоянного секретариата и Глобального механизма

168. Слияние Глобального механизма и секретариата КБОООН - это сценарий, который получил значительную поддержку среди Сторон и соответствующих партнеров, как об этом можно судить по результатам опроса, проведенного Инспекторами, в качестве пути рационализации взаимодействия и сотрудничества между вспомогательными органами при содействии активизации сотрудничества, координации и выработки единственной в своем роде программы работы, упрощении и уточнении

отношений подчиненности и подотчетности, а также содействию эффективности и действенности путем рационализации использования ресурсов и недопущения дублирования.

169. Такое слияние предлагается в рамках общей институциональной схемы, при которой функции, в настоящее время порученные ГМ и секретариату, были бы сохранены, а взаимная поддержка между различными отделами такого единого секретариата была бы четко определена и разграничена для недопущения неясностей. Разделение труда следует возложить на три разных области, касающиеся, соответственно, администрации и логистики, исследований и пропаганды, а также мобилизации ресурсов. Такие подразделения были бы оперативными и обеспечивали бы функциональную поддержку КНТ и КРОК, соответствующая роль которых нуждается в укреплении в направлении усиления научной оценки и совершенствования политических рекомендаций.

Отдел исследований, науки, технологических инноваций и пропаганды

170. Отдел исследований, науки, технологических инноваций и пропаганды рассматривал бы ключевые проблемы науки и техники в целях развития систем раннего предупреждения и выявления приоритетов, относящихся к сердцевине мандата Конвенции. Он также вносил бы вклад в непрерывное обновление быстро эволюционирующей базы знаний в поддержку работы КНТ либо по просьбе, либо на основе своих выводов.

171. Под руководством КНТ он работал бы над ведением современных перечней баз данных и научных сетей, занимающихся вопросами деградации земель и опустынивания, а также укрепил бы работу с исследовательскими подразделениями других родственных конвенций в целях поощрения синергизмов при разработке совместных стратегий на основе связей между различными проблемами, такими как изменение климата и биоразнообразия.

172. Он устанавливал бы контакты между научным сообществом и КНТ при подготовке будущих научных конференций и взаимодействовал бы с отделом мобилизации ресурсов в целях обеспечения финансирования для деятельности КНТ.

173. Исследовательская и техническая работа, проделанная этим отделом, использовалась бы в работе КНТ и КРОК при бесперебойном взаимном взаимодействии. Он далее взял бы на себя функции раннего предупреждения по наиболее важным вопросам Конвенции.

Отдел мобилизации ресурсов

174. Отдел мобилизации ресурсов принял бы на себя основной мандат ГМ, как тот был определен Конвенцией, по выявлению, мобилизации и направлению ресурсов для оказания помощи затрагиваемым соответствующим Сторонам. К нему перешли бы другие функции, связанные с функционированием Конвенции, ее секретариата и вспомогательных органов, что должно обеспечить предсказуемую стратегию мобилизации ресурсов в поддержку эффективной, комплексной и финансово предсказуемой программы работы.

175. С образованием единого механизма мобилизации ресурсов как части секретариата ряд проблем, выявленных в ходе оценки, отпали бы, в частности путаница с определением соответствующей контактной структуры для направления просьб о финансировании технической помощи. Он содействовал бы укреплению стратегии привлечения средств и совершенствованию бюджетного процесса КС на основе представления сводного предложения, что устранило бы мнение о соперничестве между двумя антагонистическими органами, тем самым сняв проблему двойственности.

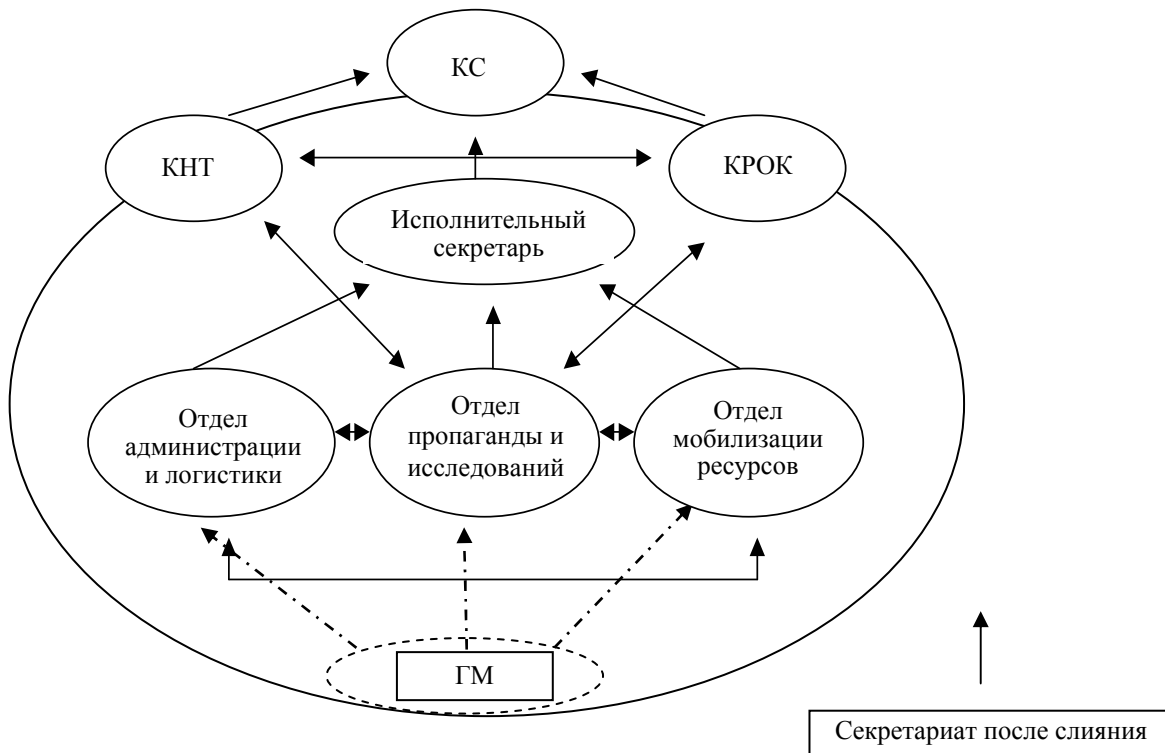
Отдел администрации и логистики

176. Отдел администрации и логистики занимался бы функциями административного руководства осуществлением Конвенции, включая руководство проведением конференций и планирование, а также логистическую поддержку в соответствии с обычными стандартами Организации Объединенных Наций.

177. Как таковой он обеспечивал бы надежное разделение функций в ключевой области мандата секретариата и способствовал бы совершенствованию и активизации оказания услуг для Сторон.

178. Три отдела подчинялись бы КС через Исполнительного секретаря при прямых отношениях подотчетности и подчиненности, что тем самым устранило бы ключевую проблему, выявленную в ходе оценки: двойное руководство одной Конвенцией. В результате такая структура выглядела бы так, как это показано на диаграмме ниже:

Слияние секретариата КБОООН и Глобального механизма (сценарий 2)



179. На практике институциональное слияние может быть реализовано в различных формах, включая перебазирование ГМ или отсутствие такового. Формы институциональной реформы выходят за рамки настоящей оценки, поскольку при оценке деятельности той или иной организации ОИГ не выносит рекомендации на уровне микроуправления. Должна быть достигнута цель институциональной согласованности для повышения отдачи от Конвенции на основе обеспечения эффективной координации ее структур и вспомогательных органов.

180. Вне зависимости от того, произойдет ли слияние на чисто организационном уровне или же оно будет включать перебазирование, окончательный результат, по мнению инспекторов, приведет к повышению внутренней согласованности определения и оказания услуг Сторонам в результате создания объединенного секретариата.

181. Ожидаемый окончательный результат процесса слияния должен привести к повышению внутренней согласованности при разработке и комплексном оказании услуг секретариата. Важно отметить, что ГМ не был бы просто перенесен и переименован как отдел мобилизации ресурсов, а сотрудники секретариата и ГМ получили бы новые назначения в различные отделы в соответствии с их опытом и функциями. Отдел осуществлял бы функции, в настоящее время порученные ГМ, из которых предусмотренные мандатом функции были бы сохранены и обеспечены при любом слиянии.

182. Экономия достигалась бы благодаря тому, что при его нынешней структуре лишь примерно треть сотрудников ГМ непосредственно занимается мобилизацией ресурсов. Повышение эффективности достигалось бы путем объединения двух административных механизмов и процедур, которые были подчинены единому руководству и были бы подотчетны КС непосредственно в отсутствие каких-либо промежуточных звеньев.

183. Этот сценарий предусматривает назначение одного Исполнительного секретаря и начальника отдела мобилизации ресурсов в соответствии с нынешними процедурами на максимум два трехлетних срока полномочий подряд, однако с соблюдением золотого правила региональной ротации в обоих случаях.

184. Инспекторы считают, что слияние позволило бы решить ключевые проблемы, выявленные в ходе оценки, путем внесения следующих изменений:

- a) уточнение мандатов и четкое определение компетенции;
- b) единое руководство Конвенцией;
- c) уточнение системы подчиненности и подотчетности;
- d) введение четкой системы сотрудничества и координации;
- e) институциональная основа объединенной программы работы ОРУ;
- f) обеспечение согласованной, долгосрочной и предсказуемой стратегии привлечения средств для Конвенции;
- g) недопущение функционального дублирования и параллелизма и получение значительной экономии ресурсов;
- h) укрепление научных и политических консультативных органов Конвенции и внесение вклада в более четкое позиционирование Конвенции в международной повестке дня.

185. Все эти элементы, безусловно, затрагивали бы более общие проблемы, возникшие при нынешней структуре Конвенции. Однако все еще необходимо обсудить, будет ли Конвенция пользоваться тем же объемом основных и административных результатов, предоставляемых нынешними институциональными механизмами ГМ.

Сценарий 3: Преобразование глобального механизма в фонд опустынивания и деградации земель

186. Вопрос о том, является ли ГМ фондом или же он не является им, стоял еще при самом его создании, когда в последний момент после непростых переговоров был достигнут компромисс, сердцевину которого составляет именно вопрос предоставления или непредоставления Конвенции доступа к финансированию. Поскольку доступ к финансированию предоставлен не был, появился ГМ.

187. С тех пор идея фонда, созданного для удовлетворения потребностей в связи с Конвенцией, не была полностью оставлена, а некоторые Стороны по-прежнему поддерживают ее. То, что доступ к ГЭФ в недостаточной степени удовлетворяет потребности Конвенции, также служит аргументом в поддержку этого варианта. Необходимо иметь в виду, что без своих собственных ресурсов ГМ будет иметь ограниченные возможности поддержания своей роли организатора финансирования в долгосрочном плане.

188. В соответствии с решением, предусмотренном в Стратегии, ГЭФ принимает меры по расширению своей поддержки Конвенции. Он работает в тесном сотрудничестве с секретариатом КБООН в целях наращивания сотрудничества и содействия дальнейшему финансированию по вопросам, составляющим основное содержание мандата КБООН. ГЭФ сократил проектный цикл с 66 до 22 месяцев и в настоящее время продолжает ускорять процедуры на основе развития программного подхода, повысив потолок финансирования средних проектов с 1 млн. долл. США до 3 млн. долл. США. В ответ на просьбы КС КБООН участвует в деятельности технической рабочей группы по пополнению ГЭФ-5, которая будет увязана со Стратегией.

189. Несмотря на эволюционирующую роль ГЭФ, некоторые Стороны считают, что необходимо создать фонд опустынивания при тесной увязке с нынешним процессом создания механизмов финансирования в рамках родственных конвенций. Взаимодействие в создании совместного фонда, который затрагивал бы синергизм между родственными конвенциями, мог бы представлять собой вариант, который соответствовал бы подходу "единство действий".

190. Преимущества такого сценария заключались бы в четкости функционирования и мандата ГМ, который соответствовал бы стандартным правилам фонда, располагающего не только первоначальным финансированием, но и критической массой ресурсов, позволяющей оказывать воздействие и составлять среднесрочные и долгосрочные инвестиционные пакеты.

191. Став фондом, ГМ перерос бы из посредника - финансирующего механизма, став финансовым механизмом, имеющим возможности получения и распределения средств в поддержку целей Конвенции. Вне зависимости от того, станет ли ГМ фондом или не станет им, обсуждение тем не менее вернется к началу первых лет, в то время как не имеется признаков изменений в позициях по этому неконсенсусному вопросу.

192. В тот момент, когда сообщество доноров стремится к рационализации архитектуры помощи и технического содействия, создание нового фонда по опустыниванию, возможно, будет трудно обосновать, тем более в плане дублирования имеющихся фондов, таких, как ГЭФ. Поддержка со стороны ГЭФ могла бы быть укреплена путем активизации сотрудничества, которое было недостаточным при нынешнем управлении ГМ. Если бы взаимодействие было более позитивным и характеризовавшимся взаимодействием и взаимными консультациями, соответствующая отдача, возможно, дала бы более высокие результаты для Сторон.

Рекомендация 6:

КС предлагается рассмотреть институциональные механизмы, описанные в сценариях 1 и 2 выше, и принять долгосрочное решение по этому вопросу в ходе КС-9.

Приложение

**СОПОСТАВЛЕНИЕ МАНДАТОВ СЕКРЕТАРИАТА КОНВЕНЦИИ ОРГАНИЗАЦИИ
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПО БОРЬБЕ С ОПУСТЫНИВАНИЕМ И ГЛОБАЛЬНОГО
МЕХАНИЗМА В СООТВЕТСТВИИ С ПОЛОЖЕНИЯМИ КОНВЕНЦИИ**

Секретариат КБОООН (статья 23, пункт 2)	Глобальный механизм (статья 21, пункты 4 и 5)
а) организует сессии Конференции Сторон и ее вспомогательных органов , учреждаемых в соответствии с Конвенцией, и предоставляет им необходимые услуги;	Глобальный механизм создается для содействия мерам, ведущим к мобилизации и направлению существенных финансовых ресурсов, включая передачу технологии на безвозмездной основе и/или льготных и других условиях затрагиваемым развивающимся странам-Сторонам. Этот глобальный механизм функционирует под руководством и управлением Конференции Сторон и отчитывается перед ней.
б) обеспечивает компиляцию и передачу представленных ему докладов;	Конференция Сторон определяет на своей первой очередной сессии организацию, к которой относится Глобальный механизм. Конференция Сторон и организация, определенная ею, согласуют порядок деятельности Глобального механизма для обеспечения, в частности, того, чтобы этот Механизм:
с) способствует оказанию помощи затрагиваемым развивающимся странам - Сторонам Конвенции , особенно в Африке, по их просьбе в компиляции и передаче информации , требуемой в соответствии с Конвенцией;	а) проводил выявление и осуществлял учет соответствующих двусторонних и многосторонних программ сотрудничества, которые имеются в наличии для осуществления Конвенции;
д) координирует свою деятельность с секретариатами других соответствующих международных органов и конвенций;	
е) заключает под руководством Конференции Сторон такие административные и договорные соглашения , которые могут потребоваться для эффективного выполнения им своих функций;	с) предоставлял заинтересованным Сторонам и соответствующим межправительственным и неправительственным организациям информацию об имеющихся источниках средств и структурах финансирования в целях содействия координации между ними; а также
ф) готовит доклады о выполнении им своих функций в соответствии с настоящей Конвенцией и представляет их Конференции Сторон;	д) представлял Конференции Сторон, начиная с ее второй очередной сессии, доклады о своей деятельности.
г) выполняет такие другие секретариатские функции , которые могут быть определены Конференцией Сторон.	
