



**Программа Организации
Объединенных Наций по
окружающей среде**

Distr.
GENERAL

UNEP/GCSS.VII/4/Add.1
4 December 2001

RUSSIAN
Original: ENGLISH

Седьмая специальная сессия
Картахена, Колумбия, 13-15 февраля 2002 года
Пункт 6 предварительной повестки дня*

ГЛОБАЛЬНЫЙ ФОРУМ ПО ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЕ НА УРОВНЕ МИНИСТРОВ
ДОКЛАД О ВЫПОЛНЕНИИ РЕШЕНИЙ, ПРИНЯТЫХ НА ДВАДЦАТЬ ПЕРВОЙ СЕССИИ
СОВЕТА УПРАВЛЯЮЩИХ/ГЛОБАЛЬНОГО ФОРУМА ПО ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЕ

Доклад Директора-исполнителя

Добавление

Проект стратегии расширения и участия гражданского общества в работе
Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде

Записка Директора-исполнителя

В приложении к настоящей записке содержится проект стратегии расширения участия гражданского общества в работе Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде. Данный проект стратегии подготовлен в соответствии с решением 21/19 Совета управляющих и представлен Совету на рассмотрение.

* UNEP/GCSS.VII/1.

K0100475 241201 241201

ПРОЕКТ СТРАТЕГИИ РАСШИРЕНИЯ УЧАСТИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА
В РАБОТЕ ПРОГРАММЫ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ
ПО ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЕ

I. ОБЗОР УЧАСТИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В РАБОТЕ
ПРОГРАММЫ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ
ПО ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЕ

A. Цель

1. Цель настоящей стратегии заключается в расширении участия гражданского общества в работе ЮНЕП. Просьба о разработке такой стратегии содержалась в решении 21/19 Совета управляющих. Учитывая продолжающееся укрепление партнерства и сотрудничества с гражданским обществом, необходимо провести обзор отношений между ЮНЕП и гражданским обществом, для того чтобы поддерживать надлежащие эффективные рамки, определяющие его взаимодействие с ЮНЕП, и при этом не размывать директивную роль правительств. В настоящей стратегии будет содержаться обзор участия гражданского общества в работе ЮНЕП, будут рассматриваться сильные и слабые стороны их взаимодействия, а также будут предложены рекомендации, касающиеся дальнейших действий по расширению участия гражданского общества в работе ЮНЕП.

B. Обзор

2. Участие заинтересованных представителей основных групп в работе ЮНЕП имеет важное значение по многим причинам. Во-первых, внешние заинтересованные стороны имеют целый ряд различных перспектив, которые должны приниматься во внимание с целью укрепления долгосрочной, опирающейся на широкую основу поддержки деятельности ЮНЕП. Во-вторых, привлечение широкого круга заинтересованных сторон, включая гражданское общество и частный сектор, к решению природоохранных проблем расширяет досягаемость и воздействие стратегий далеко за пределы тех возможностей, которыми располагает ЮНЕП в силу ограниченности ее финансовых и людских ресурсов. В-третьих, активное участие заинтересованных сторон может компенсировать ограниченное оперативное присутствие ЮНЕП на национальном уровне, где как раз и необходимо решать многие природоохранные проблемы и где присутствуют многие из партнеров по осуществлению ее программы.

3. В последние годы ощущается растущая потребность реагировать на изменения характера и ролей, которые присущи гражданскому обществу, особенно в период после Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию в 1992 году. Всемирная встреча на высшем уровне по устойчивому развитию, которая должна состояться в 2002 году, станет еще одной вехой в формировании эффективного управления международной природоохранной деятельностью, поэтому весьма важно, чтобы ЮНЕП провела обзор и активизировала свои возможности взаимодействия с гражданским обществом.

4. В ходе своей двадцать первой сессии в феврале 2001 года Совет управляющих в своем решении 21/19 призвал к проведению такого обзора. В соответствии с этим решением Директор-исполнитель провел необходимые консультации на глобальном и региональном уровнях. Весьма полезными для него стали также мнения, прогнозы и ориентиры, высказанные Комитетом постоянных представителей, который активно выступает в поддержку данного процесса. Подготовленный Директором-исполнителем доклад, а также обсуждение его содержания на заседаниях Комитета постоянных представителей в ноябре 2001 года заложили основу для разработки настоящего документа по стратегии, в котором главное внимание уделено вопросам, непосредственно связанным с взаимоотношениями между гражданским обществом и руководящими механизмами ЮНЕП. В данном проекте стратегии учтены также рекомендации, касающиеся осуществления программы, оперативных структур и пропагандистской работы, которые относятся к сфере непосредственной ответственности Директора-исполнителя.

С. Справочная информация об истории взаимодействия ЮНЕП с гражданским обществом, частным сектором и другими основными группами

5. Гражданское общество зарекомендовало себя как ответственный и инициативный участник решения глобальных природоохранных вопросов. Концепция участия основных групп была одобрена в Повестке дня на XXI век. В настоящее время главная задача ЮНЕП заключается в обеспечении того, чтобы взаимодействие с гражданским обществом отвечало новым реалиям.

6. Ниже приводятся основные вехи в истории взаимоотношений ЮНЕП с гражданским обществом:

- 1972 год - принятие резолюции 2997 (XXVII) Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций, призывающей к созданию ЮНЕП;
- 1973 год - создание в ЮНЕП отдела по делам неправительственных организаций;
- 1988 год - создание Консультативного совета по делам молодежи;
- 1995 год - принятие резолюции 18/4 Совета управляющих, призывающей к разработке политических рамок и надлежащих механизмов для работы с гражданским обществом, частным сектором и другими основными группами;
- 1996 год - опубликование политического заявления, касающегося участия неправительственных организаций в деятельности ЮНЕП; в руководство по осуществлению проектов ЮНЕП включен раздел, посвященный неправительственным организациям;
- 2000 год - создание Сектора по делам гражданского общества и НПО;
- 2000 год - заключение "Глобального договора" Генерального секретаря с частным сектором, ключевым партнером в рамках которого является ЮНЕП;
- 2000 год - принятие Мальмёнской декларации, признание значимости гражданского общества наряду с правительствами и частным сектором;
- 2001 год - принятие решения 21/19 Совета управляющих, содержащего просьбу к Директору-исполнителю о представлении проекта стратегии по активному привлечению гражданского общества, частного сектора и других основных групп к работе ЮНЕП Совету управляющих на его седьмой специальной сессии.

II. СИЛЬНЫЕ И СЛАБЫЕ СТОРОНЫ И ЗАДАЧИ

7. У широкой общественности, и в частности у гражданского общества, существует положительное мнение о ЮНЕП. Решение 21/19 Совета управляющих служит надежной основой и предоставляет уникальную возможность для дальнейшего расширения связей ЮНЕП с гражданским обществом. Это, в свою очередь, позволит обеспечить общественную совокупность, с которой ЮНЕП может ассоциироваться, используя силу поддержки организаций гражданского общества в интересах активизации эффективной природоохранной политики и деятельности. Конкретные примеры сильных и слабых сторон, касающихся политических областей, программы, организационных аспектов, пропагандистской работы, консультаций и финансирования, рассмотрены в процессе консультаций и доведены до сведения Комитета постоянных представителей.

A. Задачи

8. Главной задачей ЮНЕП является осуществление роли мирового лидера в разработке политики и реализации стратегических основ деятельности, строящихся на базе принципов консенсуса, собственности заинтересованных сторон и совместного партнерства в осуществлении

деятельности. Эта задача должна найти свое отражение в стратегии и политике в отношении участия гражданского общества.

9. Второй задачей стратегии является обеспечение того, чтобы принятая к исполнению ЮНЕП стратегия была приемлема также и для партнеров по гражданскому обществу. Для решения этой задачи необходимо провести консультации по существу вопросов с заинтересованными сторонами, в ходе которых просить их высказать свою позицию относительно пути продвижения вперед.

10. Следует учесть уроки реакции групп гражданского общества на недавние международные совещания по самым разным вопросам, от торговли и задолженности до нищеты в развивающемся мире. Решение данной задачи связано с созданием механизма, способствующего участию групп гражданского общества в международном диалоге.

III. СТРАТЕГИЯ РАСШИРЕНИЯ УЧАСТИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В РАБОТЕ ЮНЕП

А. Политика

11. Основная потребность в области разработки политики состоит в достижении гораздо большей эффективности механизмов, обеспечивающих высокий уровень вклада гражданского общества в процессы разработки политики ЮНЕП. Такой механизм сможет гарантировать, чтобы голос гражданского общества был услышан. В политике привлечения гражданского общества центральная роль должна принадлежать принципам доступа к информации и участия. При разработке путей удовлетворения этой потребности в рамках стратегии воодушевляюще прозвучали слова Председателя Совета управляющих, который сказал:

"Укрепленный Форум должен обеспечить действенное участие в процессе принятия решений представителей гражданского общества, включая неправительственные организации и частный сектор, открыв для них каналы, по которым они могли бы доводить до сведения правительств свою точку зрения. Потребовалось бы приложить специальные усилия, направленные на то, чтобы обеспечить участие в таком процессе организаций гражданского общества, представляющих развивающиеся страны. Полезную роль в этом отношении мог бы сыграть опыт Комиссии по устойчивому развитию и диалог, который в ее рамках ведут многочисленные заинтересованные стороны. Следовало бы создать форум ЮНЕП, охватывающий гражданское общество и частный сектор, в целях дальнейшего развития взаимосвязей между гражданским обществом, частным сектором и другими основными группами и ЮНЕП и ее структурами, занимающимися вопросами руководства, и включить в него региональные сети ЮНЕП, объединяющие неправительственные организации"¹.

12. По этой причине между Советом управляющих/Глобальным форумом по окружающей среде на уровне министров и секретариатом и организациями гражданского общества будут установлены организационно более оформленные отношения через форум представителей заинтересованных сторон, учитывающий мандат, процессы принятия решений, рабочие механизмы и межправительственный характер ЮНЕП. Этот орган представителей многих заинтересованных сторон будет собираться перед сессиями Совета управляющих/Глобального форума по окружающей среде на уровне министров и обсуждать вопросы, вызывающие наибольшую озабоченность в области мировой окружающей среды, и разрабатывать рекомендации по этим вопросам для рассмотрения на этих сессиях. Этот орган не будет играть никакой роли в процессе принятия решений, но при этом условия формирования форума будут согласованы с Комитетом постоянных представителей.

¹ "Предложения Председателя Совета управляющих Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде для рассмотрения Межправительственной группой открытого состава министров или их представителей по вопросу международного экологического руководства" (UNEP/IGM/4/2, пункт 10 d).

13. Вклад заинтересованных сторон будет отражать сбалансированную представленность всех регионов, а также в максимальной степени мнения заинтересованных сторон на местном и национальном уровнях. Ключевую роль в содействии участию будут играть региональные отделения. В расширении взаимодействия ЮНЕП с гражданским обществом будут использоваться уроки, полученные в ходе работы национальных комитетов ЮНЕП, программы для молодежи, программы "Инфотерра", бывшей Природоохранной сети африканских НПО и развития добровольных инициатив в области промышленности. В этих целях стратегия предусматривает усиление поддержки в вопросах созыва субрегиональных и региональных форумов многих заинтересованных сторон по примеру подготовительного процесса для Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию. В ходе этих региональных процессов будут выдвигаться представители на глобальный форум.

14. Для определения соответствующих участников субрегиональных и региональных форумов региональные отделения ЮНЕП будут работать, где это возможно, в консультации с зонтичными группами национального уровня и сетями основных групп или с национальными комитетами ЮНЕП и национальными советами по устойчивому развитию. В случае отсутствия таких органов правительствам будет направляться просьба о созыве совещаний с участием различных заинтересованных сторон, на которых будут избираться представители на региональные совещания, а также обсуждаться и разрабатываться рекомендации по вопросам существа. В любом случае в рамках этого процесса региональные отделения будут играть важную роль, связанную с укреплением потенциала национальных органов в формировании консенсуса вокруг природоохранных вопросов. Соответствующие отделы ЮНЕП будут работать в тесном сотрудничестве с региональными отделениями, разрабатывая и осуществляя данный компонент стратегии. Что касается частного сектора, то ЮНЕП будет проводить широкие консультации для определения условий его представительства.

15. Стратегия будет обеспечивать такое положение, при котором во всех программах и проектах будут учитываться возможности применения подходов, связанных с участием различных заинтересованных сторон, включая участие основных групп в разработке, осуществлении и мониторинге/оценке результатов проектов и программ.

16. Будут созданы надежные механизмы для мониторинга/оценки качества и воздействия подходов, связанных с участием многих заинтересованных сторон. Они будут включать представление основных докладов о ходе работы Совету управляющих/Глобальному форуму по окружающей среде на уровне министров и, когда это возможно, деятельность по экологическому руководству на уровне министров.

17. Доклад Целевой группы Генерального секретаря по окружающей среде и населенным пунктам выявил необходимость привлечения гражданского общества к глобальным политическим процессам, и этот вопрос получил дальнейшую проработку в ходе проводимых дискуссий по вопросу международного экологического руководства. Вклад ЮНЕП в это обсуждение должен быть информированным благодаря широкому диалогу с организациями гражданского общества и частным сектором. В будущем диалогу по проблемам внешнего, равно как и внутреннего экологического руководства можно было бы значительно содействовать за счет изложенного выше процесса консультаций.

В. Правовые вопросы

18. Потребности и возможности, выявленные в ходе консультаций, должны рассматриваться с учетом сильных и слабых моментов правила 69 правил процедуры Совета управляющих. К числу конкретных изменений можно было бы отнести следующие:

а) учитывая, что правило, ограничивающее участие международных неправительственных организаций в работе Совета управляющих, устарело, категории групп, которым может быть предоставлен статус наблюдателя, должны включать международные неправительственные организации, представителей сетей гражданского общества (в том числе назначенных представителей национального уровня), национальные и местные субъекты,

входящие в глобальные сети различных заинтересованных сторон, занимающихся природоохранной политикой, национальные организации с документально подтвержденным вкладом в процессы глобальной природоохранной политики и НПО, аккредитованные при Комиссии по устойчивому развитию или при международной природоохранной конвенции;

b) по приглашению Председателя или иного председательствующего лица, в зависимости от ситуации и при условии одобрения Советом управляющих или соответствующим вспомогательным органом, аккредитованные организации гражданского общества могут выступать с заявлениями по вопросам, входящим в сферу их деятельности. Для того чтобы любые такие заявления были должным образом рассмотрены в ходе дискуссии в Совете управляющих или соответствующем вспомогательном органе, Председатель или иное председательствующее лицо прилагают все усилия, чтобы запланировать такие заявления не на конец дискуссии, а на этап выступлений представителей правительств. В этой связи предпочтение будет отдаваться заявлениям, с которыми выступают представители официального форума гражданского общества.

c) необходимо пересмотреть процедуры аккредитации и оценки с тем, чтобы привести их в соответствие с пересмотренным правилом 69 и обеспечить основу для повышения качества вклада основных групп в разработку политики и расширить круг потенциальных участников процесса осуществления. Если рассматривать процедуры аккредитации и оценки как этап процесса привлечения помимо самого участия в управленческой деятельности, то они, как представляется, играют более объемную роль как своего рода подтверждение готовности к участию. Четко сформулированные критерии оценки помогут ЮНЕП определить организации, обладающие возможностями и техническим опытом, которые могут оказаться полезными при осуществлении программы. Поэтому важно, чтобы ЮНЕП содействовала разработке таких критериев в консультации с Комитетом постоянных представителей.

С. Финансовые вопросы

19. Для осуществления задач, поставленных в решении 21/19 Совета управляющих, необходимо предусмотреть финансовые ресурсы в двухгодичном бюджете по программам ЮНЕП. Взаимодействие ЮНЕП с гражданским обществом преследует цель 3 подпрограммы 2 на двухгодичный период 2002-2003 годов. Помимо основного финансирования подпрограммы 2 всем программам рекомендуется работать с партнерами из гражданского общества с целью обеспечить, чтобы замысел программы и управление ею отражали вклад гражданского общества и были обеспечены необходимыми ресурсами. Участие гражданского общества должно отражаться в бюджетных статьях на соответствующие подпрограммы ЮНЕП.

20. Следует создать целевой фонд для адресного финансирования в объеме, необходимом для поддержки осуществления стратегии, включая осуществление изложенных выше организационных мер, мер по наращиванию потенциала и разработке программ. Важно, чтобы для осуществления всех аспектов стратегии были выделены дополнительные средства.

21. Для организационного укрепления с целью наращивания внутреннего потенциала, который потребуется при поддержке осуществления настоящей стратегии, несомненно, будут необходимы дополнительные ресурсы.

Д. Вопросы, касающиеся программы, организационной деятельности и пропагандистской работы

22. Стратегии, разработанные Директором-исполнителем для принятия по ним мер секретариатом с целью расширения участия гражданского общества в его работе, в частности, в связи с вопросами, касающимися осуществления программы, организационных структур и пропагандистской работы, изложены в докладе Директора-исполнителя об осуществлении решений, принятых на двадцать первой сессии Совета управляющих/Глобального форума по окружающей среде на уровне министров (UNEP/GCSS.VII/4). Директор-исполнитель будет периодически информировать Совет управляющих о ходе осуществления настоящей стратегии.

IV. РЕКОМЕНДАЦИИ ОТНОСИТЕЛЬНО ДАЛЬНЕЙШИХ МЕР

23. Большинство вариантов стратегии потребуют принятия ряда последующих мер. Ниже приводится резюме основных рекомендаций, касающихся принятия Советом управляющих мер, вытекающих из настоящей стратегии:

a) для Совета управляющих и его вспомогательных органов, являющихся межправительственными органами, будет полезной организация форума представителей заинтересованных сторон, который будет иметь утвержденные правила процедуры. Участники этого форума будут, в частности, выдвигаться на параллельных форумах регионального уровня, созываемых региональными бюро ЮНЕП. Участники региональных форумов выдвигаются зонтичными группами национального уровня и сетями крупных групп или национальными комитетами ЮНЕП и национальными советами по устойчивому развитию. В случае отсутствия таких органов к правительствам может быть обращена просьба содействовать выдвижению представителей. Этого можно добиться путем созыва совещаний различных заинтересованных сторон. Условия представительства частного сектора будут определены отдельно;

b) необходимо усилить положения правила 69 правил процедуры Совета управляющих с учетом предполагаемого расширения участия гражданского общества на различных уровнях;

c) следует учредить целевой фонд - на основе поддержки со стороны доноров - для целенаправленного осуществления настоящей стратегии;

d) Директор-исполнитель будет на постоянной основе следить за политикой и стратегией взаимодействия с гражданским обществом и представлять доклады Совету управляющих на его ежегодных сессиях.
