



Комитет по рассмотрению осуществления Конвенции

Одиннадцатая сессия

Бонн, 15–19 апреля 2013 года

Пункт 6 предварительной повестки дня

**Оценка согласования программ действий и их
осуществление в соответствии со Стратегией**

**Оценка согласования программ действий и их
осуществление в соответствии со Стратегией**

Записка секретариата

Резюме

В своем решении 2/COP.10 Конференция Сторон (КС) признала необходимость ускорения процесса согласования национальных, субрегиональных и региональных программ действий со Стратегией и просила учреждения Конвенции продолжать оказывать затрагиваемым странам-Сторонам поддержку в наращивании их институционального и технического потенциала в целях эффективного согласования и осуществления программ действий в пределах имеющихся ресурсов.

В том же решении КС также просила учреждения Конвенции продолжать оказывать соответствующую техническую помощь в подготовке, пересмотре и согласовании субрегиональных и региональных программ действий, а Исполнительного секретаря – представить в координации с Глобальным экологическим фондом на ее одиннадцатой сессии через Комитет по рассмотрению осуществления Конвенции (КРОК) доклад о выполнении положений этого решения.

Кроме того, в решении 2/COP.10 напомним высказанные КС в решении 13/COP.10 соображения по поводу оценки осуществления Конвенции и, в частности, необходимость дальнейшего анализа процесса согласования и рассмотрения данного вопроса на одиннадцатой сессии КРОК.

В настоящем документе представлена информация, касающаяся осуществления решения 2/COP.10 и соответствующих вопросов, которые были охвачены в том решении как вытекающие из решения 13/COP.10, а также предлагаются выводы и рекомендации для рассмотрения КРОК.

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1–6	3
II. Процесс согласования программ действий со Стратегией	7–32	4
A. Поддержка наращивания институционального и технического потенциала в целях подготовки, пересмотра, согласования и осуществления программ действий.....	7–23	4
B. Причины медленного осуществления процесса согласования национальных программ действий.....	24	8
C. Оценка прогресса и опыт, связанный с финансированием работы по согласованию национальных программ действий по линии Глобального экологического фонда.....	25–32	10
III. Поддержка осуществления Конвенции, программ действий и партнерских соглашений	33–55	13
A. Анализ причин ограниченного числа партнерских соглашений, заключенных для поддержки процесса осуществления программ действий.....	33–39	13
B. Анализ трудностей затрагиваемых стран – Сторон Конвенции при разработке и осуществлении комплексных инвестиционных рамочных программ.....	40–46	14
C. Анализ причин, по которым большинство связанных с Конвенцией инвестиций на страновом уровне либо не считаются содействующими, либо не содействуют осуществлению национальных программ действий.....	47–55	15
IV. Выводы и рекомендации	56–64	16
A. Выводы.....	56–63	16
B. Рекомендации.....	64	17

I. Введение

1. В статье 9 Конвенции Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием (КБООН) предусматривается, что при выполнении своих обязательств затрагиваемые страны – Стороны Конвенции, в частности, подготавливают и осуществляют национальные программы действий (НПД), опираясь, насколько это возможно, на субрегиональные программы действий (СРПД) и региональные программы действий (РПД), являющиеся центральным элементом стратегии борьбы с опустыниванием и смягчения последствий засухи.

2. Своим решением 3/СОР.8 Конференция Сторон (КС) утвердила Десятилетний стратегический план и рамки деятельности по активизации осуществления Конвенции (2008–2018 годы) (Стратегия). В Стратегии признается существование ряда ограничений, препятствующих эффективному развертыванию деятельности по Конвенции, и предусматривается использование подхода к управлению, ориентированного на конкретные результаты, в поддержку повышения эффективности процесса осуществления. В ней также содержится настоятельный призыв к затрагиваемым странам – Сторонам Конвенции согласовывать свои программы действий со Стратегией, в частности, посредством рассмотрения конечных результатов выполнения пяти оперативных целей и пересмотра своей имплементационной деятельности для обеспечения того, чтобы она соответствовала этим конечным результатам.

3. На своей десятой сессии КС, рассмотрев доклад о работе девятой сессии Комитета по рассмотрению осуществления Конвенции (КРОК)¹, в частности его рекомендации, касающиеся процессов согласования НПД, СРПД и РПД, приняла решение 2/СОР.10, в котором признается необходимость ускорения процесса согласования программ действий со Стратегией.

4. В том же решении КС просила учреждения Конвенции продолжать оказывать соответствующую техническую помощь в подготовке, пересмотре и согласовании СРПД и РПД. Она также просила Исполнительного секретаря представить в координации с Глобальным экологическим фондом (ГЭФ) своей одиннадцатой сессии через КРОК доклад о выполнении положений этого решения.

5. Кроме того, в решении 2/СОР.10 напоминаются высказанные КС в решении 13/СОР.10 соображения по поводу оценки осуществления Конвенции и, в частности, необходимость дальнейшего анализа процесса согласования и рассмотрения данного вопроса на одиннадцатой сессии КРОК в части следующего:

- a) причины низких темпов осуществления национальных программ действий;
- b) причины заключения лишь незначительного числа партнерских соглашений и изучение возможности увеличения числа таких соглашений;
- c) трудности, с которыми сталкиваются Стороны Конвенции при разработке и осуществлении комплексных инвестиционных рамочных программ;
- d) причины, по которым большинство связанных с Конвенцией инвестиций на страновом уровне либо не считаются содействующими, либо не содействуют осуществлению национальных программ действий.

¹ См. документ ICCD/CRIC(9)/16, пункты 29–40 и 116–126.

6. В настоящем докладе приводится информация, касающаяся выполнения решения 2/SOP.10 и соответствующих вопросов, которые были охвачены в том решении как вытекающие из решения 13/SOP.10. В нем подробно описывается деятельность по поддержке программ действий, сообщается информация о прогрессе в деле согласования программ действий в соответствии со Стратегией после КРОК 9 и предлагаются выводы и рекомендации для рассмотрения КРОК.

II. Процесс согласования программ действий со Стратегией

A. Поддержка наращивания институционального и технического потенциала в целях подготовки, пересмотра, согласования и осуществления программ действий

7. В заключительном докладе КРОК 9 и решении 2/SOP.10 подчеркивается необходимость дальнейшей поддержки деятельности по наращиванию институционального и технического потенциала в целях придания большей динамики процессу согласования и содержится призыв к учреждениям Конвенции оказывать такую поддержку согласно их соответствующим мандатам. Во исполнение этого мандата секретариат и Глобальный механизм (ГМ) приступили в сотрудничестве с другими партнерами в пределах имеющихся ресурсов к реализации программы поддержки наращивания потенциала. В соответствии со статьей 11 Конвенции и пунктом 45 решения 3/SOP.8 приоритет был отдан согласованию НПД. Процессам, связанным с СРПД и РПД, внимание также уделялось – опять-таки с учетом имеющихся ресурсов.

8. Согласно данным самых последних докладов и информации, полученной благодаря прямым запросам секретариата в адрес затрагиваемых стран – Сторон Конвенции, в процессе согласования программ действий в целом наблюдается определенный прогресс. Как показывают имеющиеся цифры, свои НПД согласовали 11 стран, 27 стран сообщили о достижении неплохого прогресса, а еще 40 начали этот процесс или начнут его в ближайшее время.

9. Процесс согласования СРПД и РПД по-прежнему сопряжен с серьезными трудностями, и СРПД или РПД еще не согласованы, что объясняется многими причинами, главными из которых являются отсутствие надлежащей координации и достаточных ресурсов. Однако определенный прогресс есть, и о нем подробно говорится ниже в разделах II.A.2 и II.A.3.

1. Поддержка национальных программ действий

10. В рассматриваемый период (начиная с КРОК 9 и по настоящее время) секретариат и ГМ обеспечили большую концентрацию усилий на процессе согласования, уделив особое внимание проблеме наращивания институционального и технического потенциала для поддержки процесса согласования посредством:

а) организации рабочих совещаний по наращиванию потенциала на региональном и/или субрегиональном уровне. Эти рабочие совещания, призванные способствовать информированию национальных координационных центров о концептуальной, правовой и научной основе и методике согласования, были проведены в 2011 году в Алжире (для Африки), Бали (для

Азии/Тихоокеанского бассейна), Гватемале (для Центральной Америки), Мехико (для Андского и Карибского регионов) и Бонне (для Центральной и Восточной Европы). Рабочими совещаниями в Алжире и Бали были охвачены все страны, входящие в сферу действия приложений I и II, и они были замыслены как мероприятия, задающие начало процессу согласования НПД в этих регионах. Рабочие совещания в Гватемале и Мехико были посвящены укреплению потенциала для разработки и согласования НПД и СРПД, в то время как на рабочем совещании для Центральной и Восточной Европы основное внимание было уделено НПД и РПД;

б) проведения работы по продвижению процесса согласования НПД в отдельных странах соответствующих субрегионов совместно с некоторыми субрегиональными структурами и через посредство некоторых субрегиональных субъектов, включая Постоянный межгосударственный комитет по борьбе с засухой в Сахеле (КИЛСС) и Экономическое сообщество западноафриканских государств (ЭКОВАС) в Африке и Карибская сеть по комплексному развитию сельских районов (КНИРД) в Латинской Америке и Карибском бассейне.

11. В июле 2010 года Совет ГЭФ утвердил выделение всем отвечающим соответствующим критериям странам – Сторонам Конвенции до 150 000 долл. США на поддержку деятельности, обеспечивающей возможности для подготовки национальной отчетности и согласования НПД. Было решено, что Стороны могут получить доступ к этим финансовым средствам непосредственно, через посредство какого-либо осуществляющего агентства ГЭФ либо путем присоединения к "зонтичному проекту" Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП).

12. Работая с ГМ, ГЭФ и ЮНЕП, секретариат поддерживал разработку зонтичного проекта ЮНЕП, предусматривающего обеспечение поддержки процессов отчетности и согласования НПД в отвечающих критериям затрагиваемых странах-Сторонах (ЗРСС) и вносил в нее свой вклад. Этим проектом, подлежащим реализации силами ЮНЕП, охвачено 52 затрагиваемые страны – Стороны Конвенции.

13. Исходя из концепции "зонтичного проекта", секретариат провел с ГЭФ и ЮНЕП работу по созданию среднemasштабного проекта, направленного на обеспечение поддержки наращивания институционального и технического потенциала для целей отчетности и согласования НПД еще в 20 ЗРСС. Все страны-Стороны, участвующие в обоих проектах, получают по 50 000 долл. США в порядке поддержки их усилий по отчетности и по согласованию НПД на национальном уровне.

14. Секретариат оказал техническую помощь всем странам-Сторонам, которые сообщили о своем желании получить доступ к финансированию со стороны ГЭФ либо непосредственно, либо через посредство какого-либо осуществляющего агентства ГЭФ и просили помочь им в этом. Эта помощь включала рассмотрение проектов, подготовленных Сторонами, предоставление им соответствующих консультаций и осуществление сотрудничества с ГЭФ и ЮНЕП с целью обеспечения того, чтобы Стороны как можно быстрее получили финансовые средства.

15. В соответствии с мандатом, данным ему в решении 1/COP.10, секретариат наметил на двухгодичный период 2012–2013 годов проведение субрегиональных рабочих совещаний по наращиванию потенциала. Реализация этой программы была осознанно отсрочена для обеспечения того, чтобы страны смогли использовать описанную выше поддержку ГЭФ для сохранения динамики на

национальном уровне после проведения этих учебных мероприятий. На осень 2013 года запланировано проведение как минимум семи субрегиональных рабочих совещаний, а до весны 2014 года должно быть проведено еще четыре совещания. Чтобы помочь обеспечить учет на этих рабочих совещаниях потребностей в наращивании потенциала, выявленных заинтересованными Сторонами, секретариат уже запросил у Сторон обновленную информацию и соответствующим образом спланировал их содержание.

16. Секретариат и ГМ поддержали разработку дополнительных технических документов, чтобы обеспечить информацию для процесса согласования. Некоторые из них уже представлены на веб-сайтах, а другие адаптируются для использования в ходе предстоящих рабочих совещаний и последующего размещения на веб-сайтах. Наконец, существуют планы разработки базового набора учебно-методических материалов по согласованию программ действий и их предоставления затрагиваемым странам-Сторонам к КС 11.

2. Поддержка субрегиональных программ действий

17. С учетом рекомендаций заключительного доклада КРОК 9, в общих чертах охарактеризованных выше в разделе II.A, секретариат поддержал в 2011 году серию субрегиональных рабочих совещаний, на которых основным вопросом было содействие согласованию программ действий со Стратегией. Эти рабочие совещания организовывались как мероприятия региональной и субрегиональной направленности – частично для того, чтобы их участники были в состоянии решать вопрос согласования СРПД в соответствующих субрегионах. Однако, хотя Стороны были удовлетворены, этих усилий самих по себе никогда не могло бы быть достаточно для обеспечения их согласования. Вследствие ограниченности времени и ресурсов на этих рабочих совещаниях не удалось обсудить нечто существенно большее, чем концептуальные и правовые основы согласования СРПД, и затронуть механизм, необходимый для его обеспечения. Эти рабочие совещания были полезны для СРПД в следующих субрегионах: субрегионах Западной и Центральной Африки (приложение I), субрегионах Северо-Восточной и Юго-Восточной Азии (приложение II) и субрегионах Анд, Южного Конуса (в пределах Гран-Чако) и Карибского бассейна (приложение III).

18. Этот процесс оказания технической поддержки продолжается, так как ни одна СРПД со Стратегией еще полностью не согласована. Проблемы наращивания потенциала в этом аспекте многочисленны и трудноразрешимы, и в том числе в части следующих вопросов:

- a) руководство;
- b) координация;
- c) отсутствие технических и научных экспертных знаний;
- d) отсутствие надлежащих институциональных условий.

19. Предпринимая усилия по обеспечению большей помощи в решении этих проблем наращивания потенциала в целях поддержки деятельности по согласованию СРПД, секретариат организует в 2013 и 2014 годах серию субрегиональных тренировочных мероприятий. Упор на семинарах-практикумах такого рода будет сделан на наращивание потенциала для поддержки разработки и согласования как НПД, так и СРПД с уделением основного внимания практической организации процесса согласования. Цель состоит в обеспечении того, чтобы процесс согласования СРПД продолжился и был завершен, с учетом того, что в

большинстве субрегионов СРПД уже находится на той или иной стадии разработки².

20. Продолжают предоставлять технические консультации по вопросам согласования СРПД в различных регионах региональные координирующие группы (РКГ), которые делают это, в частности, проводя работу с региональными комитетами там, где те учреждены, и предлагая техническую помощь по вопросам пересмотра и согласования конкретных СРПД.

21. Процесс согласования СРПД естественным образом отстает от состояния разработки и согласования НПД. Это согласуется со статьей 11 Конвенции и соответствующими статьями пяти приложений к ней, в которых указывается на роль СРПД, которые должны дополнять национальные программы и повышать их эффективность.

3. Поддержка региональных программ действий

22. Как указывалось выше в разделе II.A, в рассматриваемый период страны – Стороны Конвенции и секретариат отдавали приоритет согласованию НПД. В результате прогресс в процессе согласования НПД обернулся последствиями для динамики процесса, связанного с РПД. Такая общая картина характерна для всех пяти приложений.

23. В отличие от процесса по НПД, процессы по СРПД и РПД не гарантируют финансовой поддержки. Тем не менее с ориентацией на обзорный период секретариат продолжал вести свою работу в поддержку процесса разработки и согласования РПД. В этой связи следует отметить следующее:

а) в Африке продвигается работа с Африканским региональным комитетом, нацеленная на то, чтобы пересмотреть и в конечном счете согласовать РПД. Главным предметом для беспокойства в этот период было то, каким образом решить проблему слабости шести тематических программных сетей. Важнейшими вызовами, на которые необходимо ответить, для того чтобы усилия по оказанию поддержки принесли серьезные результаты, являются отсутствие ресурсов и неудовлетворительная координация, наряду с проблемами обеспечения единства политической воли, руководства и сопричастности;

б) в Азии секретариат оказывал помощь в пересмотре и обновлении РПД. Хотелось бы надеяться, что соответствующие Стороны рассмотрят этот последний вариант РПД (на 2013–2018 годы) на Азиатском региональном совещании, которое должно быть проведено до КС 11. Оказание институциональной и/или технической поддержки процессу РПД осложняется тем, что в Азии нет регионального комитета или какого-либо другого признанного регионального органа, учрежденного странами-Сторонами для решения проблем РПД. Поэтому секретариат попытался оказать региону помощь в этом отношении, так как наличие механизма региональной координации и сотрудничества имеет центральное значение для самого существования РПД. В дополнение к этому секретариат сейчас изучает с несколькими Сторонами региона возможность обеспечения этими Сторонами какой-то материальной поддержки для данного процесса;

с) в Латинской Америке и Карибском бассейне ведется большая работа по созданию комплексной финансовой стратегии, которая могла бы служить основой для финансирования деятельности по осуществлению РПД. Работа

² ICCD/CRIC(10)/10.

продолжает вестись через посредство РКГ с Региональным исполнительным комитетом для обеспечения того, чтобы она была реализована не в столь отдаленном будущем;

d) непосредственно перед КС 10 было проведено рабочее совещание по вопросам согласования программ действий, включая РПД, в Центральной и Восточной Европе. Для ведения работы непосредственно со Сторонами этого региона был назначен технический сотрудник, базирующийся в секретариате в Бонне, и теперь задача по поддержке усилий региона, направленных на проектирование и создание согласованных НПД, поддерживается лучше. На конец 2013 года намечено рабочее совещание, посвященное практической организации работы по согласованию программ действий. На одном из совещаний, состоявшемся в декабре 2012 года, представители региона в Президиуме КС и Бюро ее вспомогательных органов обсудили и согласовали основные элементы "дорожной карты" по разработке их РПД. Согласно предложенному плану в ходе регионального совещания, которое должно быть проведено перед КРОК 11 в апреле 2013 года, будет учреждена целевая группа по разработке РПД. Предполагается, что предварительные элементы РПД будут представлены и обсуждены на КС 11.

В. Причины медленного осуществления процесса согласования национальных программ действий

24. Выполняя эту оценку, секретариат ознакомился с самыми последними и предыдущими национальными докладами, представленными КРОК, и предыдущими докладами секретариата для КРОК и КС, а также провел прямые опросы среди соответствующих стран-Сторон в ходе состоявшихся региональных и субрегиональных совещаний по вопросам согласования программ действий и при проведении всеобъемлющего обследования по процессу. При изучении этих источников и докладов и наблюдений сотрудников, работающих в соответствующих РКГ, в качестве основных причин медленного осуществления процесса согласования НПД (см. пункт 8) – несмотря на сосуществование различий между отдельными странами и внутри них – было определено следующее:

a) общее отсутствие видения процесса согласования и связного и целостного многосекторального взгляда на него, а также стратегии согласования;

b) полное отсутствие научной базы и отсутствие необходимой социально-экономической информации и технологии в некоторых затрагиваемых странах-Сторонах, обуславливающие их нежелание начинать процесс согласования из-за опасения того, что они никогда не смогут его завершить надлежащим образом;

c) недостаточность и слабость институционального и человеческого потенциала во многих странах. Это серьезный вызов и постоянный источник проблем для данного процесса;

d) общий дефицит политического лидерства и неспособность убедить правительства в ценности контроля над опустыниванием/деградацией земель;

e) понимание НПД как инструмента мобилизации ресурсов, а не как стратегической основы для содействия учету проблем структурной политики, а также институциональных недостатков и недостатков в потенциале в процессе решения проблем устойчивого управления земельными ресурсами и устойчивого развития;

f) там, где система руководства и институциональная основа для поддержки и поощрения процесса существуют, зачастую они являются в силу различных причин дисфункциональными, неэффективными и недостаточными для продвижения процесса вперед;

g) многие Стороны по-прежнему скептически относятся к мысли о полезности процесса согласования для осуществления их НПД и не уверены в ней. В условиях выделения ограниченных ресурсов внутри стран или со стороны внешних партнеров складывается мнение, что согласованная НПД обеспечивает мало гарантий в плане будущего финансирования деятельности по осуществлению Конвенции. Существует и мнение, согласно которому на согласование делается слишком большой упор – в противовес практическому осуществлению;

h) многим странам не ясны характер и цель согласования НПД и его полезность;

i) такое отсутствие ясности осложняет положение вследствие низкого уровня осведомленности у лиц, принимающих политические решения, и низкого уровня приоритетности, придаваемой ему ими. Поэтому в некоторых странах НПД в данных обстоятельствах обычно остаются без внимания и не считаются чем-то важным для национальной повестки дня в области развития;

j) в некоторых странах отсутствие ясности также оказывает огромное негативное влияние на интеграцию НПД в секторальные планы и политику, которая имеет существенное значение для их эффективного согласования;

k) некоторые Стороны считают проблемы, подлежащие охвату при согласовании НПД, нереалистично широкими и глубокими ввиду уровня имеющегося у них потенциала и доступного финансирования;

l) существует недостаточно доказательств влияния НПД на основные из вызывающих беспокойство проблем развития, таких как смягчение остроты бедности и обеспечение продовольственной и водной безопасности, для того чтобы стимулировать поддержку в виде серьезной политической воли и поддержку со стороны политиков в целом;

m) многие страны не в полной мере понимают роль и важность синергизма в согласовании НПД. Соответственно, многие Стороны предпринимают мало серьезных усилий для того, чтобы проблемы синергизма с другими рию-де-жанейрскими конвенциями учитывались на национальном уровне;

n) связанные с Конвенцией проблемы касаются национальной политики по широкому кругу вопросов и самых разнообразных национальных субъектов. Во многих случаях политика по этим вопросам мало увязывается друг с другом, а внутренняя координация между такими субъектами является неудовлетворительной. Это может повлиять на осуществление процесса согласования только негативно;

o) подавляющее большинство ЗРСС назвали важнейшим фактором недостаточное финансирование. Мало того что на цели Конвенции поступает относительно небольшой объем финансирования по линии ГЭФ, не удалось добиться успеха и в генерировании значительных и непрерывных потоков финансовых ресурсов, которые специально предназначались бы для ее осуществления на национальном уровне. Сравнение показывает, что по линии других рию-де-жанейрских конвенций страны могут получить доступ к гораздо большему объему финансовых средств;

p) большинство ЗРСС не приступили к согласованию НПД спустя довольно значительное время после принятия Стратегии, ссылаясь в качестве основных причин на нехватку необходимых финансовых и других ресурсов. Даже когда какое-то финансирование было доступно, его часто оказывалось недостаточно и его поступление было непредсказуемым по времени. Эти Стороны обеспокоены тем, что стабильного финансирования деятельности по осуществлению может и не быть, поэтому они считают согласование чем-то бессмысленным для нее;

q) в некоторых странах единственным учреждением, занимающимся процессом согласования НПД, является национальный координационный центр, но он не имеет реальных связей с другими соответствующими государственными учреждениями, взаимодействие с которыми является необходимым условием обеспечения эффективного согласования;

r) в некоторых ЗРСС национальный координационный центр – это учреждение, ответственное и за многие другие вопросы, и оно зачастую бывает слишком перегруженным для того, чтобы заниматься этим "второстепенным вопросом";

s) во многих странах процесс согласования воспринимается как нечто новое и отдельное от всех остальных процессов, связанных с развитием. Вследствие этого сложилось мнение, что этот процесс конкурирует со всеми остальными процессами за сильно недостающие ресурсы, уже ассигнованные на другие цели;

t) во многих странах отмечается серьезная нехватка осведомленности на всех уровнях, что лишает процесс осознанной поддержки, необходимой для его продвижения вперед;

u) некоторые страны-доноры проявили мало или вообще не проявили интереса к идее поддержки деятельности по осуществлению процесса согласования НПД, и это само по себе значительно влияет на отношение некоторых ЗРСС, которые заявляют о своей неспособности участвовать в этом процессе без такой поддержки.

С. Оценка прогресса и опыт, связанный с финансированием работы по согласованию национальных программ действий по линии Глобального экологического фонда

25. В июле 2010 года благодаря решению Совета ГЭФ (см. пункт 11) всем отвечающим критериям странам-Сторонам стало возможным получить сумму 150 000 долл. на деятельность по созданию возможностей борьбы с деградацией земель в порядке поддержки отчетной работы в их стране и разработки и/или согласования их НПД. Впервые в масштабах всего мира ГЭФ выделил финансирование непосредственно на поддержку деятельности по согласованию НПД.

26. Для получения доступа к этим финансовым средствам отвечающим критериям странам-Сторонам было предложено использовать один из трех следующих вариантов:

a) порядок, предусматривающий прямой доступ;

b) порядок, предусматривающий получение доступа через какое-либо агентство ГЭФ;

с) порядок, предусматривающий его получение по линии "зонтичного проекта".

27. На момент подготовки настоящего доклада ГЭФ проинформировал секретариат о том, что заявки на получение доступа к этим финансовым средствам подали 93 из 144 Сторон, отвечающих критериям, причем 10 из них воспользовались порядком с прямым доступом, 11 – действовали через агентства ГЭФ, а 72 – прибегли к порядку, предусматривающему использование "зонтичного проекта".

28. Из 72 Сторон, подавших заявки по линии "зонтичного проекта", осуществляемого ЮНЕП, 52 Стороны охвачены первоначальным "зонтичным проектом", а остальные 20 – среднимасштабным проектом.

29. Секретариат провел "Обследование проблем и трудностей, с которыми в ходе отчетно-обзорного процесса 2012–2013 годов столкнулись страны-Стороны, не сумевшие представить свой национальный доклад органам КБОООН до 30 октября 2012 года", которым были охвачены страны-Стороны, имеющие право на получение финансирования со стороны ГЭФ, а также выполнил анализ процесса получения доступа к этим финансовым средствам в период до настоящего времени. На основе результатов этой работы были сделаны следующие выводы относительно влияния этой финансовой поддержки на процесс согласования НПД:

а) все страны-Стороны, получившие финансовые средства, приветствовали решение Совета ГЭФ об обеспечении определенной поддержки процесса согласования НПД;

б) Стороны также приветствовали факт организации ГЭФ серии рабочих совещаний для расширенной аудитории, которые позволили лучше понять процесс получения доступа к финансовым средствам ГЭФ;

с) большинство ответов показывает, что это финансирование действительно даст дополнительный импульс процессу согласования НПД, так как национальные координационные центры (НКЦ) и разработчики политики теперь могут рассчитывать на какую-то финансовую помощь;

д) некоторые Стороны обратили внимание на огромную разницу в размере финансовых средств, предлагаемых ГЭФ, для деятельности, создающей возможности в одной из основных сфер его интереса, связанной с противодействием деградации земель, и финансовых средств, предлагаемых на эти же цели в рамках двух других рيو-де-жанейрских конвенций;

е) большинство стран предпочли получить доступ к финансовым средствам через "зонтичный проект" или среднимасштабный проект, даже если при этих вариантах предлагался меньший объем финансирования, только потому, что использование какого-либо из двух других вариантов было бы связано с прохождением слишком утомительной и громоздкой процедуры и заняло бы очень много времени. Некоторые Стороны не рассматривали возможность выбора варианта с прямым доступом из-за отсутствия у них потенциала для подготовки требующегося портфеля документов по проекту;

ф) некоторые получатели жаловались на то, что, хотя они и использовали вариант, связанный с "зонтичным проектом" или среднимасштабным проектом, поступление средств затянулось чрезмерно;

g) несмотря на три имеющихся варианта и побуждение со стороны как секретариата, так и ГЭФ, некоторые страны-Стороны не желали подавать заявку для получения этих финансовых средств. Это свидетельствует о том, насколько апатично они относятся к мысли обращения в ГЭФ;

h) многие страны высказали мнение, что соответствующих сумм недостаточно для завершения двух национальных отчетных процессов и процесса согласования НПД;

i) другие Стороны заявили о наличии слишком большого числа формальностей и процедурных проблем при получении доступа к финансовым средствам, из-за чего процесс обращения за ними становится слишком сложным и трудоемким, а испрашиваемая сумма – несоразмерной затратам усилий и времени;

j) некоторые Стороны указали на малую гибкость, присущую вариантам доступа, заявив, что они вынуждены либо использовать какой-то из трех предлагаемых вариантов, либо просто остаться без финансирования;

k) касаясь доступа через агентства ГЭФ и "зонтичный проект" или среднемасштабный проект, некоторые Стороны выразили мнение, согласно которому осуществляющим агентствам ГЭФ необходимо в гораздо большей степени приспосабливаться к специфике Сторон-получателей;

l) что касается конкретно "зонтичного проекта" и среднемасштабного проекта, то некоторые Стороны указали, что не могут ожидать от осуществляющих агентств значительной конкретной поддержки в согласовании НПД. Более того, они утверждают, что ключевой вопрос поддержки со стороны ЮНЕП деятельности по наращиванию потенциала в рамках этих проектов серьезно не рассматривается;

m) некоторые Стороны сталкиваются с проблемами при переводе финансовых средств из ГЭФ, так как внутренние проблемы банковского и бюрократического характера привели к возникновению трудностей с оформлением требовавшегося единого счета страны.

30. Общий вывод, который необходимо сделать из вышесказанного, состоит в том, что, хотя все ответившие Стороны указали на свою удовлетворенность фактом поддержки процесса согласования НПД со стороны ГЭФ, существует много проблем, требующих серьезного внимания, включая следующие:

a) размер предлагаемой финансовой поддержки;

b) эффективность используемой процедуры;

c) предполагаемое ограниченное влияние, которое проекты ЮНЕП окажут на согласование НПД;

d) серьезная нехватка потенциала для получения доступа к ГЭФ в некоторых странах;

e) испытываемое многими странами-Сторонами чувство, что самостоятельно пробиться сквозь различные уровни бюрократической иерархии в ГЭФ практически невозможно.

31. Существуют и проблемы, связанные с тем, что некоторые страны подали заявки на финансирование слишком поздно, а другие не располагают обновленной информацией о процессе. Есть и третья категория стран, в которых отсутствует внутренняя координация между национальными координационными

центрами по Конвенции и национальными политическими и оперативными координационными центрами ГЭФ.

32. Все указанные выше проблемы – это серьезные проблемы, которые необходимо будет срочно решить для того, чтобы поддержка процесса согласования НПД со стороны ГЭФ позволила в полной мере достичь желаемых результатов. Эти проблемы могут быть и будут решены за счет значительного усиления координации, взаимодействия и сотрудничества между ГЭФ и заинтересованными странами, а также за счет улучшения внутреннего потенциала Сторон, отвечающих соответствующим критериям.

III. Поддержка осуществления Конвенции, программ действий и партнерских соглашений

A. Анализ причин ограниченного числа партнерских соглашений, заключенных для поддержки процесса осуществления программ действий

33. При подготовке настоящего анализа использовались метод и подход, описанные в пункте 24, где указано, что большинство Сторон не имеют стратегии развития на национальном уровне партнерства в поддержку процесса осуществления программ действий. Там, где принимаются упреждающие усилия, это по-прежнему делается лишь от случая к случаю.

34. НПД пользуются ограниченной политической поддержкой, и борьба с опустыниванием, деградацией земель и засухой редко упоминается или прямо называется среди приоритетов в национальных планах развития, на которые привлекается внешнее финансирование от доноров. Партнеры по процессу развития заявляют, что проблемы, прямо указанные в качестве приоритетных в более широких национальных планах развития, с большей вероятностью могут привлечь заинтересованных партнеров, а также финансирование.

35. Национальные координационные центры обычно не имеют необходимого доступа, чтобы внести коренные изменения в процессы планирования национального развития или повысить нынешний нижний уровень участия в работе министерств/комиссий, занимающихся финансами и национальным планированием. Обусловленная этим ограниченная информированность потенциальных партнеров и должностных лиц правительств о выгодах борьбы с деградацией земель в среднесрочной и долгосрочной перспективе ведет к тому, что министерства друг с другом не сотрудничают, инвестиции в странах осуществляются в недостаточном объеме и в них не хватает соответствующего персонала, из-за чего процесс формирования партнерства еще более осложняется.

36. Процесс установления партнерства на национальном уровне слишком бюрократизирован, сопряжен с трудностями и не является широкоохватным. Некоторые Стороны обеспокоены тем, что работа в партнерстве обернется дополнительной рабочей нагрузкой для координационных центров.

37. Нет общего понимания в вопросе о том, как выявлять и формировать партнерства. У координационных центров имеются ограниченные возможности для выявления возможных партнеров или для согласования с ними вопроса о взаимовыгодности развития партнерства по борьбе с деградацией земель и его перевода на рельсы долгосрочной приверженности.

38. Предпринимаются лишь ограниченные усилия по формированию с охватом всего спектра заинтересованных сторон более широкой поддержки, которой требует создание благоприятных условий для организационного обеспечения более крупного партнерства. Хотя в период осуществления Стратегии³ участие организаций гражданского общества (ОГО) и научно-технических учреждений в процессах, связанных с Конвенцией, неуклонно росло, потенциальная роль частного сектора и ОГО в осуществлении реального партнерства недооценивалась. Можно было бы лучше вовлекать ОГО и других заинтересованных субъектов низового уровня в пропагандистскую деятельность с целью содействия устойчивому управлению земельными ресурсами и стимулирования изменений в поведении землепользователей.

39. На исключительную важность вовлечения частного сектора обращается особое внимание и с ней соглашаются, но отсутствие стимулов для частного сектора и осторожность/осмотрительность с государственной стороны препятствуют формированию партнерства.

В. Анализ трудностей затрагиваемых стран – Сторон Конвенции при разработке и осуществлении комплексных инвестиционных рамочных программ

40. Конечной целью комплексной стратегии финансирования и комплексных инвестиционных рамочных программ (КСФ/КИРП) является обеспечение адекватного, предсказуемого и стабильного финансирования устойчивого управления земельными ресурсами. Ближайшие цели заключаются в обеспечении более эффективного использования существующих источников и инструментов, а также в мобилизации новых и дополнительных ресурсов посредством создания благоприятных условий⁴.

41. У некоторых Сторон Конвенции отсутствует ясность в вопросе о том, чего именно ожидать от процесса, связанного с КСФ/КИРП, и каким образом и почему он дополняет работу по согласованию и осуществлению НПД.

42. Нет уверенности в том, в каком порядке разрабатывать НПД, КСФ и КИРП. Заметно, что процесс согласования НПД и разработка КСФ/КИРП взаимовызываются неэффективно и дублируют друг друга.

43. Стороны обеспокоены длительностью времени, которое занимает разработка КСФ/КИРП, поскольку на время попыток Сторон выявить возможности и ресурсы процесс осуществления останавливается. В то же время существующие инвестиционные рамочные программы не вполне совместимы с согласованными НПД. В результате появилось беспокойство по поводу того, что даже хорошо проработанные КСФ/КИРП могут помешать осуществлению НПД и наоборот.

44. Стороны были обеспокоены неадекватностью объемов финансовых ресурсов, полученных благодаря поддержке со стороны ГМ и за счет КСФ/КИРП.

³ ICCD/CRIC(11)/3.

⁴ Материал Глобального механизма КБООН (2008 год) на тему "Комплексная стратегия финансирования устойчивого управления земельными ресурсами" доступен по адресу < http://www.global-mechanism.org/dynamic/documents/document_file/ifs_eweb.pdf>.

45. Стороны отметили, что формы работы ГМ постепенно изменились. Несколько национальных координационных центров посчитали, что ГМ следует вернуться к выполнению своей прежней роли, заключающейся в мобилизации финансовых средств, отказавшись от нынешней функции по "оказанию содействия".
46. Сторонам не ясна роль КСФ и КИРП по отношению к СРПД и РПД.

С. Анализ причин, по которым большинство связанных с Конвенцией инвестиций на страновом уровне либо не считаются содействующими, либо не содействуют осуществлению национальных программ действий

47. Для успешного осуществления Конвенции и НПД необходимо интегрировать практику устойчивого управления земельными ресурсами в политику в ряде сфер и в ряд секторов. На уровне затрагиваемых стран – Сторон Конвенции существуют значимые виды деятельности по борьбе с опустыниванием, деградацией земель и засухой (ОДЗЗ), но они как бы растворены среди направленной политики и среди субъектов, поэтому их нелегко отождествить с процессом, связанным с НПД.
48. В большинстве НПД удалось отразить общие технические аспекты опустынивания/деградации земель и некоторые стратегические элементы, но программные подходы в других сферах, например в сельском, водном и лесном хозяйстве, где достигается более непосредственная ощутимая краткосрочная выгода, получают более широкую политическую поддержку на уровне стран. Как представляется, именно такой вклад Конвенции в деятельность других секторов (сельское хозяйство, изменение климата, развитие сельских районов) либо в достижение широких целей национального развития привлекает наибольшую часть инвестиций.
49. Большинство связанных с Конвенцией инвестиций стимулируются посредством процессов планирования национального развития либо в результате двусторонних обсуждений между партнерами по процессу развития, проводимых на секторальной основе, причем без прямой ссылки на Конвенцию или НПД.
50. Существует мало свидетельств широкомасштабной приверженности делу поддержки процесса осуществления НПД как такового на стадии после их согласования.
51. Для большинства Сторон ОДЗЗ и устойчивое управление земельными ресурсами сами по себе не являются национальными приоритетами, поэтому политическая поддержка НПД/осведомленность о НПД являются ограниченными.
52. Неосведомленность о глобальных выгодах, обеспечиваемых Конвенцией и процессом осуществления НПД, препятствует двустороннему финансированию. Низким является и уровень осведомленности о НПД и процессе согласования НПД среди партнеров по процессу развития, присутствующих в затрагиваемых странах – Сторонах Конвенции. Помимо приоритетов, формулируемых затрагиваемыми странами-Сторонами, многие такие партнеры имеют и свои собственные секторальные приоритеты.

53. Ни НПД по Конвенции, ни документы по КСФ/КИРП не рассматриваются в качестве адекватного инструмента для координации инвестиций в борьбу с такой многосекторальной проблемой. Как следствие, связанные с Конвенцией инвестиции рассматриваются в качестве вклада не в осуществление НПД, а скорее в выполнение других целей и задач.

54. Отсутствие прогресса в достижении практического синергизма между рию-де-жанейрскими конвенциями при их осуществлении на уровне стран продолжает мешать выявлению партнерств и ведет к путанице, частичному дублированию и возникновению проблем двойного и/или недостаточного учета при подготовке отчетности по инвестициям. Инвестиции, способствующие достижению целей Конвенции, фактически учитываются как инвестиции в достижение более заметных и политически более актуальных целей в области борьбы с изменением климата или биоразнообразия. Некоторые Стороны подчеркивают, что какая-то часть произведенных инвестиций поддерживает процесс осуществления Конвенции, даже если заявленная цель таких инвестиций с ним не ассоциируется. К ним относятся инвестиции в таких сферах, как лесное хозяйство и продовольственная безопасность.

55. Среди трех рию-де-жанейрских конвенций на КБОООН по линии ГЭФ поступило меньше всего инвестиций. Как следствие, масштабы инвестиций в НПД являются низкими. Некоторые страны сообщают о том, что эффективное осуществление и достижение синергизма на страновом уровне связано для них с серьезными трудностями, что частично обусловлено именно такой большой разницей в финансировании по линии ГЭФ КБОООН, с одной стороны, и других рию-де-жанейрских конвенций, – с другой, несмотря на то, что в рамках ГЭФ-5 предусмотрено несколько важных реформ, например введение индивидуальных страновых ассигнований в рамках Системы транспарентного распределения ресурсов (СТРП).

IV. Выводы и рекомендации

A. Выводы

56. **В процессе согласования достигнут значительный прогресс, но он идет пока еще слишком медленно ввиду того, что в приложении III к решению 13/СОР.9 в качестве показателя предусмотрено 80-процентное согласование.**

57. **У потенциальных партнеров имеется много возможных вариантов инвестиций, и большинство из них, как кажется, не в полной мере признают потенциал НПД или дополнительную полезность согласования.**

58. **Несмотря на энтузиазм по поводу НПД, СРПД и РПД, выражаемый на уровне затрагиваемых развивающихся стран – Сторон Конвенции, существует путаница относительно цели и полезности согласования, особенно ввиду отсутствия ясности в том, что касается инвестиционных возможностей и стабильной финансовой поддержки процесса осуществления на стадии после согласования.**

59. **В большинстве НПД удалось отразить технические аспекты опустынивания и деградации земель и некоторые стратегические элементы. Выявить потенциальные источники финансирования позволяет КСФ. Однако при их нынешнем состоянии ни НПД, ни КСФ/КИРП не обеспечивают**

странам оптимизированной и практической/финансовой поддержки, которая предусматривалась.

60. Мало того, что на цели Конвенции поступает относительно небольшой объем финансирования по линии ГЭФ, ограниченный размер имеет и непрерывный поток финансовых средств, конкретно предназначенных для процесса осуществления на национальном уровне. Проведенный ГМ анализ финансовых потоков и оперативной цели 5, который содержится в документах ICCD/CRIC(11)/11 и ICCD/CRIC(11)/12, хотя и подтверждает важную роль МФУ и двусторонних учреждений по сотрудничеству в финансировании КБОООН, показывает, что внутреннее финансирование нередко оказывается равным внешнему финансированию или даже превышает его. Исключительно важное значение для ускорения процесса согласования имеет степень вероятности стабильного выделения финансовых ресурсов на цели осуществления после этапа согласования.

61. НПД нужно лучше интегрировать в повестки дня в области развития и лучше учитывать в сфере действия политики в таких жизненно важных секторах, как сельское, водное и лесное хозяйство, которые на уровне стран пользуются значительной политической и стратегической поддержкой и развиваются все более динамично.

62. Большинство стран располагает ограниченными возможностями по выявлению и формированию соответствующих партнерств.

63. Редко применяются стимулы для вовлечения соответствующих организаций гражданского общества и корпоративных партнеров из частного сектора.

В. Рекомендации

64. КРОК, возможно, пожелает рассмотреть вопрос о том, чтобы рекомендовать к рассмотрению КС на ее одиннадцатой сессии следующее:

а) КС – проанализировать процесс согласования программ действий в контексте Среднесрочной оценки Стратегии и обеспечить, чтобы процесс согласования был скорректирован соответствующим образом;

б) КРОК – согласовать четкое однозначное определение НПД и процессов КСФ/КИРП и взаимосвязи между ними, обеспечив, чтобы все заинтересованные стороны были осведомлены о нем;

в) затрагиваемым странам-Сторонам – принять партисипативный подход к оперативному планированию, выявлению возможностей мобилизации ресурсов, выделению проблем, например пробелов в техническом и человеческом потенциале, а также систематический подход к реализации синергизма между рيو-де-жанейрскими конвенциями на глобальном уровне и уровне стран – Сторон Конвенции;

г) организациям-партнерам, особенно Программе развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО), Международному фонду сельскохозяйственного развития (МФСР), Всемирной продовольственной программе (ВПП), Международному агентству по атомной энергии (МАГАТЭ), Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) и Всемирной метеорологической организации (ВМО), – продолжать их работу над согласованным общесистемным

вкладом Организации Объединенных Наций в осуществление КБОООН и сложными земельными проблемами для обеспечения максимального эффекта от ограниченных ресурсов и добиваться актуализации идеи нейтральности развития с точки зрения деградации земель посредством направления соответствующих просьб Группе по рациональному природопользованию (ЮНЕП) и другим соответствующим партнерам из системы Организации Объединенных Наций;

е) партнерам по процессу развития, финансовым учреждениям, особенно ГЭФ, – оказывать конкретную поддержку в целях разработки проектов в рамках СРПД и РПД, содействуя тем самым их осуществлению;

ф) партнерам по процессу развития, финансовым учреждениям, особенно ГЭФ, – обеспечивать наращивание потенциала национальных координационных центров в том, что касается пропаганды полной интеграции НПД в процесс планирования национального развития и создания партнерства для облегчения процесса осуществления;

г) партнерам по процессу развития – делать больший упор на важности и абсолютной необходимости поддержки процесса согласования НПД и их эффективного осуществления;

h) Сторонам – участвовать в работе по задействованию потенциала гражданского общества, включая деловой сектор, на поддержку эффективного осуществления Конвенции;

i) Сторонам – обеспечить больше стимулов для инвестиций. Частному сектору могут потребоваться финансовые и рыночные стимулы. А деловому сектору – присоединиться к межучрежденческим координационным комитетам там, где они существуют, и поддерживать осуществление НПД;

j) КРОК крайне важно прийти к согласию по вопросу о долгосрочном видении процесса согласования НПД на фоне общих целей устойчивого управления земельными ресурсами. Чтобы названные цели были достигнуты, должен иметься глобальный план мобилизации ресурсов и потенциала, требующихся для их реализации на национальном уровне;

к) ГМ – оказывать бóльшую поддержку, чтобы помочь странам получить доступ к финансовым средствам ГЭФ;

l) секретариату КБОООН – шире вести пропагандистскую работу и сотрудничать с секретариатом ГЭФ в преддверии шестого пополнения средств ГЭФ для обеспечения того, чтобы стороны ГЭФ были лучше осведомлены о финансовых потребностях процесса осуществления НПД и, следовательно, поддержали выделение на него большего объема финансирования через ГЭФ.