



Европейская экономическая комиссия**Комитет по экологической политике****Девятнадцатая сессия**

Женева, 22–25 октября 2013 года

Пункт 11 d) предварительной повестки дня

**Программа работы: Потребности в ресурсах
и критерии финансовой поддержки****Оценка критериев оказания финансовой поддержки
на участие в совещаниях и мероприятиях****Записка секретариата***Резюме*

На своей восемнадцатой сессии (Женева, 17–20 апреля 2012 года) Комитет по экологической политике (КЭП) поручил Президиуму рассмотреть критерии для оказания финансовой поддержки на участие в совещаниях и мероприятиях в целях оценки оптимальности ныне действующих критериев, а также представления КЭП рекомендаций по этому вопросу на его девятнадцатой сессии (ECE/CEP/2012/2, пункты 86, 87 и 92 сс)).

Первый проект рекомендаций, подготовленных секретариатом, был обсужден Президиумом КЭП на его совещании 29 апреля 2013 года. В настоящем документе учтены рекомендации Президиума, сделанные на этом совещании.

С учетом указанного выше поручения в настоящей записке рассматриваются различные аспекты продолжающейся практики КЭП по обеспечению надлежащего представительства на совещаниях и мероприятиях с целью проведения обсуждений на девятнадцатой сессии и последующего принятия решений о критериях оказания финансовой поддержки в 2014 году, которые будут изложены в информационном документе № 9.

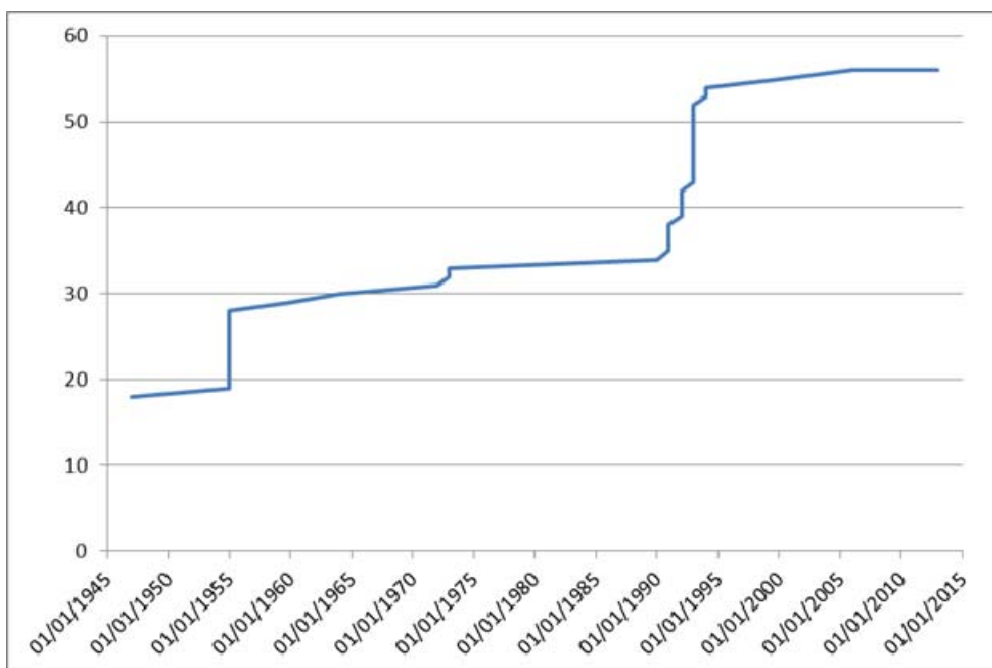
I. Справочная информация

1. Механизм оказания финансовой поддержки, позволяющей представителям отдельных заинтересованных сторон – в первую очередь некоторых государств-членов – участвовать в совещаниях и мероприятиях, действует с середины 1990-х годов.

2. В начале 1990-х годов количество государств – членов Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций (ЕЭК) увеличилось более чем наполовину, главным образом из-за политических изменений в Европе, хотя и не только по этой причине. Этот период также ознаменовался растущим признанием глобального и/или регионального характера некоторых из основных экологических проблем, вызвавшим всплеск интереса к вопросам окружающей среды в целом и обусловившим поиск путей укрепления международных механизмов сотрудничества в экологической сфере. Одним из заслуживающих внимания результатов стало начало процесса "Окружающая среда для Европы" и проведение в его рамках первой Конференции министров в 1991 году.

Диаграмма 1

Хронология присоединения государств к ЕЭК



3. Участие новых государств – членов ЕЭК в региональных форумах имело огромное значение для начала и поддержания конструктивного диалога по вопросу о нынешних и будущих приоритетах международного сотрудничества в области экологии. Важную роль в этих процессах стал играть Комитет ЕЭК по экологической политике (КЭП). В то же время многие из новых государств-членов испытывали экономические трудности из-за быстрых изменений в экономической и политической системах: впоследствии их стали называть "странами с переходной экономикой".

4. С середины 1990-х годов стало ясно, что без внешней поддержки некоторые государства-члены из числа стран с переходной экономикой не в состоянии обеспечить участие своих представителей в международных экологических процессах под эгидой ЕЭК, и в частности в совещаниях, организуемых КЭП, включая его ежегодные сессии. Это и стало причиной создания КЭП его нынешней системы оказания финансовой поддержки.

II. Особенности действующей системы

A. Формальная процедура

5. Система оказания финансовой поддержки основана на решениях¹ КЭП, принимаемых по общему правилу на каждой ежегодной сессии. Эти решения определяют наличие у представителей государства-члена права на получение финансовой поддержки для участия в совещаниях или мероприятиях.

B. Сфера применения

6. Сфера применения решений КЭП, касающихся финансовой поддержки, формально ограничена совещаниями и мероприятиями, организуемыми под эгидой КЭП и подотчетных ему органов (рабочих групп и т.д.), поскольку, строго говоря, только такие совещания формально зависят от решений КЭП. Многосторонние природоохранные соглашения (МПС) ЕЭК, например, имеют собственные руководящие органы, занимающиеся финансовыми вопросами, и поэтому в принципе не подчиняются решениям КЭП. Вместе с тем некоторые МПС сами решили использовать подход и отдельные финансовые критерии КЭП. Эти критерии применяются также Руководящим комитетом по образованию в интересах устойчивого развития к организуемым им совещаниям. Таким образом, решения КЭП по этому вопросу, хотя и имеют формально узкую сферу применения, на практике используются более широко.

C. Срок действия

7. Решения КЭП о финансовых критериях для участия в совещаниях и мероприятиях обычно указывают только на дату вступления в силу новых руководящих положений/правил/критериев. Подразумевается, что в случае необходимости поправки к критериям будут рассмотрены на следующей ежегодной сессии. Большинство принятых критериев действуют в течение года или около того, однако были случаи, когда КЭП на протяжении нескольких лет не принимал решений относительно поправок к критериям. В таких случаях критерии сохраняли свое действие до принятия КЭП нового решения по этому вопросу. С 2009 года программа работы по Подпрограмме по окружающей среде разра-

¹ Название системы четко не определено. В более ранних решениях КЭП говорится о "руководящих принципах оказания финансовой помощи представителям стран, находящихся на переходном этапе, для обеспечения их участия в проводимых ЕЭК совещаниях", а в последних – о "критериях, которым должна отвечать страна для получения финансовой поддержки" или о "перечне стран, имеющих право на финансовую поддержку". Термин "страны с переходной экономикой" был исключен из текстов решений в начале 2000 годов. Вместе с тем, несмотря на изменение формулировки, суть решений осталась прежней.

батывается на двухгодичный цикл (например, 2010–2011 годы, 2012–2013 годы), и с этого же времени критерии права на получение помощи стали пересматриваться раз в два года.

D. Метод и объем поддержки

8. В решениях КЭП предусматривается две формы оказания финансовой поддержки, в соответствии с которыми страны, имеющие право на такую поддержку, поделены на две группы: а) страны, имеющие право на финансовую поддержку в полном объеме, включая суточные и расходы на проезд; и б) страны, имеющие право на частичную финансовую поддержку, предполагающую только выплату суточных. Не существует каких-либо указаний по поводу порядка оказания такой поддержки, т.е. когда следует предоставить средства (до или после совещания) и в какой форме (путем выдачи участнику оплаченных билетов или возмещения стоимости приобретенных им билетов) и т.д. По умолчанию эти вопросы решаются исходя из финансовых правил ЕЭК, действующих на данный момент времени.

E. Источник финансирования

9. Все средства для оказания такого вида помощи поступают из так называемых внебюджетных фондов, мобилизованных за счет добровольных взносов государств-членов.

F. Метод ранжирования

10. Согласно подходу КЭП, технически наличие у государства-члена права на получение финансовой поддержки определяется на основании размера валового внутреннего продукта (ВВП) на душу населения (номинального, в долл. США) за определенный год. Своим решением КЭП утверждает два пороговых значения (тоже в долл. США). Государства-члены, ВВП на душу населения которых меньше установленного порогового значения, получают полную финансовую помощь (суточные и оплата проезда); государства-члены, в которых ВВП на душу населения выше минимального, но ниже максимального порогового значения, получают частичную финансовую помощь (только суточные).

G. Источник данных для параметров ранжирования

11. В процедуре используется два параметра:

- а) пороговые значения;
- б) ВВП на душу населения.

12. Размер пороговых значений изначально предлагается секретариатом на основании оценки соотношения между (имеющимися и прогнозными) внебюджетными финансовыми средствами, с одной стороны, и необходимостью в финансовой поддержке – с другой. Эти первоначальные предложения обсуждаются и согласовываются с Президиумом, а затем представляются КЭП для рассмотрения и утверждения. Пороговые значения время от времени могут корректироваться. Несмотря на общую тенденцию в сторону повышения этих пороговых значений от года к году (наряду с поправками на стоимость жизни и соот-

ветственно размером суточных), в одном случае пороговое значение было понижено (см. диаграмму 2 ниже).

13. Обычно источник информации о ВВП на душу населения указан в тексте соответствующего решения. Информация поступает из Статистического отдела Организации Объединенных Наций.

Н. Охват – классификация стран

14. В последние годы двадцатого столетия перечень стран, потенциально имеющих право на получение поддержки, включал почти все государства Центральной, Восточной и Юго-Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии как страны с "переходной экономикой". В начале двадцать первого века страны Центральной Европы постепенно были исключены из этого списка, в нем остались только страны Восточной и Юго-Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии, а понятие "переходная экономика" перестало использоваться. В настоящее время решения КЭП не содержат отсылок к каким-либо группам стран по географическому или экономическому признаку. Единственным критерием является размер ВВП на душу населения.

III. Оценка действующей системы

A. Обоснованность ее назначения

15. Нынешняя система направлена на повышение эффективности работы КЭП путем активизации участия важных заинтересованных сторон в его мероприятиях. В этой связи наличие системы является вполне обоснованным, и этот подход следует сохранить на ближайшую перспективу.

B. Эффективность

16. Как показывает опыт прошлых лет, поддержка участия в совещаниях (в нынешней форме) действительно имеет большое значение. По мнению секретариата, существует очевидная взаимосвязь между правом на получение помощи и участием представителей страны в целом. В некоторых случаях исключение страны из списка стран, имеющих право на получение поддержки², приводит к тому, что представители отдельных стран перестают участвовать или начинают реже участвовать в мероприятиях КЭП. В одних случаях представители центра заменяются сотрудниками постоянных представительств соответствующих государств в Женеве, в других – представители этих стран вообще не принимают участия в совещаниях. Поэтому можно сказать, что система эффективна с точки зрения достижения своей цели.

² Из-за роста ВВП (что в других отношениях является позитивным изменением) страны постепенно приближаются к пороговому значению ВВП на душу населения или начинают его превышать. Для некоторых из этих стран утрата права на финансовую поддержку становится неожиданностью, и: когда КЭП перестает её оказывать, соответствующее финансирование оказывается не предусмотренным в государственном бюджете.

С. Экономическая целесообразность

17. Вопрос о том, можно ли сократить расходы на функционирование системы, не ясен; вместе с тем можно было бы использовать более гибкие схемы, например строгий расчет суммы оказываемой помощи (на основании норм Организации Объединенных Наций в отношении размера суточных) и предоставление оплаченных билетов можно было бы заменить выплатой единовременного пособия до или во время мероприятия, чтобы сократить затраты на участие и потери в случае неявки представителей (например, отсутствие штрафных санкций за отмену авиабилетов).

Д. Актуальность (временной лаг)

18. Одна из проблем настоящего подхода связана со своевременностью данных о ВВП. Официальные данные Организации Объединенных Наций за заданный год публикуются только через два года после базовой даты, что делает невозможным учет таких факторов, влияющих на размер ВВП конкретной страны и соответственно на ее право на получение поддержки, как спад или, наоборот, быстрый рост экономики.

Е. Справедливость

19. Если сопоставить эволюцию пороговых значений с данными о ВВП на душу населения, то станет ясно, что система действительно помогает странам, больше всего нуждающимся в поддержке, сохраняя их в перечне. Абсолютный прирост пороговых значений также уменьшается за счет увеличения стоимости жизни (что отражается в постепенном увеличении размера суточных Организации Объединенных Наций, в частности для Женевы), поэтому можно сказать, что, несмотря на рост ВВП на душу населения в абсолютном выражении, страны с низкими доходами сталкивались бы с теми же проблемами финансирования участия в мероприятиях, поскольку со временем это становится все дороже.

IV. Проект рекомендаций

20. Общие рекомендации:

а) механизм КЭП для оказания финансовой поддержки на участие в совещаниях и мероприятиях на протяжении многих лет служит актуальной по сей день цели повышения и поддержания эффективности работы КЭП, в силу чего его необходимо сохранить;

б) вместе с тем порядок оказания поддержки можно было бы скорректировать, чтобы устранить в случаях крайней необходимости временной лаг в статистической информации при оценке современной ситуации и обеспечить более эффективное расходование финансовых средств.

21. Подробная процедура:

а) повестка дня очередных сессий КЭП должна включать в себя пункт или подпункт, озаглавленный "Критерии финансовой поддержки". КЭП на каждой очередной сессии будет принимать решение либо об изменении действующих критериев, либо о продлении их действия на следующий срок;

b) проект соответствующего решения КЭП должен быть основан на тексте, подготовленном секретариатом в консультации с Президиумом и Председателем, и распространен заблаговременно в соответствии с положениями о таких документах;

c) проект решения должен содержать:

i) "минимальное пороговое значение" (для номинального ВВП на душу населения в долл. США). Государства-члены, ВВП которых ниже этого порогового значения, имеют право на полную финансовую поддержку (суточные и оплата проезда) для участия в совещаниях и мероприятиях, к которым применимы решения КЭП;

ii) "максимальное пороговое значение" (для номинального ВВП на душу населения в долл. США). Государства-члены с ВВП на душу населения ниже этого порогового значения, но выше минимального порогового значения, имеют право на частичную финансовую поддержку (только суточные) для участия в совещаниях и мероприятиях, к которым применимы решения КЭП;

iii) перечень стран, имеющих право на финансовую поддержку в соответствии с двумя пороговыми значениями. В качестве источника данных должны использоваться данные о ВВП за самый последний год, которые имеются в базе данных Статистического отдела Организации Объединенных Наций. Секретариат или государство-член в принципе могут предложить использовать другие источники информации, если данные Организации Объединенных Наций на момент принятия решения КЭП устарели более чем на два года; в таких случаях надежность источника информации должна быть проверена секретариатом и признана Председателем Президиума в процессе подготовки проекта документа к совещанию КЭП. Все источники должны быть четко прописаны в тексте решения (как вариант – в приложении);

iv) в решении должны содержаться рекомендации относительно порядка финансирования (например, метод расчета суммы "полного" или "частичного" финансирования или возможный способ предоставления помощи), которые должны соответствовать действующим финансовым правилам ЕЭК;

d) два номинальных пороговых значения должны регулярно пересматриваться с учетом изменений стоимости жизни и других соответствующих факторов;

e) в то же время существующие условия оказания финансовой поддержки соответствующим делегатам КЭП за счет взносов доноров вызывают некоторую озабоченность, считаются негибкими и довольно затратными. Следовательно, для снижения стоимости участия и минимизации потерь в случае неявки представителей секретариату рекомендуется, действуя в рамках решения КЭП, изучить и обсудить с Президиумом следующие варианты повышения эффективности использования имеющихся средств, когда это возможно и соответствует финансовым правилам ЕЭК:

i) предлагать единовременную выплату вместо суточных или суточных вместе с оплатой проезда. Делегатам, имеющим право на получение поддержки, будет предложена единовременная выплата, о чем им будет сообщено заблаговременно до совещания. Как представляется, единовременная выплата должна покрывать их расходы, связанные с проездом,

проживанием, питанием, оформлением визы, и другие затраты на участие в совещании. Делегаты, имеющие право на получение поддержки, должны будут за свой собственный счет приобрести билет, а единовременное пособие будет выплачено им во время совещания;

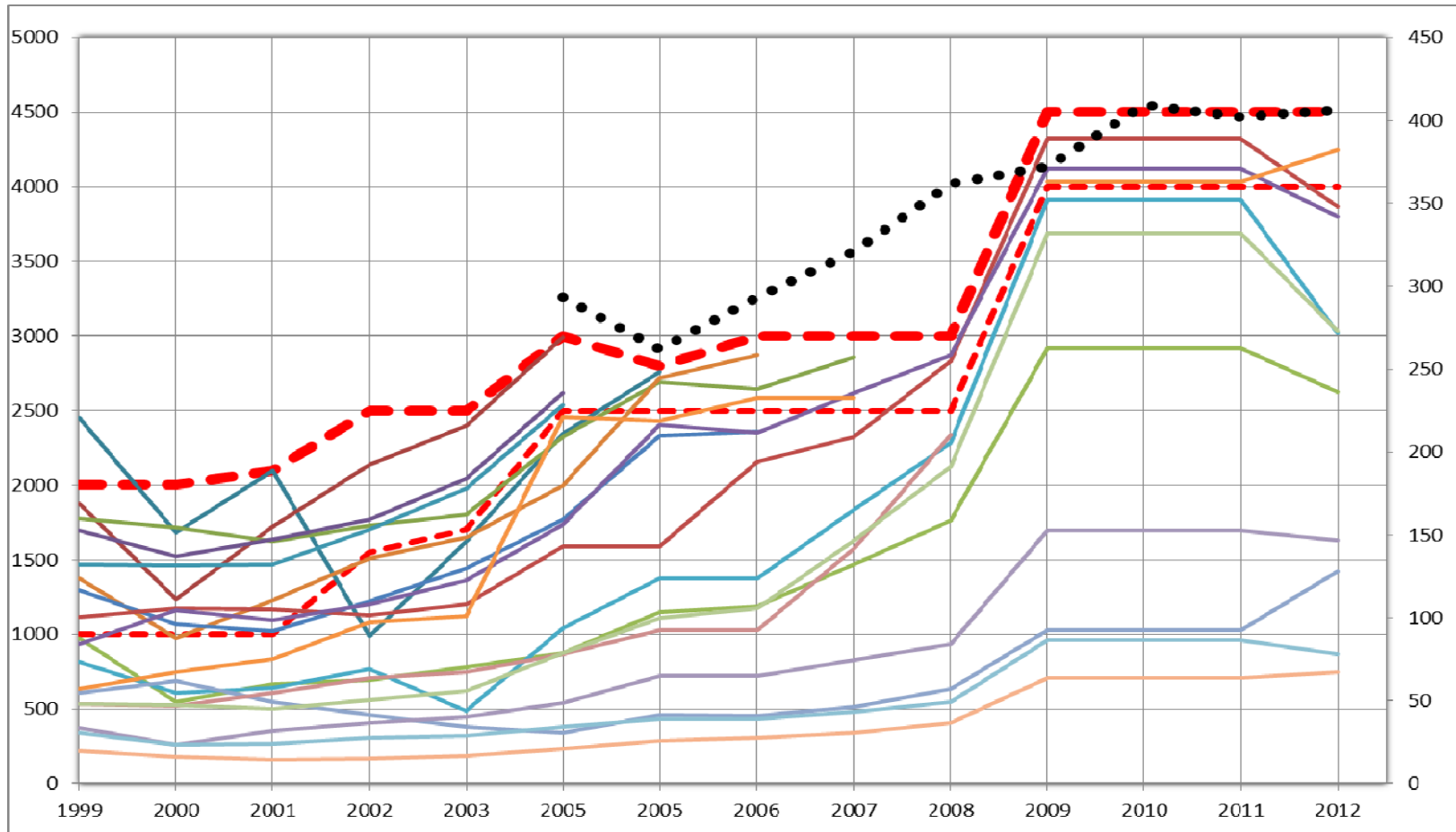
ii) другой вариант заключается в укреплении схемы возмещения расходов по факту (путем подачи после совещания заявления о возмещении путевых расходов), чтобы избежать потерь, связанных с неявкой представителей;

iii) использовать другие гибкие и затратоэффективные схемы;

f) общий доклад об использовании средств на основании решения КЭП о "Критериях для финансовой поддержки" будет включен в двухгодичный финансовый отчет.

Диаграмма 2

Ежегодная динамика размера ВВП на душу населения (как указано в решениях КЭП) стран, имеющих право на получение финансовой поддержки, (обозначены разными линиями, по первичной оси) в сравнении с двумя пороговыми значениями (обозначены красным пунктиром, по первичной оси) в привязке к изменению ставки суточных Организации Объединенных Наций для Женевы (черные точки, по вторичной оси)



Примечание: Цифры на вертикальной оси выражены в долларах Соединенных Штатов Америки.

Диаграмма 3
**ВВП на душу населения государств-членов и их право на получение помощи в соответствии с решениями
 трех последних сессий КЭП (1999–2012 годы)**

Государства-члены	Сессия КЭП												
	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16*	17**	18*
Словения	☆ 9 802	☆ 9 886	☆ 9 105										
Чешская Республика	☆ 5 483	☆ 5 176	☆ 4 942										
Хорватия	☆ 4 854	☆ 4 507	☆ 4 509										
Венгрия	☆ 4 708	☆ 4 813	☆ 4 130										
Польша	☆ 4 074	☆ 3 983	☆ 4 082										
Словакия	☆ 3 787	☆ 3 501	☆ 3 556										
Эстония	☆ 3 640	☆ 3 605	☆ 3 505										
Литва	☆ 2 894	☆ 2 892	☆ 3 039										
Латвия	☆ 2 639	☆ 2 767	☆ 3 011										
Югославия (1999–2001 годы); Сербия и Черногория (2002–2005 годы)	☆ 2 451	★ 1 680	★ 2 094	★ 986	★ 1 622	★ 2 345	★ 2 757						
Сербия (с 2006 года)								★ 2 794					
Черногория (с 2006 года)								★ 2 794					
Российская Федерация	★ 1 876	★ 1 235	★ 1 725	★ 2 140	★ 2 394	★ 2 991							
бывшая югославская Республика Македония	★ 1 774	★ 1 715	★ 1 623	★ 1 727	★ 1 804	★ 2 327	★ 2 690	★ 2 642	★ 2 855				★ 4 450
Румыния	★ 1 698	★ 1 519	★ 1 637	★ 1 772	★ 2 044	★ 2 620							
Болгария	★ 1 470	★ 1 462	★ 1 467	★ 1 705	★ 1 976	★ 2 539							
Казахстан	★ 1 377	★ 974	★ 1 228	★ 1 510	★ 1 647	★ 1 994	★ 2 717	★ 2 874					
Беларусь	★ 1 296	★ 1 070	★ 1 024	★ 1 220	★ 1 441	★ 1 772	★ 2 330	★ 2 355					★ 3 418
Босния и Герцеговина	★ 1 116	★ 1 172	★ 1 166	★ 1 125	★ 1 199	★ 1 591	★ 1 591	★ 2 158	★ 2 322	★ 2 834	★ 4 319	★ 4 319	★ 3 867
Грузия	★ 973	★ 546	★ 666	★ 695	★ 782	★ 877	★ 1 149	★ 1 187	★ 1 470	★ 1 760	★ 2 918	★ 2 918	★ 2 624
Албания	★ 932	★ 1 160	★ 1 094	★ 1 201	★ 1 360	★ 1 739	★ 2 406	★ 2 350	★ 2 619	★ 2 870	★ 4 120	★ 4 120	★ 3 797

Государства-члены	Сессия КЭП												
	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16*	17**	18*
Украина	★ 813	★ 607	★ 642	★ 766	★ 489	★ 1 041	★ 1 376	★ 1 373	★ 1 836	★ 2 284	★ 3 914	★ 3 914	★ 3 015
Туркменистан	★ 634	★ 746	★ 837	★ 1 083	★ 1 120	★ 2 457	★ 2 433	★ 2 584	★ 2 584		★ 4 035	★ 4 035	★ 4 249
Узбекистан	★ 608	★ 686	★ 546	★ 461	★ 308	★ 342	★ 458	★ 456	★ 513	★ 631	★ 1 026	★ 1 026	★ 1 420
Азербайджан	★ 537	★ 520	★ 609	★ 705	★ 745	★ 867	★ 1 027	★ 1 026	★ 1 578	★ 2 340			
Армения	★ 531	★ 525	★ 503	★ 558	★ 623	★ 875	★ 1 106	★ 1 175	★ 1 626	★ 2 122	★ 3 689	★ 3 689	★ 3 031
Республика Молдова	★ 374	★ 261	★ 353	★ 407	★ 448	★ 542	★ 720	★ 721	★ 831	★ 936	★ 1 694	★ 1 694	★ 1 630
Кыргызстан	★ 342	★ 260	★ 265	★ 308	★ 321	★ 382	★ 436	★ 437	★ 481	★ 546	★ 964	★ 964	★ 865
Таджикистан	★ 219	★ 179	★ 160	★ 167	★ 188	★ 236	★ 284	★ 309	★ 338	★ 405	★ 707	★ 707	★ 749
Все страны	27	27	27	18	18	18	15	16	12	10	10	10	12
Страны, имеющие право на получение поддержки	17	18	18	18	18	18	15	16	12	10	10	10	12
Страны, имеющие право на возмещение путевых расходов и суточные	10	10	9	14	14	15	12	11	9	8	7	7	10
Страны, имеющие право только на получение суточных	7	8	9	4	4	3	3	5	3	2	3	3	2

Примечание: Страны перечислены в порядке убывания размера ВВП на душу населения. Право на получение финансовой поддержки в полном объеме отмечено звездочкой желтого цвета; право на частичную поддержку – звездочкой, закрашенной наполовину; белая звездочка указывает на то, что критерии для получения поддержки не удовлетворены.

* Начиная с 2009 года критерии права на получение помощи пересматриваются каждые два года.

** На семнадцатой сессии КЭП не принял никакого решения о критериях права на получение финансовой поддержки. Поэтому остались в силе критерии, принятые на шестнадцатой сессии.