Организация Объединенных Наций E/CN.7/2002/9

Экономический и Социальный Совет

Distr.: General
28 December 2001

Russian
Original: English

Комиссия по наркотическим средствам
Сорок пятая сессия
Вена, 11–15 марта 2002 года
Пункт 10 предварительной повестки дня*
Укрепление механизма контроля над наркотиками Организации Объединенных Наций

Укрепление Программы Организации Объединенных Наций по международному контролю над наркотиками и роли Комиссии по наркотическим средствам как ее руководящего органа

Доклад Директора–исполнителя

Содержание

		Пункты	*Стр.*
I.	Введение	1	2
II.	Укрепление диалога между государствами–членами и Программой Организации Объединенных Наций по международному контролю над наркотиками	2–6	2
III.	Повышение эффективности работы Комиссии	7–9	3
IV.	Деятельность Программы Организации Объединенных Наций по международному контролю над наркотиками и управление ею	10–19	3
V.	Финансирование Программы Организации Объединенных Наций по международному контролю над наркотиками	20–24	6

* E/CN.7/2002/1.

V.01-90200 (R) 160102 240102

I. Введение

1. В своей резолюции 44/16, озаглавленной "Укрепление Программы Организации Объединенных Наций по международному контролю над наркотиками и роли Комиссии по наркотическим средствам как ее руководящего органа", Комиссия по наркотическим средствам просила Директора–исполнителя представить предварительный доклад о ходе осуществления данной резолюции на возобновленной сорок четвертой сессии Комиссии, которая проходила в Вене с 12 по 14 декабря 2001 года, а окончательный доклад – на ее сорок пятой сессии. Предварительный доклад, содержащийся в документе E/CN.7/2001/15, был представлен возобновленной сорок четвертой сессии во исполнение этой просьбы.

II. Укрепление диалога между государствами–членами и Программой Организации Объединенных Наций по международному контролю над наркотиками

2. В своей резолюции 44/16 Комиссия заявила о необходимости содействовать поддержанию регулярного диалога между государствами–членами и Программой Организации Объединенных Наций по международному контролю над наркотиками (ЮНДКП) в области планирования и осуществления программ контроля над наркотиками с учетом приоритетов государств–членов для обеспечения жизнеспособности и успеха этих программ. Внимание Комиссии обращается также на резолюцию 56/124 Генеральной Ассамблеи от 19 декабря 2001 года, в разделе IV которой Ассамблея просила Программу продолжать укреплять диалог с государствами–членами, а также обеспечивать дальнейшее совершенствование управления, с тем чтобы содействовать расширению и устойчивости в исполнении программ, и призвала далее Директора–исполнителя максимально повысить эффективность Программы, в частности за счет всеобъемлющего осуществления резолюции 44/16 Комиссии по наркотическим средствам, особенно ее рекомендаций.

3. В пункте 1 резолюции 44/16 Комиссия призвала укреплять диалог между государствами–членами и Секретариатом относительно приоритетов и руководства Программой и просила Директора–исполнителя оказывать содействие этому процессу путем тщательной и своевременной подготовки оперативного сегмента Комиссии по наркотическим средствам и регулярных межсессионных совещаний Комиссии. В пункте 2 Комиссия постановила провести достаточное количество межсессионных совещаний для рассмотрения всех компонентов нормативного и оперативного сегментов своей программы работы на подготовительном этапе и укрепить свою способность обеспечить директивные указания для Программы на своей очередной сессии. В пункте 3 Комиссия просила Директора–исполнителя созывать через регулярные промежутки времени неофициальные совместные совещания стран–доноров и стран – получателей помощи для рассмотрения вопросов планирования и разработки оперативных мероприятий Программы, в том числе проектов, с учетом приоритетов всех соответствующих государств–членов.

Принятые меры

4. По завершении первой части сорок четвертой сессии Комиссии Председатель Комиссии созвал два межсессионных совещания 18 июня и 16 ноября 2001 года. На межсессионных совещаниях была проведена организационная подготовка и подготовка по вопросам существа к возобновленной сорок четвертой сессии Комиссии.

5. В соответствии со сложившейся практикой будут проведены еще два межсессионных совещания Комиссии для рассмотрения нормативного и оперативного сегментов повестки дня сорок пятой сессии Комиссии, которая будет проведена с 11 по 15 марта 2002 года. В соответствии с практикой, установленной Председателем сорок четвертой сессии Комиссии, будут продолжены регулярные консультации Председателя и бюро Комиссии с Директором–исполнителем по работе ЮНДКП, в частности по обеспечению директивных указаний Программе на постоянной основе.

6. Во исполнение пункта 3 резолюции 44/16 Директор–исполнитель ЮНДКП созывал неофициальные совместные совещания стран–доноров и стран – получателей помощи, работой которых руководил Председатель Комиссии. Программа работы первого и второго неофициальных совместных совещаний,

которые состоялись, соответственно, 5 июля и 13 июля 2001 года, была посвящена рассмотрению следующих вопросов: элементы стратегии для Африки и программа ЮНДКП в Афганистане. Совещание стран–доноров и стран – получателей помощи было информировано об оперативной деятельности ЮНДКП в области сокращения спроса на наркотики. На совещании также обсуждались структура и организация будущих совещаний. В дальнейшем повестка дня совещаний будет состоять из трех сегментов – тематического сегмента, сегмента по управлению, относящегося к роли Комиссии, и регионального сегмента. На третьем совещании стран–доноров и стран – получателей помощи, состоявшемся 9 октября 2001 года, рассматривались следующие вопросы: инициативы по осуществлению Декларации о руководящих принципах сокращения спроса на наркотики (резолюция S-20/3 Генеральной Ассамблеи, приложение), доклад о ходе выполнения рекомендаций Управления служб внутреннего надзора и внешних ревизоров, а также программа ЮНДКП для Афганистана. Повестка дня была согласована после консультаций Председателя Комиссии с расширенным составом бюро Комиссии, в том числе с Председателем Группы 77 и представителем Председателя Европейского союза. Очередное совещание стран–доноров и стран – получателей помощи будет проведено 26 февраля 2002 года.

III. Повышение эффективности работы Комиссии

7. В пункте 5 резолюции 44/16 Комиссия просила Директора–исполнителя представлять все доклады и справочную информацию государствам – членам Комиссии достаточно заблаговременно, с тем чтобы они могли подготовиться и принять активное участие в работе Комиссии, в том числе во время межсессионных заседаний, и внести в нее ценный вклад. В пункте 6 Комиссия рекомендовала использовать ресурсы бюро для проведения своей организационной работы, с тем чтобы высвободить больше времени для предметного обсуждения нормативного и оперативного сегментов своей программы работы на межсессионных совещаниях.

Принятые меры

8. Во исполнение правил, регулирующих издание документации для межправительственных совещаний, документы для возобновленной сорок четвертой сессии Комиссии были предоставлены в распоряжение государств–членов за шесть недель до начала этого совещания. Документы для сорок пятой сессии также будут распространены за шесть недель до начала этого совещания. В соответствии с просьбой, содержащейся в резолюции 1999/30 Экономического и Социального Совета, бюро сорок пятой сессии Комиссии, избранное в декабре 2001 года, будет проводить регулярные консультации для подготовки нормативного и оперативного сегментов повестки дня Комиссии.

9. Внимание Комиссии обращается на рекомендацию 1, содержащуюся в докладе Управления служб внутреннего надзора, который прилагается к записке Генерального секретаря о расследовании утверждений о якобы имевших место должностных нарушениях и некомпетентном управлении в отношении проекта "Шхуна" в Управлении по контролю над наркотиками и предупреждению преступности Секретариата (A/56/689). В этой рекомендации Комиссии было предложено обеспечить, чтобы впредь проекты, осуществляемые Управлением по контролю над наркотиками и предупреждению преступности, осуществлялись с соблюдением правил, положений, а также процедур принятия решений и финансирования, действующих в Организации Объединенных Наций.

IV. Деятельность Программы Организации Объединенных Наций по международному контролю наркотиками и управление ею

10. В пункте резолюции 44/16 Комиссия поддержала усилия ЮНДКП, нацеленные на принятие соответствующих мер для обеспечения независимой, прозрачной и беспристрастной оценки оперативной деятельности Программы, в том числе с привлечением получателей помощи и внешних экспертов, и для подготовки доклада о такой оценке. В пункте 8 Комиссия призвала Директора–исполнителя и далее прилагать усилия с целью максимального повышения эффективности организации. В пункте 10 Комиссия призвала постоянно совершенствовать руко-

водство и укреплять диалог с государствами–членами для обеспечения более интенсивного и устойчивого исполнения программ.

Принятые меры

a) Проведение независимой, прозрачной и беспристрастной оценки

11. В соответствии с пунктом 7 резолюции 44/16 активно практикуется участие государств-членов в процессе проведения оценки, особенно на местах. Годовой план проведения оценки регулярно обновляется и доступен для государств–членов на безопасном web–сайте, предназначенном для постоянных представительств. Отделения на местах были уведомлены о том, что следует поощрять участие в процессе проведения оценки доноров и прочих партнеров. В настоящее время в проведении оценки программ принимают участие все заинтересованные партнеры.

b) Максимальное повышение эффективности организации

12. В целях максимального повышения эффективности организации, о котором упоминается в пункте 8 резолюции 44/16, укрепляется надзор и контроль в отношении выполнения программ, в частности, в результате учреждения Комитета по программам и проектам и создания Системы управления программами и финансовой информацией (Профи), принятия подхода к составлению бюджета, ориентированного на конкретные результаты, и установления процедур оценки деятельности на тематическом и программном уровнях, а также оценки отдельных проектов.

c) Учреждение Комитета по программам и проектам

13. Комитет по программам и проектам Управления по контролю над наркотиками и предупреждению преступности был учрежден в марте 2001 года в качестве корпоративного механизма по рассмотрению предложений по программам и проектам. Группа сотрудников ЮНДКП несет ответственность за оценку технических характеристик, бюджетной обоснованности и перспектив финансирования каждого предложения. Комитет отвечает, в частности, за оценку предложений, анализ соответствующих технико–экономических обоснований и возможностей финансирования, а также за оценку предлагаемых способов реализации этих предложений и, по мере необходимости, проведенных с партнером–исполнителем консультаций. Круг ведения Комитета описан в инструкции Директора–исполнителя по вопросам управления от 15 марта 2001 года (ODCCP/MI/11). За период с марта по сентябрь 2001 года Комитет рассмотрел в общей сложности 73 предложения, поступившие от ЮНДКП и Центра по международному предупреждению преступности, из которых 20 процентов либо отклонил, либо возвратил на доработку в представивший их орган.

d) Внедрение Системы управления программами и финансовой информацией

14. Управление служб внутреннего надзора и Комиссия ревизоров рекомендовали заменить систему финансового управления ЮНДКП, с тем чтобы обеспечить надлежащие наблюдение и контроль за средствами, вверяемыми ЮНДКП, и своевременное распространение финансовой информации среди государств–членов. Исходя из результатов анализа экономической целесообразности, проведенного в 1998 году, ЮНДКП приступила к проектированию и созданию новой Системы управления программами и финансовой информацией, в основу которой была положена стандартная система планирования ресурсов предприятий (ПРП). Благодаря данной системе финансовой информации руководители будут в режиме реального времени иметь доступ к данным о финансовом положении всех проектов, включая их финансирование, бюджет и расходы. Государства–участники будут получать в рамках этой системы доступ через Интернет к докладам о финансовом положении. Система состоит из шести компонентов (бюджет, финансирование, расходы, счета, отчетность и доступ для государств–членов) и полностью будет введена в действие в марте 2002 года, когда государства–члены получат доступ к сайту ограниченного доступа в Интернете. В зависимости от наличия ресурсов предполагается, что второй этап внедрения этой системы начнется в 2002 году, с тем чтобы дополнить данные по управлению финансами информацией о деятельности по программам и проектам и ее результатах.

e) Подход к составлению бюджета, ориентированного на конкретные результаты

15. ЮНДКП перешла на основы управления, которые ориентированы на конкретные результаты и основное внимание в которых уделяется эффективности деятельности и достижению поставленных целей. Это предполагает четкое определение достижимых целей на уровне программ и проектов с одновременным уточнением взаимосвязи с мандатами, в частности планами действий и мерами, согласованными на двадцатой специальной сессии Генеральной Ассамблеи. Первые основы управления, ориентированные на конкретные результаты и относящиеся к проекту первоначального программного бюджета Фонда ЮНДКП на двухгодичный период 2002–2003 годов, были одобрены Комиссией на ее возобновленной сорок четвертой сессии. На уровне проектов предметный контроль будет систематизироваться в масштабах ЮНКДП в целом, а информация предоставляться посредством внедрения компьютеризованного механизма управления проектами и их контроля, полностью интегрированного с инструментами финансового контроля Системы управления программами и финансовой информацией. Доступ к отчетам о состоянии проектов и о контроле за ними будут иметь через Интернет все руководители.

16. В период 2002–2003 годов ЮНДКП укрепит свой потенциал по контролю за успехами и неудачами в достижении общих целей Организации Объединенных Наций – значительного сокращения предложения незаконных наркотиков и спроса на них во всем мире, оценки воздействия осуществляемых ею программ и выявления оптимальных видов практики контроля над наркотиками, а также по более систематизированному представлению докладов о глобальных, региональных и национальных тенденциях в этой области и о ходе реализации ее программ. Эти усилия будут осуществляться в рамках подхода к бюджету, ориентированного на конкретные результаты. Неотъемлемой частью такого подхода является систематический и скрупулезный контроль процесса достижения результатов, основанный на четко определенных показателях эффективности и объективных способах их проверки. Необходимы меры как количественного, так и качественного характера. Наряду с регулярным контролем в основы составления бюджета, ориентированного на конкретные результаты, будет полностью интегрирована периодическая углубленная оценка.

f) Оценка деятельности на уровне программ

17. Параллельно будет проводиться оценка мероприятий, осуществляемых на уровне программ, в дополнение к традиционному подходу, состоящему в оценке результатов каждого проекта. Целью является обеспечение актуальности принимаемых мер и подготовка более прочной базы для оценки результатов, воздействия и устойчивости. Несколько первых оценок на уровне программ проведено в 2001 году, в частности в отношении Бразилии, Таджикистана и Юго–Восточной Азии. Всеобъемлющая оценка эффективности деятельности Агентства по контролю над наркотиками Таджикистана, которая была завершена в декабре 2001 года группой независимых экспертов, также проводилась с учетом рекомендации, содержащейся в докладе Управления служб внутреннего надзора о проверке практики управления программами и административной практики в Управлении по контролю над наркотиками и предупреждению преступности (A/56/83). В ближайшие годы их число будет увеличиваться, до тех пор пока на этом уровне не станут регулярно оцениваться все программы. Продолжается проведение оценок отдельных проектов. Предполагается, что за двухгодичный период 2000–2001 годов будет завершено в общей сложности около 55 оценок проектов. В течение двухгодичного периода 2002–2003 годов будет проведен ряд тематических оценок проектов, осуществляемых ЮНДКП. Главной целью таких оценок является извлечение уроков и выявление оптимальных видов практики в различных тематических областях деятельности ЮНДКП. При проведении оценок проектов и программ используются почти исключительно услуги независимых экспертов, тогда как к выполнению тематических оценок привлекаются как штатные, так и независимые эксперты.

g) Исполнение проектов

18. Механизмы исполнения проектов определяются и утверждаются для каждого проекта в отдельности, исходя из того, кто располагает наилучшими возможностями в плане предоставления наиболее рентабельных услуг по оказанию основной, управленческой и административно–вспомогательной поддержки. При осуществлении портфеля проектов в области технической помощи ЮНДКП широко ис-

пользует механизмы национального исполнения, а также возможности других учреждений системы Организации Объединенных Наций, таких как Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций, Всемирная организация здравоохранения, Детский фонд Организации Объединенных Наций и Совет таможенного сотрудничества (известный как Всемирная таможенная организация), а также возможности неправительственных организаций с учетом их специализации. Когда это оправдано, проекты выполняются силами самой ЮНДКП с привлечением соответствующих партнеров для решения административных вопросов. В таких областях, как набор персонала, осуществление закупок и заключение субподрядов на местном уровне, для поддержки отделений на местах используются услуги, предоставляемые Программой развития Организации Объединенных Наций и Управлением Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов. На уровне штаб–квартиры все подобные вопросы решаются Отделением Организации Объединенных Наций в Вене. Планируется разработать руководящие принципы по критериям для упрощения выбора механизмов исполнения проектов.

h) Совершенствование организационных рамок деятельности Программы Организации Объединенных Наций по международному контролю над наркотиками

19. Принят ряд мер по совершенствованию организационных рамок ЮНДКП. К конкретным мерам относятся полный пересмотр системы представления отчетности, в частности в отношении должностных лиц, подотчетных непосредственно Директору-исполнителю. Определенные изменения произошли в отношении делегирования полномочий. Например, в марте 2001 года всем директорам были переданы полномочия в отношении командирования сотрудников, а также утверждения консультативных встреч, совещаний и семинаров. Определяются и реализуются элементы оперативно–структурного взаимодействия ЮНДКП и Центра по международному предупреждению преступности. Подробный доклад об осуществлении и результатах всех мер управленческого характера был направлен 13 сентября 2001 года Управлению служб внутреннего надзора и государствам–членам, а второй доклад был представлен Управлению 3 декабря 2001 года.

V. Финансирование Программы Организации Объединенных Наций по международному контролю над наркотиками

20. В пункте 11 резолюции 44/16 Комиссия настоятельно призвала все правительства оказывать Программе, по возможности, самую широкую финансовую поддержку и просила Директора–исполнителя в сотрудничестве с государствами–членами и далее прилагать усилия с целью расширения базы доноров и увеличения добровольных взносов в Фонд ЮНДКП, в том числе в фонд средств общего назначения.

Принятые меры

21. Осуществлен пересмотр политики финансирования ЮНДКП, и в мае 2001 года Директор–исполнитель издал ряд соответствующих инструкций по вопросам управления. В соответствии с пересмотренной политикой вводится согласованная система сдержек и противовесов, позволяющая содействовать осуществлению тех программ и проектов, в отношении которых можно рассчитывать на разумно гарантированную поддержку доноров, и отказываться от программ и проектов, не имеющих надежных перспектив финансирования. Чтобы определить финансовую жизнеспособность новых программ и проектов, все касающиеся их идеи обсуждаются на самых ранних этапах с потенциальными донорами. Не менее важно то, что ни одно оперативное мероприятие ЮНДКП не переходит в стадию выполнения до тех пор, пока по меньшей мере 50 процентов средств, требуемых на его осуществление, не будет гарантировано в письменной форме в качестве объявленных взносов.

22. ЮНДКП занимается разработкой новой стратегии привлечения средств, ориентируясь, в частности, на установление партнерских отношений и создание совместных фондов с благотворительными фондами и частным сектором. Отделения на местах будут активно содействовать мероприятиям по привлечению средств на местном уровне. Эта новая стратегия будет обсуждена с государствами–членами и представлена Комиссии на ее сорок пятой сессии. Другие предлагаемые методы связаны с выделением ресурсов из конфискованных активов. Одна страна–донор уже пообещала передать такие средства

ЮНДКП, а правительство другой страны недавно приняло указ в этом отношении.

23. Существенного успеха удалось добиться по линии мобилизации ресурсов на основе договоренностей о совместном финансировании, которые были заключены, например, с четырьмя странами Латинской Америки и с несколькими странами Африки. Обычно договоренности о совместном финансировании разрабатываются в связи с ссудой, которую правительство соответствующей страны берет в том или ином многостороннем кредитном учреждении. В таких случаях часть заемных средств правительство передает ЮНДКП для осуществления конкретных проектов в его стране. Такого рода договоренности о совместном финансировании свидетельствуют о повышении роли международных кредитных учреждений в сфере контроля над наркотиками. Например, займы латиноамериканским странам для проведения работы по контролю над наркотиками предоставляют как Всемирный банк, так и Межамериканский банк развития. Азиатский банк развития предоставляет Лаосской Народно–Демократической Республике заем на экономическое развитие районов, в которых осуществляется незаконное культивирование опийного мака. Часть этого проекта финансируется ЮНДКП в рамках деятельности по линии альтернативного развития. В целом данный проект разработан совместно с лаосскими властями. Ливийская Арабская Джамахирия оплачивает все расходы на реализацию многосекторального проекта ЮНДКП по оказанию помощи в области контроля над наркотиками в этой стране. В результате подписания соглашений о финансировании программ, касающихся вируса иммунодефицита человека/синдрома приобретенного иммунодефицита (ВИЧ/СПИДа) и злоупотребления наркотиками, расширяется межучрежденческое сотрудничество между ЮНДКП и Совместной программой Организации Объединенных Наций по ВИЧ/СПИДу. Данные инициативы подчеркивают роль ЮНДКП как катализатора в деле мобилизации ресурсов из различных источников, независимо от того, поступают ли получаемые средства в конечном счете через ЮНКДП.

24. По аналогичному принципу строятся и планы действий, разрабатываемые для Латинской Америки с целью решения задач, поставленных на двадцатой специальной сессии Генеральной Ассамблеи. Часть мероприятий финансирует сама ЮНДКП, а другие участки работы финансируют международные финансовые учреждения и прочие учреждения, занимающиеся оказанием помощи. ЮНДКП призвана сыграть важную роль в деле выявления источников финансирования, а также в содействии разработке проектов и налаживанию соответствующего взаимодействия между партнерами.