

**Экономический
и Социальный Совет**

Distr.: General
18 February 2008
Russian
Original: English

**Комиссия по наркотическим средствам
Пятьдесят первая сессия**
Вена, 10-14 марта 2008 года
Пункты 8 и 9 предварительной повестки дня*
**Укрепление программы по наркотикам
Управления Организации Объединенных
Наций по наркотикам и преступности и
роли Комиссии как ее руководящего органа**
Административные и бюджетные вопросы

**Комиссия по предупреждению преступности
и уголовному правосудию**
Семнадцатая сессия
Вена, 14-18 апреля 2008 года
Пункт 7 предварительной повестки дня**
**Директивные указания для программы
по преступности Управления Организации
Объединенных Наций по наркотикам и
преступности и роль Комиссии по предупреждению
преступности и уголовному правосудию в качестве
ее руководящего органа, включая
административные вопросы, вопросы
стратегического управления и бюджетные вопросы**

**Вопросы финансирования и финансовые затруднения,
испытываемые Управлением Организации
Объединенных Наций по наркотикам и преступности
при осуществлении возложенных на него задач,
и первоначальный анализ путей и средств улучшения
финансового положения**

Доклад Директора-исполнителя***

Резюме

Настоящий доклад подготовлен во исполнение подпункта 9 (а) резолюции 50/14 Комиссии по наркотическим средствам и подпункта 9 (а) резолюции 16/6 Комиссии по предупреждению преступности и уголовному правосудию, в которых соответствующие комиссии просили Директора-

* E/CN.7/2008/1.

** E/CN.15/2008/1.

*** Настоящий доклад подготовлен во исполнение резолюции 50/14 Комиссии по наркотическим средствам от 27 ноября 2007 года и резолюции 16/6 Комиссии по предупреждению преступности и уголовному правосудию от 29 ноября 2007 года.



исполнителя Управления Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности представлять им ежегодные доклады о путях и средствах улучшения финансового положения Управления, включая положение отделений на местах. В настоящем первом докладе содержится обзор программ и инициатив, которые будут осуществляться в 2008 году, и дополняется информация, представленная в сводном бюджете на двухгодичный период 2008-2009 годов. В нем рассмотрены некоторые из финансовых трудностей, с которыми сталкивается Управление при осуществлении своего мандата, и меры, принятые для их преодоления, а также изложен ряд предложений по решению этих проблем.

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1	4
II. Бюджетно-финансовая структура	2-7	4
III. Проблемы, связанные со структурой бюджета и финансирования	8-11	7
IV. Меры, принимаемые Управлением Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности для решения его финансовых проблем	12-18	9
V. Пути и средства решения финансовых проблем Управления Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности	19-20	12
VI. Выводы	21	15
 Приложения		
I. Ориентировочная шкала добровольных взносов Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде		16
II. Модель определения ориентировочных размеров взносов Управления Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности		17

I. Введение

1. В своих резолюциях 50/14 и 16/6 соответственно Комиссия по наркотическим средствам и Комиссия по предупреждению преступности и уголовному правосудию просили Директора-исполнителя Управления Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (ЮНОДК) представлять им ежегодные доклады о путях и средствах улучшения финансового положения Управления, включая положение отделений на местах. Настоящий доклад представляется в соответствии с этой просьбой. В нем рассмотрены некоторые из финансовых трудностей, с которыми сталкивается ЮНОДК при исполнении своих мандатов, и меры, принятые для их преодоления, а также изложен ряд предложений по решению проблем, обусловленных особенностями структуры бюджета и финансирования Управления и связанными с нею механизмами управления.

II. Бюджетно-финансовая структура

2. Ни у одной другой программы Организации Объединенных Наций нет столь же раздробленного бюджета и финансирования, как у ЮНОДК. Бюджет Фонда Программы Организации Объединенных Наций по международному контролю над наркотиками (ЮНДКП), учрежденной резолюцией 45/179 Генеральной Ассамблеи от 21 декабря 1990 года, утверждается Комиссией по наркотическим средствам в соответствии с пунктом 2 раздела XVI резолюции 46/185 С Генеральной Ассамблеи от 20 декабря 1991 года. Бюджет Фонда Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и уголовному правосудию, учрежденного резолюцией 46/152 Генеральной Ассамблеи от 18 декабря 1991 года, утверждается Комиссией по предупреждению преступности и уголовному правосудию в соответствии с разделом XI резолюции 61/252 Генеральной Ассамблеи от 22 декабря 2006 года. Доля средств регулярного бюджета Организации Объединенных Наций, выделяемых ЮНОДК, утверждается Генеральной Ассамблеей.

3. В бюджетах Фонда ЮНДКП и Фонда Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и уголовному правосудию основное внимание уделяется тем ресурсам, в отношении которых Комиссия по наркотическим средствам и Комиссия по предупреждению преступности и уголовному правосудию имеют прямые бюджетные полномочия, т.е. ресурсам общего назначения. Средства общего назначения представляют собой нецелевые добровольные взносы для финансирования расходов на руководство и управление ЮНОДК, а также расходов по программам и расходов на вспомогательное обслуживание программ как в штаб-квартире (Вена), так и на местах. В бюджетах обоих фондов содержится также информация о прогнозируемом распределении средств специального назначения и поступлений по статье расходов на вспомогательное обслуживание программ за счет взносов специального назначения. Средства специального назначения представляют собой целевые добровольные взносы для финансирования деятельности ЮНОДК в области технического сотрудничества и других основных видов деятельности в штаб-квартире (Вена) и на местах. Расходы на вспомогательное обслуживание программ покрываются за счет сборов (в

размере до 13 процентов), взимаемых с мероприятий, финансируемых за счет взносов специального назначения. В соответствии с административной инструкцией ST/AI/286 от 3 марта 1982 года такие ресурсы используются в тех областях, где имеется очевидная связь между соответствующей поддерживающей деятельностью и деятельностью, приносящей поступления на вспомогательное обслуживание программ, а именно для финансирования центральных административных функций и функций управления программами в штаб-квартире, а также функции управления проектами в отделениях на местах.

4. Средства регулярного бюджета, выделенные ЮНОДК, были утверждены Генеральной Ассамблеей в разделах 1, 16, 22 и 28F бюджета по программам Организации Объединенных Наций на двухгодичный период 2008-2009 годов (A/62/6 (Sects. 1, 16, 22 и 28F)). Они предназначены для финансирования: а) директивных органов ЮНОДК, руководства и управления, а также расходов по программам и расходов на вспомогательное обслуживание программ в Вене и в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций; и б) других операций Организации Объединенных Наций в Вене, способствующих деятельности ЮНОДК, в том числе операций Отделения Организации Объединенных Наций в Вене, Департамента по делам Генеральной Ассамблеи и конференционному управлению, Департамента по вопросам охраны и безопасности и Управления служб внутреннего надзора.

5. Средства сводного бюджета ЮНОДК в разбивке по источникам финансирования отражены в нижеприведенной таблице.

Сводный бюджет Управления Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности, по источникам финансирования
(в млн. долл. США)

<i>Источник финансирования</i>	<i>2006-2007</i>	<i>2008-2009</i>
1. Фонд Программы Организации Объединенных Наций по международному контролю над наркотиками		
Средства общего назначения	41	21
Средства специального назначения	145	162
Поступления по статье вспомогательного обслуживания программ	3	19
Итого, 1	189	202
2. Фонд Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и уголовному правосудию		
Средства общего назначения	9	7
Средства специального назначения	65	79
Поступления по статье вспомогательного обслуживания программ	1	7
Итого, 2	75	93
3. Итого добровольных взносов (1+2)	264	295
4. Регулярный бюджет Управления Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (разделы 16 и 22)	34	37

<i>Источник финансирования</i>	<i>2006-2007</i>	<i>2008-2009</i>
5. Итого, Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (3+4)	298	332
6. Прочие средства регулярного бюджета (разделы 1 и 28F)	38	39
7. Сводный бюджет (5+6)	336	371

6. До 2006-2007 годов расходы на вспомогательное обслуживание программ, возмещаемые ЮНОДК, зачислялись в счет средств общего назначения, за исключением расходов на вспомогательное обслуживание программ, относящихся к внешним исполняющим учреждениям, которые учитывались отдельно. В 2006-2007 годах объем средств общего назначения равнялся 50 млн. долл. США (41 млн. долл. в Фонде ЮНДКП и 9 млн. в Фонде Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и уголовному правосудию), из которых 29 млн. долл. США составляли взносы общего назначения и 21 млн. долл. – расходы на вспомогательное обслуживание программ. Начиная с 2008-2009 годов все расходы на вспомогательное обслуживание программ учитываются отдельно от средств общего назначения. Все добровольные взносы и средства, указанные в разделах 16 (Международный контроль над наркотическими средствами, предупреждение преступности и терроризма и уголовное правосудие) и 22 (Регулярная программа технического сотрудничества) регулярного бюджета предназначены исключительно для ЮНОДК. Средства, представленные в разделе 28F регулярного бюджета (Административное обслуживание, Вена) предназначены для Отделения Организации Объединенных Наций в Вене, которое осуществляет вспомогательное обслуживание ЮНОДК и других организаций, расположенных в Венском международном центре, и предоставляет им прочие услуги. В разделе 1 регулярного бюджета рассматриваются вопросы формирования политики, руководства и координации деятельности операций Организации Объединенных Наций в Вене.

7. Поскольку ЮНОДК является программой Организации Объединенных Наций, ее основные, формируемые на многосторонней основе ресурсы составляют средства, в отношении которых ее межправительственные органы – Комиссия по наркотическим средствам, Комиссия по предупреждению преступности и уголовному правосудию и Генеральная Ассамблея – имеют бюджетные полномочия: средства общего назначения (наркотики и преступность) и выделяемые ЮНОДК средства регулярного бюджета. В 2008-2009 годах размер такого формируемого на многосторонней основе основного бюджета составляет 65 млн. долл. США, или 20 процентов от общего объема ресурсов ЮНОДК, равного 332 млн. долларов (см. вышеприведенную таблицу). В Фонде ЮНДКП средства общего назначения составляют 21 млн. долл. США, или 10 процентов от прогнозируемых расходов на 2008-2009 годы в размере 202 млн. долл. США. Объем средств общего назначения в Фонде Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и уголовному правосудию составляет 7 млн. долл. США, или 8 процентов от общей суммы прогнозируемых расходов на 2008-2009 годы в размере 93 млн. долл. США. В 2008-2009 годах доля средств регулярного бюджета в общем объеме ресурсов ЮНОДК (разделы 16 и 22), предположительно составит 37 млн. долл. США, или 11 процентов от общего прогнозируемого объема ресурсов в размере 332 млн.

долл. США. В 2008-2009 годах 81 процент всех ресурсов ЮНОДК (267 млн. долл. США) будут составлять средства специального назначения, из них 181 млн. долл. США (включая расходы на вспомогательное обслуживание программ) поступят в Фонд ЮНДКП и 86 млн. долл. США (включая расходы на вспомогательное обслуживание программ) – в Фонд Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и уголовному правосудию. Достаточность и стабильность формируемых на многосторонней основе основных ресурсов имеют решающее значение для выполнения ЮНОДК своих задач и функций, поскольку именно из них финансируются постоянные элементы программы: вспомогательное обслуживание программ, руководство и управление, а также директивные органы. Наличие таких ресурсов крайне важно и для осуществления и обеспечения устойчивости мероприятий ЮНОДК, финансируемых за счет средств специального назначения.

III. Проблемы, связанные со структурой бюджета и финансированием

8. Деятельность ЮНОДК призвана способствовать обеспечению безопасности и справедливости для всех: делать мир безопаснее, ограждая его от преступности, наркотиков и терроризма. Эта общая цель отражена в стратегии ЮНОДК на период 2008-2011 годов (Е/CN.7/2007/14-Е/CN.15/2007/5), подготовленной во исполнение резолюции 48/14 Комиссии по наркотическим средствам от 9 декабря 2005 года, в которой Комиссия настоятельно призвала ЮНОДК продолжать разработку общей стратегии. Эта стратегия отражает потребности многочисленных заинтересованных сторон и была разработана в процессе активных консультаций с государствами-членами, межправительственными и неправительственными организациями и другими заинтересованными сторонами. Она была утверждена Экономическим и Социальным Советом в его резолюциях 2007/12 от 25 июля и 2007/19 от 26 июля 2007 года. В резолюциях 50/14 Комиссии по наркотическим средствам и 16/6 Комиссии по предупреждению преступности и уголовному правосудию стратегия ЮНОДК на период 2008-2011 годов была согласована со стратегическими рамками Организации Объединенных Наций на период 2008-2009 годов.

9. Тот факт, что ЮНОДК является единым учреждением с общей стратегией на период 2008-2011 годов, не отражен ни в его бюджетно-финансовой структуре, ни в механизмах управления. Раздробленность структуры бюджета и финансирования затрудняет их исполнение и делает его более дорогостоящим. Формат бюджета Фонда ЮНДКП и Фонда Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и уголовному правосудию и порядок его рассмотрения Консультативным комитетом по административным и бюджетным вопросам были унифицированы, однако процедуры его рассмотрения и утверждения государствами-членами остались прежними. В связи с этим ЮНОДК по-прежнему готовит и представляет два бюджета: регулярный бюджет, представляемый в Центральные учреждения Организации Объединенных Наций (для включения в бюджет по программам Организации Объединенных Наций), и бюджет, отражающий добровольные взносы, – сводный бюджет, представляемый Комиссии по наркотическим средствам и Комиссии по предупреждению

преступности и уголовному правосудию. Оба бюджетных документа содержат одну и ту же информацию, хотя и представленную под разным углом, и представляются Консультативному комитету по административным и бюджетным вопросам в рамках двух, а государствам-членам в рамках трех различных мероприятий. В ЮНОДК ведется две системы счетов, которые учитываются в разных ведомостях и проверяются по отдельности. В этой области имеются явные возможности для экономии средств, например за счет проведения совместного совещания обеих комиссий для рассмотрения сводного бюджета, объединения Фонда ЮНДКП и Фонда Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и уголовному правосудию, консолидации финансовой отчетности двух фондов с отчетностью Организации Объединенных Наций, проведения единой ежегодной ревизии и подготовки единого доклада о ее итогах.

10. Несмотря на сложность финансовой структуры ЮНОДК, общий объем его финансирования за последние два двухгодичных периода (2004-2005 и 2006-2007 годов) заметно вырос. Это увеличение коснулось исключительно средств специального назначения, что говорит о коренном изменении динамики финансирования. Хотя такое увеличение является положительным фактором, особенно когда речь идет о финансовых обязательствах по многолетним проектам, быстрый рост объема средств специального назначения привел к значительному увеличению нагрузки на оперативно-функциональные службы Управления. Большинство добровольных взносов предоставляются строго под конкретные проекты и не обеспечивают оперативной гибкости, необходимой для решения сложных задач, связанных с обслуживанием программ и управлением. Такое увеличение, а также связанные с ним материально-правовые, финансовые, кадровые и прочие управленческие риски должны компенсироваться прогнозируемым, гарантированным и устойчивым увеличением объема формируемых на многосторонней основе основных ресурсов. К сожалению, объем средств регулярного бюджета ЮНОДК остался на прежнем уровне, а средств общего назначения сократился. Разрыв между сокращающимся объемом основных ресурсов и растущим объемом средств специального назначения будет и далее увеличиваться, так как ЮНОДК планирует продолжать расширять число проектов в рамках своих новых мандатов, связанных с осуществлением Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции (резолюция 58/4 Генеральной Ассамблеи, приложение) и Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности^{1,2}.

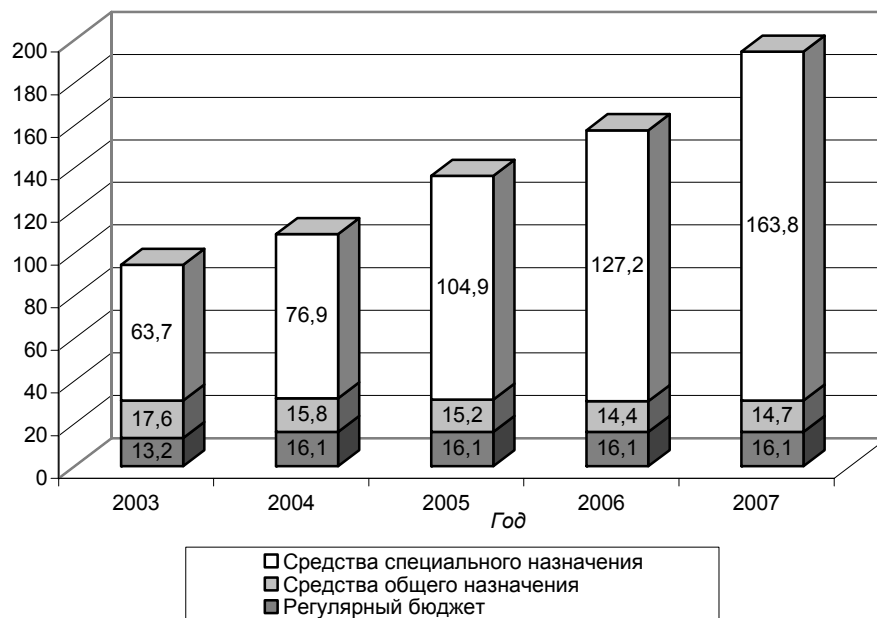
11. Динамика финансирования ЮНОДК за последние четыре года вполне соответствует тенденциям, описанным в докладе Объединенной инспекционной группы, озаглавленном "Добровольные взносы в организациях системы Организации Объединенных Наций: воздействие на осуществление программ и стратегии мобилизации ресурсов" (A/62/546). В этом докладе ЮНОДК охарактеризовано как подразделение, деятельность которого в крайней степени

¹ United Nations, *Treaty Series*, vol. 2225, No. 39574.

² В 2007 году на долю программы по преступности (включая проекты по предупреждению терроризма) приходилось около 37 процентов финансируемых мероприятий, тогда как в 2006 году этот показатель составлял лишь чуть более 20 процентов, а в 2005 – около 10 процентов.

зависит от добровольного целевого финансирования, что приводит к недостаточной предсказуемости ресурсов, недостаточной гибкости в их использовании и возможному искажению программных приоритетов.

Динамика финансирования, 2003-2007 годы
(млн. долл. США)



12. В отдельном документе зала заседаний будут рассмотрены резолюции директивных органов за последние пять лет, которые не были осуществлены или были осуществлены лишь частично из-за того, что в ряде случаев их осуществление было обусловлено наличием внебюджетных ресурсов. Нежелание обеих комиссий относить соответствующие расходы на счет средств регулярного бюджета и заниматься подготовкой заявлений о последствиях для бюджета по программам для представления Пятому комитету Генеральной Ассамблеи приводит к искажениям, о которых говорится в докладе Объединенной инспекционной группы. Постановка перед ЮНОДК задач, выполнение которых обусловлено наличием внебюджетных ресурсов, не позволяет Управлению полноценно выполнять мандаты обеих комиссий. В связи с этим ЮНОДК выступает за пересмотр вопроса об оправданности выделения на цели борьбы с преступностью, наркотиками и терроризмом менее 1 процента средств бюджета по программам Организации Объединенных Наций.

IV. Меры, принимаемые Управлением Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности для решения его финансовых проблем

13. Сокращение средств общего назначения в абсолютном и процентном выражении и сохраняющаяся зависимость ЮНОДК от небольшого числа

доноров создают особые проблемы. Так, в 1992-1998 годах взносы общего назначения в Фонд ЮНДКП составляли в среднем 21 млн. долл. США в год. В 1999-2005 годах они сократились до 16 млн. долларов. Объем средств общего назначения, поступивших в Фонд в 2006 году, составил 14,4 млн. долл. США, в 2007 году он увеличился, но лишь до 14,7 млн. долл. США. Несмотря на принятые меры экономии, расходование средств общего назначения не удалось сократить в той же степени, в какой сократился объем их поступления, отчасти в силу действующих юридических обязательств. Образовавшийся дефицит был покрыт за счет оперативных резервов. В результате кассовый остаток средств общего назначения в Фонде ЮНДКП сократился с 9,8 млн. долл. США в 2001 году до 7,8 млн. долл. США на конец 2007 года. Однако поскольку 2,4 млн. долл. США из этой суммы предназначены для покрытия расходов на вспомогательное обслуживание программ, свободный остаток на начало 2008 года составлял лишь 5,4 млн. долл. США при годовых бюджетных потребностях в размере 10 млн. долларов США. Еще сложнее положение со средствами общего назначения в Фонде Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и уголовному правосудию. В данный момент кассовый остаток средств общего назначения составляет 4 млн. долл. США (за вычетом 0,4 млн. долл. США на вспомогательное обслуживание программ), однако начиная с 2008 года Фонд будет должен покрывать 25 процентов всех сметных расходов общего назначения ЮНОДК, в то время как в 2006-2007 годах он покрывал лишь 25 процентов расходов, связанных с деятельностью отделений на местах. Этот процент установлен исходя из доли Фонда в общем портфеле проектов ЮНОДК, финансируемых из средств специального назначения, и приведет к существенному увеличению расходов, в результате которого расходование средств общего назначения в 2008-2009 годах, по прогнозам, на 2,8 млн. долл. США превысит объем их поступления. В результате такого дефицита кассовый остаток средств общего назначения сократится с 4 млн. долл. США в конце 2007 года до 1,2 млн. долл. США в конце 2009 года. Совершенно очевидно, что такое сокращение не обеспечивает устойчивости. Если для покрытия такого дефицита не будут внесены дополнительные взносы общего назначения, ЮНОДК будет вынуждено принять в течение 2008-2009 годов серьезные меры в целях дальнейшего сокращения расходов. Следует отметить, что в настоящее время почти 50 процентов средств общего назначения Фонда поступают от одного донора.

14. Объем поступлений и расходования средств общего назначения в Фонде ЮНДКП к настоящему времени удалось сбалансировать, хотя и ценой больших жертв. В 2006-2007 годах было заморожено 17 должностей, которые были впоследствии упразднены в сводном бюджете на 2008-2009 годы. Ряд других основных долгосрочных программ, финансируемых из средств общего назначения, удалось "спасти" благодаря средствам специального назначения. Однако в 2008-2009 годах в результате изменения порядка распределения средств специального назначения потребуется дополнительно 1,2 млн. долл. США в виде средств общего назначения, чтобы сохранить существующие должности в Секторе анализа политики и исследований Отдела анализа политики и связей с общественностью (четыре должности) и в Отделе операций (две должности). Это увеличение произошло после пересмотра исходных предположений, сделанных при подготовке бюджета, в том числе в отношении перспектив стабильного поступления нестрогих целевых средств от одного

донора. Такое увеличение расходов свидетельствует о рисках, связанных с использованием средств специального назначения для разгрузки бюджета общего назначения и обеспечения выполнения основных функций, и служит напоминанием о нестабильном и непредсказуемом характере финансирования ЮНОДК. Даже издание основной публикации ЮНОДК, Всемирного доклада о наркотиках, критически зависит от выделения средств одним единственным донором.

15. Сокращение средств общего назначения отразилось на работе всех подразделений ЮНОДК, в том числе его отделений на местах. В 2006-2007 годах им было поручено возмещать разумную долю расходов на инфраструктуру/оперативных расходов непосредственно за счет текущих проектов в соответствии с решением Комиссии по наркотическим средствам³:

"Комиссия постановила, что коэффициенты и формулы расчета расходов, предназначенные для постатейного возмещения прямых расходов за счет текущих проектов, будут согласовываться по каждому проекту и с каждым донором в отдельности с учетом пропорциональных потребностей соответствующих отделений на местах в инфраструктуре в рамках каждого такого проекта, осуществляемого непосредственно силами ЮНОДК, принимая все меры к тому, чтобы это соответствовало финансовым нормативным положениям доноров и чтобы возмещение прямых постатейных расходов не включало расходы, которые уже подлежат возмещению в качестве вспомогательных расходов по проектам".

16. Сокращение ресурсов общего назначения и значительное увеличение размера средств специального назначения создает дополнительные трудности с их распределением. Средства общего назначения и ресурсы для покрытия расходов на вспомогательное обслуживание программ крайне неравномерно распределяются между различными отделениями на местах. В соответствии с политикой Организации Объединенных Наций (ST/AI/286) каждое отделение на местах должно получать 33 процента средств в счет возмещения расходов на вспомогательное обслуживание осуществляемых им проектов. Если исходить из этого принципа, то 15 из 20 отделений на местах являются финансово несостоятельными, в результате чего остальные пять отделений, сумевшие успешно мобилизовать средства на реализацию проектов, вынуждены субсидировать отделения, которые не могут достичь самоокупаемости. Такое несбалансированное распределение ресурсов еще более усугубляет финансовые, кадровые и прочие управленческие риски, которые особенно велики в отделениях, занимающихся осуществлением большого числа проектов. Поступления по статье вспомогательного обслуживания программ распределяются неравномерно не только среди отделений на местах, но и между отделениями на местах и штаб-квартирой в Вене: отделения ЮНОДК на местах в целом расходуют на вспомогательное обслуживание программ на 1,2 млн. долл. США больше, чем им удается возместить – поступление остальных средств обеспечивают расположенные в Вене программы, в частности Сектор по вопросам предупреждения терроризма и Секция консультативно-правового обслуживания.

³ *Официальные отчеты Экономического и Социального Совета, 2006 год, Добавление № 8 (E/2006/28), глава IX, пункт 142.*

17. В 2008 году ЮНОДК примет меры для перераспределения средств общего назначения, ресурсов для покрытия расходов на вспомогательное обслуживание программ и должностей. С этой целью в отделениях, осуществляющих относительно небольшое число проектов, будут сокращены расходы на вспомогательное обслуживание программ, а сэкономленные средства переданы отделениям, обеспечивающим поступление таких ресурсов. Эти ресурсы будут направлены на финансирование подразделений, осуществляющих управление программами и проектами. Должности категории специалистов, финансируемые за счет средств общего назначения, будут переведены (при необходимости вместе с занимающими их сотрудниками) в отделения, управляющие относительно большим объемом ресурсов по проектам. На сотрудников, назначенных на такие должности, будут возложены функции по управлению оперативной деятельностью и ресурсами (при необходимости для них будет организована дополнительная подготовка).

18. В дополнение к вышеизложенным мерам ЮНОДК с 1 января 2008 года привело в соответствие договоренности об обслуживании, действующие между ним и Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), с договоренностями, существующими между ПРООН и другими программами Организации Объединенных Наций. С 1 января 2004 года ПРООН была вправе взимать комиссионное вознаграждение за вспомогательное обслуживание программ в размере 3 процентов от средств ЮНОДК, проводимых по счетам ПРООН (помимо сборов за конкретные виды операций в соответствии с единым прейскурантом ПРООН). Эта трехпроцентная комиссия ПРООН за вспомогательное обслуживание выливалась более чем в 1 млн. долл. США в год. В 2008–2009 годах ЮНОДК будет гораздо активнее пользоваться услугами на условиях, предусмотренных в меморандуме о договоренности между Организацией Объединенных Наций и ПРООН от 23 августа 2003 года, в соответствии с которым ПРООН вправе взимать лишь сборы согласно единому прейскуранту. Хотя такой переход потребует перестройки финансовых, оперативных и информационно-технологических механизмов и процедур, он принесет ЮНОДК заметные финансовые выгоды и позволит компенсировать прогнозируемое увеличение расходов на персонал, заложенное в сводный бюджет ЮНОДК на 2008–2009 годы.

V. Пути и средства решения финансовых проблем Управления Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности

19. В своем докладе, упомянутом в пункте 12 выше, Объединенная инспекционная группа рекомендовала руководящим органам каждого фонда и каждой программы Организации Объединенных Наций учредить межправительственную рабочую группу для разработки предложений по добровольной ориентировочной шкале взносов в счет основных ресурсов (например, на основе модели, принятой на вооружение Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН)) на предмет их рассмотрения и одобрения руководящими органами. ЮНОДК, как одной из программ Организации Объединенных Наций, следует обратить на эту рекомендацию серьезное внимание. В соответствии с рекомендациями о международном

экологическом руководстве, содержащимися в решении SS.VII/14⁴ своего Совета управляющих, ЮНЕП в 2003 году приступило к осуществлению экспериментального этапа применения ориентировочной шкалы добровольных взносов, который в дальнейшем был продлен на 2004-2005 и 2006-2007 годы. Ориентировочная шкала добровольных взносов призвана способствовать повышению объема донорских взносов, расширению донорской базы и повышению адекватности и предсказуемости взносов⁵. Первые результаты внедрения шкалы взносов весьма многообещающи: в ходе недавно проведенной оценки итогов экспериментального этапа (2003-2006 годы) было констатировано значительное расширение донорской базы и увеличение объема добровольных взносов, поступающих со стороны большинства стран-доноров⁶.

20. В своем докладе о ЮНОДК от 19 марта 2007 года (MECD-2006-003) Управление служб внутреннего надзора рекомендовало создать консультативный комитет доноров и получателей помощи в целях повышения прозрачности процесса финансирования и использования средств общего назначения. По мнению инспекторов, создание такой группы должно позволить ЮНОДК более глобально подходить к мобилизации средств. Учитывая рекомендации Объединенной инспекционной группы и Управления служб внутреннего надзора, межправительственная рабочая группа, которой будет поручено решение сложных проблем, связанных с бюджетно-финансовой структурой и механизмами управления ЮНОДК, могла бы рассмотреть, в частности, следующие вопросы:

а) достаточный ли объем средств регулярного бюджета выделяется на долю ЮНОДК. В 2008-2009 годах бюджетные потребности в формируемых на многосторонней основе средствах общего назначения составят, по оценкам, 65 млн. долл. США, из которых на долю средств регулярного бюджета приходится лишь 37 млн. долл. США (разделы 16 и 22);

б) как лучше всего обеспечить стабильность, предсказуемость и достаточность ресурсов общего назначения, в том числе посредством:

и) применения ориентировочной шкалы добровольных взносов аналогично шкале, используемой ЮНЕП для Фонда окружающей среды и рекомендованной Объединенной инспекционной группой в качестве оптимального вида практики. В соответствии с резолюцией 48/3 Комиссии по наркотическим средствам, озаглавленной "Обеспечение гарантированного и прогнозируемого добровольного финансирования для Фонда Программы Организации Объединенных Наций по международному контролю над наркотиками", секретариат в 2005 году внес неофициальное предложение о применении "модели ориентировочного определения размеров взносов" в отношении группы основных стран-доноров, однако единого мнения по данному вопросу достигнуто не было. Основные принципы ориентировочной шкалы добровольных взносов и модели

⁴ См. *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят седьмая сессия, Добавление № 25 (A/57/25)*, приложение I.

⁵ Основные элементы ориентировочной шкалы добровольных взносов рассмотрены в приложении I к настоящему докладу.

⁶ UNEP/GC/24/INF/22.

ориентировочного определения размеров взносов кратко изложены в приложении II;

ii) проведения двухгодичной конференции по объявлению взносов в счет средств общего назначения. Для успеха такой конференции ее необходимо проводить в течение первых трех-четырех месяцев после официального утверждения двухгодичного бюджета и приурочивать к сессиям Комиссии по наркотическим средствам и Комиссии по предупреждению преступности и уголовному правосудию, проходящим в первой половине года;

iii) достижения договоренности с донорами о предоставлении части их объявленных ежегодных взносов в виде средств общего назначения и части - в виде нецелевых средств (например, 10 процентов) в целях обеспечения устойчивого равновесия между средствами общего и целевого назначения и придания гибкости системы финансирования, в которой преобладают целевые ассигнования на конкретные проекты;

iv) достижения договоренности с донорами о предоставлении части средств специального назначения под тематическое или объединенное финансирование, которое должно позволить ЮНОДК использовать такие средства в большем соответствии со стратегией ЮНОДК на период 2008-2011 годов и мандатами двух комиссий;

c) каким образом оптимально обеспечить совместное финансирование расходов отделений на местах, в том числе путем применения принципа, действующего в отношении страновых отделений ПРООН и стран осуществления программ в соответствии с ниже приведенными финансовыми положениями 9.01 и 9.02 ПРООН⁷:

Положение 9.01

Взносы правительств принимающих стран на покрытие расходов страновых отделений ПРООН

a) Администратор принимает меры к получению от правительств принимающих стран их взносов наличными и/или натурой на покрытие расходов страновых отделений ПРООН в соответствии с соглашениями между Администратором и правительствами соответствующих принимающих стран. Переговоры в отношении размера и/или формы предоставления таких взносов ведутся согласно соответствующим решениям Исполнительного совета и с учетом экономического положения соответствующих стран и могут завершиться принятием Администратором решения о частичном отказе от взносов.

b) Взносы наличными на покрытие расходов страновых отделений ПРООН зачисляются в двухгодичный бюджет вспомогательного обслуживания ПРООН.

⁷ Программа развития Организации Объединенных Наций, "Финансовые правила и положения ПРООН", апрель 2000 года, размещены по адресу: <http://www.undp.org/execbrd/pdf/UNDPFinRegsRules.pdf>.

Положение 9.02

Параллельные взносы стран осуществления программ

а) Страны осуществления программ оказывают содействие в покрытии расходов, связанных с программной деятельностью ПРООН в этих странах, обеспечивая наличными или натурой, либо наличными и натурой покрытие существенной части потребностей, связанных с осуществлением программной деятельности ПРООН, за исключением тех случаев, когда такие страны находятся в тяжелом положении. В свете политики, установленной Исполнительным советом, размер, характер и сроки выплаты таких взносов будут определяться на основе соглашения со страной или странами осуществления программ и будут указываться в соответствующем проектном документе или документе о вспомогательном обслуживании программ.

б) Параллельные взносы стран осуществления программ проводятся по кредиту счета прочих ресурсов ПРООН.

VI. Выводы

21. В заключение можно рекомендовать следующие шаги к решению финансовых проблем ЮНОДК:

а) государствам-членам следует в полной мере учитывать расширение поддержки деятельности ЮНОДК со стороны многих стран и учреждений, которое произошло в последние годы и о котором свидетельствует быстрый рост общего объема ресурсов, выделяемых на осуществление программ и проектов, и способствовать сохранению этой поддержки;

б) ЮНОДК следует продолжать работу по приведению своего сводного бюджета в соответствие со стратегическими рамками Организации Объединенных Наций и стратегией Управления на период 2008-2011 годов в целях обеспечения комплексного планирования и составления бюджета в качестве основы для представления государствам-членам более качественной и основанной на конкретных результатах отчетности и выполнения их директивных указаний;

в) государствам-членам следует помнить о важности наличия стабильных, прогнозируемых и формируемых на многосторонней основе основных ресурсов, без которых выполнение расширяющегося круга задач ЮНОДК и подготовка соответствующей отчетности недействительны и малоэффективны, а то и вовсе не возможны;

г) государствам-членам следует рассмотреть вопрос о создании неофициальной рабочей группы открытого состава для поиска путей и средств решения финансовых проблем ЮНОДК с учетом рекомендаций, изложенных в главе V. Рабочую группу могли бы совместно возглавить председатели Комиссии по наркотическим средствам и Комиссии по предупреждению преступности и уголовному правосудию, как было при работе над стратегий Управления на период 2008-2011 годов.

Приложение I

Ориентировочная шкала добровольных взносов Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде

На своей седьмой специальной сессии в 2002 году Совет управляющих/Глобальный форум по окружающей среде на уровне министров Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде в своем решении SS.VII/1 о международном экологическом руководстве⁸ одобрили применение ориентировочной шкалы добровольных взносов в целях расширения базы взносов и повышения предсказуемости добровольного финансирования Фонда окружающей среды. Ориентировочная шкала добровольных взносов разработана с учетом, в частности, шкалы взносов Организации Объединенных Наций, а также нижеследующего⁹:

- a) минимальной ориентировочной ставки в размере 0,001 процента;
- b) максимальной ориентировочной ставки в размере 22 процентов;
- c) максимальной ориентировочной ставки для наименее развитых стран в размере 0,01 процента;
- d) экономических и социальных условий стран-членов, в частности развивающихся стран и стран с переходной экономикой;
- e) положений, позволяющих любому государству-члену, располагающему соответствующей возможностью, повышать уровень своих взносов по сравнению с его нынешним уровнем.

Ориентировочная шкала добровольных взносов на 2008-2009 годы будет основана на вышеизложенных принципах, а все взносы по-прежнему будут носить добровольный характер. В шкале указывается размер взносов на двухгодичный период исходя из размера взносов за предыдущие периоды. Шкала взносов Организации Объединенных Наций не мешает странам увеличивать размер своих взносов и/или вносить дополнительные добровольные платежи. Любые средства, превышающие заложенные в бюджете суммы, будут зачисляться в финансовый резерв в целях повышения его размера до необходимого уровня.

⁸ См. *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят седьмая сессия, Дополнение № 25 (A/57/25)*, приложение I.

⁹ Там же, решение SS.VII/1, добавление, пункт 17.

Приложение II

Модель определения ориентировочных размеров взносов Управления Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности

Модель определения ориентировочного размера взносов была представлена группе основных стран-доноров в информационной записке от июня 2005 года, посвященной вопросу устойчивого финансирования инфраструктуры и основных программ ЮНОДК. При определении ориентировочного размера взноса учитываются следующие основные факторы:

a) прогнозируемые сметные расходы на вспомогательное обслуживание (средства общего назначения/расходы на вспомогательное обслуживание программ);

b) средний размер внесенных донором средств общего/специального назначения в процентах от общего объема взносов за последние три года (2002-2004 годы);

c) полученное процентное отношение позволяет предположительно определить долю конкретного донора в поступлениях средств общего назначения/средств для покрытия расходов на вспомогательное обслуживание программ;

d) из этой общей доли вычитается сумма в размере 13 процентов от среднего объема средств специального назначения, внесенных донором за последние три года, в порядке возмещения расходов на вспомогательное обслуживание программ;

e) остаток представляет собой долю донора в чистых поступлениях средств общего назначения;

f) поскольку динамика взносов может ежегодно меняться, предлагаемая модель определения ориентировочных размеров взносов подлежит ежегодной корректировке.

Страны, законодательство которых не допускает внесения взносов непосредственно в счет средств общего назначения, могут, как вариант, привязывать свои взносы к конкретным разделам основного бюджета. В тот момент был сделан вывод о том, что применение такой модели позволит обеспечить наличие гарантированного и предсказуемого финансирования и улучшить соотношение между средствами целевого и нецелевого назначения.