



Генеральная Ассамблея

Distr.
GENERAL

A/44/234
25 April 1989
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

Сорок четвертая сессия
Пункт 126 первоначального перечня*

ПЛАНИРОВАНИЕ ПО ПРОГРАММАМ

Заявления о последствиях для бюджета по программам

Доклад Генерального секретаря

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
I. ВВЕДЕНИЕ	1 - 4	2
II. ЗАЯВЛЕНИЯ О ПОСЛЕДСТВИЯХ ДЛЯ БЮДЖЕТА ПО ПРОГРАММАМ, ПРЕДСТАВЛЕННЫЕ ЭКОНОМИЧЕСКОМУ И СОЦИАЛЬНОМУ СОВЕТУ В 1987 И 1988 ГОДАХ	5 - 18	3
III. ПРИМЕНЕНИЕ В ПОЛНОМ ОБЪЕМЕ ПОЛОЖЕНИЙ, СОДЕРЖАЩИХСЯ В ПУНКТЕ 7 РАЗДЕЛА II РЕЗОЛЮЦИИ 38/277 А ГЕНЕРАЛЬНОЙ АССАМБЛЕИ	19 - 25	9
IV. ВЫВОДЫ	26 - 31	12
Приложение. Пункты 7 и 8 раздела II резолюции 38/227 А Генеральной Ассамблеи		14

* A/44/50/Rev.1.

I. ВВЕДЕНИЕ

1. Просьба о представлении заявлений о последствиях для бюджета по программам была впервые официально сформулирована Генеральной Ассамблеей в резолюции 32/197 от 20 декабря 1977 года о перестройке экономического и социального секторов системы Организации Объединенных Наций. В пункте 49 приложения к этой резолюции указывается:

"... По мере возможности заявление о последствиях, связанных с бюджетом по программам, должно иметься в письменном виде при обсуждении предложений ...

В таких заявлениях указываются, по мере необходимости, соответствующие программы, уже включенные в определенные среднесрочные планы, увеличение в процентах расходов соответствующих подразделений Секретариата и те средства, которые можно высвободить по любым частям программы, которые утратили свою актуальность, имеют весьма ограниченное применение или неэффективны".

Цель состояла в замене заявлений об административных и финансовых последствиях, предписываемых Финансовыми положениями и правилами Организации Объединенных Наций и отраженных в правилах процедуры Генеральной Ассамблеи, заявлениями о последствиях для бюджета по программам, согласно которым на все дополнительные мероприятия, испрашиваемые межправительственными органами после утверждения бюджета по программам, распространялись бы те же программные требования, которые регулируют первоначальные предложения в отношении бюджета по программам. В течение ряда последующих лет методология и процедуры планирования по программам подверглись значительному пересмотру, результаты которого нашли отражение в положениях и правилах, регулирующих планирование по программам, программные аспекты бюджета, контроль выполнения и методы оценки (ST/SGB/PPVME Rules/1(1987), утвержденных Генеральной Ассамблеей в резолюции 37/234 от 21 декабря 1982 года. В то же время в положении 13.1 Финансовых положений и правил была внесена поправка в соответствии с положением 4.9, которое гласит:

"Советы, комиссии или другие компетентные органы не могут принимать решений, предусматривающих изменение бюджета по программам, утвержденного Генеральной Ассамблеей, или потребностей в ассигнованиях без получения и учета этими органами доклада Генерального секретаря о последствиях этого предложения для бюджета по программам".

2. Впоследствии, после продолжительных обсуждений в Комитете по программе и координации на его двадцать второй и двадцать третьей сессиях и в Генеральной Ассамблее на ее тридцать восьмой сессии, для выполнения положения 4.9 были разработаны соответствующие правила, методы и процедуры. В разделе II своей резолюции 38/227 А от 20 декабря 1983 года о планировании по программам Генеральная Ассамблея перечислила положения, которые должны быть отражены в заявлениях о последствиях для бюджета по программам (соответствующие пункты этой резолюции содержатся в приложении к настоящему докладу), и настоятельно призвала Генерального секретаря "как можно быстрее выпустить" правила, соответствующие утвержденным в предшествующем году Положениям. В отношении правила о выполнении положения 4.9 Комитет по программе и координации на своей двадцать третьей сессии рекомендовал, чтобы "заявление о бюджете по программам, о котором говорится в положении 4.9, должно быть комплексным докладом, охватывающим программные, финансовые и административные последствия проектов резолюций" 1/. Это отражено в правиле 104.9

положений и правил, регулирующих планирование по программам, в котором также указывается, какого рода информация об изменениях в программе работы, смежной деятельности Секретариата и системы Организации Объединенных Наций, а также финансировании за счет перераспределения существующих ресурсов, должна, при необходимости, быть включена в заявления о последствиях для бюджета по программам.

3. Со времени принятия резолюции 38/227 А Ассамблее на ее сороковой сессии в 1985 году (А/40/262) и сорок первой сессии в 1986 году (А/41/226) были представлены два доклада об опыте, накопленном в ходе представления заявлений о последствиях для бюджета по программам Генеральной Ассамблее, причем оба доклада представлялись через Комитет по программе и координации. После рассмотрения второго доклада Комитет рекомендовал на своей двадцать шестой сессии 2/ представлять Экономическому и Социальному Совету в течение двухгодичного пробного периода (1987 и 1988 годы) такие заявления в соответствии с формой, установленной для таких заявлений, представляемых Генеральной Ассамблее. Совет приветствовал эту рекомендацию в своей резолюции 1986/51 от 22 июля 1986 года.

4. Настоящий доклад представляется в ответ на две просьбы. Первая просьба касается опыта, накопленного в ходе представления Экономическому и Социальному Совету заявлений о последствиях для бюджета по программам проектов резолюций, находившихся на его рассмотрении в 1987 и 1988 года. Вторая просьба также была высказана Комитетом по программе и координации, который при рассмотрении на своей двадцать восьмой сессии предлагаемых изменений к среднесрочному плану на период 1984-1989 годов сослался на пункт 7 раздела II упомянутой выше резолюции 38/227 А Генеральной Ассамблеи и "просил Генерального секретаря представить Комитету на его двадцать девятой сессии доклад о том, каким образом будет происходить полное осуществление этих положений, включая методологию и последствия их осуществления" 3/. Генеральная Ассамблея поддержала эту просьбу в своей резолюции 43/219 от 21 декабря 1988 года о планировании по программам.

II. ЗАЯВЛЕНИЯ О ПОСЛЕДСТВИЯХ ДЛЯ БЮДЖЕТА ПО ПРОГРАММАМ, ПРЕДСТАВЛЕННЫЕ ЭКОНОМИЧЕСКОМУ И СОЦИАЛЬНОМУ СОВЕТУ В 1987 И 1988 ГОДАХ

A. Объем и распределение заявлений

5. В течение этого двухгодичного периода письменными заявлениями о последствиях для бюджета по программам сопровождалось в общей сложности 28 резолюций из 171 (16,0 процента) и 34 решения из 183 (19,0 процента). Разбивка по сессиям, приведенная в таблице 1, свидетельствует о том, что в 1987 году с подобными заявлениями было принято 25 из 191 резолюции и решения Экономического и Социального Совета. В 1988 году на 163 резолюции и решения приходилось 37 заявлений. Такой абсолютный и относительный рост числа заявлений - с 13,0 процента резолюций и решений, принятых в 1987 году, до 23 процентов в 1988 году - наблюдался лишь в период проведения первой очередной сессии Совета, на которой обсуждаются в основном вопросы социального развития и прав человека. Заявлениями о последствиях для бюджета по программам сопровождалась почти половина всех решений, принятых Советом на его первой очередной сессии в 1988 году.

Таблица 1. Количество резолюций и решений Экономического и Социального Совета, сопровождаемых и не сопровождаемых заявлениями о последствиях для бюджета по программам

Сессия Совета	Резолюции	Резолюции, сопровождаемые заявлениями о последствиях для бюджета по программам	Решения	Решения, сопровождаемые заявлениями о последствиях для бюджета по программам
1987 год – организационная сессия		1	–	12
первая очередная	63	10	47	13
вторая очередная	29	1	29	–
возобновленная	<u>1</u>	<u>1</u>	<u>9</u>	<u>–</u>
Итого	<u>94</u>	<u>12</u>	<u>97</u>	<u>13</u>
1988 год – организационная сессия	2	–	6	–
первая очередная	46	13	45	20
вторая очередная	29	3	32	1
возобновленная	<u>–</u>	<u>–</u> a/	<u>3</u>	<u>–</u>
Итого	<u>77</u>	<u>16</u>	<u>86</u>	<u>21</u>
Всего за два года	<u>171</u>	<u>28</u>	<u>183</u>	<u>34</u>

a/ Ввиду нехватки времени заявление о последствиях для бюджета по программам, вытекающих из доклада Комитета по программе и координации о работе его возобновленной двадцать восьмой сессии (A/43/16 (Часть II) Add.1), было представлено не Экономическому и Социальному Совету, а непосредственно Генеральной Ассамблее.

6. Что касается распределения заявлений о последствиях для бюджета по программам, рассмотренных Советом с учетом представивших их органов, то из таблицы 2 ниже видно, что в течение двух лет самим Советом было представлено всего лишь 4 из 62 заявлений. Другие заявления были представлены восемью вспомогательными органами, включая Комитет по программе и координации и Конференцию Организации Объединенных Наций по унификации географических названий. Так, большая часть заявлений (87 процентов), рассмотренных Экономическим и Социальным Советом в 1987 и 1988 годах, прилагалась к проектам резолюций и решений комиссий и комитетов, занимающихся вопросами прав человека и социального развития, из числа которых инициатором 58 процентов всех заявлений о последствиях для бюджета по программам являлась Комиссия по правам человека.

Таблица 2. Заявления о последствиях для бюджета по программам, содержащиеся в резолюциях и решениях, принятых Советом, с учетом представивших их органов

	1987 год		1988 год	
	Резолюция	Решение	Резолюция	Решение
Советом	2	-	1	1
Вспомогательными органами:				
Комиссией по правам человека	3	13	3	17
Комиссией по положению женщин	1	-	3	1
Комиссией по наркотическим средствам	3	-	5	1
Комитетом по программе и координации	1	-	1 <u>a/</u>	-
Комиссией по транснациональным корпорациям	-	-	1	-
Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам	-	-	1	-
Пятой Конференцией Организации Объединенных Наций по унификации географических названий	-	-	-	1
Комитетом по предупреждению преступности и борьбе с ней	1	-	-	-
Комитетом по ликвидации дискриминации в отношении женщин <u>b/</u>	<u>1</u>	<u>-</u>	<u>1</u>	<u>-</u>
Итого	<u>12</u>	<u>13</u>	<u>16</u>	<u>21</u>

a/ См. таблицу 1, сноска a/.

b/ Не являясь вспомогательным органом Совета, Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин, тем не менее, в рамках своих полномочий (статья 21) "... ежегодно через Экономический и Социальный Совет представляет доклад Генеральной Ассамблее о своей деятельности и может выносить предложения и рекомендации общего характера, основанные на изучении докладов и информации, полученных от государств-участников ...". Комитету представляются заявления о финансовых последствиях.

7. Следует отметить, что положение 4.9 правил и положений, регулирующих планирование по программам, предусматривает представление заявлений о последствиях для бюджета по программам всем органам Организации Объединенных Наций и что правило 31 правил процедуры Экономического и Социального Совета и правило 28 правил процедуры функциональных комиссий Экономического и Социального Совета соответствуют положению 4.9. Тем не менее, если в положении 4.9 речь идет об "изменении бюджета по программам, утвержденного Генеральной Ассамблеей, и потребностях в ассигнованиях", то правило 28 правил процедуры функциональных комиссий Совета касается "сметы финансовых последствий осуществления данного предложения". Кроме того, если Комиссия выступает с предложением о бюджете по программам, то последнее необходимо формулировать с точки зрения целей, которые должны быть достигнуты. Однако правила процедуры региональных комиссий различаются между собой. Правила

процедуры Экономической и социальной комиссии для Азии и Тихого океана, Экономической комиссии для Латинской Америки и Карибского бассейна, Экономической комиссии для Африки и Экономической и социальной комиссии для Западной Азии - правила 23, 26, 29 и 24, соответственно, - предусматривают лишь смету расходов, связанных с осуществлением данного предложения, а в правилах процедуры Экономической комиссии для Европы не содержится прямого требования о представлении заявлений о финансовых последствиях.

В. Содержание заявлений о последствиях для бюджета по программам

8. Содержание заявлений о последствиях для бюджета по программам, представляемых Экономическому и Социальному Совету, вкратце сводится к трем основным требованиям, которые, хотя и в несколько неодинаковых выражениях, перечислены в правиле 104.9 положений, регулирующих планирование по программам, и пункте 7 раздела II резолюции 38/227 А Генеральной Ассамблеи, а именно: а) финансирование предлагаемых мероприятий, б) изменения в программе работы и с) указания относительно смежных видов деятельности.

1. Финансирование предлагаемых мероприятий

9. Из общего числа заявлений о последствиях для бюджета по программам, рассмотренных Советом в 1987 году, 7 содержали указание на дополнительные расходы по конференционному обслуживанию (одно - на 1987 год и двухгодичный период 1988-1989 годов и шесть - на двухгодичный период 1988-1989 годов), 10 - на дополнительные расходы по статьям, не связанным с конференционным обслуживанием (все на двухгодичный период 1988-1989 годов), и 6 - на дополнительные расходы по конференционному обслуживанию и другим статьям (одно - на 1987 год, одно - на 1987 год и двухгодичный период 1988-1989 годов и четыре - на двухгодичный период 1988-1989 годов). Из всех заявлений, представленных Совету в 1988 году, 8 предусматривали дополнительные расходы по конференционному обслуживанию, 17 - дополнительные расходы по статьям, не связанным с конференционным обслуживанием, и 11 - дополнительные расходы по конференционному обслуживанию и другим статьям на двухгодичный период 1988-1989 годов.

10. Эти сметные расходы для целей информации были представлены на основе полного финансирования. В случаях, когда предложения предусматривали проведение межправительственных совещаний, в соответствующих заявлениях о последствиях отмечалась необходимость включения их в расписание конференций Организации Объединенных Наций. Информация о фактических дополнительных расходах по конференционному обслуживанию на 1987 год была предоставлена Генеральной Ассамблее в контексте доклада об окончательном исполнении бюджета по программам на двухгодичный период 1986-1987 годов по разделу 29 (Конференционное и библиотечное обслуживание) (A/C.5/42/40/Add.29). Что касается сметы расходов по конференционному обслуживанию на 1988-1989 годы, то в соответствующих заявлениях о последствиях для бюджета по программам отмечалось, что текущие ассигнования на конференционное обслуживание по разделу 29 бюджета по программам на двухгодичный период 1988-1989 годов учитывали не только совещания, о которых было известно в момент составления бюджета, но и ряд совещаний, которые, как предполагалось, должны были проводиться на основании резолюций и решений межправительственных органов, включая органы Экономического и Социального Совета. В соответствии со сложившейся практикой информация обо всех фактических дополнительных расходах будет предоставлена Ассамблее в контексте доклада об окончательном исполнении бюджета по программам на двухгодичный период 1988-1989 годов. Что касается сметы расходов по

статьям, не связанным с конференционным обслуживанием, то в заявлениях, представленных Совету, отмечалось, что Секретариат постарается покрыть дополнительные расходы за счет имеющихся ресурсов, или что имеющихся ресурсов для покрытия части или всех дополнительных чистых расходов недостаточно. В трех заявлениях, представленных Совету в 1988 году, отмечалось, что в случае принятия последним соответствующего проекта резолюции, Генеральному секретарю надлежит заручиться предварительным согласием Консультативного комитета по административным и бюджетным вопросам в соответствии с резолюцией 42/227 Ассамблеи от 21 декабря 1987 года о непредвиденных и чрезвычайных расходах на двухгодичный период 1988-1989 годов.

11. Пересмотренная смета, составленная на основе резолюций и решений, принятых Советом на его очередных сессиях в 1987 и 1988 годах, была представлена в докладах Генерального секретаря Пятому комитету на сорок второй и сорок третьей сессиях Ассамблеи, соответственно. Содержащиеся в каждом из докладов сведения о расходах, охватывавших как конференционное обслуживание, так и другие потребности, носили обобщенный характер; подробная же информация предоставлялась лишь в связи с теми резолюциями и решениями, в отношении которых испрашивались дополнительные ассигнования. В случаях, когда последствия выходили за рамки текущего двухгодичного периода, в докладах указывалось, что они будут учтены в предлагаемом Генеральным секретарем бюджете по программам на соответствующий двухгодичный период.

12. Наконец, в течение рассматриваемого двухгодичного периода указания на средства, которые должны были предоставляться из внебюджетных ресурсов или изыскиваться за их счет, содержались лишь в трех заявлениях о последствиях для бюджета по программам, прилагавшихся к проектам резолюций Комиссии по наркотическим средствам.

2. Изменения в программе работы

13. Правило 104.9а гласит, что "в случае принятия предлагаемого проекта резолюции, рекомендации или решения" заявления о последствиях для бюджета по программам должны включать информацию о "необходимых изменениях в программе работы с перечислением дополнений, изменений или исключений из программ, подпрограмм и программных элементов", а также что "в случаях, когда такие дополнительные мероприятия предлагается целиком или частично финансировать за счет перераспределения существующих ресурсов, необходимо указывать мероприятия, программные элементы или подпрограммы в рамках нынешней программы работы, которые, соответственно, будут изменены, сокращены или прекращены". В пункте 8 раздела II своей резолюции 38/227 А Генеральная Ассамблея постановила, что принятие новых резолюций самой Ассамблеей "не означает прекращения текущих мероприятий или программ, осуществляемых на основании законодательных мандатов, или же изъятия или сокращения выделенных им ресурсов", если только Ассамблея "специально не примет иного решения". Кроме того, согласно общим принципам представления заявлений о последствиях для бюджета по программам, изложенным Ассамблеей в пунктах 7b и 7c этой же резолюции, "в каждом заявлении следует указывать, каким образом мероприятия, предлагаемые в проекте резолюции, содействуют выполнению или укреплению задач и стратегий в соответствии с текущим законодательным мандатом" и, во-вторых, в каждом заявлении для решения Ассамблеи должны содержаться "дополнительные указания последствий, которые принятие проекта резолюции явно имело бы для существующих программ в рамках соответствующих разделов бюджета по программам в случае возможного финансирования за счет имеющихся ресурсов".

14. В вышеназванных положениях прямо о среднесрочном плане не говорится, однако пункт 7b раздела II резолюции 38/227 А о том, каким образом предлагаемые мероприятия "содействуют выполнению или укреплению задач и стратегий в соответствии с текущим законодательным мандатом" явно дает основание Секретариату включать в заявления о последствиях для бюджета по программам анализ последствий предлагаемых резолюций и решений для программ и подпрограмм, являющихся составной частью среднесрочного плана. После утверждения Генеральной Ассамблеей этот план становится мандатом, предоставленным Генеральному секретарю, и именно в рамках этого плана задачи и стратегии Организации, в принципе, интерпретируются, соединяются в рамках последовательной системы и увязываются с теми видами мероприятий, которые предполагается осуществить в планируемый период.

15. Фактически в большинстве заявлений о последствиях для бюджета по программам, представленных Совету и его вспомогательным органам в течение рассматриваемого периода, — то же относится и к таким заявлениям, рассмотренным Генеральной Ассамблеей, — предлагаемые мероприятия официально увязываются с соответствующими главами, программами и подпрограммами среднесрочного плана. В заявлениях, как правило, указывается, к какой главе, программе и подпрограмме плана относится предлагаемое новое мероприятие или вид деятельности, и часто приводятся конкретные номера пунктов соответствующих задач и стратегий. Однако помимо этого, если не учитывать рекомендации, высказанные Комитетом по программе и координации на его двадцать восьмой сессии 4/ относительно предлагаемых изменений к среднесрочному плану, которые по определению должны были быть точными, ни одно из заявлений о последствиях для бюджета по программам, представленных Экономическому и Социальному Совету или Генеральной Ассамблее, не включало подробного анализа последствий предлагаемой резолюции или решения для содержания среднесрочного плана. В таком анализе можно было бы указать а) способствуют ли задачи, цели и основные направления деятельности, упомянутые в пунктах преамбулы и постановляющей части предлагаемой резолюции, укреплению или изменению соответствующих положений плана, б) следует ли в ответ на высказанную просьбу вносить изменения в стратегию Секретариата и с) необходим ли официальный пересмотр плана. Причины отсутствия такого рода анализа в заявлениях о последствиях указаны в разделе III ниже.

16. Что касается программных изменений в рамках бюджета по программам, то опыт представления Экономическому и Социальному Совету заявлений о последствиях для бюджета по программам является довольно неоднозначным. В ряде заявлений, в частности представленных в 1988 году Комиссии по правам человека, а затем Совету, указывалось на отсутствие необходимости внесения изменений в программные элементы или мероприятия, поскольку соответствующие предложения касались постоянно осуществляемых мероприятий, предусмотренных в бюджете по программам на 1988–1989 годы. Другие заявления (в 1988 году их насчитывалось семь) предусматривали изменение мероприятий, сокращение сроков их проведения, включение дополнительных мероприятий или изменение программных элементов. В одном заявлении, подготовленном по предложению Комиссии по положению женщин, допускалась необходимость перераспределения ресурсов среди подпрограмм с учетом приоритетных целей. В другом заявлении, связанном с проектом резолюции, разработанным самим Советом, отмечалось, что испрашиваемое мероприятие предполагает дополнительные расходы в рамках как среднесрочного плана, так и бюджета по программам. Ни одно из заявлений, рассмотренных Советом в 1987 и 1988 годах, не содержало предложения об исключении какого-либо программного элемента или мероприятия для удовлетворения просьбы о проведении нового мероприятия.

3. Указания относительно смежных видов деятельности

17. В представленных в течение рассматриваемого периода Совету и/или Генеральной Ассамблее заявлениях о последствиях для бюджета по программам ничего не говорилось о смежных мероприятиях, элементах программ или подпрограммах, которые осуществлялись в рамках другой программы либо соответствующим организационным подразделением, либо другим департаментом. Тем более, что о возможных смежных мероприятиях специализированных учреждений вообще никогда не упоминалось.

С. Сроки, установленные для подготовки заявлений о последствиях для бюджета по программам

18. Наряду с такими факторами, как количество, происхождение и содержание заявлений, представляемых Экономическому и Социальному Совету, уместно упомянуть и о времени, которым располагает Секретариат для подготовки таких заявлений. Пункт 13d решения 34/401 Генеральной Ассамблеи о рационализации процедур и организации Генеральной Ассамблеи, содержащийся в приложении к правилам процедуры Ассамблеи, гласит: "Устанавливается срок не менее 48 часов между представлением предложения, связанного с расходами, и голосованием по нему, чтобы дать Генеральному секретарю возможность подготовить и представить соответствующее заявление об административных и финансовых последствиях". Это правило было распространено и на подготовку заявлений о последствиях для бюджета по программам для Ассамблеи, Совета и их вспомогательных органов. Такой короткий срок, установленный для подготовки заявлений, создает трудности для Секретариата. Поскольку, согласно правилу 104.9 правил и положений, регулирующих планирование по программам, ответственность за представление заявлений о последствиях для бюджета по программам возлагается на руководителя соответствующего департамента в консультации с Управлением по планированию программ, бюджетным и финансовым вопросам, двум службам приходится в ограниченные сроки разрабатывать подчас сложные документы по вопросам, которые в редких случаях поддаются обычному анализу или позволяют механически отвечать на предложения, вынесенные на рассмотрение соответствующих межправительственных органов. Такая проблема сжатых сроков является одной из причин, объясняющих довольно ограниченный программный компонент заявлений.

III. ПРИМЕНЕНИЕ В ПОЛНОМ ОБЪЕМЕ ПОЛОЖЕНИЙ, СОДЕРЖАЩИХСЯ В ПУНКТЕ 7 РАЗДЕЛА II РЕЗОЛЮЦИИ 38/227 А ГЕНЕРАЛЬНОЙ АССАМБЛЕИ

19. На основе приведенного выше резюме опыта работы с заявлениями о последствиях для бюджета по программам можно сделать вывод о том, что регулирующие этот важный аспект функционирования Организации положения пока еще не полностью проведены в жизнь. Число межправительственных органов, получающих такие заявления при рассмотрении ими какой-либо резолюции, незначительно. Решение о представлении заявления, похоже, зависит от ряда факторов, включая важность и/или актуальность предложения, наличие политического взаимопонимания между соответствующими государствами-членами, а иногда и между государствами-членами и Секретариатом, проблему сроков, загрузку соответствующего подразделения Секретариата, осведомленность персонала Секретариата, обслуживающего межправительственные органы, в которых формулируются предложения, и связь между соответствующими подразделениями Секретариата.

20. После того, как заявления представлены, их можно рассматривать как совокупные в том смысле, что в них, как правило, речь идет о последствиях для программ и финансовых и административных последствиях, однако эти аспекты скорее сопоставляются, чем существенно дополняют друг друга. В заявлениях упоминаются цели и стратегии среднесрочного плана, но не содержится анализа воздействия на них со стороны представленного предложения. В тех случаях, когда в каком-либо заявлении отмечалось, что предлагаемые деятельность, мероприятие или мероприятия не повлекут за собой "финансовых последствий" или что затраты будут "амортизированы", никаких разъяснений относительно того, каким образом это будет достигаться, не приводилось. В целом Секретариат согласен с тем, что аналитический компонент большинства представляемых межправительственным органам заявлений о последствиях для бюджета по программам является недостаточным.

21. К числу главных причин, обусловивших эту ситуацию, относятся следующие:

а) как отмечалось выше, установленные для Секретариата сроки подготовки заявлений о последствиях для бюджета по программам являются слишком сжатыми; в 1985 и 1986 годах Секретариат предлагал отводить на эту работу как минимум 72 вместо 48 часов;

б) численность сотрудников Секретариата, занимающихся подготовкой таких заявлений, органичена, а привлечение дополнительных сотрудников потребовало бы от них овладения необходимыми навыками и знаниями;

в) сотрудничество между службами, занимающимися подготовкой таких заявлений, нуждается в дальнейшем совершенствовании, прежде всего в том, что касается обеспечения информацией о взаимосвязи между осуществляемыми и предлагаемыми мероприятиями и о нынешней ситуации в области использования ресурсов;

г) сложная структура среднесрочного плана не способствует проведению анализа взаимосвязи между основными положениями проектов предложений и направлениями, целями и стратегиями, воплощенными в этом плане. Во-первых, ряд программ касается деятельности более чем одного подразделения Секретариата. Во-вторых, формулировки целей и стратегий зачастую страдают неточностью, и бывает трудно установить, на что нацелен тот или иной проект резолюции: на их укрепление или на их модификацию;

д) что касается анализа альтернативных решений вопроса о финансировании предлагаемой деятельности за счет имеющихся средств, т.е. изложения в заявлениях о последствиях для бюджета по программам возможных изменений в элементах программ и мероприятиях бюджета по программам, то он затруднен, в частности, вследствие проблем, связанных со стоимостью отдельных мероприятий, недостатков, присущих системе установления приоритетов между элементами программ и подпрограммами, и подлинных трудностей, с которыми сталкивается Секретариат, когда ему приходится интерпретировать некоторые просьбы. Последнее соображение имеет крайне важное значение. Широко распространена практика, когда какой-нибудь межправительственный орган обращается к Генеральному секретарю с просьбой подготовить и представить доклад по какому-либо конкретному вопросу секторального или глобального характера. Чтобы определить, может ли такое мероприятие быть включено в утвержденную программу работы без выделения дополнительных ресурсов или прекращения/отсрочки другого мероприятия, или же это потребует внесения изменений в мероприятия по программам, Секретариату во многих случаях приходится самому решать, каким должен быть доклад в

плане его объема, сложности и т.д., с тем чтобы он отвечал намерениям директивного органа. Даже в тех случаях, когда стоимость мероприятий подсчитана и когда приоритеты в бюджете по программам полностью определены, необходимость в таком решении по-прежнему сохраняется.

22. Создание резервного фонда выдвигает на передний план необходимость постепенного урегулирования этих проблем в целях более всестороннего применения положений резолюции 38/227 А Генеральной Ассамблеи. Напомним, что в пункте 8 приложения I к резолюции 41/213 Ассамблеи от 19 декабря 1986 года говорится, что в бюджете по программам предусматривается резервный фонд - выраженный в виде процентной доли от общего объема бюджета - для покрытия относящихся к двухгодичному периоду дополнительных расходов, возникающих в связи с юридическими основаниями, не предусмотренными в предлагаемом бюджете по программам, или пересмотренной сметой, исключая те, которые возникают в связи с валютными колебаниями и инфляцией.

23. В пункте 9 приложения I к этой же резолюции говорится, что если предлагаемые дополнительные расходы превышают наличные ресурсы резервного фонда, такие дополнительные расходы могут включаться в бюджет по программам только путем перераспределения ресурсов из менее важных областей или изменения существующих мероприятий. В противном случае такие предлагаемые мероприятия должны переноситься на более поздний двухгодичный период.

24. Впоследствии, в приложении к резолюции 42/211 от 21 декабря 1987 года Генеральная Ассамблея сформулировала критерии, регулирующие резервный фонд и различные аспекты его функционирования. В резолюции 43/214 от 21 декабря 1988 года Ассамблея установила уровень фонда на двухгодичный период 1990-1991 годов в размере 0,75 процента от предварительной сметы расходов на двухгодичный период 1990-1991 годов, или 15 млн. долл. США, который должен распределяться с учетом необходимости и в соответствии с процедурами, установленными в приложениях к ее резолюциям 41/213 и 42/211 и в соответствующих положениях и правилах.

25. Эти директивные указания в отношении резервного фонда фактически подчеркивают роль заявлений о последствиях для бюджета по программам, прежде всего в том, что касается альтернативных решений вопроса о финансировании предлагаемых новых видов деятельности. Использование резервного фонда потребует, чтобы в каждом заявлении, по проекту предложения, не включенному в бюджет по программам на 1990-1991 годы, содержалось точное указание о том, какие альтернативные варианты, упомянутые в пункте 9 приложения I к резолюции 41/213 Генеральной Ассамблеи, будут применяться в том случае, если окажется невозможным покрыть все дополнительные потребности или их часть за счет фонда. В этой связи применительно к решениям межправительственных органов, имеющим финансовые последствия для бюджета по программам на 1990-1991 годы, Секретариат обратил внимание этих органов на положения о резервном фонде и на то, каким образом они связаны с подготовкой заявлений о последствиях проектов резолюций для бюджета по программам. Предварительный текст, который включен в заявления о последствиях, указывающих на финансовые последствия, гласит следующее:

- В случае, когда финансирование предлагаемых в проекте резолюции xx мероприятий за счет средств резервного фонда представляется невозможным, указать:

- вариант А: предлагается сделать это путем изменения соответствующего (элемента программы xx) (мероприятия yy), содержащихся в предлагаемой программе работы Отдела zz на период 1990-1991 годов, следующим образом (...);

/...

- вариант В: предлагается сделать это путем исключения (элемента программы хх) (мероприятия уу), содержащихся в предлагаемой программе работы Отдела зз на период 1990-1991 годов;
- вариант С: проведение этих мероприятий необходимо будет перенести на двухгодичный период 1992-1993 годов.

Этот подход, возможно, придется пересмотреть в свете накопленного опыта.

IV. ВЫВОДЫ

26. Применение положений пункта 7 раздела II резолюции 38/227 А Генеральной Ассамблеи в более полном объеме потребует прежде всего весьма значительного улучшения программного компонента заявлений о последствиях для бюджета по программам. Этого можно достичь постепенно путем расширения сотрудничества соответствующих подразделений в рамках Секретариата. В более широком плане на смену нынешнему подходу, в соответствии с которым такие заявления должны подготавливаться в целях оправдания необходимости в дополнительных ресурсах, должна прийти убежденность в необходимости более полного информирования директивных органов о последствиях для программы проектов резолюций и решений. Потребуется определить оптимальное соотношение между устными и письменными заявлениями, с тем чтобы не перегружать директивный процесс.

27. Сроки представления Секретариатом заявлений о последствиях для бюджета по программам необходимо продлить, как минимум, до 72 часов. Даже резко улучшив нынешнюю систему информирования по вопросам программ и бюджета, такие минимальные сроки будут нужны для проведения необходимых консультаций.

28. Уделение более пристального внимания вопросу о последствиях для программ должно привести к постепенному распространению процедуры представления заявлений о последствиях для бюджета по программам на все вспомогательные органы Генеральной Ассамблеи и Экономического и Социального Совета, а также, в соответствующих случаях, к пересмотру их правил процедуры.

29. В заявлениях должно указываться, существует ли необходимость во внесении изменений в среднесрочный план. Такие изменения к плану с четким указанием тех из них, которые являются следствием предложений, принятых вместе с такими заявлениями, и тех, которые предлагаются Генеральным секретарем по его собственной инициативе, будут затем представляться Комитету по программе и координации. Кроме того, такая информация может в ряде случаев оказаться полезной и для Секретариата, когда он занимается подготовкой наброска предлагаемого бюджета по программам на следующий двухгодичный период.

30. В своей резолюции 1988/77 о стимулировании деятельности Экономического и Социального Совета, конкретно в подпунктах a (ii) и e (iii) этой резолюции, Совет постановил рассматривать тематические анализы в целях оказания ему помощи в осуществлении его координационных функций и функций по установлению приоритетов и обеспечить, чтобы эти анализы строились на среднесрочном плане системы Организации Объединенных Наций. Со временем эти анализы смогут в некоторых случаях обеспечить соответствующую информацию о работе специализированных учреждений над будущими

заявлениями о последствиях. О такой информации говорится в правиле 104.9 Положений и правил, регулирующих планирование по программам, программные аспекты бюджета, контроль выполнения и методы оценки, но не в резолюции 38/227 А Генеральной Ассамблеи.

31. Не только опыт, накопленный в области представления заявлений о последствиях для бюджета по программам Генеральной Ассамблеи и Экономическому и Социальному Совету, но и характер резервного фонда и установленные процедуры его функционирования однозначно указывают на необходимость совершенствования программного аспекта этих заявлений. В ходе исполнения бюджета по программам на 1990-1991 годы потребуется провести обзор достигнутых результатов.

Примечания

1/ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, тридцать восьмая сессия, Дополнение № 38 (A/38/38), пункт 131.

2/ Там же, сорок первая сессия, Дополнение № 38 (A/41/38 и Corr.1 и 2), пункт 155.

3/ Там же, сорок третья сессия, Дополнение № 16 (A/43/16), часть первая, пункт 106.

4/ Там же, раздел Н.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Пункты 7 и 8 раздела II резолюции 38/227 А Генеральной Ассамблеи

7. вновь подтверждает свою просьбу к Генеральному секретарю представлять Генеральной Ассамблее заявления о последствиях для программ проектов резолюций, рассматриваемых Ассамблеей, в соответствии со следующими общими принципами:

а) каждое заявление должно быть сводным заявлением о последствиях для программ и финансовых и административных последствиях;

б) в каждом заявлении следует указывать, каким образом мероприятия, предлагаемые в проекте резолюции, содействуют выполнению или укреплению задач и стратегий в соответствии с текущим законодательным мандатом;

с) в каждом заявлении для решения Генеральной Ассамблеи должны содержаться:

i) анализ и рекомендации Генерального секретаря о финансировании предлагаемых мероприятий;

ii) анализ решений, являющихся альтернативой финансированию предлагаемых мероприятий за счет имеющихся или дополнительных ассигнований;

iii) дополнительные указания последствий, которые принятие проекта резолюции явно имело бы для существующих программ в рамках соответствующих разделов бюджета по программам в случае возможного финансирования за счет имеющихся ресурсов;

8. постановляет, что принятие новых резолюций Генеральной Ассамблеей не означает прекращения текущих мероприятий или программ, осуществляемых на основании законодательных мандатов, или же изъятия или сокращения ресурсов, выделенных им Ассамблеей, если только Ассамблея специально не примет иного решения;

...
