



Генеральная Ассамблея

Distr.  
GENERAL

A/45/797  
29 November 1990  
RUSSIAN  
ORIGINAL: ENGLISH

Сорок пятая сессия  
Пункты 118 и 123 повестки дня

БЮДЖЕТ ПО ПРОГРАММАМ НА ДВУХГОДИЧНЫЙ ПЕРИОД 1990-1991 ГОДОВ

ОБЪЕДИНЕННАЯ ИНСПЕКЦИОННАЯ ГРУППА

Внебюджетные ресурсы Организации Объединенных Наций: цель  
достижения транспарентности представления данных, управления  
и отчетности

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить Генеральной Ассамблее доклад Объединенной инспекционной группы, озаглавленный "Внебюджетные ресурсы Организации Объединенных Наций: цель достижения транспарентности представления данных, управления и отчетности" (JIU/REP/90/3).

ПРИЛОЖЕНИЕ

JIU/REP/90/3  
Женева, сентябрь 1990 года

ВНЕБЮДЖЕТНЫЕ РЕСУРСЫ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ:  
ЦЕЛЬ ДОСТИЖЕНИЯ ТРАНСПАРЕНТНОСТИ ПРЕДСТАВЛЕНИЯ ДАННЫХ,  
УПРАВЛЕНИЯ И ОТЧЕТНОСТИ

Подготовлен  
Кахоно Мартохадинегоро  
и Борисом П. Прокофьевым  
Объединенная инспекционная группа

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
УСТАНОВОЧНОЕ РЕЗЮМЕ .....		4
I. ВВЕДЕНИЕ .....	1 - 11	5
II. ОБЩИЕ СВЕДЕНИЯ О ВНЕБЮДЖЕТНЫХ РЕСУРСАХ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ .....	12 - 19	7
III. ВНЕБЮДЖЕТНЫЕ РЕСУРСЫ В ФИНАНСОВОЙ СТРУКТУРЕ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ В 80-Е ГОДЫ .....	20 - 54	11
A. Проблема транспарентности .....	20 - 26	11
i) Доклад АКК .....	22	11
ii) Предлагаемый бюджет по программам .....	23 - 25	12
iii) Финансовая отчетность .....	26	13
B. Возможные улучшения формы представления данных о внебюджетных средствах .....	27 - 34	13
i) Мнения государств-членов .....	28	13
ii) Мнения ККАБВ .....	29 - 32	14
iii) Мнения КПК .....	33 - 34	15
C. Изменение объема поступлений внебюджетных ресурсов в Организацию Объединенных Наций .....	35 - 41	15
D. Распределение внебюджетных ресурсов и их влияние на определение приоритетности .....	42 - 51	21
E. Вспомогательные расходы .....	52 - 54	25

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
IV. УПРАВЛЕНИЕ И ОТЧЕТНОСТЬ: ОТДЕЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ .....	55 - 102	26
A. Политика и процедурм .....	57 - 65	27
B. Отчетность перед государствами-членами .....	66 - 70	29
C. Задачи представления отчетности на местах и в Центральных учреждениях .....	71 - 76	30
D. Внутренняя и внешняя ревизия .....	77 - 85	31
E. Представление докладов о выполнении программ .....	86 - 94	33
F. Практика и проблемы .....	95 - 102	36
V. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ .....	103 - 112	38
Приложение: Распределение средств регулярного бюджета и внебюджетных ресурсов по разделам бюджета по программам в 80-е годы и сметы за 1990-1991 годы .....		42

#### УСТАНОВОЧНОЕ РЕЗЮМЕ

Организации Объединенных Наций предоставляются значительные внебюджетные ресурсы. Их объем за 1990-1991 годы оценивается в размере свыше 2,5 млрд. долл. США, и в отношении внебюджетных ресурсов имеются сложные и неисследованные вопросы в области политики, требующие безотлагательного решения.

Деятельность Организации Объединенных Наций, финансируемая за счет внебюджетных ресурсов, в целом приветствуется как важный, а в ряде случаев жизненно необходимый вклад в урегулирование международных политических, экономических и социальных проблем. Ряд государств-членов связывают надежды с деятельностью, финансируемой за счет внебюджетных ресурсов, а у некоторых других стран она вызывает чувство озабоченности. Чаще всего задаются следующие вопросы:

- Так ли плохо, если объем внебюджетных ресурсов намного превышает объем начисленных взносов?
- Поскольку бюджет на предстоящие годы будет, вероятнее всего, иметь тенденцию нулевого роста, желательно ли, чтобы объем внебюджетных ресурсов по-прежнему увеличивался?
- Не сказывается ли деятельность, финансируемая за счет внебюджетных ресурсов, на приоритетах Организации Объединенных Наций и стран-получателей?
- Не оказывает ли все более широкое использование внебюджетных ресурсов отрицательного воздействия на осуществление целей, стоящих перед Организацией Объединенных Наций, и если оказывает, то существует ли опасность свертывания такой деятельности?
- Используются ли эти фонды наиболее эффективно и рационально?
- Не наносят ли некоторые фонды, привлекательные в краткосрочном плане, ущерба функционированию и авторитету Организации в долгосрочном плане?
- Существует ли соответствующая отчетность перед государствами-членами в отношении объема деятельности, финансируемой за счет внебюджетных источников управления ею и ее результатов?
- Являются ли делегированные Центральными учреждениями отделениям на местах полномочия и ответственность в области учреждения и руководства целевыми фондами слишком широкими или слишком незначительными?
- Согласуется ли управление целевыми фондами отделениями, расположенными вне Центральных учреждений, с их обязанностями по представлению отчетности?
- Имеется ли у Центральных учреждений достаточно возможностей для рассмотрения и обработки докладов о внебюджетных мероприятиях?

Этот перечень вопросов можно было бы продолжить, но в этом случае рассмотреть их по существу в рамках одного доклада было бы невозможно. В настоящем докладе инспекторы попытались приступить к обсуждению политики в области этих сложных вопросов. По их мнению, решение этих сложных вопросов следует искать на путях представления надлежащей информации государствам - членам Организации Объединенных Наций. Объем этой информации должен быть достаточным для того, чтобы:

- позволить всем государствам-членам судить об эффективности проведения соответствующих мероприятий и о том, не оказывают ли они серьезного влияния на приоритеты Организации Объединенных Наций в области программ и политики;

- обеспечивать подотчетность странам и организациям-донорам в отношении предоставленных ими средств.

В этой связи инспекторы разработали ряд рекомендаций. Некоторые из них (рекомендации 2, 3, 4 и 5) требуют принятия безотлагательных мер. Для осуществления других рекомендаций потребуется более длительное время. Однако инспекторы уверены, что эти рекомендации положат соответствующее начало деятельности по достижению транспарентности финансовой документации и документации по программам Организации Объединенных Наций в отношении внебюджетных ресурсов.

## I. ВВЕДЕНИЕ

1. Одним из наиболее заметных аспектов финансовой деятельности в рамках Организации Объединенных Наций в последние годы являются высокие темпы прироста ее внебюджетных ресурсов. Они играют полезную роль в финансировании важных мероприятий Организации Объединенных Наций и оказались крайне необходимыми в период ее финансового кризиса. В настоящее время объем внебюджетных ресурсов значительно превышает объем начисленных взносов. Этим объясняется интерес к этой деятельности, а также некоторая озабоченность в связи с ней, проявляемые государствами-членами и органами Организации Объединенных Наций, в частности Консультативным комитетом по административным и бюджетным вопросам (ККАБВ) и Комитетом по программе и координации (КПК).

2. Подобная деятельность Организации Объединенных Наций носит в основном оперативный характер. Эта деятельность высоко оценивается международным сообществом, поскольку она мобилизует потенциал и расширяет возможности развивающихся стран содействовать экономическому и социальному прогрессу. Многосторонний и необусловленный характер помощи, предоставляемой Организацией Объединенных Наций, приобретенный ею международный опыт, а также предоставление помощи на безвозмездной основе повышают значение такой помощи далеко за пределы ее денежной стоимости. Поэтому неудивительно, что страны-получатели в целом выступают за преемственность, предсказуемость и увеличение объемов внебюджетных ресурсов Организации Объединенных Наций. Результаты двух самых последних конференций Организации Объединенных Наций по объявлению взносов были весьма обнадеживающими.

3. Одним из основных компонентов деятельности, финансируемой за счет внебюджетных источников, объем которой за последние два года существенно увеличился и значение которой в ближайшем будущем будет, по-видимому, и далее возрастать, являются операции Организации Объединенных Наций по поддержанию мира, пользующиеся широкой поддержкой государств - членов Организации.

4. Однако ряд государств-членов, а также межправительственных и других органов, в частности ККАВВ и КПК, ввиду все более увеличивающейся относительной доли внебюджетных ресурсов по сравнению с объемом начисленных взносов неоднократно подчеркивали необходимость определения роли внебюджетного финансирования в общей финансовой структуре, а также совершенствования самих процедур утверждения и отчетности. В этой связи также высказывается озабоченность в связи с возможным отходом от направлений и приоритетов деятельности Организации, установленных ее руководящими органами.

5. Кроме того, государства-члены давно проявляют озабоченность в связи с недостаточным финансовым контролем за внебюджетными ресурсами. Внешние и внутренние ревизоры отмечали отсутствие финансового контроля и контроля по вопросам существа в отношении внебюджетных фондов. Были выявлены многочисленные случаи дублирования деятельности, одновременно финансирующейся как за счет регулярного бюджета, так и за счет внебюджетных ресурсов, что наводит на мысль о том, что государства-члены иногда вынуждены дважды нести расходы за одно и то же мероприятие.

6. За несколько лет Объединенная инспекционная группа выпустила ряд докладов по вопросам деятельности в области технического сотрудничества, в которых в той или иной степени рассматривались вышеуказанные проблемы. В 1972 году ОИГ выпустила отдельный доклад <sup>1/</sup>, посвященный проблемам, касающимся целевых фондов Организации Объединенных Наций, в связи с озабоченностью в отношении возможных долгосрочных последствий тенденции увеличения целевых фондов и недостаточного внимания, уделяемого этим вопросам Секретариатом. В то время объем таких целевых фондов составлял в целом 60 млн. долл. США. Для сравнения, смета расходов на период 1990-1991 годов в рамках одного лишь Фонда Организации Объединенных Наций по борьбе со злоупотреблением наркотическими средствами составляет приблизительно 130 млн. долл. США.

7. Настоящее исследование является первой попыткой ОИГ провести систематизированный анализ внебюджетных ресурсов Организации Объединенных Наций. Эта тема согласуется с положением пункта 2 постановляющей части резолюции 44/184 Генеральной Ассамблеи о том, что Объединенной инспекционной группе следует "... уделять еще больше внимания управленческим, бюджетным и административным вопросам, имеющим отношение к повестке дня руководящих органов участвующих в ней организаций, а также их основным и общим проблемам". В отношении формы представления доклада также сделана попытка следовать положению пункта 6 постановляющей части той же резолюции, в котором Группе предлагается "прилагать все усилия для сокращения объема ее докладов за счет использования сопоставительных таблиц и графиков там, где это целесообразно, и для включения в них резюме существа ее рекомендаций, с тем чтобы облегчить рассмотрение ее докладов".

8. В ходе проведения своего исследования инспекторы пришли к выводу, что одной из основных проблем является, по-видимому, отсутствие транспарентности документации по деятельности, финансируемой из внебюджетных источников. В результате неадекватного представления данных по внебюджетным ресурсам в бюджете по программам, докладах об

---

<sup>1/</sup> Report on Trust Funds of the United Nations, prepared by Robert M. Macy, Joint Inspection Unit, Geneva, February 1972 (JIU/REP/72/1).

исполнении бюджета и о ходе осуществления программ, а также в бухгалтерских отчетах и проектной документации возникают недоразумения и проблемы. Еще в 1972 году ОИГ установила, что в деле представления более подробных данных о деятельности целевых фондов межправительственным органам МАГАТЭ, ФАО, МОТ и ВОЗ добились больших успехов, чем Организация Объединенных Наций. Хотя с тех пор ситуация значительно улучшилась, по мнению инспекторов, предстоит еще многое сделать.

9. Инспекторы изучили вопрос о том, будет ли повышение транспарентности при представлении информации о внебюджетных ресурсах способствовать выделению донорами дополнительных средств на добровольной основе для Организации Объединенных Наций или приведет к обратному результату. В итоге инспекторы пришли к выводу, что более ясное представление о полученных и израсходованных внебюджетных ресурсах могло бы укрепить доверие к возможностям системы Организации по управлению внебюджетными ресурсами и тем самым способствовало бы повышению в этой связи авторитета Организации. По мнению инспекторов, это могло бы стимулировать доноров к увеличению их взносов на цели деятельности Организации Объединенных Наций, финансируемой из внебюджетных источников.

10. Данные для этого доклада были собраны в ходе посещения Центральными учреждениями Организации Объединенных Наций, Отделения Организации Объединенных Наций в Женеве (ЮНОГ), Конференции Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД), Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ), Бюро координатора Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в случае стихийных бедствий (ЮНДРО), Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП), Центра Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (Хабитат), двух региональных экономических комиссий, штаб-квартиры Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) и других органов, департаментов и отделов. Инспекторы провели многочисленные обсуждения с сотрудниками Организации Объединенных Наций, занимающимися вопросами использования внебюджетных ресурсов Организации Объединенных Наций и управления ими. Кроме того, они провели плодотворный обмен мнениями с рядом делегатов и государственных служащих из стран-доноров и стран-получателей, а также с внешними ревизорами. Инспекторы хотели бы выразить свою признательность всем тем, кто оказывал им помощь в подготовке настоящего исследования.

11. Настоящий доклад ограничивается рассмотрением положения лишь в Организации Объединенных Наций. Дополнительные исследования можно было бы провести на последующих этапах с учетом многочисленных важных аспектов этого источника финансирования. Инспекторы надеются, что их доклад окажется полезным для государств-членов, а также для Секретариата Организации Объединенных Наций.

## II. ОБЩИЕ СВЕДЕНИЯ О ВНЕБЮДЖЕТНЫХ РЕСУРСАХ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

12. В широком смысле внебюджетные ресурсы Организации Объединенных Наций определяются как средства, поступающие из всех других источников, помимо тех, которые получают по линии начисленных взносов и от приносящих доход видов деятельности. В своем бюллетене (ST/SGB/188 от 1 марта 1982 года) Генеральный секретарь разделил их на следующие четыре категории:

a) ресурсы для целей поддержки или дополнительного финансирования основных программ работы Организации или мероприятий в области оказания гуманитарной помощи или чрезвычайной помощи;

b) ресурсы для оказания помощи в области технического сотрудничества развивающимся странам либо через многосторонние механизмы, либо через систему Организации Объединенных Наций;

c) ресурсы для финансирования операций по поддержанию мира 2/;

d) ресурсы, возмещаемые Организации за использование ее вспомогательных служб и материальной базы.

Хотя к наиболее быстро растущей категории внебюджетных ресурсов относятся ресурсы для проведения операций по поддержанию мира, основное внимание в исследовании уделяется главным образом внебюджетным ресурсам категорий a и b, поскольку именно они вызывают глубокую озабоченность Пятого комитета, ККАБВ и КПК. Категория d в настоящее время активно обсуждается директивными органами Организации Объединенных Наций на основе конкретных исследований. Поэтому инспекторы предпочли не включать эту категорию в свое исследование. Вместе с тем они высказали свои замечания в отношении этого важного компонента внебюджетных ресурсов (см. пункты 52-54, ниже).

2/ В настоящее время лишь Вооруженные силы Организации Объединенных Наций по поддержанию мира на Кипре (ВСООНК) в полном объеме финансируются за счет добровольных взносов на специальный счет операций по поддержанию мира. В случае ВСООНК страны, представляющие контингенты войск, покрывают примерно 70 процентов общих расходов, а остальная часть покрывается за счет добровольных взносов государств-членов. Другие операции по поддержанию мира финансируются за счет начисленных взносов, поступающих на специальные счета, хотя порядок финансирования различен. Так, Силы Организации Объединенных Наций по наблюдению за разъединением (СООНН) и Временные силы Организации Объединенных Наций в Ливане (ВСООНЛ), Контрольная миссия Организации Объединенных Наций в Анголе (КМООНА), Ирано-иракская группа военных наблюдателей Организации Объединенных Наций (ИИГВН ООН) и Группа наблюдателей Организации Объединенных Наций в Центральной Америке (ГНООН в ЦА) финансируются по линии своих соответствующих специальных счетов. Размеры причитающихся взносов исчисляются по специальной шкале "мира и безопасности", в соответствии с которой 160 государств-членов разделяются на четыре категории:

a) пять постоянных членов Совета Безопасности, долевые взносы которых исчисляются по более высокой ставке, чем в соответствии со шкалой взносов в регулярный бюджет;

b) долевые взносы 22 экономически развитых государств начисляются в соответствии со ставками взносов в регулярный бюджет;

c) долевые взносы наименее развитых государств исчисляются в размере примерно 10 процентов их ставок по шкале взносов в регулярный бюджет;

и d) долевые взносы остальных членов исчисляются в размере примерно 20 процентов от их ставок по шкале взносов в регулярный бюджет. Орган Организации Объединенных Наций по наблюдению за выполнением условий перемирия (ОНВУП) и Группа военных наблюдателей Организации Объединенных Наций в Индии и Пакистане (ГВООНИП) финансируются за счет начисленных взносов в рамках регулярного бюджета Организации Объединенных Наций. Кроме того, государства-члены в добровольном порядке предоставляют вспомогательные услуги и/или материальную базу для целей операций по поддержанию мира (например, транспортные услуги, оборудование, предметы снабжения и т.д.) обычно на начальном этапе операции.



13. Помимо вышеупомянутых средств, выделяемых Организации путем начисления взносов для проведения операций по поддержанию мира, внебюджетные ресурсы Организации Объединенных Наций состоят из добровольных взносов наличными или натурой <sup>3/</sup>. Прием таких взносов и управление ими регулируются соответствующими финансовыми положениями и правилами. Так, в положении 7.2 предусматривается, что "добровольные взносы наличными или в иной форме могут приниматься Генеральным секретарем при условии, что предназначение этих взносов не противоречит практике, целям и деятельности Организации и что на принятие таких взносов, которые прямо или косвенно создают для Организации дополнительные финансовые обязательства, имеется согласие соответствующей инстанции". Это положение более конкретно излагается Генеральным секретарем в правиле 107.6 ("Никакие добровольные взносы, дары или пожертвования на определенные цели не могут быть приняты, если эти цели противоречат политике и задачам Организации Объединенных Наций") и в правиле 107.7 ("Добровольные взносы, дары или пожертвования, прямо или косвенно создающие для Организации сразу или в конечном счете финансовые обязательства, принимаются лишь с согласия Генеральной Ассамблеи"). Помимо случаев, утвержденных Генеральной Ассамблеей, для учреждения любого целевого фонда или получения любого добровольного взноса, дара или пожертвования в распоряжение Организации Объединенных Наций требуется согласие Генерального секретаря, который может делегировать эти полномочия заместителю Генерального секретаря по вопросам администрации и управления. Это предусматривается правилом 107.5.

14. В сотрудничестве с Управлением Контролера в Нью-Йорке инспекторы попытались составить некоторое представление о масштабах добровольных взносов натурой. Этот вид взносов оказывает основное влияние на характер мероприятий по поддержанию мира. Хотя инспекторы не были в состоянии углубленно изучить этот аспект внебюджетных фондов, у них все же создалось впечатление, что добровольные взносы натурой сопряжены с определенными практическими трудностями. Следующие замечания и факты иллюстрируют точку зрения инспекторов:

а) в финансовых положениях 7.2 и 7.3 Организации Объединенных Наций содержатся аналогичные положения в отношении добровольных взносов как наличными, так и натурой. Однако в некоторых случаях в финансовых правилах соответствующих учреждений особо оговаривается, что в отношении этих категорий взносов применяются различные методы учета. Например, добровольные взносы натурой в УВКБ и БАПОР учитываются по статье поступлений и расходов и показываются отдельно от взносов наличными, в то время как в Организации Объединенных Наций такие взносы не рассматриваются как поступления и учитываются лишь в примечаниях к финансовым ведомостям. Этот факт свидетельствует о том, что, возможно, следует более четко урегулировать этот вопрос в финансовых положениях и правилах Организации Объединенных Наций;

б) процесс определения стоимости взносов натурой разработан недостаточно четко.

---

<sup>3/</sup> Financial Regulations and Rules of the United Nations (see ST/SGB/Financial Rules/1/Rev.3 (1985)).

В этой связи необходимо отметить, что Секретариат подготовил проект технических руководящих принципов в отношении учета и стоимостной оценки добровольных взносов в виде поставок и услуг, который является хорошей основой для преодоления вышеуказанных трудностей 4/. Поскольку Комиссия ревизоров Организация Объединенных Наций собирается уделять больше внимания внебюджетным фондам, следует предоставить Комиссии возможность в сотрудничестве с Управлением Контролера продолжить изучение всех аспектов добровольных взносов натурой.

15. Генеральная Ассамблея постановила, что любые денежные средства, принятые для целей, оговоренных донором, рассматриваются как целевые фонды или специальные счета (положение 7.3).

16. Целевые фонды определяются как счета, учрежденные в отношении специального круга полномочий или в рамках особых соглашений для учета поступлений и расходов добровольных взносов для целей полного или частичного финансирования издержек на проведение мероприятий. Организация несет ответственность за эти фонды. Кроме того, она несет ответственность перед донорами за использование их взносов в рамках соглашений о целевых фондах, однако она не может брать на себя дополнительные финансовые обязательства в рамках такого соглашения без предварительной санкции соответствующего руководящего органа.

17. Целевые фонды Организации Объединенных Наций классифицируются следующим образом: а) общие целевые фонды - любые целевые фонды, помимо учреждаемых исключительно для целей технического сотрудничества и б) целевые фонды для целей технического сотрудничества - целевые фонды, учреждаемые для финансирования конкретных проектов в области технического сотрудничества.

18. Специальные счета 5/, в отличие от целевых фондов, учреждаются для учета поступлений и расходов, которые для целей финансового управления или в связи с другими причинами желательно выделять в отдельную категорию ввиду важного значения соответствующей деятельности для государств-членов.

---

4/ Финансирование Ирано-иракской группы военных наблюдателей Организации Объединенных Наций. Добровольные взносы в виде поставок и услуг. Доклад Генерального секретаря (A/44/624). См. приложение I, Операции Организации Объединенных Наций по поддержанию мира: проект технических руководящих принципов в отношении добровольных взносов в виде поставок и услуг.

5/ Примерами специальных счетов являются:

- а) специальные счета для операций по поддержанию мира, финансируемых за счет начисленных взносов государств-членов или добровольных взносов;
- б) специальные счета для деятельности, связанной с принятием международных документов. Она обычно финансируется государствами - участниками соответствующего документа (например, Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации);
- с) специальные счета для деятельности по поддержке программ.

19. Первоначальная концепция внебюджетных взносов Организации Объединенных Наций в том виде, в каком она была утверждена Генеральной Ассамблеей 15 лет назад, по-прежнему актуальна и довольно четко соблюдается Секретариатом. В ее основе лежат две принципиальные идеи, а именно: укреплять и поощрять приверженность укреплению и расширению многостороннего сотрудничества, а также поддерживать какой-либо определенный вид деятельности, финансируемый за счет начисленных взносов, или осуществлять финансирование весьма полезных и желательных проектов и программ, средств для осуществления которых в регулярном бюджете не имеется.

### III. ВНЕБЮДЖЕТНЫЕ РЕСУРСЫ В ФИНАНСОВОЙ СТРУКТУРЕ Организации Объединенных Наций в 80-е годы

#### A. Проблема транспарентности

20. Как указывалось во введении к настоящему докладу, государства - члены Организации Объединенных Наций, Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам, Комитет по программе и координации и Секретариат проявляют все больший интерес к той роли, которую играют внебюджетные ресурсы во всей деятельности Организации Объединенных Наций. В настоящее время никто не в состоянии четко и в полном объеме определить эту роль, главным образом по причине неадекватности и нетранспарентности представляемых в финансовой документации Организации данных об этих ресурсах. Несомненно, что даже наиболее подготовленному и терпеливому читателю такой документации трудно, а то и вовсе невозможно составить четкую картину масштабов внебюджетных ресурсов, получаемых Организацией, их источников, распределения и фактического использования. Поэтому представители ряда государств-членов в качестве удачного решения этой проблемы предложили использовать "долевой бюджет". Инспекторы не разделяют такую точку зрения, поскольку это связано с значительными последствиями для разработки программ и финансовыми последствиями.

21. Помимо многочисленных документов, содержащих неполные или разрозненные данные, существуют три регулярных источника получения систематической информации:

- a) доклад АКК о расходах системы Организации Объединенных Наций по программам;
- b) предлагаемый бюджет Организации Объединенных Наций по программам на двухгодичный период и c) финансовые ведомости Организации Объединенных Наций. Однако эти источники также имеют ряд недостатков, о которых говорится ниже.

#### i) Доклад АКК

22. На основе первого документа, который выпускается в июле после завершения соответствующего двухгодичного периода и состоит в основном из таблиц и соответствующих примечаний, можно провести оперативный анализ расходов из регулярного бюджета и внебюджетных средств по организациям, включая Организацию Объединенных Наций. Однако поскольку данные о расходах в этом документе приводятся на основе межорганизационной классификации программ АКК (природные ресурсы, промышленность, транспорт и связь и т.д.), которая отличается от классификации, используемой в бюджете по программам Организации Объединенных Наций, этот документ вряд ли полезен и дает достаточно информации для точного изучения внебюджетной стороны деятельности Организации Объединенных Наций.

**ii) Предлагаемый бюджет по программам**

23. В ряде своих исследований, включая, в частности в документе "Представление докладов о выполнении и результатах программ Организации Объединенных Наций: компоненты обзора контроля, оценки и управления" (JIU/REP/88/1; A/43/124), Объединенная инспекционная группа отметила значительный прогресс, достигнутый Организацией в совершенствовании планов программ и бюджетов. Бюджет по программам на 1990-1991 годы - первый бюджет, представленный государствам-членам в соответствии с новой бюджетной процедурой, утвержденной Генеральной Ассамблеей в резолюции 41/213, явился в этом плане еще одним шагом вперед. Как уже отмечалось ККАБВ, информация о потребностях в ресурсах по ряду разделов на уровне подпрограмм включает сопоставление с процентными показателями за предыдущий двухгодичный период как по регулярному бюджету, так и по внебюджетным средствам. Для элементов программ и/или мероприятий приводятся также показатели объема финансирования за счет внебюджетных средств в тех случаях, когда предполагается, что за счет такого финансирования будет удовлетворено более 50 процентов от общего объема потребностей.

24. По ряду причин, аналогичных тем, которые приведены в докладе АКК (см. пункт 22, выше), предлагаемый бюджет по программам Организации Объединенных Наций также не позволяет осуществлять тщательную проверку внебюджетной деятельности. Во-первых, в нем в качестве показателей внебюджетных средств приводятся лишь "наилучшие имеющиеся оценки". Эти данные являются недостаточно точными уже в силу того факта, что этот документ, как правило, готовится за год до начала соответствующего двухгодичного периода. Во-вторых, приводимая в предлагаемом бюджете по программам информация крайне ограничена по своему содержанию. Так, например, не приводятся расходы по отдельным мероприятиям, не выделяются новые элементы программ и мероприятия; в ряде случаев не дается никакой информации о финансируемых за счет внебюджетных средств мероприятиях, которые были определены ранее и осуществляются на постоянной основе, что затрудняет сопоставление с предыдущими двухгодичными периодами. В-третьих, необходимо также совершенствовать другие аспекты формы представления бюджета. Как отметил ККАБВ в своем последнем докладе, "распределение потребностей в рамках разделов, между административным руководством и управлением, программами деятельности и поддержкой программ часто носит произвольный характер. Кроме того, с точки зрения описания программ все больше стираются различия между основной деятельностью и деятельностью на местах. Эти недостатки, которые особенно явно проявляются при представлении бюджетных смет региональных комиссий, не дают возможности проанализировать предлагаемые потребности и темпы роста по различным предлагаемым видам деятельности". В-четвертых, практически отсутствует анализ информации о внебюджетных средствах. Государства-члены не получают представления даже об основных тенденциях изменений в деятельности, финансируемой за счет внебюджетных средств. В этой связи государства-члены неоднократно настаивали на представлении в бюджете по программам более подробной информации о деятельности, финансируемой за счет внебюджетных средств. По этой причине, например, в пункте 43 резолюции 32/197 Генеральной Ассамблеи о перестройке экономического и социального секторов системы Организации Объединенных Наций говорится о необходимости представления полной информации о внебюджетных ресурсах в бюджетах по программам б/.

25. В своем заявлении Пятому комитету 24 октября 1989 года исполняющий обязанности заместителя Генерального секретаря по вопросам администрации и управления, касаясь вопроса о добровольных взносах и отражении внебюджетных средств в предлагаемом бюджете по программам, признал, что "необходимо обеспечить более строгий контроль и большую транспарентность". Он также отметил, что при составлении следующего бюджета по программам Секретариат намерен улучшить форму представления данных о внебюджетных средствах.

iii) Финансовая отчетность

26. Финансовая отчетность включает данные о доходе, общем объеме расходов и остатке нераспределенных средств по каждому целевому фонду. В соответствии с финансовым положением 111.4 <sup>7/</sup> Генеральный секретарь представляет ее Председателю Комиссии ревизоров. Затем Председатель Комиссии ревизоров представляет Генеральной Ассамблее финансовый отчет и проведенные финансовые ведомости за двухгодичный период и доклад Комиссии ревизоров. Кроме того, Комиссия ревизоров, ККАБВ и заинтересованные делегации имеют возможность получить документ, содержащий таблицы данных по отдельным целевым фондам. Однако этот документ не является документом общего пользования и издается только на английском языке.

B. Возможные улучшения формы представления данных о внебюджетных средствах

27. Ниже приводятся мнения государств-членов, ККАБВ и КПК о том, какие, по их мнению, следует осуществить улучшения в форме представления данных о внебюджетных средствах в документах Организации Объединенных Наций.

i) Мнения государств-членов

28. Неоднократно государства - члены Организация Объединенных Наций выражали сожаление по поводу недостаточного подробного обсуждения вопроса об использовании Организацией внебюджетных ресурсов и указывали на то, что они хотели бы иметь больше информации:

a) о тенденциях в области финансирования деятельности Организации Объединенных Наций за счет внебюджетных добровольно вносимых средств, в частности тех видов деятельности, которые, как правило, финансируются за счет долевых взносов;

b) об изменениях числа и объема ресурсов целевых фондов и так называемых секторальных фондов: об использовании этих фондов в различных областях деятельности Организации Объединенных Наций и изменении их объемов за определенный период времени в сопоставлении с ростом объема регулярного бюджета;

c) о том, возросли ли темпы роста внебюджетных средств в результате осуществления проводимой реформы административного и бюджетного механизмов;

---

<sup>7/</sup> См. ST/SGB/Financial Rules/1/Rev.3 (1985), p. 43.

d) о том, компенсирует ли увеличение расходов по должностям, финансируемым за счет внебюджетных средств, сокращение аналогичных расходов в рамках регулярного бюджета;

e) о роли межправительственных органов в оценке потребности во внебюджетных ресурсах и в определении направлений их использования;

f) о том, каким образом добровольные взносы, и в частности целевые фонды, влияют на определение приоритетности программ Организации Объединенных Наций и на осуществление различных программ;

g) об укреплении связи между мероприятиями, финансируемыми за счет долевых взносов в бюджет, и деятельностью, финансируемой за счет добровольных взносов;

h) о том, наблюдается ли отход от заложенного в Уставе принципа коллективной ответственности при финансировании деятельности Организации Объединенных Наций.

ii) Мнения ККАБВ

29. В течение многих лет Консультативный комитет придавал большое значение внебюджетному финансированию деятельности Организации Объединенных Наций, особенно вопросам получения, рационального использования и учета внебюджетных средств. В ходе обсуждения Генеральной Ассамблеей двух последних предложенных бюджетов по программам выяснилось, что положение с внебюджетными средствами вызывает у ККАБВ значительную озабоченность и что существует сильное желание исправить это положение.

30. В своем докладе о предлагаемом Генеральным секретарем бюджете по программам на двухгодичный период 1988-1989 годов (A/42/7) ККАБВ заявил, что в будущем он предполагает "уделять особое внимание внебюджетной стороне расходов Организации Объединенных Наций, включая точность методологии, используемой в настоящее время для прогнозирования объема внебюджетных ресурсов. Учитывая объем рассматриваемых ресурсов, Консультативный комитет считает, что крайне важно точно определить роль внебюджетного финансирования в общей финансовой структуре Организации Объединенных Наций. Крайне важно также усовершенствовать механизм утверждения отчетности для обеспечения более эффективных мер по тщательной проверке и контролю таких расходов".

31. В своем докладе о предлагаемом Генеральным секретарем бюджете по программам на двухгодичный период 1990-1991 годов (A/44/7) Консультативный комитет рассмотрел, в частности, роль и использование Организацией Объединенных Наций внебюджетных ресурсов. В пункте 81 своего доклада Консультативный комитет указал, что "с годами объем внебюджетных ресурсов, имеющихся в распоряжении Организации Объединенных Наций, увеличился", и они используются не только для покрытия "вспомогательных расходов на обслуживание в поддержку других организаций и внебюджетных программ Организации Объединенных Наций, но и во все большей степени в целях создания целевых фондов для финансирования основной деятельности и оперативных проектов". Он также отметил, что достаточно часто в течение двухгодичного периода помимо внебюджетных ресурсов, отраженных в предлагаемом бюджете по программам, поступают дополнительные внебюджетные средства, которые могут оказывать влияние не только на программу работы, но и на установление приоритетов. Поэтому важно, чтобы

Генеральная Ассамблея получала информацию об этих изменениях и связанных с этим последствиях для программы работы. Консультативный комитет просил Генерального секретаря разработать способы своевременной передачи такой информации Генеральной Ассамблее по возможности в контексте докладов об исполнении регулярного бюджета.

32. В своем докладе Консультативный комитет подчеркнул следующее:

а) необходимость совершенствования механизмов утверждения и отчетности в целях обеспечения более тщательной проверки и контроля расходов, покрываемых за счет внебюджетных средств; и

б) необходимость проведения тщательного обзора всех внебюджетных программ в целях четкого определения и учета масштабов участия Секретариата в деятельности, финансируемой непосредственно правительствами, и обеспечения выработки адекватных процедур для учета таких случаев.

iii) Мнения КПК

33. Комитет по программе и координации в ходе рассмотрения предлагаемого бюджета по программам на 1990-1991 годы уделил также значительное внимание вопросу о внебюджетных ресурсах и выразил неудовлетворение по поводу того, каким образом учитываются и используются такие ресурсы, особенно в связи с осуществлением предусмотренной мандатами деятельности, и определения приоритетности мероприятий в рамках подпрограмм. КПК рекомендовал найти решение методологических проблем, связанных с влиянием внебюджетных ресурсов на программы §/.

34. С учетом того факта, что в последние годы на вышеуказанных форумах проходило серьезное обсуждение вопроса о внебюджетных ресурсах Организации Объединенных Наций, ревизоры считают целесообразным после краткой оценки положения в 80-е годы сосредоточить внимание на факторах, мешающих воплощению в жизнь выраженных государствами-членами намерений в отношении внебюджетных ресурсов. Некоторые главные аспекты основных вопросов анализируются в главе IV.

С. Изменение объема поступлений внебюджетных ресурсов в Организацию Объединенных Наций

35. В середине 50-х годов отмечалось значительное увеличение притока внебюджетных ресурсов в бюджет Организации Объединенных Наций. Это было вызвано главным образом отказом политики от долевого взноса как главного источника финансирования и переходом к использованию добровольных взносов в рамках проводимой государствами-членами в области финансирования некоторых видов деятельности организаций системы Организации Объединенных Наций, главным образом экономического и социального характера.

---

§/ Соответствующие замечания и выводы КПК см. в документе A/44/16, пункты 41, 56 и 69.

36. Первоначально после такого перехода широко применялась практика осуществления многими государствами-членами ежегодных добровольных взносов на финансирование таких организаций, как УВКБ, ПРООН, ЮНИСЕФ и Мировая продовольственная программа. Позднее возникла тенденция внесения добровольных взносов не в бюджеты самих организаций Организации Объединенных Наций, а на финансирование отдельных проектов и программ, включенных в регулярную программу работы и страновые программы этих организаций.

37. Основные причины, лежащие в основе перехода к внебюджетному финансированию, которые определены в документе ОИГ "Доклад о целевых фондах" (JIU/REP/72/1), остаются в силе. Во-первых, многие крупные вкладчики по-прежнему предпочитают финансировать отдельные операции, а не распределять значительные суммы между операциями в рамках механизма, где каждая страна-член имеет один голос. Во-вторых, Организация Объединенных Наций продолжает осуществлять политику привлечения ресурсов из различных источников, а не только в форме долевого взноса. В-третьих, в области осуществления двусторонних программ сохраняется сильная ориентация на многостороннее планирование, составление программ и сотрудничество, и довольно часто возникает гибрид, когда двусторонние программы осуществляются под руководством многосторонних учреждений. В качестве примеров можно привести предоставление средств Италией и Японией. Так, в 1988 году Италия планировала направить почти 50 процентов своей помощи в целях развития через многосторонние учреждения, и значительную долю этих ресурсов предполагалось затратить на программы Организации Объединенных Наций. Япония рассматривает передачу значительной части своей помощи через Организацию Объединенных Наций в качестве одного из важных элементов своей национальной политики. Представители этих стран сделали соответствующие заявления в ходе прений в Генеральной Ассамблее.

38. Кроме того, переход к внебюджетным взносам можно рассматривать как желание доноров и правительств многих стран-получателей сосредоточить многостороннее сотрудничество на новых возникающих проблемах (например, контроле за наркотическими средствами, окружающей среде, правах человека), которым, как правило, на первоначальном этапе придается относительно второстепенное значение в рамках общего распределения ресурсов Организации Объединенных Наций. Финансовый кризис Организации Объединенных Наций также тем или иным образом заставил правительства стран-получателей и организации системы Организации Объединенных Наций искать источники дополнительных ресурсов, необходимых для осуществления согласованных проектов и программ.

39. В результате этих тенденций темпы роста объема внебюджетных ресурсов в целом опережают темпы роста объема долевого взноса. Из вышеприведенной таблицы следует, что в 1982-1983 годах произошло беспрецедентное увеличение объема внебюджетных ресурсов по сравнению с предыдущим двухгодичным периодом - на 55,4 процента. В 1984-1985 годах объем внебюджетных средств уменьшился на 11,9 процента, а в 1986-1987 годах их сумма возросла на 20 процентов. Рост объема регулярного бюджета в течение этих двухгодичных периодов был весьма незначительным, соответственно на 7,8 и 7,4 процента. В 1988-1989 годах объем внебюджетных ресурсов вновь снизился на 9,2 процента, в то время как объем регулярного бюджета увеличился на



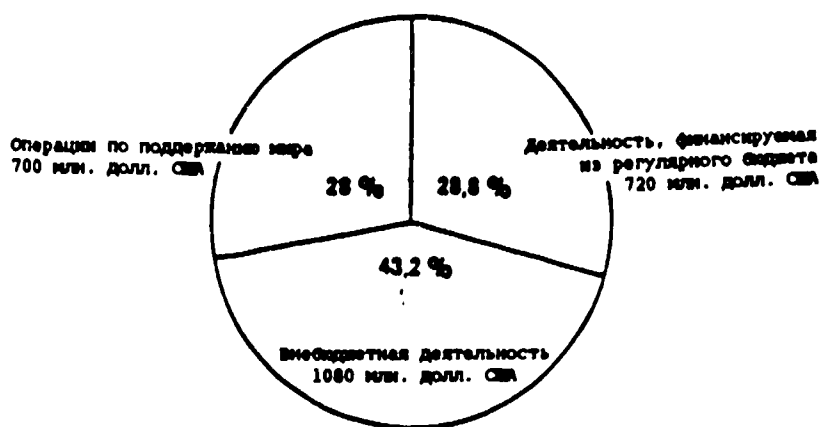
2,6 процента. В смете на 1990-1991 годы 9/ предусматривается увеличение объема внебюджетных ресурсов почти на 25 процентов, а чистого объема регулярного бюджета - на 13 процентов. Из таблицы следует также, что в течение десятилетнего периода - с двухгодичного периода 1980-1981 годов по двухгодичный период 1990-1991 годов - темпы роста объема внебюджетных ресурсов (исключая расходы на операции по поддержанию мира) составят 86,2 процента, а увеличение объема регулярного бюджета за тот же период - 48,3 процента.

**БЮДЖЕТ ПО ПРОГРАММАМ ОРГАНИЗАЦИИ  
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ, 1988-1989 ГОДЫ**



**Диаграмма 1**

**ОБЩИЙ ОБЪЕМ ФИНАНСОВЫХ РЕСУРСОВ  
ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ,  
1989 ГОД**



**Диаграмма 2**

9/ Общая сумма, включая оценку чистого объема регулярного бюджета, составляет 4 179 105 300 долл. США. Смета включает расходы на операции, финансируемые за счет долевых взносов, установленных конкретно для этих операций (СОООНР, ВСООНЛ, ИИГВНООН, КМООНА и ЮНТАГ), или финансируемые на добровольной основе (ВСООНК); увеличатся такие расходы в 1990-1991 годах или нет, это зависит от решений, которые будут приняты Советом Безопасности.

Таблица 1

Регулярный бюджет и внебюджетные ресурсы Организации  
 Объединенных Наций в 80-е годы  
 (в млн. долл. США)

	ДВУХГОДИЧНЫЕ ПЕРИОДЫ											
	1980-1981 годы		1982-1983 годы		1984-1985 годы		1986-1987 годы		1988-1989 годы		1990-1991 годы	
Сумма	В % от общей суммы	Сумма	Темпы роста с/в %	Сумма	Темпы роста с/в %	Сумма	Темпы роста с/в %	Сумма	Темпы роста с/в %	Сумма	Темпы роста с/в %	
Ресурсы												
Чистый объем регулярного бюджета а/	1 100	44,6	1 215	с/ 10,4	1 310	7,8	1 407	7,4	1 444	2,6	1 631	12,9
Внебюджетные ресурсы б/	1 368	55,4	2 126	55,4	1 873	-11,9	2 249	20,0	2 029	-9,8	2 547	24,9
Общий чистый объем бюджета	2 469	д/ 100,0	3 342	д/ 35,4	3 183	-5,3	3 656	14,7	3 473	-5,0	4 178	19,9

Примечания:

а/ Данные по регулярному бюджету за каждый двухгодичный период за исключением 1990-1991 годов представляются собой показатели ассигнований, указанные в каждом последующем предлагаемом бюджете по программам (например, данные по ассигнованиям за 1988-1989 годы взяты из предлагаемого бюджета по программам на 1990-1991 годы). Приводимые показатели общего объема представляют собой также чистую сумму дохода и поступлений по плану налогообложения персонала.

б/ Данные по внебюджетным ресурсам за каждый двухгодичный период за исключением 1990-1991 годов представляются собой показатели сметных расходов, указанных в каждом последующем предлагаемом бюджете по программам (например, данные по сметным расходам за 1988-1989 годы взяты из предлагаемого бюджета по программам на 1990-1991 годы).

(См. прод. сносок на след. стр.)

(Прод. сносок к таблице 1)

с/ Поскольку показатели в первой колонке приводятся не в постоянных долларовых ценах, в темпах роста учтены инфляция и валютные курсы (или, другими словами, они определяются уровнем инфляции и валютных курсов).

д/ Разница между показателями общего объема и суммами двух соответствующих показателей связана с округлением чисел.

Источник: предлагаемые бюджеты по программам за соответствующие двухгодичные периоды.

40. Несмотря на колебания темпов роста объема как внебюджетных ресурсов, так и регулярного бюджета, объем внебюджетных средств увеличивался быстрее, в результате чего со временем доля внебюджетных ресурсов в общем объеме финансовых средств Организации Объединенных Наций достигла уровня более 59 процентов. Если учитывать также операции по поддержанию мира, то доля регулярного бюджета будет еще меньше. Таким образом, согласно диаграмме 2, в 1989 году расходы Организации Объединенных Наций на операции по поддержанию мира составили 700 млн. долл. США, или сумму, практически равную объему регулярного бюджета за тот же год (720 млн. долл. США). Так как на внебюджетную деятельность было затрачено 1080 млн. долл. США, доля регулярного бюджета в общем объеме финансовых средств Организации Объединенных Наций составила лишь около 28,8 процента, доля операций по поддержанию мира - около 28 процентов и доля прочей деятельности, финансируемой за счет внебюджетных средств, - 43,2 процента.

41. В вышеприведенной таблице дается разбивка внебюджетных ресурсов Организации Объединенных Наций по основным категориям. Как следует из таблицы, подавляющая часть внебюджетных ресурсов (около 87 процентов) расходуется на оперативную деятельность, т.е. на деятельность по оказанию помощи странам и в форме технического сотрудничества или осуществления проектов помощи или других гуманитарных проектов. На основную деятельность, определяемую как вспомогательная или дополнительная деятельность, по отношению к утвержденным программам Организации Объединенных Наций, финансируемым из регулярного бюджета, согласно данным, содержащимся в бюджете по программам Организации Объединенных Наций, приходится 8-9 процентов от общего объема внебюджетных ресурсов. Остальная часть (4-5 процентов) используется на деятельность по оперативно-функциональному обслуживанию программ.

Таблица 2

Внебюджетные ресурсы Организации Объединенных Наций в разбивке по основным категориям  
 (в млн. долл. США)

	1982-1983	1984-1985	1986-1987	1988-1989	1990-1991
	годы	годы	годы	годы	годы
<b>I. Внебюджетные ресурсы:</b>					
Оперативно-функциональное обслуживание программ:					
ЮНИДО	26	23	23	-	-
ЮНЕП	-	12	10	12	1
УВКБ	-	77	77	97	116
Прочие расходы	<u>75</u>	<u>52</u>	<u>80</u>	<u>88</u>	<u>100</u>
	<u>101</u>	<u>164</u>	<u>190</u>	<u>197</u>	<u>217</u>
Основная деятельность:					
ЮНЕП	50	16	15	15	15
УВКБ	65	-	-	-	-
Прочие расходы	<u>50</u>	<u>34</u>	<u>25</u>	<u>59</u>	<u>76</u>
	165	50	40	74	91
<b>Итого:</b>	266	214	230	271	308
Оперативная деятельность:					
БАПОР	461	540	571	420	486
ЮНИДО	193	167	176	-	-
ЮНЕП	71	80	59	59	93
УВКБ	629	699	723	796	996
Прочие расходы	<u>506</u>	<u>173</u>	<u>490</u>	<u>483</u>	<u>650</u>
	1860	1659	2019	1758	2225
<b>Всего:</b>	2126	1873 <u>a/</u>	2249	2029	2533
<b>II. Регулярный бюджет:</b>	1215 <u>b/</u>	1310	1407	1444	1631

a/ В первоначальный бюджет не включены расходы по ДТСР.

b/ Включая расходы ЮНИДО в размере 84 млн. долл. США.

Источник: данные, представленные Отделом учета УПБФП.

D. Распределение внебюджетных ресурсов и их влияние на определение приоритетности

42. В ходе сорок четвертой сессии Генеральной Ассамблеи ряд делегаций вновь выразил обеспокоенность по поводу давно волнующей их проблемы трудностей, связанных с предлагаемым использованием внебюджетных ресурсов на осуществление утвержденной программы работы Организации. Предлагаемый ниже анализ направлен на то, чтобы частично решить эту проблему. Он построен на основе сводной таблицы (см. приложение I), в которой указываются ассигнования из регулярного бюджета и за счет внебюджетных ресурсов за период 80-х годов в разбивке по разделам бюджета по программам, а также на основе диаграммы 3, в которой представлены аналогичные данные по бюджету за 1988-1989 годы. Как таблица, так и диаграмма проливают свет на этот вопрос, поскольку в них не только определяются соответствующие ассигнования по различным частям и разделам бюджета по программам, но и отражается относительная значимость деятельности, финансируемой за счет внебюджетных ресурсов, по сравнению с деятельностью, финансируемой из регулярного бюджета, и таким образом в определенной степени отвечают на вопрос о том, как деятельность, финансируемая за счет внебюджетных средств, влияет на установление приоритетов директивными органами Организации. В этой связи следует напомнить, что в Положениях и правилах Организации Объединенных Наций, регулирующих планирование по программам, программные аспекты бюджета, контроль выполнения и методы оценки 10/, приоритетность определяется как порядок очередности в ассигновании ограниченных ресурсов. Таким образом, деятельность высшей степени приоритетности - это такая деятельность, которая будет осуществляться даже в случае значительного сокращения общего объема ресурсов. Деятельность низшей степени приоритетности - это такая деятельность, которая сокращается или прекращается в том случае, если объем имеющихся ресурсов меньше запланированного, или необходимо начать или расширить деятельность, которой придается первостепенное значение.

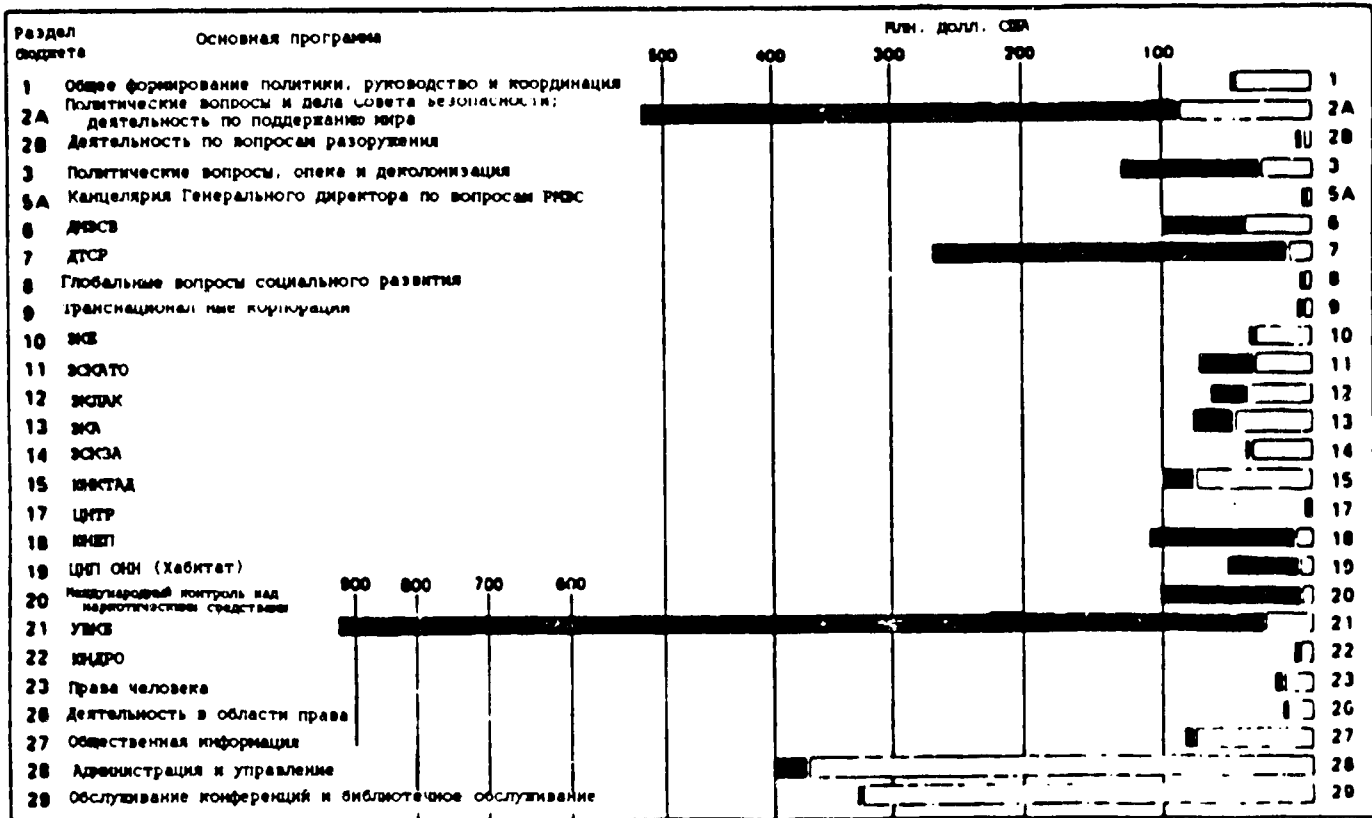
43. Из приложения I и диаграммы 3 следует, что в части I бюджета по программам "Общее формирование политики, руководство и координация" за счет внебюджетных ресурсов покрывается около 4 процентов (1955 тыс. долл. США в 1988-1989 годах) всего объема расходов. Значительная часть этих ресурсов используется на вспомогательное обслуживание других организаций Организации Объединенных Наций (960,7 тыс. долл. США) и внебюджетные программы, включая деятельность по техническому сотрудничеству (106 тыс. долл. США), на финансирование Сил Организации Объединенных Наций по поддержанию мира на Кипре (453,4 тыс. долл. США) и Временных сил Организации Объединенных Наций в Ливане (214,9 тыс. долл. США). За счет остальной части покрываются расходы, связанные с деятельностью Целевого фонда Всемирного продовольственного совета.

---

10/ ST/SGB/PPME Rules/1 (1987), p. 32.

Диаграмма 3

Бюджет по программам Организации Объединенных Наций, 1988-1989 годы



Обозначения: регулярный бюджет ; внебюджетные ресурсы

44. В рамках раздела 2A "Политические вопросы и дела Совета Безопасности; деятельность по поддержанию мира" (часть II бюджета по программам) в 1988-1989 годах внебюджетные средства в 4,8 раза превышали объем ресурсов, ассигнованных по регулярному бюджету. В бюджетном периоде 1990-1991 годов соответствующий показатель, как ожидается, составит 5,6. Практически вся сумма внебюджетных ресурсов, используемых по этому разделу бюджета, будет затрачена на оказание услуг в области образования, здравоохранения и чрезвычайной помощи Ближневосточным агентством Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР). В части II бюджета следует отметить тенденцию быстрого роста внебюджетных расходов на деятельность по вопросам разоружения. Начиная с бюджета по программам на 1984-1985 годы (ранее на эту деятельность не выделялось внебюджетных средств) объем такого финансирования в каждом последующем бюджетном периоде увеличивался в два раза. В 1988-1989 годах на внебюджетные ресурсы в этом разделе приходилось 5,1 млн. долл. США, и они составляли одну треть общего объема ассигнований по этому разделу.

45. Значительным также является изменение в 80-е годы соотношения объема регулярного бюджета и внебюджетных средств в сторону увеличения последних в рамках части III "Политические вопросы, опека и деколонизация". В 1980-1981 годах внебюджетные ресурсы превысили объем регулярного бюджета на 3,4 млн. долл. США. Однако в последующем двухгодичном периоде произошли обратные изменения, когда объем регулярного бюджета превысил сумму внебюджетных ресурсов примерно на 2 млн. долл. США. В 1984-1985 годах вновь сложилась прямо противоположная ситуация, когда внебюджетные ресурсы возросли в 3,2 раза, и произошло незначительное сокращение финансирования по линии регулярного бюджета. С тех пор соотношение между двумя видами ресурсов остается почти неизменным. В последнем двухгодичном периоде в рамках раздела III за счет долевого вноса было ассигновано 33,4 млн. долл. США, а внебюджетные ресурсы по этому разделу составили 95,3 млн. долл. США.

Таблица 3

Регулярный бюджет и внебюджетные ресурсы региональных экономических комиссий

(В млн. долл. США)

	1980-1981		1982-1983		1984-1985		1986-1987		1988-1989	
	годы		годы		годы		годы		годы	
	РБ	ВБР	РБ	ВБР	РБ	ВБР	РБ	ВБР	РБ	ВБР
ЭКЕ	25,6	3,2	23,7	3,2	22,8	2,8	23,5	1,4	34,6	4,0
ЭСКАТО а/	26,1	43,2	30,2	41,0	33,9	39,1	30,8	41,1	33,5	45,0
ЭКЛАК	42,2	20,9	44,9	16,8	43,2	19,7	49,0	17,4	48,1	24,3
ЭКА	29,7	30,1	37,3	30,0	46,4	19,3	51,8	20,5	51,2	27,9
ЭСКЗА	14,5	7,5	19,5	4,5	27,3	5,3	35,0	6,1	36,8	4,5

а/ Данные по ЭСКАТО взяты из документа E/ESCAP/688 от 24 февраля 1989 года, стр. 1 (Мобилизация внебюджетных ресурсов, записка Секретариата), ввиду значительных расхождений между этими данными и теми, которые содержатся в документах по бюджету по программам.

Источник: Предложенные бюджеты по программам за соответствующие двухгодичные периоды.

46. На внебюджетные ресурсы Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (более 890 млн. долл. США) приходится около половины всех добровольных взносов, выделенных на экономическую, социальную и гуманитарную деятельность в рамках раздела IV бюджета по программам ("Экономическая, социальная и гуманитарная деятельность"). Увеличение внебюджетных ресурсов УВКБ связано с тем, что число беженцев по всему миру почти удвоилось за

последние десять лет, что привело к расширению деятельности УВКБ. В настоящее время расходы УВКБ, финансируемые за счет добровольных взносов, составляют около 97 процентов всего объема расходов, и лишь 3 процента из них финансируются за счет средств регулярного бюджета Организации Объединенных Наций. Более того, на деятельность УВКБ и БАПОР, т.е. двух организаций, деятельность которых носит главным образом гуманитарный характер, затрачивается около 60 процентов всех внебюджетных средств Организации Объединенных Наций. На втором месте по этому показателю находится Департамент по техническому сотрудничеству в целях развития (ДТСР), на который приходится около 248 млн. долл. США, за ним следуют региональные экономические комиссии (99,9 млн. долл. США), ЮНЕП (98,1 млн. долл. США), деятельность по контролю за наркотическими средствами (94,0 млн. долл. США), Хабитат (46,6 млн. долл. США), Центр Организации Объединенных Наций по транснациональным корпорациям (6,7 млн. долл. США) и ЮНДРО (3,1 млн. долл. США).

47. Таблица 3 выше свидетельствует о значительных расхождениях в показателях соотношения бюджетных и внебюджетных ресурсов региональных экономических комиссий. Из таблицы следует, что только в ЭСКАТО внебюджетные средства превышают объем финансирования по регулярному бюджету. В ЭКА и ЭКЛАК они составляют соответственно 54,5 и 50,5 процента от объема регулярного бюджета. В ЭСКЗА и, особенно, в ЭКЕ доля внебюджетных ресурсов значительно меньше: 12,2 и 11,6 процента в 1988-1989 годах.

48. Что касается других последних тенденций в финансировании деятельности Организации Объединенных Наций за счет внебюджетных средств, то следует отметить быстрое увеличение ресурсов, ассигнуемых по разделу 23 "Права человека", которые в настоящее время составляют около половины средств, выделяемых по этому разделу из регулярного бюджета, и которые даже в сопоставлении с показателями бюджета за 1986-1987 годы увеличились почти в шесть раз.

49. Внебюджетные средства, ассигнованные на правовую деятельность, услуги в области общественной информации, административное руководство и управление в относительном выражении не претерпели аналогичных изменений и составляют 7-8 процентов от общего объема финансирования деятельности в этих областях.

50. По состоянию на 31 декабря 1988 года Организация Объединенных Наций осуществляла административное руководство 106 основными целевыми фондами, включая 30 фондов, созданных на основе директивных решений, и 76 фондов, учрежденных Генеральным секретарем, главным образом во исполнение резолюций, принятых Генеральной ассамблеей, Советом Безопасности и Экономическим и Социальным Советом. Однако из общего числа этих фондов Генеральный секретарь считает действующими 98 основных целевых фондов. Ниже приводится их разбивка по областям деятельности и в соответствии с тем, каким образом они были учреждены.



Действующие основные целевые фонды  
(по состоянию на 31 декабря 1988 года)

<u>Область деятельности</u>	<u>Число целевых фондов</u>	
	<u>Созданные на основе директивных решений</u>	<u>Учрежденные Генеральным секретарем</u>
Чрезвычайная помощь	2	8
Политические вопросы и дела Совета Безопасности	4	7
Политические вопросы, опека и деколонизация	5	1
Экономическая и социальная деятельность	8	24
Гуманитарная деятельность	5	6
Международное правосудие и право	2	1
Общественная информация	1	8
Общее вспомогательное обслуживание и прочие области деятельности	—	16
	<u>27</u>	<u>71</u>

Источник: Данные, представленные отделом учета, УПБФП.

51. Рассматривается вопрос о закрытии остальных восьми основных целевых фондов (трех фондов, созданных на основе директивных решений, и пяти фондов, учрежденных Генеральным секретарем) согласно соответствующим финансовым правилам и положениям. Целевые фонды переданы в ведение различных департаментов и управлений Организации с учетом их соответствующих мандатов и компетенции и в соответствии с кругом ведения целевых фондов, причем ни в каких случаях не предусматривается проведение межправительственных обзоров этих фондов.

Е. Вспомогательные расходы

52. Это - сложный вопрос, который несомненно заслуживает тщательного анализа, выходящего далеко за рамки настоящего исследования. В настоящее время рассматривается ряд конкретных докладов, включая доклад Группы экспертов об изучении новых договоренностей о вспомогательных расходах и связанных с ними вопросов 11/. Однако в ходе ревизии часто встает проблема вспомогательных расходов. Ревизоры выразили глубокую озабоченность по поводу будущих результатов обсуждения этого вопроса в Совете управляющих ПРООН, ЭКОСОС и Генеральной Ассамблее Организации Объединенных Наций.

53. Поступления по статьям вспомогательных или накладных расходов покрывают почти 50 процентов расходов Департамента по техническому сотрудничеству в целях развития (ДТСП). Поэтому можно сказать, что в целом содержание половины сотрудников Департамента финансируется в то или иное время за счет этого источника средств. Сокращение дохода по статьям накладных или вспомогательных расходов несомненно повлияет на возможности Департамента в области осуществления его программы работы. Это также, хотя и в меньшей степени, затронет основные услуги, обеспечиваемые Секретариатом, ряд из которых также финансируется за счет этого источника.

54. Поступления по статьям вспомогательных расходов имеют также существенно важное значение для региональных экономических комиссий в управлении осуществлением региональных проектов и программ, все из которых направлены на развитие потенциала соответствующих государств-членов. Исполнительные секретари региональных экономических комиссий на своем совещании в Багдаде в мае 1990 года выразили озабоченность по поводу сохраняющихся противоречий и неопределенности в отношении будущих соглашений по вспомогательным расходам. Они отметили, что, "хотя с точки зрения объема осуществляемой деятельности на долю региональных комиссий приходится относительно небольшая часть общих ресурсов ПРООН, эти средства неизменно являлись единственным крупным источником их внебюджетных средств для осуществления межстрановых и региональных проектов. Это подчеркивает значение предлагаемого соглашения о будущей деятельности региональных комиссий в качестве учреждений-исполнителей и исполнении их мандатов в соответствии с различными резолюциями Генеральной Ассамблеи, включая резолюции 32/197, 33/202 и 34/206". В своем докладе Исполнительные секретари отметили также, что "любое решение будет иметь серьезные последствия для всей системы Организации Объединенных Наций, и в связи с этим следует весьма тщательно рассматривать все возможные варианты". По мнению ревизоров, поступления по статьям вспомогательных расходов представляют собой один из важных аспектов всей проблемы внебюджетных ресурсов, за которым следует весьма внимательно следить по мере происходящих в этой области изменений.

#### IV. УПРАВЛЕНИЕ И ОТЧЕТНОСТЬ: ОТДЕЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

55. В предыдущей главе инспекторы остановились на происшедших в последнее время положительных сдвигах в представлении внебюджетных ресурсов в бюджетной документации. По мнению инспекторов, после внесения дополнительных улучшений, в том числе рекомендованных государствами-членами, ККАБВ, КПК и описанными в настоящем докладе, будет достигнут удовлетворительный уровень транспарентности в этой области.

56. Вместе с тем в области отчетности необходимо внести значительные улучшения. Как уже отмечала ОИГ, несмотря на прогресс, достигнутый в разработке планов и бюджетов программ, система по-прежнему носит неполный характер и серьезно ослаблена ввиду отсутствия одного из важных элементов: надлежащего механизма представления отчетности для обеспечения адекватного контроля со стороны высшего управленческого звена и межправительственных органов. Это замечание имеет самое непосредственное отношение к внебюджетным ресурсам.

---

<sup>11</sup>/ См. DP/1990/9; решение 1990/26 Совета управляющих ПРООН; и резолюцию IV ЭКОСОС в документе E/1990/115.

A. Политика и процедуры

57. Организация несет ответственность за все предоставленные ей внебюджетные средства, как это предусматривается в а) финансовых положениях и правилах Организации Объединенных Наций 12/ и Положениях и правилах, регулирующих планирование по программам, программные аспекты бюджета, контроль выполнения и методы оценки 13/; б) административных инструкциях Генерального секретаря; и с) соглашениях между Организацией Объединенных Наций и правительствами стран-доноров о целевых фондах для технического сотрудничества.

58. Так, учреждение целевых фондов и управление ими регулируются финансовыми положениями и правилами Организации Объединенных Наций (положения 7.2-7.4 и правила 107.5-107.7). Для целей настоящей главы особое значение имеет положение 7.3, предусматривающее, что "средства, принимаемые для целей, указанных донором, учитываются как целевые фонды или специальные счета в соответствии с положениями 6.6 и 6.7". В этих положениях, в свою очередь, указывается, что "отчетность по целевым фондам, резервам и специальным счетам ... представляется Консультативному комитету" (положение 6.6) и что "цель и размеры каждого целевого фонда, резерва и специального счета четко определяются соответствующим директивным органом" (положение 6.7).

59. Учреждение целевых фондов и управление ими требуют также соблюдения политики и процедур, установленных Генеральным секретарем. Политика учреждения целевых фондов и управления ими изложена Генеральным секретарем в его бюллетене (ST/SGB/188 от 1 марта 1982 года), в котором, в частности, четко указывается, кто отвечает за эти фонды, и предусматривается делегирование полномочий и функциональных обязанностей в рамках Секретариата. К последним относится обязанность представления отчетов "подразделениями-исполнителями по мере необходимости в интересах эффективного управления, оценки и контроля".

60. В своих административных инструкциях по общим целевым фондам (ST/A1/284), целевым фондам для технического сотрудничества (ST/A1/285) и счетам оперативно-функционального обслуживания программ (ST/A1/286) Генеральный секретарь установил процедуры представления таких отчетов, включая отчеты перед директивными органами, донорами целевых фондов и подразделениями Центральных учреждений, а также общие обязанности в области политики, финансовой и административной сфере. В административных инструкциях предусматривается два вида отчетности: а) финансовая отчетность и б) отчетность по основной деятельности. Так, применительно к общим целевым фондам финансовая отчетность включает:

- i) отчеты о выделении средств, которые составляются и выпускаются на ежемесячной основе Отделом расчетов точно так же, как отчеты о выделении средств из регулярного бюджета;

---

12/ См. примечание 3, стр. 4 англ. текста.

13/ См. примечание 10, стр. 14 англ. текста.

- ii) ежемесячные невыверенные финансовые ведомости по целевым фондам, подотчетным Центральным учреждениям, которые составляются Отделом расчетов и препровождаются в Бюджетный отдел;
- iii) финансовые ведомости по общим целевым фондам с указанием поступлений, расходов, активов и обязательств, которые составляются Отделом расчетов на полугодовой и двухгодичной основе и направляются в Бюджетный отдел, Казначейство, подразделения-исполнители, ККАБВ, Комиссию ревизоров, донорам и другим заинтересованным сторонам для анализа и принятия решений по мере необходимости.

61. Что касается отчетности по основной деятельности, то в административной инструкции предусматривается, что подразделение-исполнитель ежегодно или - по соответствующей просьбе - чаще составляет отчеты о ходе осуществления основной деятельности по каждому общему целевому фонду. Эти отчеты препровождаются в Бюджетный отдел. Копии отчетов по общим целевым фондам в экономическом и социальном секторах направляются также в Управление Генерального директора по вопросам развития и международного экономического сотрудничества.

62. В рамках финансовой отчетности по целевым фондам для технического сотрудничества:

- i) Подразделения вне Центральным учреждениям каждые полгода отчитываются перед Центральными учреждениями по счетам целевых фондов для технического сотрудничества в форме представления финансовых ведомостей с указанием поступлений, расходов, активов и обязательств. Кроме того, в первом квартале каждого года составляется и направляется в Бюджетный отдел таблица, содержащая данные по ассигнованиям и расходам по каждому проекту.
- ii) Отдел расчетов указывает в своих полугодовых и двухгодичных финансовых ведомостях счета целевых фондов для технического сотрудничества каждого подразделения в Центральным учреждениях и вне Центральным учреждений.
- iii) Годовая ведомость счетов по каждому целевому фонду направляется донорам Отделом расчетов за подразделения-исполнители в Центральным учреждениях или финансовыми службами подразделений-исполнителей вне Центральным учреждений.

63. В процедурах отчетности по основной деятельности в отношении этих фондов предусматривается, что:

- i) если это предусмотрено в соглашении о целевом фонде, подразделение-исполнитель составляет отчеты о ходе осуществления основной деятельности. Копии этих отчетов препровождаются в Бюджетный отдел;
- ii) учреждение-исполнитель составляет годовой общий обзор основной деятельности по осуществлению проектов по линии целевого фонда для технического сотрудничества и препровождает его Управлению Генерального директора по вопросам развития и международного экономического сотрудничества, а копию - в Бюджетный отдел.

64. В вышеупомянутых административных инструкциях Генерального секретаря предусматривается, что все общие целевые фонды и целевые фонды для технического сотрудничества, а также счета оперативно-функционального обслуживания программ подлежат проверке Отделом внутренней ревизии и Комиссией внешних ревизоров. Генеральный секретарь не предусматривает использования каких-либо других дополнительных или специальных механизмов ревизии.

65. Особенно важное значение имеют разделы Положений и правил, регулирующих планирование по программам, программные аспекты бюджета, контроль выполнения и методы оценки, касающиеся внебюджетных средств. В них, в частности, предусматривается, что "... планирование, составление программ, контроль и оценка всех мероприятий, осуществляемых Организацией Объединенных Наций, вне зависимости от источника их финансирования" 14/ (положение 1) и "мероприятия, осуществляемые Организацией Объединенных Наций, должны осуществляться в соответствии с комплексным процессом управления, отраженным в следующих документах: а) среднесрочных планах; б) бюджетах по программам; в) отчетах о ходе осуществления программ; г) докладах по оценке. Каждый из этих документов соответствует одному из этапов цикла планирования по программам и, таким образом, является основой для последующих этапов (положение 2.1).

#### В. Отчетность перед государствами-членами

66. Инспекторы разделяют мнение Консультативного комитета о том, что адекватный контроль за внебюджетными ресурсами должен осуществляться не только Генеральным секретарем, но и, как указывается в пункте 56 выше, при непосредственном участии межправительственных органов.

67. Инспекторы считают, что механизм отчетности должен предусматривать краткий анализ внебюджетных мероприятий в Организации Объединенных Наций, в том числе программных, финансовых и кадровых аспектов. Информация должна представляться в доступном виде с использованием по мере необходимости таблиц, рисунков и диаграмм. Информация должна также служить одним из средств управления, позволяя выявлять недостатки в области вводимых ресурсов и результатов, а также в достижениях целей.

68. В своем докладе ККАБВ Генеральный секретарь признает, что во всех случаях отсутствует процесс официального или регулярного анализа деятельности основных целевых фондов межправительственным органом. Ответственность за основные целевые фонды возлагается на различные департаменты и подразделения Организации на основе их соответствующих мандатов и компетенции и в соответствии с кругом полномочий целевых фондов, и ни в каких случаях не предусматривается анализ их деятельности межправительственными органами. Для сравнения, деятельность целевых фондов для технического сотрудничества в большей степени является предметом межправительственного анализа, когда программы по этим фондам разрабатываются в качестве неотъемлемой части общего процесса составления бюджета для указанных организационных единиц. В этих случаях межправительственный орган, отвечающий за анализ программы работы таких организационных единиц, в состоянии рассмотреть программу работы в целом, не проводя различия между ресурсами, выделяемыми из регулярного бюджета, и средствами, получаемыми из внебюджетных источников.

---

14/ См. документ ST/SGB/PPBME (1987), Rule 1, p. 7.

69. По мнению Генерального секретаря, необходим регулярный анализ соответствующими межправительственными органами основных аспектов деятельности, финансируемой за счет начисленных и добровольных взносов. Эти органы могли бы, когда это целесообразно, представлять Генеральной Ассамблее или Экономическому и Социальному Совету свои мнения с учетом замечаний Консультативного комитета по административным и бюджетным вопросам и Комитета по программе и координации.

70. Генеральный секретарь предлагает использовать уровень расходов за двухгодичный период в качестве одного из возможных критериев определения, какие целевые фонды должны рассматриваться ККАБВ. Это означает, что в случае установления минимального предела в размере 100 000 долл. США около 52 из 106 основных целевых фондов будут отнесены в категорию фондов, подлежащих рассмотрению Консультативным комитетом.

### С. Задачи представления отчетности на местах и в Центральных учреждениях

71. Проанализировав причины ненадлежащего состояния отчетности о внебюджетных ресурсах и финансируемых на их основе мероприятиях перед государствами-членами, инспекторы пришли к выводу, что это в определенной степени обусловлено низким качеством отчетности перед Центральными учреждениями. По мнению инспекторов, децентрализация и делегирование более значительных полномочий Центральными учреждениями, которые были необходимы для повышения гибкости и эффективности системы, к сожалению, привели в некоторых случаях к игнорированию обязательств по представлению отчетности.

72. Центральные административные органы сами не имеют полной картины объема внебюджетных ресурсов, фактически предоставляемых Организации. Так, в нарушение финансовых положений и правил Контролеру не представляется информация о некоторых добровольных средствах, получаемых подразделениями за пределами Нью-Йорка. Центральные административные органы не знают также общую численность сотрудников, работающих в Организации.

73. Инспекторы отметили, что в результате сопоставления представленных региональными экономическими комиссиями официальных данных о числе сотрудников, должности которых финансируются из внебюджетных источников, и данных, указанных в штатном расписании (штатное расписание, Административный отдел, Секция по кадровым вопросам), выявились значительные расхождения. Так, если в первом источнике указывается, что, например, в 1988-1989 годах в ЭСКАТО имелось 50 должностей категории специалистов и 177 должностей местного разряда (категории общего обслуживания), то в штатном расписании указывается, соответственно, 90 и 239 должностей. Аналогичные расхождения можно выявить и по другим региональным комиссиям.

По мнению инспекторов, все данные о внебюджетных средствах следует регулярно направлять в Центральные учреждения, как этого требуют руководящие принципы представления отчетности и административные инструкции. Кроме того, следует представлять полную информацию о должностях, финансируемых из внебюджетных ресурсов, в которой отдельно указывались бы оперативные должности и должности для оперативно-функционального обслуживания программ и основной деятельности. Инспекторы предлагают указывать все должности, финансируемые из внебюджетных источников, в документах, представляемых департаментами и подразделениями

Организации Объединенных Наций для целей составления бюджета (форма 3) и внести соответствующие изменения в инструкции по подготовке документов, представляемых Генеральному секретарю для составления бюджета по программам на двухгодичный период.

74. Кроме того, неизвестно точное число экспертов, работающих на безвозмездной основе. Хотя их услуги в принципе считаются "бесплатным благом", а сами они получают заработную плату от правительств стран-доноров, они вместе с тем занимают помещение, требуют секретариатской поддержки и т.д. Короче говоря, Организация несет определенные расходы. Систематическая отчетность о деятельности этих экспертов, работающих на безвозмездной основе, не представляется, равно как и информация о том, как осуществляемая ими деятельность соотносится с приоритетами Организации Объединенных Наций и стран-получателей. Еще одна проблема, возникающая в этой связи, заключается в двойной ответственности экспертов, работающих на безвозмездной основе (перед конкретными государствами-членами и перед Организацией) и поддержании соответствующего баланса между этими двумя видами ответственности. По мнению инспекторов, Секретариату следует разработать методологию представления отчетности об экспертах, работающих на безвозмездной основе.

75. В силу важного значения, придаваемого вопросу деятельности, финансируемой из внебюджетных источников, и необходимости обеспечить соблюдение существующих положений, правил и инструкций важно обеспечить уделение Центральными учреждениями Организации Объединенных Наций гораздо более пристального внимания вопросам внебюджетных ресурсов. До сих пор мероприятия, финансируемые из внебюджетных ресурсов, осуществляются непродуманно, без должного старания. В отделениях на местах инспекторы узнали, что в ряде случаев Центральные учреждения неоперативно откликаются на их просьбы, и принятие решений затягивается. По этой причине они предпочитают не направлять в Центральные учреждения все свои отчеты.

76. По мнению инспекторов, управление мероприятиями, финансируемыми из внебюджетных источников, их анализ и представление отчетности по ним должны стать четко определенными первоочередными обязанностями сотрудников Управления по планированию, составлению бюджетов и финансированию программ в рамках Департамента по вопросам администрации и управления и стать гораздо более важным элементом деятельности Отдела внутренней ревизии (см. пункты 77-85 ниже). Инспекторы были информированы о том, что Контролер собирается учредить в своей канцелярии центральный координационный пункт, который осуществлял бы всю деятельность в связи с мероприятиями, финансируемыми из внебюджетных источников, в частности, принимал бы добровольные взносы, утверждал планы расходов, учреждал должности, определял уровни должностей, утверждал документацию, направляемую межправительственным органам, представлял отчетность ККАБВ, Пятому комитету, КПК и Генеральной Ассамблее. По мнению инспекторов, эти задачи можно было бы выполнять совместно с Финансовым отделом, Отделом расчетов и другими подразделениями, занимающимися внебюджетными мероприятиями.

#### D. Внутренняя и внешняя ревизия

77. Анализ программ и мероприятий, финансируемых из внебюджетных источников, а также из ресурсов регулярного бюджета для сопоставления осуществления мероприятий и обязательств, изложенных в описательной части программ утвержденного бюджета по программам возлагается на Отдел внутренней ревизии в соответствии с правилом 110.41

финансовых положений и правил Организации Объединенных Наций и правилом 106.1 Положений и правил, регулирующих планирование по программам, программные аспекты бюджета, контроль выполнения и методы оценки. В соответствии с данным финансовым правилом анализ является одним из элементов осуществляемой Отделом ревизии, которая должна проводиться независимо и в соответствии с другими общепринятыми стандартами ревизии. Отдел, среди прочего, анализирует и оценивает разумность, адекватность и применение систем, процедур и соответствующих внутренних показателей и представляет отчетность по ним.

78. Отдел внутренней ревизии располагает компьютеризированной системой учета и контроля за осуществлением рекомендаций, вынесенных в ходе ревизии. Он планирует расширить эту систему, с тем чтобы она охватывала и рекомендации, вынесенные в ходе внешней ревизии. В руководстве Отдела изложены подробные процедуры контроля за осуществлением рекомендаций. Они призваны обеспечить тщательный анализ администрацией всех рекомендаций, вынесенных в ходе ревизии, и учет в базе данных Отдела информации об их осуществлении и снятии, в конечном счете, с контроля. Кроме того, в этой базе данных предусматривается система извлечения информации, с тем чтобы обеспечить не только адекватное рассмотрение последствий предыдущих рекомендаций в ходе последующих ревизий, но и расследование и принятие последующих мер в тех случаях, когда выполнение вынесенных ранее рекомендаций носит неудовлетворительный характер.

79. Кроме того, в соответствии с просьбой, высказанной Генеральной Ассамблеей в пункте 19 ее резолюции 44/183, Отдел внутренней ревизии предусмотрел в своей годовой программе ревизии дальнейшую ревизионную работу в целях оценки мер по исправлению положения, принятых администрацией в ответ на основные рекомендации Комиссии ревизоров.

80. В ходе проверки инспекторы отметили, что внимание, уделяемое в ходе внутренней ревизии внебюджетным ресурсам, несопоставимо с их объемом и значением. Они также отметили, что в некоторых случаях соответствующие департаменты уделяют рекомендациям, сделанным в ходе ревизии, недостаточное внимание. В других случаях эти департаменты не всегда осуществляли обещанные меры в ответ на рекомендации, вынесенные в ходе ревизии.

81. Инспекторы считают необходимым готовить один всеобъемлющий доклад о ходе выполнения рекомендаций ревизии. Это явилось бы подспорьем в работе организационных подразделений, отвечающих за управление внебюджетными ресурсами. Этот доклад может быть подготовлен Отделом внутренней ревизии и Комиссией внешних ревизоров и включен в доклад Генерального секретаря в связи с финансовым докладом и проверенными финансовыми ведомостями.

82. С учетом новых проблем политики и управленческих недостатков, существующих в настоящее время в административном руководстве внебюджетной деятельностью, инспекторы считают, что функции ревизии следует придать большую значимость и независимый характер. На необходимость придания функции ревизии большей важности уже давно указывали как внутренние, так и внешние ревизоры Организации Объединенных Наций, однако обеспечению широких масштабов ревизии препятствовали финансовые ограничения. Тем не менее в последние годы предпринимались меры по расширению ревизии расходов по программам как в Центральных учреждениях, так и в отделениях на



местах. В связи с вопросом независимого характера функции ревизии инспекторы напоминают, что Группа межправительственных экспертов высокого уровня ("Группа 18") вынесла в своем докладе рекомендацию о том, что "функция внутренней ревизии должна быть отделена в административном плане от функции освоения и расходования средств и должна осуществляться независимо от нее. С этой целью Отдел внутренней ревизии, являющийся в настоящее время подразделением Департамента по вопросам администрации и управления, следует выделить в независимое подразделение" 15/ (Рекомендация 39).

83. Однако в своем окончательном докладе об осуществлении резолюции 41/213 Генеральный секретарь выразил свою уверенность в том, что нынешний организационный статус Отдела внутренней ревизии является достаточным для поддержания его независимого характера и обеспечения широких масштабов ревизии и принятия эффективных мер в осуществление выводов и рекомендаций ревизии 16/. Поэтому не было произведено никаких изменений.

84. По мнению инспекторов, эти механизмы ограничивают возможности Отдела внутренней ревизии по обеспечению эффективной и независимой ревизии, особенно в отношении Департамента по вопросам администрации и управления.

85. Инспекторы считают, что рекомендация 39 "Группы 18" остается в силе. Поэтому они предлагают выделить Отдел внутренней ревизии из состава Департамента по вопросам администрации и управления и напрямую подчинить Отдел Генеральному секретарю.

#### Е. Представление докладов о выполнении программ

86. Объединенная инспекционная группа неоднократно указывала, последний раз в своем исследовании "Представление докладов о выполнении и результатах программ Организации Объединенных Наций: компоненты обзора контроля, оценки и управления" (JIU/REP/88/1), что представление докладов о выполнении программ является, несомненно, наиболее слабым местом во всей системе представления докладов Организации Объединенных Наций. В этой связи в докладе говорится об отсутствии "практики представления высшим административным и межправительственным органам регулярных и систематических докладов о выполнении и результатах программ". Это особенно справедливо для деятельности, финансируемой за счет внебюджетных ресурсов.

---

15/ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, сорок первая сессия, Дополнение № 49 (A/41/49), стр. 20.

16/ Обзор эффективности административного и финансового функционирования Организации Объединенных Наций. Окончательный доклад Генерального секретаря об осуществлении резолюции 41/213 (A/44/222, 26 апреля 1989 года, стр. 37).

87. На практике в рамках отчетности о выполнении программ государствам-членам представляются доклады об исполнении бюджета по программам и выполнении программ. Несоответствие обоих видов докладов предъявляемым требованиям очевидно. Так, в каждый двухгодичный период готовится два доклада об исполнении бюджета. Один готовится по истечении шести месяцев двухгодичного периода, а другой - по истечении оставшихся 18 месяцев. Первый доклад об исполнении бюджета касается в основном финансовых аспектов и дает делегациям лишь информацию о пересмотренной смете расходов из регулярного бюджета по различным программам с разбивкой по статьям бюджета (оклады и общие расходы по персоналу; путевые расходы; типографские работы; прочие услуги по контрактам; общие оперативные расходы; принадлежности, материалы, мебель и оборудование; прочее, всего). В докладе нет информации о внебюджетных ресурсах, в то время как второй доклад об исполнении бюджета является всего лишь отдельным выпуском, в котором дается общая пересмотренная смета по каждому разделу бюджета и кратко описание программных аспектов. Инспекторы считают, что такого рода информация едва ли полезна делегациям, что обусловлено еще и тем, что доклад об исполнении бюджета по программам выпускается в самом конце сессии Генеральной Ассамблеи - в декабре (доклад об исполнении бюджета по программам Организации Объединенных Наций за двухгодичный период 1988-1989 годов был издан 12 декабря 1989 года), то есть в то время, когда делегации не в состоянии высказать свои замечания по докладу. Основными недостатками документа, который в ином случае мог бы быть гораздо полезнее, являются дефицит нужной информации и неудобные сроки выхода в свет.

88. "Доклад о выполнении программ" страдает того же рода недостатками. Как уже отмечалось ОИГ, эти доклады "представляют собой крайне формальное перечисление тысяч программных "мероприятий" и не дают межправительственным органам практически никакой информации о фактических результатах и отдаче программ и их эффективности в достижении поставленных целей. Государства-члены в настоящее время не имеют такой информации о выполнении и результатах программ, которая помогала бы им определять будущие программы и совершенствовать оперативную деятельность" 17/.

89. В ходе двадцать восьмой сессии КПК ряд делегаций высказал серьезные оговорки в отношении использования чисто количественного подхода к оценке выполнения мероприятий (см. доклад Комитета по программе и координации о работе его двадцать восьмой сессии, документ A/43/16, пункт 26). Неподходящие сроки представления докладов о выполнении программ можно проиллюстрировать на примере доклада за двухгодичный период 1986-1987 годов. Так, первый проект этого доклада (A/43/326), включающий i) введение, ii) общие замечания, iii) методологию, iv) итоговое обсуждение и обзор, v) рекомендации, был распространен 28 апреля 1988 года, то есть за три дня до начала работы двадцать восьмой сессии КПК (2 мая-3 июня 1988 года). Основная часть доклада (A/43/326/Add.1), содержащая подробные данные о выполнении программ по разделам бюджета, была издана лишь 26 июля. Кроме того, исправление (A/43/326/Corr.1), существенно изменившее сопоставительные данные о программных мероприятиях за двухгодичный период 1986-1987 годов в сравнении с двухгодичным периодом 1984-1985 годов, а также сводный анализ фактического выполнения программ на уровне мероприятий в 1986-1987 годах по разделам бюджета, было датировано

19 сентября, то есть уже после завершения возобновленной двадцать восьмой сессии (6-19 сентября). В своем докладе (A/43/16, пункт 28) КПК заметил, что он не смог принять во внимание в своих выводах и рекомендациях положения вышеуказанного добавления (A/43/326/Add.1) в связи с тем, что произошла задержка с его выпуском.

90. Содержательные всеобъемлющие доклады о выполнении программ, испрашиваемые начиная с 50-х годов, позволяли бы наконец свести воедино контроль и оценку, являющиеся обычными рабочими инструментами в процессе принятия высшими административными и межправительственными органами решений по программам, как того требуют (но пока что безуспешно) положения о планировании по программам, утвержденные Генеральной Ассамблеей в 1982 году. Эти доклады способствовали бы упрочению процесса разработки и осуществления программ, обеспечивая своевременное представление информации о ходе работы и результатах. Они давали бы более четкое представление о подотчетности и транспарентности программ. Наконец, они давали бы более систематичную информацию о ходе работы, проблемах и эффективности, что позволило бы руководящим работникам Организации Объединенных Наций гораздо более оперативно и творчески приспособлять программы к неизбежным изменениям и вызовам, которые принесут с собой 90-е годы.

91. Инспекторы подтверждают ранее выраженное мнение ОИГ (JIU/REP/88/1) о том, что этой цели можно достичь за счет изменения структуры доклада о выполнении программ таким образом, чтобы проанализировать достигнутый прогресс и результаты в сопоставлении с намеченными целями по каждой подпрограмме Организации Объединенных Наций. Этот доклад должен представляться одновременно с двухгодичными предлагаемыми бюджетами по программам, с тем чтобы в конечном счете объединить информацию о "результатах" с информацией о "намерениях", как того давно добиваются межправительственные органы.

92. Инспекторы считают, что формат доклада об исполнении бюджета следует изменить таким образом, чтобы сделать его более транспарентным в вопросах использования внебюджетных ресурсов.

93. По мнению инспекторов, идеальный документ о выполнении программ должен включать доклад об исполнении бюджета, так чтобы все понесенные расходы были показаны в сопоставлении с фактически достигнутыми результатами в рамках деятельности, финансируемой как за счет начисленных взносов, так и за счет внебюджетных ресурсов. Тогда государствам-членам станет очевидной взаимосвязь между деятельностью по регулярному бюджету и внебюджетной деятельностью по каждой отдельной программе.

94. В этой связи инспекторы хотели бы напомнить о том, что в резолюции 44/194 о планировании по программам Генеральная Ассамблея, в частности, просила Генерального секретаря "продолжать совершенствовать методологию контроля и отчетности в отношении осуществления программ, с тем чтобы показатели степени исполнения по возможности более объективно отражали ход осуществления программ и чтобы можно было проводить более качественный сравнительный анализ окончательных результатов осуществления мероприятий и обязательств, изложенных в описательных частях программ утвержденного бюджета по программам". Она просила далее Генерального секретаря "разработать методологию для согласования процедур отчетности об осуществлении программ и исполнении бюджета".

**Г. Практика и проблемы**

95. Из проведенных бесед с должностными лицами Организации Объединенных Наций инспекторы узнали о трудностях и факторах, препятствующих выполнению финансовых положений и правил и соответствующих административных инструкций Генерального секретаря, регулирующих вопросы управления и отчетности в отношении внебюджетных ресурсов.

96. Инспекторы с беспокойством отметили, что ряд должностных лиц Организации Объединенных Наций, занимающихся вопросами внебюджетных ресурсов, недостаточно осведомлен о существовании и содержании этих важных документов. Генеральный секретарь в своем докладе Консультативному комитету по административным и бюджетным вопросам (ККАБВ) подтвердил, что "... к числу основных проблем, требующих решения, относится неосведомленность всех заинтересованных сторон о существующих правилах, положениях и внутренних процедурах, регулирующих оприходование и использование внебюджетных средств" <sup>18/</sup>. Отсутствие такого рода информации ведет: а) к значительной неопределенности в отношении финансовых положений и правил, регулирующих управление внебюджетными ресурсами, б) к серьезной путанице в плане использования соответствующих процедур и с) к отсутствию ясности в докладах об использовании и управлении внебюджетными ресурсами.

97. В то же время на инспекторов произвел благоприятное впечатление тот факт, что должностные лица в некоторых отделениях - например, ЭСКАТО - более чем знакомы с соответствующими правилами и процедурами. В немалой степени это объясняется тем, что каждое соответствующее должностное лицо имеет в своем распоряжении экземпляр "XB Project Manual" ("Справочника по внебюджетным проектам") (содержащий необходимые документы о правилах, политике, процедурах, а также формах/структурах, связанных с управлением и отчетностью в отношении внебюджетных ресурсов), подготовленного и распространенного Департаментом технического сотрудничества ЭСКАТО.

98. Среди факторов, препятствующих надлежащему управлению и отчетности, имеются и такие факторы, которые присущи самим финансовым положениям и правилам и административным инструкциям. Например, многие оперативные подразделения Организации Объединенных Наций считают, что некоторые действующие ныне положения финансовых положений и правил Организации Объединенных Наций уже не отвечают конкретным потребностям технического сотрудничества, т.е. их основной сфере деятельности. Существует мнение, что такие положения и правила разрабатывались с учетом потребностей Организации Объединенных Наций в то время, когда сфера деятельности была гораздо уже. Кроме того, быстрые темпы технического сотрудничества и необходимость принятия своевременных мер в ответ на насущные потребности развивающихся стран возлагают на соответствующие подразделения такие обязанности, с которыми они не могут справиться без адекватной передачи полномочий. Например, за организацию поездок консультантов одновременно отвечают ДТСР, УОО и УПБФП. Иными словами, разделение функций и обязанностей ограничивает возможности оперативных подразделений в плане принятия надлежащих мер в ответ на насущный характер многих просьб развивающихся стран.

---

<sup>18/</sup> См. A/44/7/Add.7, 8 декабря 1989 года, пункт 2.

99. Другие иногда находят сложным применение правил, положений и инструкций ввиду неоднозначности классификации отдельных целевых фондов, что сказывается на надлежащих процедурах отчетности. Так, как уже упоминалось в пункте 17 выше, в Финансовых положениях и правилах Организации Объединенных Наций целевые фонды подразделяются на две основные категории: а) общие целевые фонды и б) целевые фонды технического сотрудничества. В положениях предусматривается, что общие целевые фонды учреждаются для поддержки любой деятельности, помимо деятельности, характер которой связан исключительно с техническим сотрудничеством, и могут использоваться, например, для укрепления или расширения программы работы одного или более организационных подразделений Секретариата или в гуманитарных или вспомогательных целях для оказания прямой помощи в чрезвычайных ситуациях. Иногда общие целевые фонды называют основными целевыми фондами. Под целевыми фондами технического сотрудничества понимаются фонды, которые оказывают развивающимся странам помощь в области экономического и социального развития, обычно предоставляемую в форме консультаций экспертов и ассоциированных экспертов, финансирования индивидуального или группового обучения.

100. Таким образом, необходима большая ясность в отношении определения оперативных и основных видов деятельности (см. пункт 41 выше). Из бюджетной документации Организации Объединенных Наций следует, что за бюджетный период 1988-1989 годов произошло значительное перераспределение - по сравнению с предыдущим двухгодичным периодом - внебюджетных ресурсов ЭСКАТО в пользу последних видов деятельности. Соответственно, были перераспределены внебюджетные должности ЭСКАТО, что предполагает возможность передачи некоторых из этих должностей, ранее использовавшихся в проектах на местах, штаб-квартире ЭСКАТО. По мнению инспекторов, это может объясняться двусмысленностью упомянутых выше определений и, как следствие, их в известной мере произвольной интерпретацией. Генеральный секретарь в своем докладе ККАБВ 19/ подтвердил, что различие между этими двумя категориями не во всех случаях представляется четким и что этот вопрос требует дальнейшего изучения.

101. Согласно последнему докладу ККАБВ (A/44/7/Add.7) Генеральный секретарь намерен принимать меры к обеспечению того, чтобы каждое лицо, причастное к оприходованию и использованию внебюджетных ресурсов, было полностью информировано обо всех аспектах этого вопроса и отдавало себе отчет о соответствующих обязанностях, полномочиях и ответственности. В этой связи инспекторы считают, что выбранный курс, которым намерен следовать Генеральный секретарь, в целом заслуживает одобрения. Однако инспекторы считают также, что Генеральному секретарю следует также провести обзор действующих Финансовых положений и правил Организации Объединенных Наций вместе с соответствующими административными инструкциями и руководящими принципами для определения того, насколько они отвечают: а) конкретным потребностям и временным рамкам деятельности Организации Объединенных Наций в области технического сотрудничества; б) быстро меняющимся условиям, в которых ведется финансирование и осуществление технического сотрудничества; и с) интересам государств-членов, отраженным в директивных документах. На основе своего обзора Генеральному секретарю следует затем предложить возможные изменения,

---

19/ См. A/CN.1/R.1111, пункт 2, 23 октября 1989 года.

если он сочтет это необходимым. Инспекторы считают далее, что как можно более ранний выпуск и распространение всех положений, правил и процедур, как пересмотренных, так и непересмотренных, являются необходимым условием обеспечения полного и строгого соблюдения утвержденных Генеральной Ассамблеей принципов и руководящих положений в области выделения и использования внебюджетных ресурсов Организации Объединенных Наций.

102. Инспекторы считают, что следует издать и распространять среди всех департаментов и отделений Организации справочник, наподобие упомянутого в пункте 97 выше. Следует обеспечить практическое применение этого справочника, например в рамках последующих внутренних и внешних ревизий (мероприятия в осуществление рекомендаций ревизии см. в пункте 110 ниже).

#### V. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

103. В ходе изучения вопроса о внебюджетных ресурсах Организации Объединенных Наций ревизоры отметили, что к числу основных проблем в этой области, требующих решения, относятся а) транспарентность представления данных о бюджетных ресурсах в бюджетных и финансовых документах и прежде всего в предлагаемом бюджете по программам; б) обеспечение соблюдения соответствующих действующих правил и положений; и с) ведение отчетности об использовании внебюджетных ресурсов и деятельности, финансируемой за счет этих средств. Как уже указывалось в пункте 9 введения к настоящему докладу ревизоры считают, что повышение транспарентности представления информации о внебюджетных ресурсах повысит доверие к использованию Организацией внебюджетных ресурсов и будет стимулировать доноров на увеличение своих взносов на внебюджетную деятельность Организации Объединенных Наций. Этот вывод подтверждается последними обзорами Комиссии ревизоров Организации Объединенных Наций.

##### Транспарентность бюджета по программам

104. В главе III настоящего доклада ревизоры определяли основные недостатки при представлении данных о внебюджетных ресурсах в документах по бюджету. Обсуждалось несколько вариантов повышения транспарентности содержания бюджета по программам. Фактически лишь один вариант ревизоры сочли неприемлемым, а именно вариант "раздельных бюджетов". Этот поддерживаемый некоторыми подход, по мнению ревизоров, не адекватен и не эффективен с точки зрения затрат. В случае его принятия он окончательно сведет на нет с таким трудом достигнутый прогресс в выработке согласованных процедур составления бюджета по программам и программ, заложенных в Положениях и правилах, регулирующих планирование по программам, программные аспекты бюджета, контроль выполнения и методы оценки. Во-вторых, подготовка двух отдельных бюджетных документов несомненно явится громоздким процессом, повлечет за собой значительные расходы и приведет к потере времени руководящих органов.

105. Поэтому ревизоры считают, что нужно улучшить имеющийся документ, а не создавать новые документы и процедуры, которые среди прочего потребуют отмены решений Генеральной Ассамблеи. В этой связи ревизоры отметили предложение Генерального секретаря дополнить данные, содержащиеся в приложении VIII к обзорным таблицам бюджета по программам, соответствующей описательной информацией. По его мнению, можно расширить введение к бюджету по программам на двухгодичный период с тем, чтобы включить в него конкретную главу о внебюджетных ресурсах, которая

содержала бы резюме определенных программных аспектов этой деятельности, краткую информацию об объеме затрачиваемых на нее ресурсов и числе должностей, финансируемых из различных источников.

106. Ревизоры считают, что представление данных о внебюджетных ресурсах в предлагаемом бюджете по программам должно быть удобным для пользования и последовательным. В рамках всего документа помимо сопоставления на уровне подпрограмм с данными за предыдущий двухгодичный период необходимо делать ссылки на ранее определенные и постоянно осуществляемые за счет внебюджетных средств мероприятия.

107. Цель включения конкретной главы, предлагаемой Генеральным секретарем, должна заключаться в том, чтобы представить краткий анализ основных тенденций:

- а) в использовании внебюджетных ресурсов в разбивке по программам;
- б) в предоставлении внебюджетных ресурсов основными донорами (государствами-членами, международными организациями, из двусторонних и других источников; и в распределении ресурсов по основным направлениям деятельности;
- с) в соотношении фактического объема ресурсов с прогнозными показателями.

Эта глава должна содержать также анализ того, имеет ли предлагаемая внебюджетная деятельность отношение к мандату Организации и обеспечивает ли она соблюдение приоритетности программ или нарушает установленную очередность. Анализ должен подкрепляться сравнительными таблицами и диаграммами. Следует представлять разбивку данных о числе должностей, финансируемых из внебюджетных ресурсов, по следующим видам осуществляемой деятельности: а) основная деятельность; б) оперативно-функциональное обслуживание программ; с) деятельность, осуществляемая на местах.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 1: Генеральный секретарь должен представлять в предлагаемом бюджете по программам информацию о внебюджетной деятельности в соответствии с выдвинутыми выше предложениями.

#### Вопросы управления и отчетности

##### а) Политика и процедуры

108. Как указано в пункте 96, выше, ревизоры сочли необходимым отметить, что ряд должностных лиц Организации Объединенных Наций, занимающихся вопросами внебюджетных ресурсов, не обладают достаточными знаниями финансовых правил и положений Организации Объединенных Наций, касающихся административного руководства и отчетности в отношении внебюджетных ресурсов. Сам Генеральный секретарь в своем докладе Консультативному комитету по административным и бюджетным вопросам (ККАБВ) признал, что "к числу основных проблем, требующих решения, относятся неосведомленность всех заинтересованных сторон о существующих правилах, положениях, внутренних процедурах, регулирующих оприходование и использование внебюджетных средств". Недостаточные знания такого рода информации привели к недостаткам в отчетности об использовании внебюджетных ресурсов Организации Объединенных Наций и управлении ими.

**РЕКОМЕНДАЦИЯ 2:** В целях оказания помощи персоналу Организации Объединенных Наций, занимающемуся оприходованием и использованием внебюджетных ресурсов, и обеспечения наличия авторитетного источника информации по всем аспектам процесса, Генеральный секретарь должен подготовить и распространить среди соответствующих должностных лиц "Справочное пособие по внебюджетным ресурсам и деятельности", содержащее соответствующие положения и правила, административные инструкции и циркуляры. Необходимо также предусмотреть проведение ряда учебных семинаров для соответствующих сотрудников с использованием этого справочного пособия как базового документа.

109. По мнению ревизоров, нет неизбежной необходимости в радикальных изменениях, особенно в связи с тем, что Секретариат Организации Объединенных Наций уже рассматривает вопросы о реализации полезных нововведений при подготовке документа о следующем предлагаемом бюджете по программам. Они выражают удовлетворение решением Генеральной Ассамблеи, принятым на сорок четвертой сессии, в котором Генерального секретаря просили подготовить доклад для рассмотрения на сорок пятой сессии Генеральной Ассамблеи. Этот доклад должен включать ряд конкретных аспектов, которые обеспечат информативный обзор этого вида финансирования Организации Объединенных Наций. Без тлагательно необходимо усовершенствовать административные и бюджетные механизмы, сосредоточив внимание на ключевых вопросах.

**РЕКОМЕНДАЦИЯ 3:** В целях обеспечения более тщательного межправительственного контроля необходимо внимательно изучить рассматриваемые в главе IV меры по исправлению положения, а именно те, которые касаются представления отчетности государствам-членам и отчетности о результатах деятельности.

b) Меры по результатам ревизии

110. Ревизоры отметили, что в некоторых случаях недостаточно внимания уделяется рекомендациям ревизоров. В других случаях не всегда осуществляются меры, которые обещали принять. Вместе с тем имеется некоторая информация об исполнении рекомендаций ревизоров, но она носит отрывочный характер и находится в таком состоянии, что не может быть сразу представлена государствам-членам.

**РЕКОМЕНДАЦИЯ 4:** Секретариат должен подготовить всеобъемлющий отчет о ходе осуществления основных рекомендаций ревизоров либо в форме отдельного документа, либо в рамках доклада Генерального секретаря в связи с финансовым отчетом и проведенными финансовыми ведомостями.

111. Ревизоров не убедили аргументы в пользу сохранения неизменным нынешнего организационного статуса Отдела внутренней ревизии, представленные в пункте 84 выше. По мнению ревизоров, для того чтобы внутренняя ревизия была подлинно независимой (особенно по отношению к Департаменту по вопросам администрации и управления) и эффективной, Отдел внутренней ревизии должен быть выведен из состава Департамента по вопросам администрации и управления и передан в непосредственное подчинение Генеральному секретарю. Это мнение совпадает с положениями рекомендации 39 Группы 18 о том, что "функция внутренней ревизии должна быть отделена в административном плане от функции освоения и расходования средств и должна осуществляться независимо от нее".



**РЕКОМЕНДАЦИЯ 5:** Отдел внутренней ревизии должен быть выведен из состава Департамента по вопросам администрации и управления и передан в непосредственное подчинение Генеральному секретарю.

с) Результаты деятельности

112. По мнению ревизоров, необходимо значительно улучшить отчетность по внебюджетным ресурсам, представляемую государствам-членам. Ревизоры считают, что доклад об исполнении программ должен также содержать всеобъемлющий анализ достигнутых результатов в сопоставлении с целями и деятельностью, финансируемой за счет внебюджетных ресурсов, как того требуют положения и правила, регулирующие планирование по программам, программные аспекты бюджета, контроль выполнения и методы оценки. Доклад об исполнении бюджета должен также содержать более подробную информацию о внебюджетных ресурсах. Оба документа должны обеспечивать государства-члены полной информацией в отношении фактического использования бюджетных ресурсов, что позволит им проводить сопоставление с целями, установленными в бюджете по программам.

**РЕКОМЕНДАЦИЯ 6:** Ревизоры считают, что в целях обеспечения более эффективного комплексного процесса управления Генеральный секретарь должен принять меры по улучшению как формата, так и содержания докладов об исполнении программ и исполнении бюджета таким образом, чтобы это облегчило всеобъемлющий анализ полученных результатов в сопоставлении с целями, установленными в предлагаемом бюджете по программам. Генеральный секретарь должен также принять меры по обеспечению своевременного представления этих документов соответствующим руководящим органам. Ревизоры уверены, что изменение документов в соответствии с тем, что предлагается в настоящем докладе, окажет значительную помощь в подготовке последующих среднесрочных планов Организации.

РАСПРЕДЕЛЕНИЕ СРЕДСТВ РЕГУЛЯРНОГО БЮДЖЕТА И ВНЕБЮДЖЕТНЫХ РЕСУРСОВ ПО РАЗДЕЛАМ БЮДЖЕТА  
ПО ПРОГРАММАМ В 80-Е ГОДЫ И СЧЕТЫ ЗА 1990-1991 ГОДЫ  
(в тыс. долл. США)

	1980-1981 годы		1982-1983 годы		1984-1985 годы		1986-1987 годы		1988-1989 годы		1990-1991 годы	
	РЕ	ВБР	РЕ	ВБР	РЕ	ВБР	РЕ	ВБР	РЕ	ВБР	РЕ	ВБР
1. Общее формирование политики, руководство и координация	28 114,7	133,7	38 849,5	919,6	40 173,4	1 656,4	46 148,9	1 872,8	50 213,7	1 955,0	53 449,7	2 410,6
А. Директивные органы												
В. Административное руководство и управление	66 912,6	373 466,3	76 918,6	495 141,4	82 267,9	482 089,9	84 370,0	381 020,5	91 820,9	443 136,1	86 417,2	486 118,0
2А. Политические вопросы и дела Совета Безопасности; деятельность по поддержанию мира	-	-	7 408,2	-	9 316,5	1 119,7	10 255,4	2 246,7	10 247,6	5 093,1	10 706,4	5 428,0
2В. Деятельность по вооруженному разоружению	-	-	-	-	-	-	-	-	-	7 438,1	-	8 317,3
2С. Управление по вопросам океана и морскому праву	14 855,6	18 295,0	21 106,7	19 037,1	28 696,5	61 230,5	30 677,7	66 515,0	33 419,3	95 269,8	35 448,0	107 041,8
3. Политические вопросы, опека и деколонизация	8 320,8	-	2 597,5	1 000,0	3 936,0	512,6	2 666,4	-	1 982,4	-	2 083,5	-
4. Директивные органы (экономическая и социальная деятельность)	2 526,5	-	3 280,5	514,9	3 722,2	611,8	3 813,4	646,6	4 072,8	2 007,6	4 519,5	990,3
5А. Канцелария Генерального Директора по вопросам развития и международного экономического сотрудничества	40 489,2	9 142,9	43 669,7	8 376,5	50 056,8	8 359,7	55 783,5	36 326,4	42 236,1	56 989,5	44 673,0	61 063,0
5В. Нью-Йоркское отделение связи с региональными комиссиями	13 680,4	287 144,3	15 647,3	-	18 100,4	242 370,3	20 611,3	258 770,0	21 917,1	248 323,0	23 541,3	250 925,0
6. ДЮСВ	-	-	-	-	620,9	-	668,3	-	155,9	-	830,9	-
7. ДТ-Р	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
8. Деятельность, связанная с глобальными вопросами социального развития	-	-	-	-	-	-	-	-	-	10 261,9	11 248,9	870,2
9. Транснациональные корпорации	7 589,6	4 620,6	9 000,3	3 898,5	9 783,5	3 750,9	10 178,7	4 170,0	9 878,7	6 665,9	10 737,9	7 082,9

Приложение (продолжение)

	1980 1981 годы		1982 1983 годы		1984 1985 годы		1986 1987 годы		1988 1989 годы		1990 1991 годы	
	РБ	ВБР	РБ	ВБР	РБ	ВБР	РБ	ВБР	РБ	ВБР	РБ	ВБР
10. ЭКБ	25 603,0	3 242,9	23 749,2	3 223,0	22 784,8	2 766,7	30 942,5	2 059,3	34 619,0	4 083,7	35 644,7	3 863,2
11. ЭСКОТО	26 120,5	33 295,0	29 155,7	51 550,0	34 998,0	43 671,0	34 840,4	47 691,0	35 848,0	39 099,0	39 413,0	50 624,0
12. ЭСШАК	42 217,8	20 927,8	44 863,0	16 764,8	43 210,3	19 652,6	39 284,2	19 248,9	42 811,0	24 298,8	49 990,2	22 239,1
13. ЭКА	29 701,3	30 049,5	37 302,5	29 994,9	46 358,1	19 335,2	46 063,3	20 366,4	51 207,2	27 911,2	59 112,8	30 283,7
14. ЭСКСА	14 451,5	7 530,6	19 502,5	4 475,1	27 302,8	5 316,6	32 722,9	5 219,6	36 766,2	4 541,3	42 633,9	4 747,6
15. ЮНКАД	54 960,6	29 404,0	52 411,7	25 879,4	51 571,5	21 170,1	69 278,1	19 499,7	76 958,2	22 381,7	78 654,8	54 147,2
16. Центр по международной торговле	8 866,3		8 293,7		7 892,3		10 764,0		13 409,1		15 400,8	
17. Центр по науке и технике в целях развития ЮНИ	3 065,3		3 515,6		3 995,2		4 224,8		3 824,0		4 174,2	107,0
18. ЮНИ	11 224,7	87 033,2	11 704,6	96 478,6	9 976,3	78 577,0	10 117,1	80 564,8	10 591,3	98 109,0	11 939,4	124 305,4
19. ЮНЮОН (Хабитат)	8 138,3	34 831,4	9 131,3	37 479,9	8 816,9	43 012,0	8 364,9	46 820,2	8 722,5	46 663,3	10 528,2	50 069,4
20. Международный контроль над наркотическими средствами	6 204,4	14 491,3	5 881,0	15 931,4	5 451,6	27 390,1	7 158,1	40 252,8	7 433,6	93 965,1	8 478,8	130 771,2
21. УЖБ	27 302,8	844 084,0	28 939,9	804 566,1	28 484,4	820 180,4	36 701,4	871 900,0	35 932,0	893 770,0	37 576,4	1 112 423,0
22. ЮАДЮ	4 830,1	2 364,2	4 856,2	2 132,8	4 794,0	2 452,6	6 418,3	2 535,0	6 944,8	3 111,0	6 910,7	3 595,0
23. Права человека	10 431,0	5/4,2	10 789,6	798,2	10 310,0	766,0	14 078,1	998,8	16 937,0	5 971,5	17 387,7	8 091,4
24. Регулярная программа технического сотрудничества	28 034,8		30 843,9		32 932,9		29 325,9		32 418,4		35 812,8	
25. Международный Суд	8 945,9		8 956,7		9 049,7		11 485,6		13 250,8		13 682,6	
26. Деятельность в области права	10 639,3	736,5	13 061,8	968,4	15 040,7	1 084,0	16 282,1	1 202,3	16 634,0	1 342,3	18 550,0	1 359,9
27. Ответственная информация	48 818,6	5 146,6	64 635,0	5 045,9	70 170,6	6 523,9			78 255,8	5 280,0	84 870,9	4 730,0
28. Администрация и Уипа вление	245 038,0	14 709,6	265 778,5	20 678,0	303 456,5	24 398,6	338 782,9	28 681,1	371 150,8	29 662,0	405 872,8	41 375,4
29. Обслуживание конференций и библиотечное обслуживание	202 642,5	1 202,0	245 223,5	1 256,0	266 603,7	1 426,1	310 763,5	1 594,2	324 950,4	2 245,9	359 026,3	2 842,6
30. Облигационный заем Организации Объединенных Наций	17 056,0		17 220,3		16 769,1		16 758,6		3 520,8		71 644,6	
32. Строительство, перестройка, переоборудование и капитальный ремонт помещений	53 740,2		36 081,8		244 735,6		30 823,1		19 096,0			

Источники: Предельные бюджеты по программам за соответствующим двухгодичные периоды.