

Организация Объединенных Наций

Бюджетирование в организациях системы Организации Объединенных Наций

Часть I Сравнительный анализ

Доклад Объединенной инспекционной группы

**Подготовлен Моханадом аль-Мусави, Тесфой Алемом
Сейюмом и Павлом Черниковым**



Бюджетирование в организациях системы Организации Объединенных Наций

Часть I Сравнительный анализ

Доклад Объединенной инспекционной группы

**Подготовлен Моханадом аль-Мусави, Тесфой Алемом
Сейюмом и Павлом Черниковым**



Организация Объединенных Наций • Женева, 2024 год

*Резюме***Бюджетирование в организациях системы Организации Объединенных Наций****Введение и задачи обзора**

Настоящий обзор был включен в программу работы Объединенной инспекционной группы (ОИГ) на 2024 год. В нем по инициативе Группы вновь рассматривается тема, которой ранее был посвящен доклад ОИГ 1989 года, озаглавленный “Budgeting in organizations of the United Nations system” («Бюджетирование в организациях системы Организации Объединенных Наций»), и обновляется информация, которая представлена в том знаменательном обзоре^a.

Целью настоящего обзора является предоставить директивным органам, руководящим органам и административным руководителям организаций, участвующих в ОИГ, актуальную информацию о важнейших бюджетных практике и процедурах в этих организациях. Конкретные цели заключаются в том, чтобы описать процедуры бюджетирования посредством анализа, проведенного на основе использования в качестве отправной точки 15 сопоставительных таблиц, содержащихся в докладе 1989 года, с тем чтобы предоставить в распоряжение делегатов и других заинтересованных сторон справочный документ по бюджетированию; и провести охватывающий все организации анализ важнейших политики, подходов, методов и практики, используемых при бюджетировании, в целях выявления основных проблем, извлеченных уроков и передового опыта соответствующих организаций.

В настоящей части доклада представлен охватывающий все организации анализ важнейших политики, подходов и практики, используемых организациями системы Организации Объединенных Наций при бюджетировании. В части II собраны материалы, представленных участвующими организациями, с тем чтобы она служила справочным документом для делегатов и других заинтересованных сторон по вопросу о бюджетировании в организациях.

С течением времени на бюджетирование оказали влияние важнейшие события и инициативы по проведению реформ. К существенным изменениям в подходе организаций системы Организации Объединенных Наций к работе привел переход в конце 1990-х годов к бюджетированию по результатам и управлению по результатам, в результате чего основное внимание стало уделяться не видам деятельности, а мероприятиям и результатам. Хотя увеличение размеров добровольного финансирования привело к росту общего объема финансирования организаций, из-за него также появились и проблемы, такие как непредсказуемость финансирования, конкуренция за ресурсы и сложные требования к отчетности. Переход на Международные стандарты учета в государственном секторе (МСУГС) позволил повысить единообразие финансовой отчетности и унифицировать практику бухгалтерского учета в рамках всей системы. Благодаря разработке систем общеорганизационного планирования ресурсов были облегчены составление бюджетов и контроль за ними.

^a JIU/REP/89/9 (Vol. I) и JIU/REP/89/9 (Vol. II).

Неравномерное осуществление этих важнейших изменений, а также реализация различных инициатив, касающихся конкретных учреждений, привели к увеличению разнообразия бюджетной практики в организациях. Это отражает различия в истории, функциях, размерах, структуре, источниках финансирования и порядке управления решением административных и бюджетных вопросов. Общесистемные усилия, направленные на стандартизацию и унификацию бюджетной и административной практики, по-прежнему не пользуются широкой популярностью среди многих представителей руководства организаций.

Основные заключения и выводы

Бюджетная политика и структура бюджета (таблицы 1.1 и 1.2)

Обзор бюджетной политики и структуры бюджета в участвующих организациях ОИГ выявил как сходство, так и значительные различия между организациями.

Среднесрочное планирование. Большинство организаций используют в качестве основы для составления бюджета среднесрочное планирование, при этом продолжительность бюджетного цикла обычно составляет четыре года — пять лет. Вместе с тем время, на которое рассчитаны эти планы, значительно различается, что свидетельствует о большем разнообразии подходов, чем в то, которое отмечалось в ходе обзора 1989 года.

Бюджетный цикл. Общепринятым остается двухгодичный бюджетный цикл, хотя некоторые организации, такие как Организация Объединенных Наций и Всемирный почтовый союз (ВПС), перешли на годовые бюджеты, а другие, например Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА) и Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), — на четырехгодичные бюджеты со среднесрочными обзорами.

Вид бюджета. В большинстве организаций в настоящее время предусматриваются элементы бюджетирования по результатам, зачастую в сочетании с бюджетом по программам и представлением информации о статьях расходов. Инспекторы считают, что следует продолжать придерживаться этого подхода, поскольку он дает возможность оценивать реалистичность предлагаемых бюджетов и принимать решение о способах расходования ресурсов.

Счетная единица и полное/неполное бюджетирование. Организации продолжают использовать в качестве счетной единицы ту валюту, в которой они расходуют средства по большей части (в основном доллары США). Большинство организаций применяют практику полного бюджетирования, в рамках которого в их бюджетные сметы включаются все прогнозируемые увеличения расходов, связанных и не связанных с персоналом, а некоторые организации используют неполное бюджетирование, в рамках которого предусматривается лишь частичное покрытие сметных расходов.

Представление бюджета и структура бюджета. Имеются значительные различия в структуре и представлении бюджета. В то время как некоторые организации сохранили его традиционную структуру, другие организации перешли к форматам, в большей степени исходящим из результатов.

Процедуры подготовки и представления бюджета (таблица 2)

Процедуры подготовки бюджета в организациях системы Организации Объединенных Наций различаются, причем в большинстве организаций используется централизованный подход, при котором бюджетное управление или конкретный департамент дает указания и координирует этот процесс. В организациях со значительным присутствием на местах, таких как Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ), используется принцип «снизу вверх». В Структуре Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин («ООН-женщины»), ПРООН, ЮНИСЕФ и ЮНФПА, а также в некоторых других организациях, например во Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ), бюджетное планирование объединено с определением стратегических приоритетов. В бюджете ВОЗ используются и принцип «сверху вниз», и принцип «снизу вверх»: вначале устанавливается общий размер бюджета и определяются приоритеты, а согласование бюджета с приоритетами выполняется в рамках планирования по принципу «снизу вверх».

Рассмотрением бюджета и вынесением рекомендаций почти во всех организациях занимаются **группы или комитеты по бюджетным и финансовым вопросам**. Однако в некоторых организациях, например в Объединенной программе Организации Объединенных Наций по ВИЧ/СПИДу (ЮНЭЙДС), таких комитетов не имеется. Инспекторы предлагают ЮНЭЙДС в целях укрепления бюджетного надзора создать соответствующий комитет. Инспекторы отметили, что в некоторых организациях, таких как Международное агентство по атомной энергии (МАГАТЭ) и Международная морская организация (ИМО), рассмотрение бюджета выполняется руководящими органами, такими как Совет управляющих МАГАТЭ и Совет ИМО, а не небольшими группами экспертов. Инспекторы рекомендуют этим организациям привлекать к обсуждению бюджета делегатов, обладающих соответствующим опытом. Кроме того, Инспекторы предлагают оказывать группам или комитетам экспертов всестороннюю поддержку, включая предоставление соответствующей информации и достаточного времени для эффективного анализа бюджетов, и уделять их докладам надлежащее внимание.

Бюджетная и финансовая терминология (таблицы 3–10)

Глоссарий. Глоссарий финансовых и бюджетных терминов системы Организации Объединенных Наций был составлен в 1969 году, когда во исполнение резолюции 2150 (XXI) Генеральной Ассамблеи, принятой в 1966 году, Консультативный комитет по административным вопросам выпустил его первую редакцию. Пересмотренная редакция, опубликованная в 1983 году, широко использовалась в докладе ОИГ 1989 года о бюджетировании в организациях системы Организации Объединенных Наций. Последний раз глоссарий обновлялся в 2000 году^b, однако он не пользовался широкой известностью и не использовался

^b Administrative Committee on Coordination, Glossary of financial and budgetary terms, 2000 (не является общедоступным), в котором отражены изменения и дополнения, внесенные в приложении V к документу ACC/2000/6, в котором содержится доклад о работе девяносто первой сессии Консультативного комитета по административным вопросам (финансовые и бюджетные вопросы), состоявшейся в Монреале 28 августа — 1 сентября 2000 года.

старшими специалистами по бюджетно-финансовым вопросам, с которыми у группы по проведению обзора состоялись беседы. Вместе с тем большинство из них признают необходимость периодического обновления глоссария. Инспекторы рекомендуют обновить и перевыпустить глоссарий, чтобы он служил общим справочным пособием как для государств-членов, так и для руководства организаций (рекомендация 1).

Ассигнования. Бюджеты организаций системы Организации Объединенных Наций, как правило, утверждаются их главными директивными органами. Термин «ассигнования» используется многими организациями для обозначения сумм, на которые административный руководитель уполномочивается принимать обязательства и производить выплаты. В тех случаях, когда организация обладает «федеративной» (или зонтичной) структурой, разные части бюджета могут утверждаться разными органами. Во многих организациях предусматриваются дополнительные бюджетные сметы или ассигнования, что позволяет им решать проблемы появления непредвиденных расходов или новых приоритетов.

Начисления (взносы). С 2011 года по 2023 год общий годовой объем поступлений организаций системы Организации Объединенных Наций увеличился с 39,6 до 67,6 млрд долл. США. Хотя доля поступлений по линии начисленных взносов значительно сократилась, сумма этих взносов в абсолютном выражении несколько увеличилась — с 13,3 млрд долл. США в 2011 году до 13,8 млрд долл. США в 2023 году. Методы распределения обязательных взносов между государствами-членами также остаются в основном неизменными на протяжении многих лет. Организация Объединенных Наций продолжает использовать шкалу взносов, определяемую Комитетом по взносам и основанную на таких факторах, как членский состав и платежеспособность. Эта шкала с некоторыми корректировками применяется также рядом специализированных учреждений, таких как ВОЗ, Международная организация труда (МОТ) и Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО). Международный союз электросвязи (МСЭ), ВПС и Всемирная организация интеллектуальной собственности (ВОИС) продолжают использовать другую систему, предусматривающую добровольно выбранные классы плательщиков взносов с соответствующим количеством единиц взносов.

Увеличение объема добровольных взносов, который с 2011 года по 2023 год возрос с 23,9 млрд долл. США до 46,8 млрд долл. США, привел к увеличению зависимости от неосновного (целевого) финансирования. Это изменение было охарактеризовано как «палка о двух концах»: хотя оно означает увеличение вовлеченности доноров и свидетельствует об интересе к определенным мандатам, оно также чревато опасностью фрагментации организационных целей из-за того, что целевые взносы делаются на определенных условиях.

Налогообложение персонала. Несколько организаций представляют свои бюджеты в чистом выражении без учета отчислений по линии налогообложения персонала. Существуют различные механизмы урегулирования налоговых последствий для государств-членов, которые облагают налогом вознаграждение своих граждан, выплачиваемое Организацией Объединенных Наций. Инспекторы пришли к выводу, что система работает эффективно, поскольку обеспечивает равное вознаграждение сотрудников независимо от гражданства и справедливые механизмы финансирования для всех государств-членов, что позволяет избежать перекрестного субсидирования.

Фонды оборотных средств, резервные счета и фонды. Комиссия ревизоров сообщила, что финансовое положение проверенных структур (прежде всего Организации Объединенных Наций и ее фондов и программ) являлось достаточно устойчивым и что эти структуры в целом демонстрируют неплохие

финансовые показатели. Инспекторы выступают за поиск решений для устранения периодических трудностей с ликвидностью, особенно в таких организациях, как Организация Объединенных Наций и Ближневосточное агентство Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР).

Рост финансирования привел к увеличению фондов оборотных средств и резервных фондов. Инспекторы принимают к сведению мнение Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций (КСР) о необходимости подготовки отдельного нормативного документа о резервах, а также регулярного обзора всех имеющихся резервов.

Профицит. Обращение с излишками денежных средств, которые образуются в связи с профицитом бюджета, различается в зависимости от источников финансирования организаций. В организациях, финансируемых по линии добровольных взносов, неизрасходованные остатки средств обычно переносятся на следующий период и используются в соответствии с соглашениями с донорами. Организации, учрежденные на основе финансирования за счет начисленных взносов, обычно возвращают излишки государствам-членам, хотя некоторые крупные учреждения, такие как МАГАТЭ и ЮНЕСКО, перешли к зачислению излишков на счета или в фонды капитальных вложений; а ВОЗ использует излишки для финансирования следующего утвержденного бюджета. Инспекторы выступают за сохранение традиционной политики в отношении избытков, полностью признавая при этом право директивных или руководящих органов принимать решения в наилучших интересах своих организаций.

Разные поступления обычно зачисляются в общие фонды или на общие счета и учитываются при расчете профицита и дефицита. Однако некоторые организации начали переводить разные поступления в фонды капитальных вложений, эксплуатации зданий, публикаций и другие подобные фонды.

Внешние займы. Почти половина организаций имеет право брать внешние займы, включая займы на строительство зданий, с одобрения их руководящих органов. Повторяя мнение, высказанное в обзоре ОИГ 1989 года, инспекторы подчеркивают, что внешние займы следует рассматривать как крайнее средство. Они также напоминают о ранее вынесенных рекомендациях, согласно которым бремя расходов, связанных с займами, должны взять на себя государства-члены, которые не выплачивают начисленные им взносы. О пользе этого подхода свидетельствуют положительные результаты, полученные благодаря начислению процентов за просроченные платежи, например в ВПС и МСЭ. Инспекторы считают начисление процентов за несвоевременную уплату обязательных взносов приемлемым вариантом обеспечения надлежащего финансирования, признавая при этом, что в конечном итоге это политическое решение, которое должно приниматься руководящими органами соответствующих организаций.

Увеличение (уменьшение) бюджета (таблицы 11–14)

Политика, подходы и методы. Инспекторы отмечают, что организации используют различные подходы к бюджетированию. В таких организациях, как МАГАТЭ, МОТ и УВБ, используется бюджетирование с нуля, под которым подразумевается построение бюджета с нуля на каждый период; в Организации Объединенных Наций, Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО) и Международной организации гражданской авиации (ИКАО) используется бюджетирование с ненулевого уровня, в рамках которого выполняется корректировка предыдущих бюджетов с учетом таких изменений, как инфляция; а в операциях Организации Объединенных Наций по поддержанию мира, например, используется сочетание этих подходов. В некоторых

организациях, финансируемых по линии добровольных взносов, например в УВКБ, инфляция не прогнозируется, а увеличение расходов предусматривается в рамках имеющихся бюджетов. Организации, участвующие в общей системе окладов и надбавок Организации Объединенных Наций, производят их обязательные корректировки в соответствии с решениями Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций, принятые по рекомендациям Комиссии по международной гражданской службе (КМГС), и в соответствии с решениями Комиссии.

Стандартная классификация статей расходов, которая когда-то была подробно изложена в “Handbook of the Consultative Committee on Administrative Questions” («Справочнике Консультативного комитета по административным вопросам»), больше не обновляется Сетью по финансовым и бюджетным вопросам КСР и не используется организациями системы Организации Объединенных Наций. В 2010 году Сеть по финансовым и бюджетным вопросам разработала и утвердила пересмотренные унифицированные категории расходов для межучрежденческой отчетности^c, которые включают, в частности, расходы на персонал и прочие расходы, связанные с персоналом, расходы на поездки и расходы на услуги подряда. Однако пересмотренная классификация не содержит перечня статей расходов, а информация об этой классификации не получила широкого распространения среди организаций. Инспекторы рекомендуют обновить имевшуюся ранее стандартную классификацию статей расходов и сделать общедоступным для использования в качестве справочного документа в рамках бюджетирования (рекомендация 2).

Расходы, связанные и не связанные с персоналом. Расходы, связанные с персоналом, составляют значительную часть бюджетов организаций системы Организации Объединенных Наций, особенно в тех организациях, которые в основном опираются на знания и устанавливают стандарты. Зачастую в бюджетах предусматривается показатель доли вакантных должностей, с тем чтобы учесть текучесть кадров, хотя практика в этом отношении различается. Инспекторы выражают обеспокоенность в связи с тем, что значительный объем резервов, возникающий из-за вакантных должностей, в некоторых организациях может вызывать вопросы о том, что размер бюджета является чрезмерным. Бюджетирование расходов, не связанных с персоналом, в разных организациях существенно различается. Некоторые организации относят эти расходы непосредственно к конкретным программам или подразделениям, а другие учитывают их на централизованной основе.

Степень подробности информации, предоставляемой руководящим органам в бюджетных документах, также значительно различается. Если одни организации, такие как Организация Объединенных Наций, ВОИС, Организация Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО) и ЮНЕСКО, предлагают более полные данные, то другие, такие как ВОЗ, предоставляют минимальную финансовую информацию, необходимую для принятия решений. Инспекторы рекомендуют директивным и руководящим органам сохранить или восстановить порядок представления в бюджетах подробной информации в целях обеспечения транспарентности и подотчетности (рекомендации 3 и 4).

Административные и вспомогательные расходы. Подходы организаций к представлению информации об административных и вспомогательных расходах и управлению ими значительно различаются. В большинстве организаций эти расходы учитываются централизованно в целях обеспечения единообразия при надзоре, а в других организациях они распределяются по разделам бюджета в

^c См. СЕВ/2010/HLCM/FB/18, приложение I.

соответствии с программными потребностями. Практика возмещения расходов также различается, и в большинстве организаций применяются различные ставки. Структурой «ООН-женщины», ПРООН, ЮНФПА и ЮНИСЕФ принят согласованный подход к возмещению расходов, который способствует обеспечению финансовой устойчивости и укреплению межучрежденческого сотрудничества.

Колебания обменных курсов (таблица 15)

Колебания обменных курсов создают значительные проблемы в плане бюджетирования в организациях системы Организации Объединенных Наций, в связи с чем для обеспечения финансовой стабильности требуется осуществлять различные стратегии смягчения последствий. Для управления этими рисками организации используют различные методы. Некоторые организации составляют свои бюджеты и начисляют взносы в валюте своей штаб-квартиры, поскольку большая часть их расходов производится на месте, что позволяет свести валютные риски к минимуму. Другие организации, чтобы лучше управлять валютными рисками, используют мультивалютную систему начисления взносов и делят свои начисленные взносы и свои бюджеты на части, размер которых определяется в таких валютах, как доллар США и евро. Кроме того, некоторые организации, такие как Всемирная продовольственная программа (ВПП), ВОЗ и ЮНИСЕФ, используют для стабилизации своего финансового планирования в условиях нестабильности валютных курсов методы хеджирования. Секретариат Организации Объединенных Наций также прибегает к хеджированию для той части бюджета по программам, расходы для исполнения которой производятся в швейцарских франках и евро. И наконец, несколько организаций, включая ФАО, ИМО и ЮНИДО, имеют резервы для защиты от колебаний валютных курсов, которые служат дополнительным буфером для управления финансовыми рисками.

Межучрежденческое сотрудничество, в том числе в рамках Сети по финансовым и бюджетным вопросам

Участвующие организации высоко ценят Сеть по финансовым и бюджетным вопросам КСР как площадку для обмена информацией, хотя некоторые организации выразили обеспокоенность в связи тем, что в ее рамках уделяется больше внимания финансам и бухгалтерскому учету, чем бюджетированию. Несмотря на активную работу Сети по финансовым и бюджетным вопросам, сравнение приложения к тому I доклада ОИГ 1989 года об основных договоренностях, заключенных под эгидой Консультативного комитета по административным вопросам, и приложения I к части I настоящего доклада об основных договоренностях, заключенных под эгидой Сети, как представляется, показывает, что Сеть, возможно, не добивается таких же результатов, как предшествовавший ей орган, в плане количества общедоступных обновленных и актуальных общесистемных стандартов бюджетирования. Инспекторы предлагают Сети по финансовым и бюджетным вопросам КСР активизировать свои усилия по обеспечению более широкого доступа к своим окончательным продуктам в области бюджетирования, с тем чтобы повысить качество обслуживания государств-членов.

Последующие меры по итогам настоящего обзора

В ходе опросов группа по проведению обзора предложила участвующим организациям предложить связанные с настоящим обзором темы для возможных последующих исследований — темы, которые следует изучить ОИГ, Сети по финансовым и бюджетным вопросам или научным учреждениям. В основном было предложено уделить внимание совместно финансируемой деятельности, прежде всего бюджету на обеспечение охраны и безопасности и бюджету системы координаторов-резидентов. К другим важным темам, которые были предложены, относились использование поддающихся количественному измерению ключевых показателей для оценки работы в бюджетах по программам, различные аспекты бюджетирования по результатам, и расходы на вспомогательное обслуживание по программам. Что касается периодичности проведения обзоров бюджетирования в организациях системы Организации Объединенных Наций, то большинство организаций выступает за десятилетний цикл проведения обзора, а некоторые организации предлагают проводить специальные обзоры после проведения значительных преобразований или реформ.

Рекомендации

В настоящем докладе содержится четыре официальных рекомендации, три из которых адресованы директивным и руководящим органам участвующих организаций, а одна адресована их административным руководителям участвующих организаций. В нем также содержатся пять неофициальных рекомендаций, которые выделены в тексте жирным шрифтом и которые дополняют официальные рекомендации и направлены на повышение эффективности и результативности бюджетирования в организациях.

Рекомендация 1

Административным руководителям участвующих организаций ОИГ следует в своем качестве членов КСР к концу 2027 года обеспечить обновление Глоссария финансовых и бюджетных терминов и сделать его общедоступным, в частности, для использования в качестве справочного документа в рамках бюджетирования.

Рекомендация 2

Директивным и руководящим органам участвующих организаций ОИГ следует обратиться к административным руководителям соответствующих организаций в их качестве членов КСР с просьбой обеспечить обновление к концу 2027 года Стандартной классификации статей расходов и сделать ее общедоступной, в частности, для использования в качестве справочного документа в рамках бюджетирования.

Рекомендация 3

Директивным и руководящим органам участвующих организаций ОИГ следует обратиться к административным руководителям соответствующих организаций с просьбой воздержаться от уменьшения степени подробности информации, которая в настоящее время представляется в контексте рассмотрения их бюджетов, начиная со следующего бюджетного цикла, с тем чтобы обеспечить процесс реального принятия решений.

Рекомендация 4

Директивным и руководящим органам участвующих организаций ОИГ, которые в последние годы удалили из своих бюджетных документов соответствующую информацию о финансировании достижения конкретных результатов или осуществления конкретных мероприятий, распределении бюджетов по категориям и статьям расходов, показателях доли вакантных должностей и штатных расписаниях, следует рассмотреть возможность вернуться к представлению этой информации в следующем бюджетном цикле, чтобы обеспечить процесс реального принятия решений.

Неофициальные рекомендации

1. Инспекторы предлагают Программному координационному совету ЮНЭЙДС рассмотреть возможность создания соответствующего комитета экспертов по бюджету или финансам (п. 73).
2. Инспекторы признают право директивных и руководящих органов организовывать свою работу, а также прерогативы государств-членов (и социальных партнеров в МОТ) в отношении выбора своих представителей. Вместе с тем инспекторы предлагают директивным и руководящим органам прилагать все усилия для привлечения к обсуждению бюджетов тех делегатов, которые обладают соответствующим опытом в бюджетных вопросах (п. 75).
3. Инспекторы согласны с Генеральной Ассамблеей и предлагают не подрывать роль комитетов экспертов по бюджету или финансам. В этой связи инспекторы предлагают соответствующим организациям уделять надлежащее внимание рассмотрению докладов этих комитетов, включая содержащиеся в них рекомендации, и предлагают обеспечивать оказание этим комитетам всесторонней поддержки (п. 77).
4. Инспекторы предлагают директивным и руководящим органам найти устойчивые решения для организаций, периодически испытывающих трудности с ликвидностью в течение какого-либо года (п. 109).
5. Инспекторы предлагают Сети по финансовым и бюджетным вопросам КСР активизировать свои усилия по обеспечению более широкого доступа к своим окончательным продуктам в области бюджетирования, с тем чтобы повысить качество обслуживания государств-членов (и социальных партнеров в МОТ) (п. 185).

Содержание

	<i>Стр.</i>
Резюме	iii
Сокращения	xv
I. Введение	1
А. Справочная информация	1
В. Цель, задачи и сфера охвата	2
С. Методология и ограничения	2
D. Выражение признательности	4
Е. Обзор некоторых ключевых вопросов	5
II. Цели, задачи и сфера охвата	8
А. Среднесрочное планирование	8
В. Бюджетный цикл.	9
С. Виды бюджета (по программам, в разбивке по статьям расходов, по результатам).	11
D. Счетная единица (валюта бюджета)	11
Е. Полное и неполное бюджетирование	12
F. Представление бюджета и структура бюджета	12
III. Процедуры подготовки и представления бюджета (таблица 2)	15
А. Процедуры подготовки бюджета секретариатами	15
В. Группы или комитеты по бюджетным и финансовым вопросам	15
IV. Бюджетная и финансовая терминология (таблицы 3–10)	18
А. Глоссарий.	18
В. Ассигнования (таблица 3)	19
С. Начисления (взносы) (таблица 4).	20
D. Налогообложение персонала (таблица 5)	22
Е. Фонды оборотных средств, резервные счета и фонды (таблицы 6 и 7)	23
F. Профицит (таблица 8)	24
G. Разные поступления (таблица 9)	25
H. Внешние займы (таблица 10)	25
V. Увеличение (уменьшение) бюджета (таблицы 11–14)	27
А. Применяемые политика, подходы и методы (таблица 14)	27
В. Расходы, связанные и не связанные с персоналом (таблицы 11 и 12)	28
С. Административные и вспомогательные расходы (таблица 13)	34

VI.	Колебания обменных курсов (таблица 15)	36
VII.	Межучрежденческое сотрудничество, в том числе в рамках Сети по финансовым и бюджетным вопросам	38
VIII.	Последующие меры по итогам настоящего обзора	40
Приложения		
I.	Основные договоренности, достигнутые под эгидой Сети по финансовым и бюджетным вопросам	41
II.	Подробное описание пересмотренных согласованных категорий расходов для целей межучрежденческой отчетности	42
III.	Обзор мер, которые предлагается принять участвующим организациям в связи с рекомендациями Объединенной инспекционной группы	43

Сокращения

БАПОР	Ближневосточное агентство Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ
ВМО	Всемирная метеорологическая организация
ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения
ВОИС	Всемирная организация интеллектуальной собственности
ВПП	Всемирная продовольственная программа
ВПС	Всемирный почтовый союз
ИКАО	Международная организация гражданской авиации
ИКТ	информационно-коммуникационные технологии
ИМО	Международная морская организация
КМГС	Комиссия по международной гражданской службе
КСР	Координационный совет руководителей системы Организации Объединенных Наций
МАГАТЭ	Международное агентство по атомной энергии
МОТ	Международная организация труда
МСУГС	Международные стандарты учета в государственном секторе
МСЭ	Международный союз электросвязи
ОИГ	Объединенная инспекционная группа
«ООН-женщины»	Структура Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин
ООН-Туризм	Всемирная туристская организация
ООН-Хабитат	Программа Организации Объединенных Наций по населенным пунктам
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
УВКБ	Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев
УНП ООН	Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности
ФАО	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций
ЦМТ	Центр по международной торговле
ЮНЕП	Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде
ЮНЕСКО	Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры
ЮНИСЕФ	Детский фонд Организации Объединенных Наций

ЮНИДО	Организация Объединенных Наций по промышленному развитию
ЮНКТАД	Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию
ЮНОПС	Управление Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов
ЮНФПА	Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения
ЮНЭЙДС	Объединенная программа Организации Объединенных Наций по ВИЧ/СПИДу

I. Введение

1. Настоящий обзор был включен в программу работы Объединенной инспекционной группы (ОИГ) на 2024 год. В нем по инициативе Группы вновь рассматривается тема, которой ранее был посвящен доклад ОИГ 1989 года, озаглавленный “Budgeting in organizations of the United Nations system” («Бюджетирование в организациях системы Организации Объединенных Наций»), и обновляется информация, которая была представлена в том знаменательном обзоре¹. Этот обзор относится к тематической области «Практика и методы управления и административной деятельности» стратегических рамок Группы на 2020–2029 годы².

A. Справочная информация

2. **Бюджетирование в организациях системы Организации Объединенных Наций.** Бюджетирование — процесс составления и принятия бюджета — является основополагающим для деятельности каждой организации. Основная функция бюджета состоит в том, чтобы представить государствам-членам и заседающим органам организации «финансовый план осуществления программы деятельности на определенный период. В рамках бюджета по программам основное внимание уделяется работе, которую необходимо выполнить, и целям, которые ставятся в ходе этой работы: в нем особо подчеркиваются цели, которые должны быть достигнуты, и указываются расходы, необходимые для их достижения, так что решения касаются как объема ресурсов, так и результатов, которые должны быть достигнуты»³.

3. Бюджетирование — это обширный и сложный процесс, на который влияют различные факторы, такие как мандат, функции, структура и размер организации. В обзоре 1989 года основное внимание уделялось различным аспектам бюджетирования в организациях системы Организации Объединенных Наций, и в нем рассматривались успехи, достигнутые в обеспечении стандартизации и сопоставимости бюджетов различных организаций. Учитывая широкую сферу охвата исследования, в рамках обзора 1989 года были проведены «некоторые сравнения» отдельных подходов и методов в области бюджетирования, приведенные в томе I доклада, в котором был представлен охватывающий все организации анализ основных подходов, методов и практики, используемых организациями при подготовке своих регулярных бюджетов, который был подробно изложен в сопоставительных таблицах, содержащихся в томе II доклада⁴.

4. Административный комитет по координации — предшественник Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций (КСР) — признал обзор 1989 года объективным и основанным на фактах исследованием важных аспектов практики бюджетирования в организациях системы Организации Объединенных Наций на то время. Комитет отметил, что доклад 1989 года, и в частности сопоставительные таблицы, содержащиеся в томе II, является ценным справочным материалом для государств-членов и для самих организаций с учетом их стремления повысить сопоставимость своих бюджетов и совместимость подходов и методов в области бюджетирования. Комитет

¹ JIU/REP/89/9 (Vol. I) и JIU/REP/89/9 (Vol. II).

² A/74/34, приложение I, п. 9 b).

³ JIU/REP/89/9 (Vol. I), para. 1; см. также определение термина «бюджет» в Administrative Committee on Coordination, Glossary of financial and budgetary terms, 1983 (ACC/1983/FB/1).

⁴ JIU/REP/89/9 (Vol. I), paras. 7 and 8.

заявил, что было бы желательно, чтобы ОИГ периодически обновляла сопоставительные таблицы⁵.

5. Необходимость проведения настоящего обзора особо отмечалась в связи с инициативами по проведению реформ и значительными преобразованиями, которые были осуществлены за прошедшие 35 лет. В настоящем обзоре содержится информация о том, как менялись политика и практика бюджетирования в результате таких изменений, как переход на бюджетирование по результатам, увеличение объема добровольных взносов или внебюджетных ресурсов, переход на Международные стандарты учета в государственном секторе и разработка систем общеорганизационного планирования ресурсов. Обзор некоторых ключевых вопросов приводится в разделе Е ниже.

В. Цель, задачи и сфера охвата

6. Целью настоящего обзора является предоставить директивным органам, руководящим органам и административным руководителям участвующих организаций ОИГ актуальную информацию о важнейших бюджетных практике и процедурах в этих организациях. Задачей обзора является способствовать пониманию процессов бюджетирования и внедрению передовых методов в целях повышения эффективности и результативности бюджетирования в организациях системы Организации Объединенных Наций.

7. Конкретные цели обзора состоят в следующем:

а) описать процедуры бюджетирования посредством анализа, проведенного на основе использования в качестве отправной точки сопоставительных таблиц, содержащихся в докладе 1989 года, с тем чтобы предоставить в распоряжение делегатов и других заинтересованных сторон справочный документ по бюджетированию;

б) провести охватывающий все организации анализ важнейших политики, подходов, методов и практики, используемых при бюджетировании, в целях выявления основных проблем, извлеченных уроков и передового опыта соответствующих организаций.

8. Сфера охвата настоящего обзора распространяется на всю систему. Настоящий обзор охватывает не только регулярные бюджеты Организации Объединенных Наций и ее специализированных учреждений (как это было в обзоре 1989 года)⁶, но и все самостоятельные бюджеты нынешних участвующих организаций ОИГ, которые финансируются за счет начисленных и добровольных взносов, а также за счет приносящей доход деятельности⁷. Настоящий обзор охватывает 28 бюджетов, в то время как обзор 1989 года охватывал 13.

⁵ A/45/130/Add.1, annex, para. 1.

⁶ Организацию Объединенных Наций (бюджет по программам), Всемирную метеорологическую организацию (ВМО), Всемирную организацию здравоохранения (ВОЗ), Всемирную организацию интеллектуальной собственности (ВОИС), Всемирный почтовый союз (ВПС), Международное агентство по атомной энергии (МАГАТЭ), Международную морскую организацию (ИМО), Международную организацию гражданской авиации (ИКАО), Международную организацию труда (МОТ), Международный союз электросвязи (МСЭ), Организацию Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО), Организацию Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО) и Продовольственную и сельскохозяйственную организацию Объединенных Наций (ФАО).

⁷ Организацию Объединенных Наций (бюджет по программам и бюджеты операций по поддержанию мира), Ближневосточное агентство Организации Объединенных Наций для

9. В обзоре представлены обновленные данные и анализ текущего положения дел с бюджетированием в участвующих организациях ОИГ на основе использования обзора 1989 года в качестве отправной точки. В нем рассматриваются изменения политики и бюджетирования в организациях, включая количественный и качественный анализ важнейших факторов изменений и дается оценка механизмов содействия общесистемному сотрудничеству.

С. Методология и ограничения

10. В соответствии с внутренними стандартами и рабочими процедурами ОИГ в рамках методологии, которая использовалась для проведения обзора, сочетались количественные и качественные методы сбора и анализа данных, включая перечисленные ниже.

11. **Аналитический обзор.** Группа по проведению обзора изучила имеющуюся документацию, включая предыдущие соответствующие доклады ОИГ⁸, и проанализировала существующую политику, положения, правила и процессы бюджетирования в участвующих организациях.

12. **Анкет.** Были разосланы две анкеты, в которых запрашивались количественные данные и качественная информация. Одна анкета для организаций, которая состояла из 15 сопоставительных таблиц, касавшихся 60 областей исследования, была направлена 27 участвующим организациям ОИГ, у которых имеются отдельные бюджеты; все из них ответили⁹. Дополнительная анкета была направлена председателям комитетам экспертов по бюджету или финансам организаций, а также внешним ревизорам; всего было получено 22 заполненных анкеты — 15 от председателей комитетов экспертов по бюджету или финансам организаций и 7 от внешних ревизоров.

13. **Беседы.** В феврале — мае 2024 года было проведено 28 очных и виртуальных бесед с 78 представителями заинтересованных сторон¹⁰. Беседы проводились главным образом со старшими специалистами по бюджетным или

помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР), ВМО, ВОЗ, ВОИС, Всемирную продовольственную программу (ВПП), Всемирную туристскую организацию (ООН-туризм), Всемирный почтовый союз (ВПС), Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), ИКАО, ИМО, МАГАТЭ, МОТ, МСЭ, Объединенную программу Организации Объединенных Наций по ВИЧ/СПИДу (ЮНЭЙДС), Программу Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат), Программу Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП), Программу развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), Структуру Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин («ООН-женщины»), Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ), Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (УНП ООН), Управление Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов (ЮНОПС), ФАО, Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА), Центр по международной торговле (ЦМТ), ЮНЕСКО и ЮНИДО.

⁸ Включая JIU/REP/94/7, JIU/REP/99/3, JIU/REP/2006/1, JIU/REP/2012/12 и JIU/REP/2023/5.

⁹ Секретариат Организации Объединенных Наций представил ответы по вопросам, касающимся регулярного бюджета и бюджетов операций по поддержанию мира, надзора за которыми осуществляет Управление по планированию программ, финансам и бюджету.

¹⁰ Старшее руководство одной организации не выбрало ни один из шести предложенных дней для устной беседы, а предпочло представить свои ответы на вопросы, которые излагались в руководстве ОИГ по проведению бесед, в письменном виде после окончания периода времени, отведенного для проведения бесед.

финансовым вопросам, и во время этих бесед основное внимание уделялось обновлению сопоставительных таблиц и сбору информации о последних событиях.

14. **Ограничения.** Как и в обзоре 1989 года, из-за широкого охвата исследования инспекторы провели лишь «некоторые сравнения» отдельных подходов и методов, используемых в области бюджетирования. За проведением этого обзора могут последовать углубленные исследования, посвященные отдельным вопросам или темам, ряд которых упоминается в главе VIII. Об ограничениях, касающихся части II, говорится в предисловии к ней.

15. Настоящий обзор был проведен в соответствии со статутом Группы и ее внутренними процедурами. Надлежащее внимание было уделено сохранению конфиденциальности заинтересованных сторон, ответивших на анкеты, вопросы и обследования, а также тех лиц, с которыми проводились беседы. Придерживаясь своих профессиональных и этических обязательств, группа по проведению обзора сохраняла независимость, справедливость, нейтральность и профессиональную добросовестность на всех этапах планирования, выполнения и подготовки обзора.

16. В целях обеспечения качества в соответствии с пунктом 2 статьи 11 статута ОИГ проект доклада был подвергнут внутреннему коллегиальному обзору, с тем чтобы проверить рекомендации на основе общих знаний Группы. Вслед за этим пересмотренный доклад был разослан организациям, в отношении которых проводился обзор, для исправления фактических ошибок и представления замечаний, касающихся заключений, выводов и рекомендаций. Их замечания были учтены при доработке доклада, однако окончательная ответственность за доклад лежит исключительно на его авторах.

17. В настоящем докладе содержится четыре официальных рекомендации, три из которых адресованы заседающим и руководящим органам участвующих организаций, а одна адресована их административным руководителям. В дополнение к официальным рекомендациям было вынесено пять неофициальных рекомендаций. Все рекомендации выделены в докладе жирным шрифтом. Для облегчения работы с рекомендациями в приложении III приводится таблица, в которой указывается, выносятся ли рекомендации соответствующим организациям для принятия мер или для информации, а также уточняется, требуют ли они принятия мер со стороны директивных органов и/или руководящих органов или административных руководителей организаций.

D. Выражение признательности

18. Инспекторы хотели бы выразить свою признательность всем организациям, которые ответили на анкету для организаций, состоящую из 15 сопоставительных таблиц, и предоставили ценные материалы для обзора. Они выражают признательность всем лицам, которые с охотой делились своими знаниями и мнениями в рамках бесед и в письменных ответах на вопросы, содержащиеся в анкетах ОИГ и его руководстве по проведению бесед. Инспекторы также хотели бы выразить признательность координаторам по работе с ОИГ в участвующих организациях, которые сыграли важную роль в распространении анкет среди целевой аудитории и в организации бесед.

19. Инспекторы хотели бы выразить признательность Сети по финансовым и бюджетным вопросам Комитета высокого уровня по вопросам управления КСР за приглашение на летнюю сессию 2024 года и за значительный объем информации, представленной секретариатом Сети.

20. Особая признательность выражается внешним ревизорам и председателям комитетов экспертов по бюджету или финансам, которые нашли время для заполнения дополнительной анкеты, и в частности Председателю Консультативного комитета по административным и бюджетным вопросам.

Е. Обзор некоторых ключевых вопросов

21. В соответствии с кругом ведения для выполнения настоящего обзора инспекторы с особым вниманием изучали последствия для бюджетирования важнейших событий, которые произошли после проведения обзора 1989 года, и/или важнейших инициатив по проведению реформ, которые были осуществлены после его проведения, включая переход на бюджетирование по результатам, увеличение объема добровольных взносов или внебюджетных ресурсов, переход на МСУГС и разработку систем общеорганизационного планирования ресурсов.

22. Подходы к бюджетированию деятельности, финансируемой по линии добровольных взносов или внебюджетных средств, в разных организациях различаются, и они отличаются от подходов, которые применяются к бюджетированию деятельности, финансируемой по линии начисленных взносов. Что касается начисленных взносов, то следует отметить, что некоторые элементы методологии бюджетирования (о которых говорится в ответах на относящиеся к 60 областям исследования вопросы, которые приводятся в 15 таблицах, содержащихся в части II настоящего доклада) за прошедшие 35 лет практически не изменились, в то время как другие элементы претерпели значительные изменения, о которых говорится ниже.

23. **Переход на бюджетирование по результатам.** Начиная с конца 1990-х годов¹¹ самые значительные и прямые последствия для бюджетирования наряду с переходом на управление по результатам повлек за собой переход на бюджетирование по результатам. Он привел к тому, что основное внимание стало уделяться не управлению по видам деятельности, а управлению по результатам, что позволило организациям отслеживать и измерять мероприятия и бюджетирование в отношении проектов, инициатив и результатов. Бюджетирование по результатам способствует приведению деятельности и бюджетов в соответствие со стратегическими целями, уделению внимания ожидаемым результатам или даже отдаче, а также приданию всему процессу планирования большего значения.

24. **Увеличение объемов добровольного финансирования.** Это привело к увеличению общего объема финансирования системы Организации Объединенных Наций и ее деятельности, что способствовало достижению целей, особенно в области гуманитарной помощи и помощи в целях развития. Однако добровольное финансирование также заставляет уделять внимание проблемам непредсказуемости финансирования, определения приоритетов, конкуренции за ресурсы, расходов на вспомогательное обслуживание по программам, перекрестного субсидирования и требований к отчетности.

¹¹ В своем докладе, в котором представлялась программа реформы в 1997 году (A/51/950), Генеральный секретарь рекомендовал «Генеральной Ассамблее провести обзор существующих механизмов, регулирующих процессы планирования, программирования и составления бюджетов, с тем чтобы укрепить их роль в деле обеспечения стратегического руководства, разработки лучших параметров оценки служебной деятельности, совершенствования системы представления отчетов и уделения большего внимания отчетности по результатам деятельности, чем учету вводимых ресурсов, т. е. осуществить переход к составлению бюджетов, ориентированных на конечные результаты» (стратегия 5).

25. По мнению инспекторов, увеличение объема добровольного финансирования (а в некоторых организациях — переход к бюджетированию по результатам) привел к уменьшению точности бюджетирования (которое зачастую заменяется прогнозированием), уменьшению степени подробности информации, предоставляемой государствам-членам, и ослаблению контроля со стороны некоторых руководящих органов за вводимыми бюджетными ресурсами, что сказалось на возможностях обеспечить реальное принятие решений.

26. Дополнительная информация о последствиях перехода на бюджетирование по результатам и увеличении объема добровольных взносов представлена в последующих главах.

27. **Переход на МСУГС.** В 2006 году в своей резолюции [60/283](#) Генеральная Ассамблея утвердила переход на Международные стандарты учета в государственном секторе для представления финансовых ведомостей системы Организации Объединенных Наций. Хотя бюджетирование, как правило, по-прежнему осуществлялось на основе модифицированного кассового метода, переход на МСУГС¹² и метод начисления был полезным для системы Организации Объединенных Наций в плане сопоставления результатов, о которых говорится в отчетности, и унификации практики учета в учреждениях. Переход на МСУГС способствовал переходу организаций на годовой цикл финансовой отчетности, а в случае ВПС — на годовой бюджетный цикл. Переход на МСУГС позволил выявить долгосрочные обязательства, в особенности обязательства по медицинскому страхованию после выхода на пенсию, и привел к ускорению разработки и внедрения систем общеорганизационного планирования ресурсов, позволяющих, в частности, составлять финансовые ведомости в соответствии с МСУГС.

28. **Системы общеорганизационного планирования ресурсов.** Разработка и внедрение этих систем осуществлялось с начала 2000-х годов, и в настоящее время их внедрение состоялось практически во всех организациях. Благодаря системам общеорганизационного планирования ресурсов значительно улучшился процесс принятия решений как внутри организации (в секретариатах), так и за ее пределами (в руководящих органах). Их внедрение облегчает составление и рассмотрение бюджета, повышает единообразие в расчетах сметы и транспарентность в том, что касается подробного указания потребностей, обработки и объединения материалов для бюджета. Системы общеорганизационного планирования ресурсов позволяют получать доступ к большому объему информации гораздо быстрее, чем раньше. Они предлагают инструменты составления отчетности, позволяющие сопоставлять фактические данные с бюджетными, проводить углубленный анализ и повышать качество расчета прямых расходов. Внедрение систем общеорганизационного планирования ресурсов также привело к повышению точности данных — за счет уменьшения количества операций, выполняемых вручную, — что было достигнуто, в частности, благодаря использованию специальных приложений для планирования и бюджетирования.

29. Неравномерное осуществление всех упомянутых выше важнейших преобразований наряду с различными инициативами конкретных учреждений привело к увеличению расхождений в бюджетной практике организаций. Расхождения в бюджетной практике организаций существовали всегда, что было связано с различиями в истории, традициях и прецедентах, а также объективными причинами, такими как вид и особенности структуры, ее сфера деятельности и основные функции, размер, географическая структура, вид бюджета, источники финансирования и управление решением административных и бюджетных вопросов.

¹² Начиная с проверенных финансовых ведомостей ВПП за 2008 год (WFP/EB.A/2009/6-A/1).

30. Трудности в области общесистемной стандартизации и унификации.

Обсуждения с участвующими организациями также показали, что общесистемные усилия, направленные на стандартизацию и унификацию бюджетной и административной практики, разработку идентичных или стандартизированных форматов, приемов и методов (как об этом говорится, в частности, в пунктах 3–5 доклада 1989 года), в значительном числе организаций не пользовались поддержкой представителей руководства.

31. Сеть по финансовым и бюджетным вопросам КСР. Преемница Консультативного комитета по административным вопросам (финансовые и бюджетные вопросы) Административного комитета по координации — Сеть по финансовым и бюджетным вопросам КСР высоко ценится участвующими организациями как площадка для обмена информацией. Однако если сравнить приложение об основных договоренностях, заключенных под эгидой Административного комитета по координации, к обзору 1989 года, с приложением I об основных договоренностях, заключенных под эгидой Сети по финансовым и бюджетным вопросам, к настоящему обзору, то выяснится, что Сеть, возможно, возможно, не добивается точно таких же результатов, как предшествовавший ей орган, в плане количества общедоступных обновленных и актуальных общесистемных стандартов бюджетирования. См. более подробную информацию в главе VII.

32. Мнения внешних ревизоров и председателей комитетов экспертов по бюджету или финансам. Мнения, выраженные в ответах на дополнительную анкету ОИГ о последствиях бюджетирования для организаций системы Организации Объединенных Наций, свидетельствуют о различиях между организациями и между двумя группами респондентов.

33. По мнению внешних ревизоров, заполнивших дополнительные анкеты, касавшиеся шести специализированных учреждений и одной программы, нынешние системы бюджетирования в наибольшей степени способствуют повышению результативности (достижению целей, в частности, с помощью поддающихся количественному измерению ключевых показателей для оценки работы) и транспарентности, а также формированию чувства ответственности у представителей участвующих организаций. Однако они вносят наименьший вклад в экономию средств (в том числе в обеспечение разумного объема расходов на вводимые ресурсы).

34. С другой стороны, председатели комитетов экспертов по бюджету или финансам, заполнившие дополнительные анкеты, касающиеся 3 специализированных учреждений и 12 других структур (т. е. Организации Объединенных Наций и связанных с ней организаций, фондов и программ), считают, что нынешние системы бюджетирования в наибольшей степени способствуют увеличению экономии средств (в том числе обеспечению разумного объема расходов на вводимые ресурсы) и эффективности (соотношение цены и качества, разумный объем расходов на осуществление мероприятий). Они считают, что наименьший вклад эти системы вносят в общее качество работы (актуальность и признание), результативность (достижение целей, в том числе с помощью измеримых ключевых показателей эффективности), транспарентность и формирование ощущения ответственности у членов организаций.

35. Некоторые другие материалы, представленные внешними ревизорами и председателями комитетов экспертов по бюджету или финансам, отражены в последующих главах.

II. Бюджетная политика и структура бюджета (таблицы 1.1 и 1.2)

36. Как и в докладе 1989 года, в настоящем докладе общие характеристики бюджетной политики и структуры бюджета в участвующих организациях ОИГ приводятся в таблице 1, содержащейся в части II.

37. Хотя у всех организаций имеются общие черты, между ними можно обнаружить целый ряд различий: различия между Организацией Объединенных Наций, ее фондами и программами, и специализированными учреждениями; различия в зависимости от преобладающего источника финансирования (такого как начисленные взносы, добровольные взносы или получаемый доход); различия по мандату и функциям (например, гуманитарная помощь или помощь в целях развития); различия по размеру организации; различия в географическом положении (между организациями, ориентированными на работу в штаб-квартире, и организациями, базирующимися на местах); и различия по силе межправительственного механизма (от практически полного отсутствия надзора до двухступенчатого контроля со стороны двух практически постоянных органов — Консультативного комитета по административным и бюджетным вопросам и Пятого комитета Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций).

A. Среднесрочное планирование

38. Со временем подавляющее большинство организаций перешло на среднесрочное планирование при составлении бюджета, а самое заметное исключение из этого правила представляют собой операции Организации Объединенных Наций по поддержанию мира, которые действуют во исполнение конкретных мандатов Совета Безопасности Организации Объединенных Наций. Среднесрочные или эквивалентные им планы служат основой для составления бюджета, причем чаще всего (в 10 организациях¹³) для таких документов используется название «стратегический план». Документы по планированию называются среднесрочными стратегиями, набросками планов, рабочими планами, финансовыми планами, стратегиями, стратегическими рамками и т. д. (см. часть II, таблицу 1.1, столбец 1.2).

39. Эти документы охватывают различные периоды времени — от одного года в случае операций Организации Объединенных Наций по поддержанию мира до восьми лет в случае Среднесрочной стратегии ЮНЕСКО. Тем не менее наиболее распространенным является 4-летний цикл — его используют 14 организаций¹⁴, следующим по степени распространенности является 5-летний цикл, который используют 3 организации¹⁵.

40. Во время проведения обзора 1989 года самым распространенным был 6-летний цикл, который использовали 6 организаций¹⁶ из 11, в которых в то

¹³ БАПОР, ВМО, ВОИС, ВПП, ИМО, МОТ, ПРООН, Структура «ООН-женщины», ЮНФПА и ЮНОПС.

¹⁴ ВМО, ВПП, ВПС, МОТ, МСЭ, ООН-Хабитат, Организация Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО), ПРООН, Структура «ООН-женщины», ФАО, ЮНЕП, ЮНИСЕФ, ЮНОПС и ЮНФПА.

¹⁵ ВОИС, УНП ООН и ЮНЭЙДС.

¹⁶ Организация Объединенных Наций (бюджет по программам), ВОЗ, МОТ, ФАО, ЮНЕСКО и ЮНИДО.

время имелись среднесрочные планы или их эквиваленты¹⁷. С тех пор 6¹⁸ из этих 11 организаций сократили продолжительность своих планов, а 4¹⁹ увеличили. Такие различия между организациями свидетельствуют об большем разнообразии подходов к среднесрочному планированию, чем наблюдалось ранее, что может быть связано с необходимостью адаптации к новым ситуациям в более взаимосвязанном мире.

В. Бюджетный цикл

41. В обзоре 1989 года говорилось, что синхронизация бюджетных циклов была в определенной степени достигнута (благодаря переходу на двухгодичный цикл 9²⁰ из 13 организаций, которые охватывались обзором). Двухгодичный цикл остается самым распространенным: в настоящее время он используется в отношении 15 бюджетов²¹. Тем не менее имеет место отказ от двухгодичных бюджетов на основе движения в противоположных направлениях: переход на годовые бюджеты в ВПС, ООН-Хабитат и Организации Объединенных Наций²² и переход на четырехгодичные бюджеты со среднесрочными обзорами в ПРООН, ЮНИСЕФ и ЮНФПА.

42. В настоящее время двухгодичный цикл используется в рамках 15 бюджетов²³, годовой цикл — 9 бюджетов²⁴, а четырехгодичный цикл — 3 бюджетов²⁵.

43. Как отмечалось в обзоре 1989 года, циклы деятельности по программам и бюджетные циклы в ряде организаций имеют свои особенности. Например, в БАПОР и МАГАТЭ имеются годовые бюджеты, действующие в рамках двухгодичного периода деятельности по программам; в ИКАО имеется трехгодичный бюджет с разбивкой по годам; а в МСЭ — двухгодичный бюджет в рамках четырехлетнего финансового плана с разбивкой по годам. Что касается программы работы ЮНЕП, то в ней предусматривается, что бюджетный цикл является двухгодичным, а среднесрочная стратегия — четырехгодичной. Бюджет ВМО является двухгодичным, а финансовый период — четырехгодичным; в ЮНОПС имеется двухгодичный бюджет, утверждаемый Исполнительным советом, и годовой бюджет, утверждаемый Директором-исполнителем.

44. В то же время следует отметить, что все двухгодичные и четырехгодичные бюджеты, по всей видимости, согласуются между собой: текущие циклы охватывают 2024–2025 и 2022–2025 годы соответственно.

45. Что касается **бюджета по программам Организации Объединенных Наций**, то Консультативный комитет по административным и бюджетным

¹⁷ У ВПС и МСЭ таких среднесрочных планов не имелось.

¹⁸ Организация Объединенных Наций (бюджет по программам), ВМО, ИКАО, МОТ, ФАО и ЮНИДО.

¹⁹ ВОЗ, ВОИС, ИМО и ЮНЕСКО.

²⁰ ВМО, ВОЗ, ВОИС, ИМО, МОТ, Организации Объединенных Наций (бюджет по программам), ФАО, ЮНЕСКО и ЮНИДО.

²¹ ВОЗ, ВОИС, ВМО, ИМО, МОТ, МСЭ, ООН-Туризм, Структура «ООН-женщины» (сводный бюджет), УНП ООН, ФАО, ЮНЕП, ЮНЕСКО, ЮНИДО, ЮНОПС и ЮНЭЙДС используют двухгодичный цикл.

²² Под влиянием перехода на МСУГС.

²³ См. сноску 22.

²⁴ Годовой цикл используется Организацией Объединенных Наций (бюджет по программам и бюджеты операций по поддержанию мира), БАПОР, ВПП (общеорганизационный бюджет), ВПС, МАГАТЭ, Структурой «ООН-женщины» (начисленные взносы), ООН-Хабитат и УВКБ.

²⁵ Четырехгодичный цикл используется ПРООН, ЮНИСЕФ и ЮНФПА.

вопросам считает, что изменение бюджетного цикла — это вопрос политики, который должна решать Генеральная Ассамблея²⁶. Инспекторы были также проинформированы о том, что повторный переход на годовой бюджет позволил достичь некоторых успехов в связи с уменьшением числа циклов пересчета и прекращением представления второго доклада об исполнении бюджета. Вместе с тем переход на годовой бюджетный цикл привел к значительному увеличению объема работы Секретариата, а также объема работы соответствующих комитетов и частоты рассмотрения ими программной и финансовой частей бюджета. Он также сделал более явным характер бюджетирования как деятельности по соблюдению требований. Для программ, осуществляемых уже свыше 70 лет, не требуется такая же гибкость, как, например, для операций по поддержанию мира. Что касается регулярного бюджета, то переход на годовой бюджет привел к увеличению объема работы без соразмерного увеличения пользы от нее и ее стратегической значимости.

46. Секретариат Организации Объединенных Наций представил инспекторам краткую информацию о преимуществах годового бюджетирования²⁷ и его стратегической значимости; мерах, уже принятых для того, чтобы справиться с увеличением объема работы; а также аргументы в пользу того, что нынешнее годовое бюджетирование в меньшей степени представляет собой деятельность по соблюдению требований, чем ранее использовавшееся двухгодичное.

47. Не оспаривая различных мнений и аргументов, приведенных выше, и признавая пользу годового бюджетирования для некоторых видов деятельности (например, гуманитарной помощи) и для относительно часто меняющихся мандатов (например, во многих операциях по поддержанию мира), инспекторы считают, что для более долгосрочных мандатов и для различных функций, объединенных в одном документе (таком как бюджет по программам Организации Объединенных Наций), двухгодичный бюджет является более целесообразным, чем годовой.

48. В этой связи инспекторы напоминают, что Генеральная Ассамблея просила Генерального секретаря «провести всеобъемлющий анализ перехода на годичный цикл, включая его финансовые, административные и процедурные последствия, его влияние на выполнение мандатов по всем разделам бюджета по программам и объем работы и связанные с этим расходы, и представить на рассмотрение Генеральной Ассамблеи доклад в ходе основной части ее восьмидесяти третьей сессии в 2028 году»²⁸.

49. Что касается **четырёхгодичных бюджетных циклов** в фондах и программах, штаб-квартиры которых находятся в Нью-Йорке, то в 2016 и 2017 годах Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам обращался к секретариату ЮНИСЕФ с просьбой проанализировать его опыт и извлечь из него уроки²⁹.

50. По мнению инспекторов, соответствующим организациям следует подвергать необходимость сохранения четырехгодичных бюджетных циклов периодическому изучению.

²⁶ [A/77/7/Add.20](#), п. 59.

²⁷ Как говорится в документах [A/77/485](#) и [A/77/485/Corr.1](#).

²⁸ Резолюция [77/267](#) Генеральной Ассамблеи, п. 5.

²⁹ См., например, АС мемо 1943 (2016), пара. 7, и АС мемо 1999 (2017), пара. 7 (не являются общедоступными).

С. Виды бюджета (по программам, в разбивке по статьям расходов, по результатам)

51. В ходе нынешнего обзора подавляющее большинство организаций указали, что их вид бюджета содержит по крайней мере некоторые элементы бюджетирования по результатам, зачастую в сочетании с бюджетом по программам. Кроме того, в подавляющем большинстве случаев в бюджетах также содержатся данные о категориях и статьях расходов. Хотя бюджет ВПС по-прежнему, как и в 1989 году, составляется в разбивке по статьям расходов, в него были добавлены некоторые элементы бюджетирования по результатам.

52. Инспекторы отмечают продолжающийся переход к бюджетированию по результатам в системе Организации Объединенных Наций, а также специфику отдельных организаций в отношении использования различных элементов бюджетирования по результатам и различных сочетаний использования бюджетирования по результатам и других методологий. Инспекторы напоминают, что в обзоре 1989 года отмечалось, что в бюджете по программам также приводится информация о статьях расходов³⁰. Они отмечают, что в настоящее время многие организации также применяют аналогичный подход, сочетая бюджет по программам и бюджетирование по результатам с представлением информации о статьях расходов. Инспекторы считают, что следует продолжать придерживаться этого подхода, поскольку он дает возможность оценивать реалистичность предлагаемых бюджетов и принимать решения о способах расходования ресурсов.

53. По мнению инспекторов, такой подход дает государствам-членам возможность понимать предполагаемое распределение ресурсов в разбивке по различным средствам для достижения целей и конечных результатов организации и осуществления ее мероприятий — и принимать решения на этот счет, — а также анализировать эффективность и результативность этих средств и причины любых отклонений от выполнения планов достижения целей. Предоставление данных о статьях расходов в разбивке по программам/подпрограммам и/или конечным результатам/мероприятиям по сравнению с ранее представлявшимися данными о фактических расходах также позволяет лучше оценить реалистичность предлагаемых бюджетов и анализировать точность сметных расходов на ожидаемые достижения. Сводное представление бюджета в разбивке по статьям расходов (даже в виде одной таблицы) дает государствам-членам более полное представление об общих расходах предлагаемого бюджета. Такое представление также может способствовать уменьшению риска появления непредвиденных расходов и улучшению оценки ожидаемых последствий внедрения новых технологий и/или проведения структурных реформ.

54. Дополнительные замечания и рекомендации, касающиеся бюджетирования по результатам, приводятся ниже, в частности, в разделах В и С главы V.

D. Счетная единица (валюта бюджета)

55. Бюджеты большинства организаций системы Организации Объединенных Наций по-прежнему составляются в долларах США, за исключением бюджетов девяти организаций:

- ИКАО, которая базируется в Монреале, — в канадских долларах;

³⁰ JIU/REP/89/9 (Vol. I), para. 14.

- МАГАТЭ и ЮНИДО, которые базируются в Вене, и ООН-Туризма, которая базируется в Мадриде, — в евро;
- ИМО, которая базируется в Лондоне, — в фунтах стерлингов;
- ВПС, ВМО, ВОИС и МСЭ, которые базируются в Швейцарии, — в швейцарских франках.

56. **Валюта начислений (или взносов)** обычно совпадает с валютой бюджета. Наиболее заметным исключением из этого правила является МОТ, бюджет которой составляется в долларах США, а взносы начисляются в швейцарских франках.

57. Многовалютную систему начисления взносов используют пять организаций: МАГАТЭ, ФАР и ЮНЕСКО используют как доллары США, так и евро; ИКАО использует доллары США и канадские доллары; а ВОЗ использует доллары США и швейцарские франки. Дополнительная информация представлена в разделе С главы IV и в главе VI.

Е. Полное и неполное бюджетирование

58. Как отмечалось по итогам обзора 1989 года, подавляющее большинство организаций³¹ — с некоторыми оговорками, касающимися организаций, финансируемых по линии добровольных взносов, — используют полное бюджетирование, включая в свои бюджетные сметы все прогнозируемое увеличение расходов, связанных с персоналом и не связанных с персоналом.

59. Организаций, в которых не используется полное бюджетирование, немного. Например, БАПОР, МСЭ и ЮНЭЙДС называют свое бюджетирование неполным, поскольку оно обеспечивает частичное покрытие предполагаемого увеличения расходов. Оно может относиться лишь к части бюджетного периода или предусматриваться исходя из предположения о том, что некоторые виды деятельности могут выполняться таким образом, который повлечет за собой меньше расходов. Более подробная информация приводится в разделе А главы V.

Г. Представление бюджета и структура бюджета

60. Большинство организаций представляют сводную информацию о ресурсах из разных источников финансирования.³² В ряде других организаций информация о внебюджетных ресурсах представляется отдельно. Так, ИКАО представляет данные о внебюджетных ресурсах в отдельном разделе бюджета; ВМО и Организация Объединенных Наций (бюджет по программам и бюджеты операций по поддержанию мира) приводят соответствующие данные исключительно для информации; ЮНЕСКО учитывает эти данные, но не «совмещает» их с другими; ИМО представляет информацию о внебюджетных ресурсах в течение года; а МСЭ рассматривает вопрос о внебюджетных ресурсах в докладе о финансовых операциях³³.

³¹ Организация Объединенных Наций (бюджет по программам и бюджеты операций по поддержанию мира), ВМО, ВОИС, ВОЗ, ВПС, ИМО, МАГАТЭ, МОТ, Структура «ООН-женщины», ООН-Туризм, ООН-Хабитат, ПРООН, УВКБ, УНП ООН, ФАО, ЦМТ, ЮНЕП, ЮНЕСКО, ЮНИДО, ЮНИСЕФ, ЮНОПС и ЮНФПА.

³² БАПОР, ВОЗ, ВОИС, ВПП, ВПС, МАГАТЭ, МОТ, ООН-Хабитат, ПРООН, Структура «ООН-женщины», УВКБ, УНП ООН, ФАО, ЮНЕП, ЮНИДО, ЮНИСЕФ и ЮНФПА.

³³ См. часть II настоящего доклада, таблицы 1.2, столбец 1.7.

61. Данные, собранные для нынешнего обзора, свидетельствуют о фундаментальном сдвиге по сравнению с относительно единообразной структурой программ крупных организаций³⁴, которые на время проведения обзора 1989 года финансировались главным образом по линии начисленных взносов. В то время также существовала общая структура представления бюджета, рекомендованная Административным комитетом по координации для бюджетов по программам³⁵. Напротив, в настоящее время наблюдается значительное разнообразие в структуре и представлении программ и бюджетов³⁶.

62. Существует значительное разнообразие способов составления бюджетов — от подробных многокомпонентных структур до более сводных форматов. Хотя большинство организаций перешли на бюджетирование по результатам, некоторые из них сохраняют структуру бюджета, сходную с той, о которой говорилось в обзоре 1989 года (например, регулярный бюджет Организации Объединенных Наций и ВПС), а другие организации стали в рамках структуры своих бюджетов уделять больше внимания результатам. Так, ВОИС, ПРООН, ФАО и ЮНЕСКО представляют подробную разбивку по целям и организационным подразделениям (или секторам, в случае ВОИС) с уделением особого внимания результатам, в том числе конечным результатам. МАГАТЭ, МОТ и ЮНИДО сохранили структуру бюджета, аналогичную той, о которой говорилось в обзоре 1989 года, однако перешли к бюджетированию по результатам.

63. **Программный бюджет ВОЗ**³⁷ построен на трех стратегических приоритетах и одном вспомогательном структурном блоке под названием «Повышение эффективности и результативности ВОЗ и качества поддержки, которую она оказывает странам». В рамках вспомогательного структурного блока предусматривается достижение четырех конечных результатов. Для достижения конечного результата 4.3 «Управление финансовыми, кадровыми и административными ресурсами является эффективным, результативным, ориентированным на результат и транспарентным» предусмотрено достижение четырех промежуточных результатов: обеспечение надлежащей финансовой практики и надзора (с двумя показателями достижения промежуточных результатов); обеспечение эффективного и результативного управления кадровыми ресурсами и их развития (с пятью показателями достижения промежуточных результатов); предоставление эффективных, инновационных и безопасных цифровых платформ и услуг (с тремя показателями достижения промежуточных результатов); и создание безопасной и защищенной среды с эффективным обслуживанием инфраструктуры, эффективным с точки зрения затрат оказанием вспомогательных услуг и гибкой цепочкой поставок (с двумя показателями достижения промежуточных результатов)³⁸. В предлагаемом бюджете указывается одна сумма расходов, необходимых для достижения конечного результата 4.3 в 2024–2025 годах (469,0 млн долл. США)³⁹, которая распределяется между штаб-квартирой ВОЗ и региональными и страновыми отделениями, расположенными в шести регионах⁴⁰. Разбивка этой суммы по промежуточным результатам или по показателям их достижения не приводится. Вместе с тем двумя годами ранее в отношении

³⁴ Единообразная структура программ включает основные программы, программы, подпрограммы и элементы/компоненты программ или проекты по программам.

³⁵ См. E/1978/43/Add.2 и JIU/REP/89/9 (Vol. I), para. 22.

³⁶ См. часть II настоящего доклада, таблицу 1.1, столбцы 1.4 и 1.5, и таблицу 3, столбец 3.5.

³⁷ См., например, ВОЗ, Предлагаемый программный бюджет на 2024–2025 годы (A/76/4).

³⁸ См. ВОЗ, Предлагаемый программный бюджет на 2024–2025 годы (A/76/4/Add.1), приложение 1 «Показатели результатов и описательные части».

³⁹ ВОЗ, Предлагаемый программный бюджет на 2024–2025 годы (A/76/4), таблица 6.

⁴⁰ Там же, таблицы 7 и 8.

программного бюджета на 2022–2023 годы по просьбе членов⁴¹ были представлены соответствующие данные, включая пять строк, в которых указывались суммы расходов на достижение конечного результата 4.3 и связанным с ним промежуточным результатам 4.3.1–4.3.4 в разбивке по расходам на персонал и на деятельность⁴².

64. Инспекторы считают, что терминология, используемая ВОЗ, в определенной степени вводит в заблуждение. То, что ВОЗ называет «промежуточными результатами», на самом деле является «конечными результатами», а «показатели достижения промежуточных результатов» лучше назвать показателями для оценки работы или «оценочными показателями» (например, как это делает МАГАТЭ)⁴³.

65. Инспекторы также отмечают, что в бюджетном документе ВОЗ не содержится значимой финансовой информации, такой как сведения об ассигнованиях на информационно-коммуникационные технологии, управление бюджетом и финансами, управление людскими ресурсами и административное обслуживание, а также информации о запланированных мероприятиях. Об отсутствии других обычно представляемых данных (например, данных о разбивке бюджета по категориям и статьям расходов, укомплектовании штатов, штатном расписании, показателях доли вакантных должностей и т. д.) более подробно говорится ниже.

⁴¹ Которая была, частности, отражена в следующей рекомендации Комитета по программным, бюджетным и административным вопросам Исполнительного комитета ВОЗ (A74/46, п. 23): «Поддержав подход к формированию бюджета на основе ориентированного на конкретные результаты управления, Комитет предложил в порядке указания в отношении подготовки Секретариатом будущих программных бюджетов, чтобы Секретариат представлял в качестве справочной информации к таким предложениям оценки высокого уровня в разбивке по основным статьям расходов, основанные на показателях предыдущего двухгодичного периода, а также продолжил практику представления в информационных целях предварительных оценок расходов на достижение каждого промежуточного результата в разбивке по расходам на персонал и деятельность».

⁴² См. WHO, White paper: Details for budget figures for the proposed programme budget 2022–2023, table 3.

⁴³ См. МАГАТЭ, Программа и бюджет Агентства на 2024–2025 годы (GC(67)/5), часть II «Подробные сведения по основным программам».

III. Процедуры подготовки и представления бюджета (таблица 2)

A. Процедуры подготовки бюджета секретариатами

66. Согласно информации, представленной в столбце 2.1 таблицы 2 части II настоящего доклада, большинство организаций⁴⁴ придерживаются централизованного подхода, в рамках которого бюджетное управление или конкретный департамент предоставляет руководящие указания и инструкции по подготовке бюджета и координирует ее.

67. Организации с большим присутствием на местах, такие как УВКБ, придерживаются принципа «снизу вверх», в рамках которого подготовка бюджета начинается на уровне полевых или страновых отделений, а затем он сводится воедино в штаб-квартире. ЮНФПА также сочетает направление руководящих указаний из центра с использованием принципа «снизу вверх», сводя воедино материалы, поступающие из различных страновых отделений и подразделений.

68. В ПРООН, Структуре «ООН-женщины», ЮНИСЕФ и ЮНФПА, а также некоторых других организациях, таких как ВОЗ, осуществляются процессы комплексного бюджетного планирования, в рамках которых ресурсы увязываются со стратегическими планами и приоритетами. В бюджете ВОЗ используются и принцип «сверху вниз», и принцип «снизу вверх»: вначале устанавливается общий размер бюджета и определяются приоритеты, а затем осуществляется согласование бюджета с приоритетами на основе планирования по принципу «снизу вверх».

69. Подготовка бюджета ВОИС включает в себя рассылку государствам-членам анкеты об их приоритетах на предстоящий двухлетний период, после чего руководители секторов и директора сводят их воедино внутри организации.

70. Отмечая разнообразие процедур подготовки бюджета, инспекторы разделяют мнение Консультативного комитета по административным и бюджетным вопросам о том, что независимо от различий в составлении бюджета, следует в четкой и сжатой форме, возможно, в самом бюджетном документе излагать объяснение методологии, применяемой при составлении смет⁴⁵.

71. Инспекторы согласны с высказанным в обзоре 1989 года⁴⁶ мнением о том, что в бюджетных сметах следует указывать как реальный рост, так и увеличение (уменьшение) объема расходов. См. также главы V и VI ниже.

B. Группы или комитеты по бюджетным и финансовым вопросам

72. Инспекторы напоминают о рекомендации 3 обзора 1989 года, в которой говорится, что «организациям, которые еще не сделали этого, следует в целях эффективного рассмотрения предлагаемых бюджетов и связанных с ними вопросов создать небольшую группу экспертов по бюджетным и финансовым

⁴⁴ Организация Объединенных Наций (регулярный бюджет и бюджеты операций по поддержанию мира), ВОЗ, ВПП, ВПС, ИКАО, ИМО, МАГАТЭ, МОТ, МСЭ, ФАО, ЮНЕСКО, ЮНИДО, ЮНИСЕФ и ЮНФПА.

⁴⁵ A/39/592, п. 17, ссылка на который содержится в документе JIU/REP/89/9 (Vol. I), para. 32.

⁴⁶ JIU/REP/89/9 (Vol. I), para. 33.

вопросам и вопросам программам в качестве вспомогательного подразделения своего директивного органа»⁴⁷.

73. Согласно информации, представленной в колонке 2.3 таблицы 2 части II настоящего доклада, специализированные комитеты или группы экспертов, которые рассматривают бюджетные и финансовые вопросы и выносят по ним рекомендации, имеются практически во всех организациях. Вместе с тем инспекторы отмечают, что в некоторых организациях, например в ЮНЭЙДС, до сих пор не имеется таких экспертных органов, действующих в качестве вспомогательных органов их межправительственных директивных органов или руководящих органов. **Инспекторы предлагают Программному координационному совету ЮНЭЙДС рассмотреть возможность создания соответствующего комитета экспертов по бюджету или финансам.**

74. В ходе настоящего обзора также было установлено, что в некоторых других организациях, таких как ИМО и МАГАТЭ, рассмотрение бюджета в настоящее время осуществляется не небольшой группой экспертов, а руководящим органом, таким как Совет управляющих МАГАТЭ и Совет ИМО. В МОТ на смену Комитету по программе, финансовым и административным вопросам Административного совета пришла Секция по программе, финансовым и административным вопросам Административного совета, которая выполняет эти функции.

75. **Инспекторы признают право директивных и руководящих органов организовывать свою работу, а также prerogatives государств-членов (и социальных партнеров в МОТ) в отношении выбора своих представителей. Вместе с тем инспекторы предлагают директивным и руководящим органам прилагать все усилия для привлечения к обсуждению бюджетов тех делегатов, которые обладают соответствующим опытом в бюджетных вопросах**⁴⁸.

76. Что касается фактического задействования комитетов экспертов по бюджету или финансам, то следует отметить, что последняя предлагаемая двухгодичная программа работы и бюджет, которые ЮНЕП представила Консультативному комитету по административным и бюджетным вопросам, были рассчитаны на двухгодичный период 2018–2019 годов⁴⁹. В своей резолюции 78/252 Генеральная Ассамблея одобрила рекомендации, содержащиеся в докладе Консультативного комитета, в частности рекомендацию обратиться к ЮНЕП с просьбой обеспечить полное соблюдение Финансовых правил Фонда окружающей среды и связанных с ним целевых фондов Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ST/SGB/2015/4, приложение I) и представить предлагаемый бюджет по программам Фонда окружающей среды на рассмотрение Комитета⁵⁰.

77. **Инспекторы согласны с Генеральной Ассамблеей и предлагают не подрывать роль комитетов экспертов по бюджету или финансам. В этой связи инспекторы предлагают соответствующим организациям уделять надлежащее внимание рассмотрению докладов этих комитетов, включая содержащиеся в них рекомендации, и предлагают обеспечивать оказание этим комитетам всесторонней поддержки.**

78. Инспекторы отмечают, что, по словам председателей комитетов экспертов по бюджету или финансам, заполнившим дополнительные анкеты ОИГ в

⁴⁷ См. также JIU/REP/2023/7, рекомендацию 4.

⁴⁸ См. также неофициальную рекомендацию в документе JIU/REP/2023/5, п. 29.

⁴⁹ UNEP/EA.2/16.

⁵⁰ A/78/7, п. IV.144.

отношении 15 организаций, достаточную и точную информацию о своих бюджетах представили чуть менее половины организаций (7 из 15) и лишь около четверти респондентов (4 из 15) сообщили о предоставлении достаточного времени для анализа представленных данных. Напротив, большинство внешних ревизоров (шесть из семи), заполнивших дополнительные анкеты ОИГ, выразили удовлетворение по поводу того, как проходило взаимодействие с ними, в связи с обоими вопросами.

79. По мнению инспекторов, вопрос о достаточности и точности информации, содержащейся в бюджетах, а также о времени, предоставляемом комитетам экспертов по бюджету или финансам для ее рассмотрения, следует решать старшему руководству соответствующих организаций.

80. Инспекторы отмечают, что в соответствии с установленными процедурами Исполнительному совету ВПП предоставляют консультации в отношении его бюджета два комитета экспертов по бюджетным и финансовым вопросам: Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам и Финансовый комитет ФАО.

IV. Бюджетная и финансовая терминология (таблицы 3–10)

A. Глоссарий

81. Инспекторы напоминают, что в 1969 году во исполнение резолюции [2150 \(XXI\)](#) Генеральной Ассамблеи от 4 ноября 1966 года и рекомендации Специального комитета экспертов по рассмотрению финансового положения Организации Объединенных Наций и специализированных учреждений принять стандартную номенклатуру бюджетных и финансовых терминов и следовать ей в рамках всей системы Организации Объединенных Наций Консультативный комитет по административным вопросам выпустил глоссарий финансовых и бюджетных терминов⁵¹.

82. Новая редакция глоссария была выпущена в мае 1983 года и широко цитировалась в обзоре ОИГ 1989 года⁵². Последняя обновленная редакция глоссария была выпущена в 2000 году, однако она не является общедоступной⁵³.

83. Инспекторы отмечают, что редакция глоссария 2000 года не известна и не используется старшими специалистами по бюджету и/или финансам участвующих организаций ОИГ, с которыми у группы по проведению обзора состоялись беседы. Вместе с тем несколько участников таких бесед признали потенциальную ценность такого глоссария в качестве общего справочного документа для государств-членов и для руководства организаций. Кроме того, подавляющее большинство участников бесед отметили, что глоссарий следует периодически обновлять в будущем, особенно после важных событий, таких как внесение изменений в МСУГС.

84. Инспекторы полностью согласны с мнениями и точками зрения, которые были высказаны участниками бесед по поводу глоссария.

85. Инспекторы напоминают о сделанном в 2016 году выводе о том, что «все будущие рекомендации ОИГ, направленные на укрепление координации и сотрудничества между участвующими организациями в рамках КСР, будут адресованы административным руководителям организаций — членам КСР, если это целесообразно»⁵⁴.

86. Нижеследующая рекомендация, как ожидается, укрепит общесистемную согласованность и унификацию.

Рекомендация 1

Административным руководителям участвующих организаций ОИГ следует в своем качестве членов КСР к концу 2027 года обеспечить обновление Глоссария финансовых и бюджетных терминов и сделать его общедоступным, в частности, для использования в качестве справочного документа в рамках бюджетирования.

⁵¹ [A/6343](#), para. 59 c), как он приводится в [JIU/REP/89/9 \(Vol. I\)](#), para. 39.

⁵² ACC/1983/FB/1.

⁵³ Administrative Committee on Coordination, Glossary of financial and budgetary terms, 2000, в котором отражены изменения и дополнения, внесенные в приложении V к документу ACC/2000/6, который содержит доклад о работе девяносто первой сессии Консультативного комитета по административным вопросам (финансовым и бюджетным вопросам), состоявшейся в Монреале 28 августа — 1 сентября 2000 года.

⁵⁴ JIU/ML/2016/25, п. 40.

В. Ассигнования (таблица 3)

87. Бюджеты организаций обычно утверждаются главным директивным органом соответствующей организации⁵⁵. В том случае, когда организация обладает «федеративной» (или зонтичной) структурой, в рамках которой разные части бюджета финансируются из разных источников, может быть задействовано несколько утверждающих органов. Например, в случае ЮНЕП соответствующие бюджеты утверждаются Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций, Ассамблеей Организации Объединенных Наций по окружающей среде, совещаниями сторон и/или конференциями сторон соответствующих многосторонних соглашений об охране окружающей среды.

88. Подавляющее большинство участвующих организаций используют термин «ассигнования» для обозначения сумм, на которые главный директивный орган уполномочивает административного руководителя организации принимать обязательства и производить выплаты в тех целях, на которые были голосованием выделены ассигнования, и в пределах сумм, определенных таким голосованием⁵⁶.

89. Стоит отметить, что ВОИС, которая в основном финансируется за счет деятельности, приносящей доход (регистрации), заменила термин «ассигнования» на термин «отчисления», чтобы «упростить формулировки и сделать их более доступными для понимания»⁵⁷. А ВОЗ, преобладающую долю финансирования которой составляют добровольные взносы, использует термин «распределять» в своих резолюциях, касающихся программного бюджета. Так, Всемирная ассамблея здравоохранения «распределяет» бюджет ВОЗ по стратегическим приоритетам и другим областям⁵⁸.

90. Во многих организациях действуют положения, касающиеся представления и утверждения дополнительных бюджетных смет или ассигнований. Такая гибкость позволяет организациям решать проблемы возможного появления непредвиденных расходов или новых приоритетов после утверждения первоначального бюджета. Кроме того, структурой ассигнований административным руководителям или руководящим органам часто предоставляется право осуществлять перевод бюджетных средств в установленных пределах. Такая централизация контроля, в рамках которой также предусматривается гибкость, позволяет организациям адаптироваться к меняющимся потребностям и при этом сохранять подотчетность. Например, Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по делам беженцев может осуществлять перевод средств из операционного резерва, о чем необходимо сообщать Постоянному комитету. Исполнительный совет ВПП уполномочивает Директора-исполнителя в связи с изменением прогнозируемого совокупного объема взносов вносить в бюджет по вспомогательному и административному обслуживанию по программам корректировки в размере, который не превышает 2 процентов от предполагаемого изменения объема поступлений.

⁵⁵ Таким как Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций, Конференция ФАО, Генеральная конференция МАГАТЭ, Ассамблея ИКАО и т. д. См. часть II настоящего доклада, таблицу 3, столбец 3.1.

⁵⁶ См., например, положение 5.1 Финансовых положений Организации Объединенных Наций, положение 4.1 Финансовых положений ФАО, положение 4.1 Финансовых положений ИМО и т. д. См. часть II настоящего доклада, таблицу 3, столбец 3.2.

⁵⁷ См. Финансовые положения и правила ВОИС, применяющиеся с 1 января 2023 года; см. также Пересмотр финансовых положений и правил (ФПП) (WO/PBC/34/12), приложение, стр. 9.

⁵⁸ См., например, резолюцию Всемирной ассамблеи здравоохранения WHA76.1 (2023), п. 3.

С. Начисления (взносы) (таблица 4)

91. По данным веб-сайта КСР, с 2011 года по 2023 год общий годовой объем поступлений организаций системы Организации Объединенных Наций увеличился с 39,6 млрд долл. США до 67,6 млрд долл. США. 20,4 процента этой последней суммы приходится на начисленные взносы, 69,2 процента — на добровольные взносы и 10,4 процента — на другие источники.

1. Начисленные взносы

92. Несмотря на резкое уменьшение доли обязательного финансирования (которая даже в 2011 году составляла 33,5 процента от общего объема поступлений), общая сумма начисленных взносов в абсолютном выражении увеличилась с 13,3 млрд долл. в 2011 году до 13,8 млрд долл. в 2023 году.

93. Основные методы распределения обязательных взносов между государствами-членами также остаются в основном неизменными на протяжении многих лет:

- Организация Объединенных Наций продолжает определять шкалу взносов в бюджет по программам Организации Объединенных Наций по рекомендации Комитета по взносам на основе нескольких критериев (начиная с членского состава и платежеспособности).
- Эта шкала используется в качестве основы для шкалы взносов для операций Организации Объединенных Наций по поддержанию мира, и в ней предусматриваются скидки для менее развитых стран и надбавки для постоянных членов Совета Безопасности Организации Объединенных Наций. Шкала взносов в бюджет по программам Организации Объединенных Наций применяется также рядом специализированных учреждений, включая ВОЗ, МОТ, ЮНЕСКО и ЮНИДО, с корректировкой на основе учета различий в членском составе; а ВМО, МАГАТЭ и ФАО — с некоторыми дополнительными корректировками.
- ИКАО устанавливает свою шкалу взносов на основе платежеспособности (75 процентов) и значимости гражданской авиации (25 процентов)⁵⁹. ИМО требует уплаты минимального взноса⁶⁰, а оставшаяся часть определяется на основе шкалы бюджета по программам Организации Объединенных Наций (12,5 процента) и тоннажем торгового флота (87,5 процента).
- ВОИС, ВПС и МСЭ продолжают использовать различные системы распределения плательщиков по добровольно выбранным классам с соответствующим количеством единиц взносов.

2. Взносы из других источников

94. Что касается финансирования из других источников, помимо начисленных или добровольных взносов, то инспекторы отмечают увеличение его объема (с 2,5 млрд долл. США в 2011 году до 7,0 млрд долл. США в 2023 году и с 6,3 до 10,4 процента от общего объема поступлений). Они напоминают, что для некоторых организаций, таких как ВОИС, деятельность, приносящая доход, является основным источником поступлений, а для ЮНОПС, деятельность которого полностью ориентирована на удовлетворение спроса, — единственным их источником.

⁵⁹ Измеряемой в тонно-километрах регулярных перевозок соответствующего государства.

⁶⁰ В настоящее время — приблизительно 6 000 фунтов стерлингов.

3. Добровольные взносы и целевые взносы

95. Объем добровольных взносов постоянно увеличивается. Например, с 2011 года по 2023 год объем добровольных взносов увеличился с 23,9 млрд долл. США до 46,8 млрд долл. США, или с 60 до 69,2 процента от общего объема поступлений организаций системы Организации Объединенных Наций. Следует также отметить, что основная часть этого увеличения приходится на неосновные (целевые) добровольные взносы, объем которых увеличился с 19,7 млрд долл. США в 2011 году до 41,0 млрд долл. США в 2023 году, т. е. с 49,6 процента до 60,6 процента общего объема поступлений организаций системы Организации Объединенных Наций.

96. По выражению председателя одного из комитетов экспертов по бюджету или финансам, увеличение объема добровольного финансирования — это «палка о двух концах». С одной стороны, оно означает увеличение вовлеченности стран-доноров в осуществление соответствующих программ и может рассматриваться как признак заинтересованности в определенных мандатах. С другой стороны, оно может способствовать фрагментации целей и задач организации из-за целевого назначения взносов и известного отсутствия гибкости из-за того, что это финансирование выделяется на определенных условиях.

4. Привлечение средств и виды бюджетов, финансируемых по линии добровольных взносов

97. Инспекторы разделяют мнение одного из внешних ревизоров о том, что бюджетирование в организациях, финансируемых по линии добровольных взносов, по меньшей мере в некоторой степени ориентировано на привлечение средств.

98. Бюджеты можно в целом разделить на основанные на потребностях, основанные на прогнозируемых поступлениях или смешанные.

- Примером бюджета, основанного на потребностях или, по мнению организации, ориентированного на потребности, при дефиците финансирования в размере приблизительно 40 процентов является бюджет УВКБ.
- Из прогнозируемых поступлений исходят, в частности, ВПС, ПРООН, УНП ООН, ЦМТ, ЮНИДО, ЮНИСЕФ, ЮНФПА и ЮНЭЙДС.
- В чем-то сходный подход к прогнозированию расходов применяется к бюджетам структур Организации Объединенных Наций (за исключением УВКБ), ВМО, ФАО и ЮНЕСКО.
- Бюджет ВОЗ основан на учете потребностей государств-членов и результатов, которые должны быть достигнуты.
- Несколько организаций, включая БАПОР, ВОИС, ВПП, МАГАТЭ, МОТ, Структура «ООН-женщины» и ЮНЕП, используют сочетание (или гибрид) различных подходов. В случае ВПП, например, выполняется оценка потребностей, основанная на ожидаемых потребностях на страновом уровне, а с учетом прогнозируемого объема финансирования готовится другой, реалистичный бюджет (обычно в меньшем объеме, чем необходимо для удовлетворения потребностей в соответствии с оценкой).

5. Рекомендации Консультативного комитета по административным и бюджетным вопросам в отношении бюджета по программам Организации Объединенных Наций

99. Инспекторы напоминают о рекомендациях Консультативного комитета по административным и бюджетным вопросам в отношении бюджетирования внебюджетных ресурсов в рамках бюджета по программам Организации Объединенных Наций. В своем первом докладе о предлагаемом бюджете по программам на 2020 год Консультативный комитет сослался, в частности, на пункты 39–41 резолюции [64/243](#) Генеральной Ассамблеи, в которых Ассамблея подчеркнула, что управление всеми должностями, которые финансируются из внебюджетных источников, должно осуществляться с той же тщательностью, что и управление должностями, финансируемыми из регулярного бюджета, что такие ресурсы должны использоваться в соответствии с правилами, целями и направлениями деятельности Организации и что предлагаемый бюджет должен включать четкую и конкретную информацию о внебюджетных ресурсах для разграничения добровольных и начисленных взносов и о расходах на вспомогательное обслуживание по программам⁶¹.

D. Налогообложение персонала (таблица 5)

100. Налогообложение персонала — это вычет из валового оклада сотрудника суммы, заменяющей подоходный налог.

101. Несколько организаций представляют свои бюджеты в чистом выражении (т. е. без учета отчислений по линии налогообложения персонала)⁶².

102. Существуют различные механизмы взаимодействия с государствами-членами, облагающими налогом вознаграждение своих граждан в Организации Объединенных Наций, включая начисление взносов на валовой основе для Соединенных Штатов Америки и использование фондов уравнивания налогообложения.

103. Инспекторы пришли к выводу, что система продолжает работать эффективно во всех случаях, обеспечивая равное вознаграждение сотрудников независимо от гражданства и справедливые механизмы финансирования для всех государств-членов, что позволяет избежать перекрестного субсидирования.

104. Следует также отметить, что возмещение налогообложения не касается организаций, в которых Соединенные Штаты не являются государством-членом, и организаций, в штате которых не имеется сотрудников — граждан США⁶³.

⁶¹ [A/74/7](#), п. 111.

⁶² В том числе ВМО, ВОИС, ВПС, ИКАО, ИМО, МАГАТЭ, МОТ, УВКБ, ЮНЕСКО, ЮНИДО, ЮНИСЕФ, ЮНФПА и ЮНЭЙДС.

⁶³ Таких как ЮНИДО и ООН-Туризм (в настоящее время).

Е. Фонды оборотных средств, резервные счета и фонды (таблицы 6 и 7)

1. Финансовое положение организаций

105. Инспекторы напоминают о выводах Комиссии ревизоров о том, что общее финансовое положение проверяемых в рамках ревизии структур⁶⁴ в целом является удовлетворительным и что в целом структуры демонстрируют неплохие финансовые показатели⁶⁵.

106. Инспекторы отмечают, что, как показывают финансовые ведомости, в организациях, полностью (или преимущественно) финансируемых по линии добровольных взносов (а именно ВПП, ООН-Хабитат, ПРООН, УНП ООН, ЮНЕП, ЮНИСЕФ и ЮНФПА), общая сумма активов в четыре-шесть раз превышает общую сумму обязательств, а в Структуре «ООН-женщины» общая сумма активов превышает ее в десять раз. Другие коэффициенты в ВПП, ИМО и Структуре «ООН-женщины» также выражаются двузначными числами⁶⁶.

107. У большинства других организаций соотношение между активами и обязательствами является более разумным.

108. Следует отметить, что в некоторых организациях, таких как БАПОР и Организация Объединенных Наций, в течение года периодически возникают трудности с ликвидностью (которые выражаются, в частности, величиной месячных коэффициентов денежной наличности и быстрой ликвидности ниже 1).

109. Инспекторы предлагают директивным и руководящим органам найти устойчивые решения для организаций, периодически испытывающих трудности с ликвидностью в течение какого-либо года.

2. Операционные резервы

110. Увеличение объема финансирования системы Организации Объединенных Наций также сопровождалось увеличением фондов оборотных средств организаций, финансируемых по линии начисленных взносов, и увеличением числа резервных счетов и фондов в ряде структур. В то же время в ВПС и МСЭ по-прежнему не имелось фондов оборотных средств, что можно хотя бы частично объяснить высоким уровнем собираемости начисленных взносов из-за начисления процентов за несвоевременную уплату взносов. Отсутствие ресурсов в фондах оборотных средств в фондах и программах, финансируемых по линии добровольных взносов, и/или относительно низкий объем ресурсов в Фонде оборотных средств УВКБ следует принимать во внимание в сочетании со значительным объемом других операционных резервов и/или передач бюджетного профицита и излишков денежных средств (что находит себе отражение в коэффициентах МСУГС и в таблице 8, касающейся профицита).

111. Инспекторы ссылаются на ряд резолюций Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций (включая резолюции [75/242](#), [74/249](#) и [73/268](#)), в которых Ассамблея одобрила рекомендации Консультативного комитета по административным и бюджетным вопросам о разработке — в рамках КСР — разумных минимальных и максимальных контрольных показателей объема

⁶⁴ К участвующим организациям ОИГ, которые проверяет Комиссия ревизоров, относятся Организация Объединенных Наций, БАПОР, ЦМТ, ООН-Хабитат, ПРООН, Структура «ООН-женщины», УВКБ, УНП ООН, ЮНЕП, ЮНИСЕФ, ЮНОПС и ЮНФПА.

⁶⁵ [A/78/578](#), п. 11, и [A/79/243](#), п. 11.

⁶⁶ О причинах, по которым это имеет место в ИМО, см. ИМО, Financial report and audited financial statements for the year ended 31 December 2022, paras. 72–89.

операционных резервов для применения организациями системы Организации Объединенных Наций⁶⁷.

112. Инспекторы получили от Организации Объединенных Наций и КСР (Комитета высокого уровня по вопросам управления и Сети по финансовым и бюджетным вопросам) информацию о том, что на своем тридцать седьмом заседании, состоявшемся в ноябре 2021 года, Сеть по финансовым и бюджетным вопросам одобрила выводы и рекомендации, содержащиеся в докладе ее Рабочей группы по операционным резервам⁶⁸.

113. Инспекторы отмечают, что, хотя в докладе Рабочей группы по операционным резервам не содержится конкретных контрольных показателей объема операционных резервов, ряд приведенных в нем ключевых соображений заслуживает внимания, в частности те соображения, которые касаются необходимости подготовки специального нормативного документа по резервам и регулярного пересмотра всех созданных резервов.

114. Инспекторы считают, что документы, согласованные в рамках Сети по финансовым и бюджетным вопросам, в частности те, в которых содержатся выводы и рекомендации относительно роли руководящих органов по соответствующим вопросам, должны регулярно доводиться до сведения этих органов⁶⁹.

Г. Профицит (таблица 8)

115. Обращение с излишками денежных средств, которые образуются в связи с профицитом бюджета, различается в организациях, финансируемых из разных источников.

116. Незрасходованные остатки средств в фондах, программах и некоторых других организациях⁷⁰, финансируемых по линии добровольных взносов (а также незрасходованные остатки добровольных взносов в других организациях), обычно переносятся на следующий период, а использование целевых взносов согласовывается с соответствующим донором.

117. В большинстве организаций, которые были учреждены на основе финансирования по линии начисленных взносов, излишки возвращаются государствам-членам в соответствии с политикой. Эта практика по-прежнему применяется в отношении бюджета по программам Организации Объединенных Наций и бюджетов операций Организации Объединенных Наций по поддержанию мира, МОТ, ООН-Туризм и ФАО.

118. Тем не менее ряд учреждений, таких как МАГАТЭ (с 2009 года) и ЮНЕСКО (с 2023 года), больше не возвращают излишки государствам-членам, а зачисляют их на свои счета или в свои фонды капитальных вложений. Со своей стороны ВОЗ использует незрасходованные начисленные взносы для финансирования следующего утвержденного бюджета. ИКАО и ИМО начали применять положения, которые действуют в некоторых других небольших специализированных учреждениях (таких как МСЭ) и которыми предусматривается, что

⁶⁷ См., например, [A/76/554](#), п. 25.

⁶⁸ СЕВ/2021/HLCM/FB/6, para.32, и the report of the Working Group on Operational Reserves (2 November 2021).

⁶⁹ См., например, report of the Working Group on Operational Reserves (2 November 2021), subsection D.4.

⁷⁰ ВПП, ПРООН, Структура «ООН-женщины», УВКБ, УНП ООН, ЮНЕП, ЮНФПА и ЮНЭЙДС.

излишки остаются у организации, а специальные решения об их использовании принимают соответствующие руководящие органы.

119. Полностью признавая право отдельных директивных или руководящих органов принимать решения в наилучших интересах своей организации, инспекторы хотели бы вновь подтвердить ценность сохранения традиционной политики в отношении обращения с излишками как начисленных, так и добровольных взносов, о которой говорится в пунктах 116 и 117 выше.

120. Что касается самофинансируемых организаций, то инспекторы отмечают усилия, о которых сообщает ЮНОПС, по обеспечению справедливой оплаты своих услуг и по достижению баланса между чистыми нулевыми поступлениями от операций и сохранением достаточного объема ликвидных резервов для обеспечения непрерывности деятельности.

Г. Разные поступления (таблица 9)

121. Разные поступления, определяемые как поступления, отличные от регулярных поступлений⁷¹, во многих организациях обычно зачисляются в общий фонд или эквивалентные фонды и резервы или заносятся в бухгалтерские книги и учитываются при расчете профицита и дефицита⁷².

122. Увеличение числа различных специальных счетов и фондов в некоторых организациях также сопровождалось изменениями в использовании разных поступлений. Например, в 2023 году ЮНЕСКО решила перейти на новую практику, согласно которой после соответствующего подтверждения руководящими органами поступления перечислялись на Специальный счет капитальных и стратегических инвестиций. МОТ начала зачислять доходы от аренды помещений в Фонд зданий и помещений, а доходы от продажи публикаций — в Возобновляемый фонд для публикаций. В некоторых организациях, например в ЦМТ и в ФАТ, поступления от продажи информационных продуктов не относятся к разным поступлениям.

Н. Внешние займы (таблица 10)

123. Судя по ответам участвующих организаций на анкету ОИГ, почти половина из них имеет право брать внешние займы, включая займы на строительство зданий⁷³. Однако практически в каждой из них это должно быть одобрено соответствующими руководящими органами.

124. Следует отметить, что содействие со стороны принимающих стран в строительстве и ремонте зданий, включая беспроцентные долгосрочные займы или долгосрочные займы под низкий процент (традиционно предоставляемые, например, Швейцарской Конфедерацией), представляет собой своего рода добровольный взнос соответствующего государства-члена.

125. Инспекторы разделяют мнение, высказанное в обзоре 1989 года, о том, что хотя внешние займы могут предусматриваться, они являются крайней мерой⁷⁴.

⁷¹ JIU/REP/89/9 (Vol. I), para. 76, и часть II настоящего доклада, таблица 9.

⁷² Например, в Организации Объединенных Наций (бюджет по программам), ВМО, ВОЗ, ИКАО, ИМО, ООН-Туризм, ЮНИДО, ЮНИСЕФ, ЮНОПС, ЮНФПА и ЮНЭЙДС.

⁷³ Включая Организацию Объединенных Наций (бюджет по программам), ВМО, ВОЗ, ВОИС, ВПП, ИКАО, МАГАТЭ, МСЭ, ПРООН, Структуру «ООН-женщины», ФАО, ЮНЕСКО и ЮНЭЙДС.

⁷⁴ JIU/REP/89/9 (Vol. I), para. 80.

126. Хотя в большинстве организаций внутренние займы запрещены, в ряде других организаций они практикуются⁷⁵.

127. Инспекторы напоминают о содержащейся в докладе 1989 года рекомендации о том, что причитающиеся проценты и сборы, связанные с займами, должны уплачивать те государства-члены, которые не выплачивают свои начисленные взносы полностью и в срок⁷⁶. В свое время эта рекомендация была встречена Административным комитетом по координации скептически, поскольку предложения, касающиеся выплаты правительствами процентов по невыплаченным взносам, до сих пор не были приняты большинством руководящих органов⁷⁷. Однако это предложение следует рассматривать в свете положительного воздействия взимания процентов за просрочку выплаты, как это делается в ВПС и МСЭ (а также в некоторых организациях, не входящих в систему Организации Объединенных Наций, таких как Совет Европы), и рекомендации Консультативного комитета по административным и бюджетным вопросам, касающейся возможного начисления процентов на денежные средства, предоставленные в рамках внутреннего займа⁷⁸.

128. Инспекторы считают, что начисление процентов за несвоевременную уплату обязательных взносов является одним из приемлемых вариантов обеспечения рационального финансирования бюджетов международных организаций. С другой стороны, они полностью признают и уважают тот факт, что это политическое решение, которое должны принимать соответствующие руководящие органы.

⁷⁵ В Организации Объединенных Наций (бюджет по программам и бюджеты операций по поддержанию мира), БАПОР, ВОИС, ВПП, МАГАТЭ, МОТ, ООН-Туризм, Структуре «ООН-женщины», УНП ООН, ЮНЕП и ЮНЕСКО.

⁷⁶ JIU/REP/89/9 (Vol. I), recommendation 7.

⁷⁷ A/45/130/Add.1, para. 17.

⁷⁸ A/66/713, п. 12.

V. Увеличение (уменьшение) бюджета (таблицы 11–14)

A. Применяемые политика, подходы и методы (таблица 14)

129. Как говорится в докладе 1989 года, имеется два основных способа определения базового размера бюджета на предстоящий период: а) бюджетирование с нуля, в рамках которого бюджет на предстоящий бюджетный период строится с самого начала; и б) бюджетирование с ненулевого уровня, в рамках которого предлагаемый бюджет на следующий бюджетный период определяется путем добавления сумм к текущему размеру бюджета или вычитания их из него⁷⁹. В докладе 1989 года также отмечалось, что в системе Организации Объединенных Наций не имеется примеров ни чистого, ни строгого бюджетирования с нуля или с ненулевого уровня⁸⁰. Для практических целей в настоящем докладе эти термины будут использоваться для описания подходов в целом.

130. Инспекторы отмечают разнообразие методов, фактически используемых в рамках бюджетирования во многих организациях, включая бюджетирование с нуля, бюджетирование с ненулевого уровня, а также сочетание обоих методов.

131. В рамках **бюджетирования с нуля**, которое используется в МАГАТЭ, МОТ, УВКБ и других организациях, предполагается составление бюджета с нуля на каждый новый период и обоснование всех расходов заново.

132. **Бюджетирование с ненулевого уровня**, которое используется в Организации Объединенных Наций, ИКАО, ФАО и других организациях, более распространено среди организаций с более высокими расходами на персонал и повторяющимися видами деятельности. Этот метод предполагает корректировку бюджета за предыдущий период с учетом изменений на новый период, в том числе с учетом инфляции и известного увеличения расходов.

133. Также широко распространен **гибридный подход**, в рамках которого сочетаются бюджетирование с нуля и бюджетирование с ненулевого уровня. Так, в операциях Организации Объединенных Наций по поддержанию мира в отношении расходов на военнослужащих и полицейских и операционных расходов применяется бюджетирование с нуля, а в отношении расходов на гражданский персонал — бюджетирование с ненулевого уровня. В ВМО же бюджетирование с нуля используется в отношении расходов на деятельность по программам, а бюджетирование с ненулевого уровня — в отношении административных расходов.

134. Организации, которые обеспечивают **полное бюджетирование** (т. е. бюджетирование, которое охватывает все ожидаемые расходы), прогнозируют инфляцию на основе последних имеющихся цен и ставок по контрактам, индексов потребительских цен и данных авторитетных органов, таких как Комиссия по международной гражданской службе (КМГС)⁸¹. В отличие от них, некоторые организации, финансируемые по линии добровольных взносов, такие как УВКБ и ЮНИСЕФ, применяют более ограниченный подход к прогнозированию инфляции: ЮНИСЕФ применяет прогнозы инфляции только к окладам, а УВКБ не прогнозирует инфляцию вообще. Увеличение расходов, возникающее в ходе исполнения бюджетов фондов и программ, финансируемых по линии добровольных взносов, как правило, покрывается в рамках имеющегося бюджета; такая практика также применяется в ЮНЭЙДС. Другие учреждения, такие как МСЭ,

⁷⁹ JIU/REP/89/9 (Vol. I), para. 82.

⁸⁰ Ibid.

⁸¹ См. раздел E главы II.

с 2016 года сохраняют размер единицы взноса на прежнем уровне, несмотря на значительное увеличение индекса потребительских цен в Женеве, что представляет собой реализацию аналогичной стратегии покрытия инфляции за счет имеющихся средств, а не за счет корректировки взносов. Что касается резервов, то среди организаций наблюдается тенденция избегать создания специальных резервов на случай инфляции; вместо этого организации предпочитают корректировать бюджет в режиме реального времени.

135. **Обязательное увеличение или уменьшение расходов.** Инспекторы отмечают, что независимо от подхода, используемого для составления бюджета соответствующих расходов, организации, участвующие в общей системе окладов и надбавок Организации Объединенных Наций, производят их обязательную корректировку в соответствии с решениями Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций, принятыми по рекомендациям КМГС, и в соответствии с решениями Комиссии.

136. Самая всеобъемлющая система пересчета применяется в отношении бюджета по программам Организации Объединенных Наций (см. п. 45 выше).

137. В организациях системы Организации Объединенных Наций не имеется установленной **политики определения размеров бюджета**. Соответствующие понятия, такие как нулевой номинальный рост или нулевой реальный рост, обычно отражаются в специальных решениях руководящих органов по отдельным представляемым бюджетам и в основном применяются к начисленным взносам. Кроме того, старшее руководство некоторых организаций использует при подготовке бюджета несколько вариантов. Например, ИКАО всегда представляет три варианта на основе указаний своего руководящего органа, а ПРООН просит рабочие подразделения или бюро представить два варианта: один — исходя из определенного максимального процентного увеличения размера предыдущего бюджета, и другой — исходя из возможности его сокращения.

138. Как и в обзоре ОИГ 1989 года, в этом разделе не рассматриваются политика, подходы и методы, о которых уже говорится в разделе С главы II настоящего доклада.

В. Расходы, связанные и не связанные с персоналом (таблицы 11 и 12)

1. Стандартная классификация статей расходов КСР

139. Инспекторы напоминают, что в обзоре 1989 года использовалась стандартная классификация статей расходов Административного комитета по координации, приведенная в приложении VII к “Handbook of the Consultative Committee on Administrative Questions” («Справочнику Консультативного комитета по административным вопросам»). В эту классификацию входили восемь категорий расходов — две категории расходов, связанных с персоналом, и шесть категорий расходов, не связанных с персоналом, — которые охватывали 51 статью расходов.

140. Однако инспекторы были проинформированы о том, что этот справочник больше не обновляется КСР и не используется участвующими организациями.

141. В 2010 году Сеть по финансовым и бюджетным вопросам КСР учредила Рабочую группу по финансовой отчетности, главной целью которой была унификация межучрежденческой финансовой отчетности, включая пересмотр категорий расходов. Все члены Рабочей группы пришли к общему мнению, что

единый стандарт для категорий расходов был бы полезен, что привело к разработке пересмотренных унифицированных категорий расходов для межучрежденческой отчетности, которые были утверждены Сетью по финансовым и бюджетным вопросам в 2010 году⁸². Пересмотренная классификация состоит из восьми категорий, однако в ней не содержится перечень статей расходов (см. приложение II к ней).

142. В ходе бесед представители старшего руководства участвующих организаций в целом продемонстрировали низкую степень осведомленности о пересмотренных унифицированных категориях расходов.

143. Однако многие лица, с которыми состоялись беседы, выразили заинтересованность в обновлении стандартной классификации статей расходов для использования в рамках бюджетирования, в том числе в качестве справочного документа и/или в финансовой отчетности. Инспекторы полностью согласны с тем, что такое обновление было бы полезным.

144. Инспекторы также считают, что с учетом разнообразия мнений представителей старшего руководства для принятия решения по этому вопросу может потребоваться решение директивных и руководящих органов участвующих организаций.

145. Нижеследующая рекомендация, как ожидается, укрепит общесистемную согласованность и унификацию.

Рекомендация 2

Директивным и руководящим органам участвующих организаций ОИГ следует обратиться к административным руководителям соответствующих организаций в их качестве членов КСР с просьбой обеспечить обновление к концу 2027 года Стандартной классификации статей расходов и сделать ее общедоступной, в частности, для использования в качестве справочного документа в рамках бюджетирования.

2. Расходы, связанные с персоналом

146. Значительная часть бюджетов организаций системы Организации Объединенных Наций направляется на покрытие расходов, связанных с персоналом, причем эта доля особенно высока в организациях, которые опираются на знания, занимаются установлением стандартов и/или разрешением споров, по сравнению с организациями, которые в большей степени занимаются оказанием гуманитарной или экономической помощи путем предоставления товаров и услуг или даже денежных средств.

147. Расчет объема расходов, связанных с персоналом, для бюджетных целей выполняется с учетом на двух основных элементов: прогнозируемой численности персонала, с одной стороны, и удельных расходов, с другой.

148. Удельные расходы определяются на основе стандартных и/или фактических расходов, которые в основном включают обязательные выплаты в рамках общей системы окладов и надбавок Организации Объединенных Наций для классов должностей и мест службы, устанавливаемые, как упоминалось выше,

⁸² См. СЕВ/2010/HLCM/FB/18.

решениями КМГС или Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций, принятыми по рекомендациям Комиссии.

149. Что касается управления трудовыми ресурсами, то приблизительно в пятой части организаций объем расходов, связанных с персоналом, рассчитывается с учетом числа человеко-месяцев и/или эквивалентов полной занятости, то есть сочетания человеко-месяцев и процента занятости⁸³. Остальные четыре пятых организаций в качестве основной единицы измерения трудовых ресурсов в основном используют количество должностей.

150. Половина организаций⁸⁴ определяет объем своих стандартных расходов с учетом показателя доли вакантных должностей, а ряд других организаций использует в своих бюджетах коэффициент задержки, с тем чтобы учесть текучесть кадров и ожидаемые задержки с набором персонала⁸⁵. Некоторые относительно небольшие организации, базирующиеся в местах расположения штаб-квартир и имеющие низкую долю вакантных должностей, такие как ВМО и ВПС, не вносят корректировки в свои бюджеты. В бюджете по вспомогательному и административному обслуживанию по программам ВПП не предусматриваются ни показатель доли вакантных должностей, ни стандартный коэффициент задержки. ВОЗ использует усредненные данные о расходах, связанных с должностями, в течение периода времени, который считается необходимым для достижения результатов. Некоторые другие специализированные учреждения, такие как МОТ и ФАО, применяют номинальную корректировку в размере 1,2–1,3 процента расходов, связанных с персоналом, в качестве коэффициента задержки.

151. Показатель доли вакантных должностей зачастую учитывается в бюджете на основе фактического показателя, причем иногда его величина бывает несколько ниже фактической, но чаще — несколько выше ее.

152. Инспекторы понимают осторожный подход к бюджетированию расходов, связанных с персоналом, и не разделяют концепцию «управления вакантными должностями». По их мнению, проблема возникает тогда, когда фактический размер резервов, которые образуются из-за наличия вакантных должностей, как представляется, несколько превышает норму.

3. Расходы, не связанные с персоналом

153. В таблице 12 приводится информация о различных подходах, используемых организациями системы Организации Объединенных Наций для бюджетирования расходов, не связанных с персоналом, и управления ими, включая порядок распределения этих расходов между программами. В отношении расходов, не связанных с персоналом, организации придерживаются различных методов бюджетирования. Некоторые организации⁸⁶ относят расходы, не связанные с персоналом, прямо к конкретным программам или подразделениям, обеспечивая тем самым тесную связь расходов с деятельностью и мероприятиями, которые влекут их за собой. Другие организации обеспечивают

⁸³ ВОЗ, ВПС, ИКАО, МОТ, МСЭ и ФАО.

⁸⁴ Организация Объединенных Наций (бюджет по программам и бюджеты операций по поддержанию мира), ВОИС, ИКАО, МАГАТЭ, ООН-Хабитат, Структура «ООН-женщины», УНП ООН, ЮНЕП, ЮНИДО, ЮНИСЕФ, ЮНОПС, ЮНФПА и ЮНЭЙДС.

⁸⁵ МОТ, ООН-Туризм, ФАО и ЮНЕСКО.

⁸⁶ Организация Объединенных Наций, БАПОР, ООН-Хабитат, УНП ООН, ФАО, ЦМТ, ЮНЕП, ЮНЕСКО и ЮНИДО.

централизованное управление административными расходами и зачастую объединяют непрямые расходы для повышения эффективности⁸⁷.

154. В связи с этим инспекторы отмечают разнообразие стандартных ставок удельных расходов на вводимые ресурсы и мероприятия, которые используются отдельными организациями при бюджетировании, за очевидным исключением расходов, связанных с персоналом общей системы. Они также отмечают подробную информацию, которая содержится, в частности, в Руководстве по стандартным расценкам и коэффициентам, которое выпускается Департаментом оперативной поддержки Секретариата Организации Объединенных Наций, а также в универсальном прейскуранте и местном прейскуранте ПРООН.

4. Предоставление достаточной информации руководящим органам

155. Многие организации системы Организации Объединенных Наций представляют своим руководящим органам подробные данные об укомплектовании штатов, включая штатные расписания и показатели доли вакантных должностей, а также о распределении бюджета по категориям и статьям расходов.

156. Наиболее подробная бюджетная информация приводится в регулярном бюджете Организации Объединенных Наций и бюджетах операций по поддержанию мира, которые в значительной степени формируются по линии начисленных взносов и подвергаются тщательному экспертному и межправительственному контролю.

157. Применяя строгое бюджетирование по результатам, некоторые организации предоставляют достаточно полную бюджетную информацию. Например, в предлагаемых программе работы и бюджете ВОИС приводится информация о ресурсах в разбивке по категориям расходов, результатам и секторам. В нем также содержится подробная информация о должностях в разбивке по секторам и о показателях доли вакантных должностей⁸⁸. ЮНИДО также представляет сводную бюджетную смету по результатам, а также информацию о предлагаемых расходах и поступлениях по основным статьям расходов, предлагаемых годовых расходах и поступлениях по основным статьям расходов, данные о должностях, учрежденных в рамках регулярного и операционного бюджетов, и о показателях доли вакантных должностей⁸⁹. ЮНЕСКО представляет краткую информацию о своем комплексном бюджете в разбивке по результатам, мероприятиям и характеру расходов. В нем также представлены краткие сведения об имеющихся должностях, схемы организационной структуры и информация о коэффициентах задержки и показателях доли вакантных должностей⁹⁰.

158. С другой стороны, многие организации стремятся предоставлять руководящим органам лишь обобщенные классификации расходов и резюме бюджетной и кадровой информации; это объясняется тем, что таким образом основное внимание уделяется управлению по результатам и операционной гибкости. В то же время следует отметить, что некоторые подробности предоставляются по просьбе или по другим пунктам повестки дня, а не в рамках стандартного рассмотрения бюджета.

⁸⁷ ВМО, ВОИС, МАГАТЭ, МОТ, ЮНИСЕФ и ЮНФПА.

⁸⁸ См. ВОИС, Предлагаемая программа работы и бюджет на 2024–2025 годы (A/64/11).

⁸⁹ См. ЮНИДО, Программа и бюджеты на 2024–2025 годы (IDB.51/6-PBC.39/6*).

⁹⁰ ЮНЕСКО, 2022–2025 гг. Утвержденные программа и бюджет: первый двухлетний период 2022–2023 гг. (41 C/5).

159. ВОЗ предоставляет своим руководящим органам наименьший объем вышеупомянутой информации⁹¹ для рассмотрения предлагаемого программного бюджета⁹².

160. Инспекторы выражают обеспокоенность по поводу транспарентности и обоснованности бюджетов некоторых участвующих организаций ОИГ, которые не представляют информацию распределении бюджетных расходов по категориям и статьям расходов и/или данных о показателях доли вакантных должностей и штатные расписания⁹³. Хотя они признают, что в некоторых случаях такая практика согласована с руководящими органами, отсутствие полной бюджетной информации вызывает вопросы, связанные с подотчетностью и надзором, и ограничивает возможности оценить эффективность расходования и экономию средств, предусмотренные в представляемом бюджете.

161. Инспекторы также считают, что следует придерживаться сбалансированного подхода к унификации и многообразию. По их мнению, такой подход может охватывать необходимость удовлетворения потребностей директивных и руководящих органов в предоставлении информации, необходимой для принятия решений (например, благодаря тому, что она помогает оценить причинно-следственную связь между бюджетными ассигнованиями и запланированными результатами и сделать выводы о том, насколько экономичными являются предлагаемые бюджеты), а также обеспечить четкое объяснение бюджетных методологий, используемых в рамках всей системы, и по меньшей мере определенную сопоставимость между организациями.

162. Инспекторы хотели бы напомнить о рекомендациях, вынесенных ранее, в частности, ОИГ и Консультативным комитетом по административным и бюджетным вопросам.

163. По итогам своего обзора управления и административного обслуживания в ФАО ОИГ вынесла, в частности, следующие рекомендации⁹⁴.

- Совету следует просить Генерального директора представить в проекте Программы работы и бюджета на 2026–2027 годы информацию о распределении бюджета по категориям и статьям расходов (по меньшей мере в виде одной таблицы) и штатное расписание с указанием распределения должностей по классам, вплоть до самого малого организационного подразделения (рекомендация 4).
- Совету следует просить Генерального директора при представлении проекта Программы работы и бюджета на 2026–2027 годы включать в бюджетные таблицы, а также в содержащиеся в приложениях таблицы ключевых показателей для оценки работы (а именно, в приложение I, в котором приводятся обновленные таблицы показателей по результатам) дополнительный столбец, в котором указываются фактические показатели за предыдущий двухлетний период или год, по которому имеется такая информация (рекомендация 5).

⁹¹ По сравнению с другими рассматриваемыми организациями, включая организации, которые на 100 процентов финансируются по линии добровольных взносов.

⁹² Справедливости ради следует признать, что постфактум секретариат ВОЗ представляет большой объем информации о фактических расходах и сравнении с утвержденными бюджетами по многочисленным каналам, включая веб-портал, цифровую платформу, неофициальные заседания для государств-членов и другие средства связи с ними.

⁹³ Например, ВОЗ, МАГАТЭ, МОТ и ФАО.

⁹⁴ [JIU/REP/2023/5](#).

- Генеральному директору в контексте представления проекта Программы работы и бюджета на 2026–2027 годы следует на экспериментальной основе предложить вариант полного или частичного бюджетирования показателя доли вакантных должностей с учетом, насколько это возможно, ее фактических показателей (рекомендация 6).

164. Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам вынес аналогичные рекомендации в адрес фондов и программ, финансируемых по линии добровольных взносов, включая ЮНИСЕФ⁹⁵, ПРООН⁹⁶ и Структуру «ООН-женщины»⁹⁷.

165. Что касается бюджета по программам Организации Объединенных Наций, то инспекторы напоминают, что Консультативный комитет отметил, что, хотя он выступает за использование метода бюджетирования по результатам⁹⁸, он считает, что таблицы бюджетных показателей, ориентированных на результаты, должны по-прежнему отражать конкретные показатели для оценки работы, что в бюджетном документе необходимо сохранить подробные перечни мероприятий с разбивкой по программам, что предлагаемые потребности в ресурсах необходимо и впредь дезагрегировать на уровне каждой подпрограммы⁹⁹.

166. Инспекторы хотели бы также напомнить о замечании, сделанном ОИГ в ходе предыдущего обзора бюджетирования по результатам в организациях системы Организации Объединенных Наций, о том, что для успеха бюджетных реформ, включая переход на бюджетирование по результатам, требуется атмосфера доверия и взаимопонимания между государствами-членами и Секретариатом, а также консенсус между государствами-членами¹⁰⁰.

⁹⁵ См. меморандум № 2293 (2024) (не является общедоступным), адресованный ЮНИСЕФ: «Консультативный комитет повторяет свою просьбу о том, чтобы ЮНИСЕФ представлял всеобъемлющую информацию о расходах и штатном расписании в качестве дополнительной информации, с тем чтобы облегчить рассмотрение им в будущем общеорганизационного компонента сводного бюджета. Комитет считает, что дополнительная информация должна включать сравнение расходов с запланированной сметой и анализ разницы» (п. 9).

⁹⁶ См. меморандум № 2295 (2024) (не является общедоступным), адресованный ПРООН: «[Консультативный] комитет считает, что информация о регулярных и прочих ресурсах также необходима для того, чтобы иметь полное представление обо всех ресурсах, о которых говорится о общеорганизационном компоненте сводного бюджета, и должна включать сопоставление расходов с расходами, запланированными в смете, анализ разницы и информацию о прогнозируемом увеличении объема стратегических инвестиций. В этой связи Комитет повторяет свои предыдущие просьбы обеспечить, чтобы и текст, и таблицы, связанные с этими предложениями, были расширены, с тем чтобы в них была в подробностях представлена следующая информация: а) разбивка расходов; б) анализ разницы между фактическими расходами и расходами, запланированными в смете, с указанием процентных показателей; в) подробные планы по укомплектованию штатов и штатные расписания; и d) пояснительная информация по основным статьям расходов» (п. 12).

⁹⁷ См. меморандум 2171 (2021) (не является общедоступным), адресованный Структуре «ООН-женщины»: «для обеспечения возможности проведения всестороннего анализа [Консультативный] Комитет считает, что в сводном бюджете Структуры «ООН-женщины» следует представлять информацию о динамике расходов (фактических и прогнозируемых) в разбивке по статьям или категориям расходов в сопоставлении с расходами, запланированными в смете, и с обоснованием прогнозируемых потребностей в ресурсах. Комитет надеется, что такая информация будет представлена в будущих предлагаемых сводных бюджетах» (п. 10).

⁹⁸ [A/55/543](#), п. 25.

⁹⁹ [A/72/7/Add.24](#), п. 54.

¹⁰⁰ [JIU/REP/99/3](#), para. 66.

167. Ожидается, что выполнение нижеследующей рекомендации приведет к повышению транспарентности и подотчетности в контексте рассмотрения и утверждения бюджета и усилят ответственность государств-членов (и социальных партнеров в МОТ) за этот процесс.

Рекомендация 3

Директивным и руководящим органам участвующих организаций ОИГ следует обратиться к административным руководителям соответствующих организаций с просьбой воздержаться от уменьшения степени подробности информации, которая в настоящее время представляется в контексте рассмотрения их бюджетов, начиная со следующего бюджетного цикла, с тем чтобы обеспечить процесс реального принятия решений.

Рекомендация 4

Директивным и руководящим органам участвующих организаций ОИГ, которые в последние годы удалили из своих бюджетных документов соответствующую информацию о финансировании достижения конкретных результатов или осуществления конкретных мероприятий, распределении бюджетов по категориям и статьям расходов, показателях доли вакантных должностей и штатных расписаниях, следует рассмотреть возможность вернуться к представлению этой информации в следующем бюджетном цикле, чтобы обеспечить процесс реального принятия решений.

С. Административные и вспомогательные расходы (таблица 13)

168. Данные, приведенные в таблице 13 части II настоящего доклада, свидетельствуют о различиях в представлении административных расходов, расходов на общее обслуживание и вспомогательных расходов в организациях системы Организации Объединенных Наций, причем эти различия обусловлены главным образом уровнем централизации, предусмотренным в порядке работы соответствующих структур. Большинство организаций производят эти расходы на централизованной основе, объединяя их в рамках конкретных департаментов или центров расходов, в целях обеспечения единообразия в рамках надзора и эффективности управления. Другие организации, наоборот, распределяют эти расходы по различным разделам или главам их бюджета в соответствии с потребностями и стратегическими целями деятельности по программам, с тем чтобы обеспечить гибкость и адресное выделение ресурсов.

169. Кроме того, организации различаются по методам и ставкам возмещения расходов, что обусловлено различиями в порядке их работы и финансовых стратегиях. Так, ЮНЭЙДС включает в общий бюджет донора расходы на вспомогательное обслуживание в размере 8 процентов, а также в соответствующих случаях еще 1 процент в качестве координационного сбора Организации Объединенных Наций. А ВВП взимает сбор за управление по ставке расходов на непрямоe вспомогательное обслуживание в размере 6,5 процента.

170. Следует отметить, что в соответствии с решением Исполнительного совета ПРООН/ЮНФПА/ЮНОПС, принятым в сентябре 2020 года, ПРООН, Структура «ООН-женщины», ЮНИСЕФ и ЮНФПА перешли на унифицированный подход к возмещению расходов¹⁰¹. Всеобъемлющий обзор совместной политики возмещения расходов, проведенный в 2024 году, показал, что эта политика в значительной степени способствовала финансовой устойчивости этих организаций и укреплению межучрежденческого сотрудничества¹⁰². В результате по итогам этого обзора была вынесена рекомендация продолжать использовать этот унифицированный подход.

171. Инспекторы были проинформированы о том, что с учетом модели финансирования ЮНОПС привело свою классификацию расходов в соответствии с классификацией, применяемой ее партнерами из Организации Объединенных Наций, но сохранило порядок возмещения расходов, основанный на гибких ставках.

¹⁰¹ См. решение 2020/12 ([DP/2021/2](#)).

¹⁰² См. доклад исполнительных советов ПРООН/ЮНФПА/ЮНОПС, ЮНИСЕФ и Структуры «ООН-женщины» ([DP/FPA-ICEF-UNW/2024/1](#)).

VI. Колебания обменных курсов (таблица 15)

172. Колебания обменных курсов создают значительные проблемы для участвующих организаций ОИГ в области бюджетирования, для решения которых необходимы эффективные стратегия смягчения последствий в целях обеспечения финансовой стабильности и эффективности работы.

173. Как это отмечалось ранее в обзоре 1989 года, инспекторы отмечают, что в целях снижения рисков, связанных с колебаниями обменных курсов, по-прежнему используются различные методы.

174. Например, разные организации системы Организации Объединенных Наций, такие как ВОИС, ВМО, ВПС, ИМО, ООН-Туризм и ЮНИДО, устанавливают в качестве валюты своих бюджетов и начисленных взносов валюту мест расположения своих штаб-квартир, поскольку большая часть их расходов (более 80 процентов) производится в этих местах.

- Поскольку большая часть их расходов производится в швейцарских франках, а валютные риски, с которыми они сталкиваются, минимальны, ВОИС, ВМО и ВПС устанавливают объем начисленных взносов в швейцарских франках.
- Точно так же бюджет ИМО составляется в фунтах стерлингов, причем преобладающая доля расходов этой организации производится в этой валюте, и лишь незначительная их доля — в долларах США. Объем расходов, производимые в других валютах, а не в фунтах стерлингов, рассчитывается по операционному обменному курсу Организации Объединенных Наций, а любая разница покрывается на счет Фонда оборотных средств.
- ЮНИДО использует в качестве счетной единицы евро, при этом приблизительно 85–90 процентов ее расходов производится в евро и лишь 10–15 процентов — в других валютах.
- ООН-Туризм также рассчитывает свой бюджет и начисленные взносы в евро и все бюджетные расходы в евро. Расходы в других валютах, главным образом заработная плата и взносы, выплачиваемые Организации Объединенных Наций в рамках совместного несения расходов в долларах США, предусматриваются в бюджете на основе последнего операционного обменного курса Организации Объединенных Наций. Прибыль или убытки от колебаний обменных курсов относятся на счет разных поступлений по статье «Общий фонд».

175. В пяти организациях системы Организации Объединенных Наций (ВОЗ, ИКАО, МАГАТЭ, ФАО и ЮНЕСКО) важнейшим инструментом для снижения рисков, связанных с колебаниями обменных курсов, является мультивалютная система начисления взносов. Впервые этот подход был применен МАГАТЭ и ЮНЕСКО, которые использовали мультивалютную систему начисления взносов еще в 1989 году. После введения евро эти две организации, а также ФАО осуществляли переход на мультивалютную систему начисления взносов в долларах США и в евро приблизительно с 2000 года по 2003 год. В 2010 году ИКАО перешла на мультивалютную систему начисления взносов в канадских долларах и в долларах США, с тем чтобы принять меры в связи с тем, что значительный объем ее расходов производится в местной валюте. Позднее, в 2013 году, на мультивалютную систему начисления взносов в рамках осуществления своей финансовой стратегии перешла ВОЗ.

176. Поскольку предсказать колебания обменных курсов невозможно, одним из инструментов, традиционно используемых многими организациями, является фиксация обменного курса, предусмотренного в бюджете, на основе фактических данных на время утверждения резолюции по бюджету.

177. Хеджирование на случай колебаний обменных курсов используется несколькими организациями системы Организации Объединенных Наций, включая ВОЗ, ВПП и ЮНИСЕФ. Поскольку 25 процентов расходов ЮНИСЕФ осуществляется в долларах США, а остальная часть — приблизительно в 160 валютах, в целях сведения валютных рисков к минимуму он использует «естественное хеджирование». ВПП использует валютные форвардные контракты для хеджирования валютных рисков в евро по отношению к доллару США, особенно в отношении расходов, связанных с персоналом, в штаб-квартире и нескольких отделениях, в которых местная валюта привязана к евро. В рамках этих контрактов фиксируются будущие курсы валют, что позволяет обеспечить в рамках финансового планирования стабильность в отношении колебания обменных курсов. ВОЗ также использует несколько методов и программ валютного хеджирования для минимизации риска изменения обменных курсов, а также многовалютную систему начисления взносов, о которой говорится выше. Следует отметить, что хеджирование может влечь за собой расходы и поэтому в его отношении требуется анализ эффективности затрат. Секретариат Организации Объединенных Наций также прибегает к хеджированию для той части бюджета по программам, расходы для исполнения которой производятся в швейцарских франках и евро.

178. Несколько организаций, такие как ИМО, ФАО и ЮНИДО, для защиты от колебаний обменных курсов используют резервы.

VII. Межучрежденческое сотрудничество, в том числе в рамках Сети по финансовым и бюджетным вопросам

179. Инспекторы отмечают, что большинство участвующих организаций ОИГ высоко оценивают работу Сети по финансовым и бюджетным вопросам и признают ее пользу и значимость. Сеть рассматривается в качестве решающе важной площадки для содействия межучрежденческому сотрудничеству на основе поощрения диалога, обмена передовым опытом и укрепления сотрудничества в таких областях, как финансовое планирование, стратегическое планирование и привлечение ресурсов. Она позволяет выражать общую точку зрения бюджетно-финансовых подразделений соответствующих секретариатов. Способствуя проведению сопоставлений и обсуждений по таким темам, как распределение расходов, медицинское страхование после выхода на пенсию и рост внебюджетного компонента, Сеть позволяет учреждениям узнавать, как другие организации решают те или иные вопросы, и лучше понимать это.

180. Участвующие организации используют Сеть как в официальном, так и в неофициальном порядке, чтобы перенять опыт друг друга, особенно в области подготовки бюджета. Так, организации высоко оценили неофициальную сеть, в которую входят такие учреждения, как ВМО, ВОИС, ВПС, ИКАО, ИМО, МАГАТЭ, МСЭ, ООН-Туризм, УНП ООН и ЮНИДО.

181. Базирующиеся в Нью-Йорке фонды и программы, финансируемые по линии добровольных взносов (ПРООН, Структура «ООН-женщины», ЮНИСЕФ и ЮНФПА) часто сотрудничают в бюджетных вопросах благодаря использованию своих унифицированных бюджетов и проведению совместных заседаний своих исполнительных советов.

182. Ряд участвующих организаций, с представителями которых состоялись беседы, выразил обеспокоенность в связи с тем, что в ходе обсуждений в Сети больше внимания уделяется не бюджетированию, а финансам и бухгалтерскому учету. По сообщению секретариата КСР, в повестку дня Сети прежде всего включаются наиболее актуальные вопросы в области финансов и бюджета, межучрежденческое обсуждение которых и межучрежденческая координация по которым могли бы принести пользу. В 2024 году Сеть пересмотрела свой круг ведения, чтобы обеспечить, что он по-прежнему отвечает поставленным целям и предоставляет достаточно возможностей для обсуждения и выступления с инициативами в областях бюджета и финансов.

183. Инспекторы напоминают о рекомендациях, недавно вынесенных рабочей подгруппой Сети по бюджетированию и просьбам о финансировании относительно включения в будущие повестки дня Сети большего числа пунктов, посвященных бюджету, особенно в ходе очных совещаний, содействия обмену передовым опытом, новаторскими методами и сотрудничеству между специалистами по бюджету Организации Объединенных Наций на основе проведения адресных параллельных мероприятий и более широкого привлечения к участию в совещаниях Сети специалистов, возглавляющих бюджетные подразделения в своих организациях¹⁰³.

184. Хотя они признают пользу и выгоду от работы Сети для отдельных организаций и системы в целом, приблизительно четверть участвующих организаций считают, что их участие в работе Сети отнимает много времени. Кроме того,

¹⁰³ См. Working Group on the practical framework for financial management system in the United Nations, report of the Finance and Budget Network, Sub-working Group on budgeting and funding requests.

среди некоторых небольших организаций и некоторых структур, финансируемых по линии регулярного бюджета Организации Объединенных Наций, распространена та точка зрения, что их мнение слабо учитывается и что они оказывают мало влияния на принятие решений в Сети. Отчасти это может быть связано с тем, что эти организации обладают относительно меньшим потенциалом.

185. Инспекторы напоминают о мероприятиях Сети, включая публикацию финансовой статистики раз в два года, а также о ее вкладе в переход на МСУГС и на стандарты представления отчетности о финансовых данных КСР¹⁰⁴. Признавая весьма активную работу Сети, инспекторы считают, что число подготовленных ею конечных продуктов в области бюджетирования, которые являются в настоящее время общедоступными для государств-членов, как представляется, меньше, чем число таких продуктов, подготовленных ее предшественником — Консультативным комитетом по административным вопросам Административного комитета по координации¹⁰⁵. **Инспекторы предлагают Сети по финансовым и бюджетным вопросам КСР активизировать свои усилия по обеспечению более широкого доступа к своим окончательным продуктам в области бюджетирования, с тем чтобы повысить качество обслуживания государств-членов (и социальных партнеров в МОТ).**

¹⁰⁴ См. статистические доклады Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций о состоянии бюджетов и финансовом положении организаций системы Организации Объединенных Наций На время проведения настоящего обзора самый последний такой доклад содержался в документе [A/77/507](#).

¹⁰⁵ См. JIU/REP/1989/9 (Vol. I), annex, и приложение I к настоящему докладу.

VIII. Последующие меры по итогам настоящего обзора

186. В ходе опросов участвующим организациям ОИГ предлагалось высказать свои мнения о ключевых темах, связанных с настоящим обзором, для проведения возможных последующих исследований, — темах, которые должны быть изучены в соответствии с установленными процедурами либо ОИГ, либо Сетью по финансовым и бюджетным вопросам, либо научными учреждениями, такими как Университет Организации Объединенных Наций.

187. Представители 21 организации выразили свою заинтересованность в общей сложности в 39 темах, причем ряд тем был упомянут неоднократно. Со значительным отрывом самый большой интерес вызвала тема совместно финансируемой деятельности, при этом основное внимание уделялось бюджету на обеспечение охраны и безопасности и бюджету системы координаторов-резидентов. К числу важных тем были также отнесены следующие: а) использование поддающихся количественному измерению ключевых показателей для оценки работы в бюджетах по программам; б) различные аспекты бюджетирования по результатам; и с) расходы на вспомогательное обслуживание по программам.

188. Что касается периодичности проведения всеобъемлющих обзоров бюджетирования в организациях системы Организации Объединенных Наций, то инспекторы отмечают, что большинство участвующих организаций выступают за подготовку новых обзоров в рамках цикла продолжительностью от 4 до 15 лет и чаще всего предпочитают их подготовку в рамках десятилетнего цикла, особенно в том, что касается обновления сравнительных/справочных таблиц с описанием различных подходов и методов в области бюджетирования, используемых участвующими организациями. По мнению инспекторов установление продолжительности цикла в приблизительно 10 лет может дать дополнительное преимущество, поскольку каждый обзор будет выполняться новыми авторами. Кроме того, значительное число организаций предложили проводить специальные обзоры после осуществления значимых инициатив по проведению преобразований/реформ.

Приложение I

Основные договоренности, достигнутые под эгидой Сети по финансовым и бюджетным вопросам

Ниже приводится перечень список основных договоренностей и/или документов, которые были подготовлены под эгидой Сети по финансовым и бюджетным вопросам КСР и являются общедоступными. Этот перечень не является исчерпывающим и включает в себя относительно недавние документы.

Области деятельности	Условные обозначения или названия документов
Повышение транспарентности в использовании бюджетных ресурсов с помощью куба данных Организации Объединенных Наций: стандарты представления общесистемной финансовой информации Организации Объединенных Наций	Стандарты данных для общесистемной отчетности Организации Объединенных Наций о финансовых данных (см. веб-сайт КСР: https://unsceb.org/sites/default/files/2024-03/Data%20Standards%20March%202024%20edition.pdf).
Представляемый раз в два года статистический доклад Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций о состоянии бюджетов и финансовом положении организаций системы Организации Объединенных Наций	A/65/187 A/67/215 A/69/305 A/71/583 A/73/460 A/75/373 A/77/507
Обмен знаниями и информацией по вопросам бюджетирования, таким как управление инфляцией, пересчет, меры реагирования на возникающие проблемы (например, финансовые последствия пандемии COVID-19)	Краткий отчет о виртуальном заседании Сети по финансовым и бюджетным вопросам на тему «Трудности, связанные с последствиями и финансовым управлением, возникшие в условиях текущего кризиса, вызванного COVID-19» (CEB/2020/HLCM/FB/3), 29 июля 2020 года (см. веб-сайт КСР: https://unsceb.org/sites/default/files/2021-07/FBN_virtual%20COVID-19_session_report_final.pdf).

Приложение II

Подробное описание пересмотренных унифицированных категорий расходов для целей межучрежденческой отчетности

1. **Расходы на персонал и прочие расходы на персонал.** Эта категория включает все расходы на персонал и временных сотрудников, включая базовые оклады, коррективы по месту службы и все надбавки, пособия и льготы для сотрудников.
2. **Предметы снабжения, товары, материалы.** Эта категория включает все прямые расходы (например, на фрахт, перевозку, доставку, распределение), связанные с закупкой предметов снабжения, товаров и материалов. Канцелярские принадлежности следует учитывать по категории «Общие операционные расходы».
3. **Оборудование, транспортные средства и мебель (включая амортизацию).** Для структур, которые представляют отчетность об имуществе на основе Системы резервных соглашений Организации Объединенных Наций (СУСООН) или модифицированной СУСООН (т. е. с учетом расходов авансом), к этой категории относятся все расходы на ввод единицы имущества в эксплуатацию. Для тех структур, которые представляют отчетность донорам в соответствии с МСУГС, это будет равняться величине амортизации за период. Продолжается работа над форматом межведомственной отчетности по проектным активам.
4. **Услуги подряда.** К этой категории относятся услуги, предоставляемые организации по контрактам, которые заключаются в рамках обычного процесса закупок. В терминологии МСУГС эта категория подобна возмездным операциям. В нее включаются суммы контрактов, заключенных с неправительственными организациями, если эти контракты больше похожи на закупку услуг, чем на передачу субсидии.
5. **Поездки.** Эта категория включает оплачиваемые организацией поездки сотрудников и лиц, не являющихся сотрудниками, прямо связанные с проектом.
6. **Переводы и субсидии партнерам.** Эта категория включает переводы национальным партнерам и любые другие переводы партнерам-исполнителям (например, неправительственным организациям), которые не похожи на перевод средств по коммерческим контрактам, как говорится выше. В терминологии МСУГС эта категория подобна безвозмездным операциям.
7. **Общие операционные расходы и прочие прямые расходы.** Эта категория включает все общие операционные расходы на обеспечение функционирования подразделения. Например, к ней относятся расходы на телекоммуникации, аренду, финансовые расходы и прочие расходы, которые невозможно отнести к другим категориям расходов.
8. **Расходы на не прямое вспомогательное обслуживание**

Примечание: данный перечень взят из документа СЕВ/2010/HLCM/FB/18, приложение I.



25-00157 (R) 240325 240325

Приложение III

Обзор мер, которые предлагается принять участвующим организациям в связи с рекомендациями Объединенной инспекционной группы

		Поставленная цель	Участвующие организации Объединенной инспекционной группы																											
			Организация Объединенных Наций*	ЮНЭЙДС	ЮНКТАД	ЦМТ	ПРООН	ЮНЕП	ЮНФПА	ООН-Хабитат	УВКБ	ЮНИСЕФ	УНП ООН	ЮНОПС	БАПОР	«ООН-женщины»	ВПП	ФАО	МАГАТЭ	ИКАО	МОТ	ИМО	МСЭ	ЮНЕСКО	ЮНИДО	ООН-туризм	ВПС	ВОЗ	ВОИС	ВМО
Доклад	Для приня- тия решения		☒	☒	☐	☐	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒
	Для инфор- мации		☐	☐	☒	☒	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Рекомендация 1		d	E	E			E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Рекомендация 2		d	L	L			L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L
Рекомендация 3		a	L	L			L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L
Рекомендация 4		a															L	L		L							L			

Условные обозначения:
L: рекомендация для принятия решения директивным органом
E: рекомендация для принятия решения административным руководителем
□: рекомендация не требует принятия мер со стороны этой организации

Поставленная цель:
a: повышение прозрачности и подотчетности; b: передача передового опыта; c: укрепление координации и сотрудничества; d: повышение слаженности и согласованности; e: усиление контроля и обеспечения соблюдения требований; f: увеличение результативности; g: значительная экономия финансовых средств; h: повышение эффективности; i: другое.
* В составе, о котором говорится в документе [ST/SGB/2015/3](#).