



联合国
粮食及
农业组织

Food and Agriculture
Organization of the
United Nations

Organisation des Nations
Unies pour l'alimentation
et l'agriculture

Продовольственная и
сельскохозяйственная организация
Объединенных Наций

Organización de las
Naciones Unidas para la
Alimentación y la Agricultura

منظمة
الغذية والزراعة
للأمم المتحدة

СОВМЕСТНОЕ СОВЕЩАНИЕ

**Сто двадцать седьмая сессия Комитета по программе и сто семьдесят
восьмая сессия Финансового комитета**

Рим, 4 ноября 2019 года

**Предложение по использованию неизрасходованного остатка
ассигнований (ср. CCLM 109/3)**

Для ознакомления с этим документом следует воспользоваться QR-кодом на этой странице; данная инициатива ФАО имеет целью минимизировать последствия ее деятельности для окружающей среды и сделать информационную работу более экологичной. С другими документами можно ознакомиться на сайте www.fao.org NA937r



Резюме

В настоящем документе, подготовленном в соответствии с поручением 41-й сессии Конференции, состоявшейся в июне 2019 года, изложено предложение о возможном подходе к использованию неизрасходованного остатка ассигнований, которое представляется на рассмотрение Комитета по уставным и правовым вопросам (КУПВ) и совместного совещания. Конференция "напомнила о поручении Совета подготовить предложение по использованию неизрасходованного остатка ассигнований на системной основе с учетом результатов рассмотрения этих предложений в Комитете по уставным и правовым вопросам (КУПВ) и на совместном совещании Комитета по программе и Финансового комитета¹ и поручила подготовить такое предложение к их следующим сессиям в октябре–декабре 2019 года²".

КУПВ рассмотрел данный документ на своей 109-й сессии, **подтвердил** важность соблюдения Финансового положения 4.2 и **рекомендовал** Конференции изучить целесообразность использования в докладе о ее работе или резолюции об ассигнованиях особых формулировок в случае ожидаемого возникновения неизрасходованного остатка бюджетных ассигнований. КУПВ **счел**, что по результатам рассмотрения и корректировки совместным совещанием Комитета по программе и Финансового комитета, изложенный в докладе КУПВ и приведенный ниже подробный порядок утверждения может быть рекомендован для представления на утверждение Конференции.

Проект решения Совместного совещания

Совместному совещанию предлагается:

- представить свои замечания по предложению об использовании неизрасходованного остатка ассигнований на двухгодичный период, включая предлагаемый подход в виде переноса неизрасходованного остатка ассигнований, изложенный в **пункте 10.3**); и
- **одобрить** предложение КУПВ по результатам рассмотрения и корректировки совместным совещанием Комитета по программе и Финансового комитета порядка утверждения, изложенного в пункте 12 доклада о работе КУПВ, рекомендовать его для представления на утверждение Конференции.

¹ CL 158/REP, подпункт с) пункта 10

² С 2019/REP, подпункт а) пункта 73

Выдержка из доклада о работе 109-й сессии Комитета по уставным и правовым вопросам (КУПВ) – Рим, 21–22 октября 2019 года³

IV. Предложение по использованию неизрасходованного остатка ассигнований на двухгодичный период

9. КУПВ рассмотрел документ SCLM 109/3 "Предложение по использованию неизрасходованного остатка ассигнований на двухгодичный период". Заслушав доклады юрисконсульта и директора Управления стратегии, планирования и управления ресурсами (OSP), Комитет обсудил правовые и уставные аспекты данного вопроса, принимая во внимание также, что он будет вынесен на рассмотрение предстоящего совместного совещания Комитета по программе и Финансового комитета, на котором будут согласованы замечания по вопросам политики, прежде всего в отношении использования переносимых неизрасходованных средств за предыдущие периоды.

10. КУПВ подтвердил важность соблюдения Финансового положения 4.2, в котором оговаривается политика Организации относительно свободных от обязательств остатков ассигнований на конец финансового периода.

11. Он рекомендовал Конференции изучить целесообразность использования в резолюции об ассигнованиях или докладе о ее работе следующих формулировок в случае ожидаемого возникновения неизрасходованного остатка таких ассигнований:

"Конференция уполномочивает Генерального директора без ущерба для Финансового положения 4.2 представить предложение о единовременном использовании неизрасходованных остатков ассигнований [на текущий двухгодичный период] на рассмотрение совместного совещания Комитета по программе и Финансового комитета, а также Совета на их соответствующих совещаниях [даты проведения первых сессий в последующем двухгодичном периоде]".

12. КУПВ счел, что по результатам рассмотрения и корректировки совместным совещанием Комитета по программе и Финансового комитета, для представления на утверждение Конференции может быть рекомендован следующий порядок утверждения:

- a) после закрытия счетов Секретариат готовит отчет о неизрасходованном остатке средств за предыдущий двухгодичный период, включая предложения по их использованию.
- b) Переносимые неизрасходованные остатки средств предлагается использовать для решения конкретных разовых, высокоприоритетных общеорганизационных вопросов, относящихся к следующим категориям:
 - единовременные расходы на важнейшие меры, необходимые для повышения эффективности и результативности функционирования Организации, без ущерба для выполнения утвержденной программы работы ФАО;
 - единовременные расходы, связанные с преобразованием Организации; включая совершенствование подотчетности и управления и повышение отдачи от мероприятий;
 - не предусмотренные бюджетом единовременные расходы, связанные с выполнением решений или рекомендаций внешних органов, таких как Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций.
- c) Проект предложения об использовании неизрасходованных средств будет передан на рассмотрение совместного совещания с учетом результатов рассмотрения Годового отчета об исполнении бюджета и перераспределении ассигнований между программами и разделами бюджета, который представляется на утверждение Финансового комитета в качестве постоянного пункта повестки дня его первой

³ CL 163/2

сессии в новом двухгодичном периоде.

- d) Совет утверждает предложения об использовании неизрасходованных средств с учетом рекомендаций совместного совещания.
- e) Секретариат обеспечивает выполнение принятого Советом решения и в соответствии с установленной практикой и правилами отчитывается об использовании перенесенных средств.

13. КУПВ далее напомнил, что в случае отсутствия одобрения со стороны Совета свободные от обязательств остатки ассигнований при закрытии финансового периода аннулируются и переносятся в Общий фонд.

Предложение по использованию неизрасходованного остатка ассигнований на двухгодичный период⁴

I. Введение

1. Настоящий документ представляется на рассмотрение Комитета по уставным и правовым вопросам (КУПВ) и совместного совещания Комитета по программе и Финансового комитета (совместное совещание) в соответствии с поручением, данным Конференцией на ее 41-й сессии в июне 2019 года. Конференция "напомнила о поручении Совета подготовить предложение по использованию неизрасходованного остатка ассигнований на системной основе с учетом результатов рассмотрения этих предложений в Комитете по уставным и правовым вопросам (КУПВ) и на совместном совещании Комитета по программе и Финансового комитета (см. сноску в подпункте с) пункта 10 документа CL 158/REP) и поручила подготовить такое предложение к их следующим сессиям в октябре–декабре 2019 года⁵".

2. В настоящем документе вниманию КУПВ и совместного совещания предлагаются некоторые сведения относительно институциональных механизмов исполнения бюджета, а также проект подхода к использованию неизрасходованного остатка ассигнований на двухгодичный период.

II. Некоторые сведения относительно действующих в ФАО механизмов в области прогнозирования и исполнения бюджета

3. В соответствии с базовыми документами Организации, прежде всего Общими правилами Организации и Финансовыми положениями, исполнение бюджета должно вестись в соответствии с Программой работы и бюджетом, утвержденными Конференцией.

4. Согласно Финансовым положениям, Генеральный директор готовит бюджетную смету на соответствующий финансовый период (финансовые положения 3.1 и 3.2). Бюджетная смета представляется на основе бюджетов программ и делится на разделы и программные цели, а в случае необходимости – на программы и подпрограммы. Бюджетная смета включает программу работы на финансовый период, а также такую информацию, приложения и пояснительные заявления, которые могут быть запрошены от имени Конференции или Совета, и такие дополнительные приложения или заявления, которые Генеральный директор может считать уместными (Финансовое положение 3.3).

5. Действующие положения о формате бюджета ФАО были утверждены Конференцией в 1971 году по итогам пересмотра, который проводился параллельно с аналогичными процессами в других организациях системы Организации Объединенных Наций. Основная причина перехода к структурированию бюджета на программной, а не на организационной, департаментской или административной основе, как это было до 1971 года, заключалась в том, что такая структура и формат позволят более предметно отразить в бюджете стоящие перед Организацией цели, а также ее приоритеты и направления деятельности. Кроме того, такой подход, как представлялось, обеспечит более эффективное исполнение бюджета и мониторинг и оценку показателей деятельности⁶. В целом также отмечалось, что такой подход позволит

⁴ CCLM 109/3

⁵ С 2019/REP, подпункт а) пункта 73

⁶ CL 55/4, Доклад о работе 17-й сессии Комитета по программе, 4-15 мая 1970 года, пункты 91-95; CL 55/5, Доклад о работе 18-й сессии Комитета по программе, 9-13 ноября 1970 года, пункты 66-70; CL 55/4, Доклад о работе 23-й сессии Финансового комитета, 11-22 мая 1970 года, пункты 10-16; CL 55/6, Доклад о работе 24-й сессии Финансового комитета, 9-13 ноября 1970 года, пункты 6-11; CL55/REP, пункты 251-256

сделать Программу работы и бюджет более цельными и ориентированными на достижение целей Организации.

6. Аналогичные усилия по улучшению исполнения Программы работы и бюджета были предприняты в контексте осуществления реформы ФАО и по результатам которых была принята резолюция 10/2009 Конференции по "... реформированию системы разработки программ, составления бюджета и мониторинга на основе конечных результатов". В этой резолюции поручалось ввести пересмотренную документацию по вопросам программы и бюджета, состоящую из Стратегической рамочной программы, Среднесрочного плана и Программы работы и бюджета, которые предлагалось тесно увязывать друг с другом. В ней также постановлялось ввести пересмотренную систему мониторинга показателей деятельности и пересмотренный график проведения сессий руководящих органов Организации в целях более эффективного составления, корректировки и мониторинга исполнения бюджета.

7. Таким образом, исполнение бюджета по мере возможности должно соответствовать утвержденной Конференцией бюджетной смете. Эти цели общего плана нашли отражение в некоторых Финансовых положениях. Так, например, в обязанности Генерального директора входит распределение ассигнований, выделенных на соответствующий финансовый период, и управление ими таким образом, чтобы в наличии имелись надлежащие средства для покрытия расходов в течение всего финансового периода, и чтобы обязательства и расходы соответствовали в целом финансовым планам, предусмотренным в Программе работы и бюджете, утвержденным на Конференции (Финансовое положение 4.6). В соответствии с пунктом б) Финансового положения 4.5 переносы из одного раздела бюджета в другой требуют получения одобрения со стороны Финансового комитета.

8. Таким образом, действующая система предполагает, что бюджет исполняется в пределах выделенных и утвержденных ассигнований. Эти требования напрямую закреплены в вышеупомянутом Финансовом положении 4.6, а также в пунктах а) и б) Финансового положения 4.1⁷. В соответствии с данными положения управление ресурсами должно осуществляться таким образом, чтобы обеспечить полное освоение ассигнований на двухгодичный период, не допуская при этом перерасхода средств. В этих целях Секретариат в течение двухгодичного периода представляет Финансовому комитету доклады с прогнозами исполнения бюджета, включая прогнозы переноса средств между разделами бюджета, обусловленного выполнением программы работы. В результате продуманного и рационального управления бюджетом в соответствии с настоящими Положениями возможно образование неизрасходованного остатка ассигнований.

9. На рассмотрение КУПВ и совместного совещания Комитета по программе и Финансового комитета вносится следующее предложение, касающееся главным образом процедуры, которой должны следовать Секретариат и соответствующие руководящие органы в случае образования или прогнозируемого образования неизрасходованных остатков ассигнований на конец двухгодичного периода. Предлагаемый подход в виде переноса неизрасходованного остатка ассигнований соответствует сложившейся практике, в соответствии с которой такой неизрасходованный остаток используется на нужды конкретных единовременных и высокоприоритетных целей.

⁷ 4.1, пункт а) "Утвержденные Конференцией ассигнования на предстоящий финансовый период представляют собой уполномочивание Генерального директора принимать обязательства и осуществлять платежи на цели, на которые были утверждены эти ассигнования, в пределах утвержденных таким образом сумм". Пункт б) "Генеральный директор может также принимать обязательства в отношении будущих периодов до утверждения ассигнований, если такие обязательства необходимы для продолжения эффективного функционирования Организации при условии, что такие обязательства ограничиваются административными потребностями непрерывного характера, не превышающими объемы таких потребностей, утвержденные в бюджете на текущий финансовый период" (подчеркивание добавлено).

III. Проект предложения

10. Возможная формулировка предложения об использовании любых неизрасходованных остатков средств Регулярной программы, образовавшихся на конец двухгодичного периода:

- 1) Конференция уполномочивает Генерального директора без ущерба Финансовому положению 4.2 использовать любые образовавшиеся на конец двухгодичного периода неизрасходованные остатки ассигнований на единовременной основе в следующем двухгодичном периоде. Согласно Финансовому положению 4.2 "ассигнования выделяются для выполнения обязательств в течение финансового периода, к которому они относятся, при этом ассигнования, не связанные обязательствами, по завершении финансового периода аннулируются"⁸. Исходя из этого Финансового положения и принимая во внимание сложившуюся практику, использование любых неизрасходованных остатков за истекший финансовый период в последующий финансовый период требует принятия Конференцией решения об отступлении от действующих положений. Соответственно Конференция поручает представить предложение об использовании таких средств на рассмотрение и согласование совместного совещания Комитета по программе и Финансового комитета и Совета на их первых сессиях после завершения предыдущего двухгодичного периода.
- 2) После закрытия счетов Секретариат готовит отчет о неизрасходованном остатке средств за предыдущий двухгодичный период, включая предложения по их использованию.
- 3) Переносимые неизрасходованные остатки средств предлагается использовать для решения конкретных разовых, высокоприоритетных общеорганизационных вопросов, относящихся к следующим категориям:
 - единовременные расходы на важнейшие меры, необходимые для повышения эффективности и результативности функционирования Организации, без ущерба для выполнения утвержденной программы работы ФАО;
 - единовременные расходы, связанные с преобразованием Организации; включая совершенствование подотчетности и управления и повышение отдачи от мероприятий;
 - не предусмотренные бюджетом единовременные расходы, связанные с выполнением решений или рекомендаций внешних органов, таких как Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций⁹.
- 4) Проект предложения об использовании неизрасходованных средств будет передан на рассмотрение совместного совещания с учетом результатов рассмотрения Годового отчета об исполнении бюджета и перераспределении ассигнований между программами и разделами бюджета, который представляется на утверждение Финансового комитета в качестве постоянного пункта повестки дня его первой сессии в новом двухгодичном периоде.
- 5) Совет утверждает предложения об использовании неизрасходованных средств с учетом рекомендаций совместного совещания.

⁸ Это правило не распространяется на неизрасходованные остатки средств, образовавшиеся по линии Программы технического сотрудничества, Капитальных расходов и Расходов на обеспечение безопасности, которые, в соответствии с Финансовыми положениями, переносятся на последующий финансовый период.

⁹ Например, резолюция 72/279 ГА ООН об удвоении объема средств механизма Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития по совместному несению расходов структурами системы развития Организации Объединенных Наций, включая ФАО. Данное решение было учтено в текущей Программе работы и бюджете, при этом существует вероятность, что в бюджете не удастся изыскать средства на нужды всех подобных запросов.

- б) Секретариат обеспечивает выполнение принятого Советом решения и в соответствии с установленной практикой и правилами отчитывается об использовании перенесенных средств.

11. В доклад Конференции необходимо будет включить общую разрешающую оговорку в отношении вышеупомянутого процесса. С учетом соображений, представленных в пункте 10.1 выше, Конференции предлагается на систематической основе включать в свои доклады пункт следующего содержания:

"Конференция (...) уполномочивает Генерального директора без ущерба для Финансового положения 4.2 использовать любые неизрасходованные остатки средств, ассигнованных на [текущий двухгодичный период], для единовременного использования в [последующий двухгодичный период] на основе предложения, рассмотренного и согласованного совместным совещанием Комитета по программе и Финансового комитета, а также Советом на их соответствующих совещаниях, состоявшихся [даты проведения первых сессий в последующем двухгодичном периоде] (...)".

12. Поскольку сессия Конференции проводится в июне-июле и на момент ее проведения о наличии неизрасходованного остатка говорить преждевременно, этот пункт будет добавляться при том понимании, что в конце двухгодичного периода неизрасходованного остатка может не возникнуть. Вместе с тем, на основании данного пункта Конференция наделяет необходимыми юридическими полномочиями для инициирования соответствующей процедуры в случае возникновения такого остатка средств.

IV. Проект решения комитетов

13. Комитетам предлагается рассмотреть настоящий документ и вынести по нему необходимые рекомендации.

14. Комитетам предлагает одобрить приведенный в настоящем документе проект процедуры использования неизрасходованного остатка ассигнований на двухгодичный период.