



ВСЕМИРНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

МЕЖПРАВИТЕЛЬСТВЕННАЯ РАБОЧАЯ ГРУППА
ОТКРЫТОГО СОСТАВА ПО РАМОЧНОЙ КОНВЕНЦИИ
ВОЗ ПО БОРЬБЕ ПРОТИВ ТАБАКА
Пункт 7 предварительной повестки дня

A/FCTC/LGWG/1/5
27 мая 2004 г.

Проект финансовых правил Конференции Сторон

Записка Секретариата

ВВЕДЕНИЕ

1. Пятьдесят шестая сессия Всемирной ассамблеи здравоохранения (май 2003 г.) в резолюции WHA56.1 утвердила Рамочную конвенцию ВОЗ по борьбе против табака и приняла решение создать межправительственную рабочую группу открытого состава для рассмотрения и подготовки предложений по ряду вопросов, представляемых на рассмотрение Конференции Сторон. В соответствии с пунктом 4 Статьи 23 Конвенции, к числу таких вопросов относятся финансовые правила Конференции Сторон и ее вспомогательных органов, а также финансовые положения, регулирующие деятельность секретариата.

2. В соответствии с пунктом 2 Статьи 24 Конвенции, ВОЗ временно обеспечивает функции секретариата в рамках Конвенции. Для оказания помощи Межправительственной рабочей группе открытого состава в ее работе ВОЗ, соответственно, подготовила прилагаемый проект правил, которые опираются на Положения о финансах и Финансовые правила ВОЗ, а также на прецеденты и практику ряда международных конвенций и организаций. В настоящей записке приводятся обзор и разъяснения стандартных положений финансовых правил и в необходимых случаях даются примеры прецедентов. В Приложении приводится список прецедентов, обозначенных порядковыми номерами

КРАТКОЕ ОПИСАНИЕ ОСНОВНЫХ ПОЛОЖЕНИЙ ФИНАНСОВЫХ ПРАВИЛ

3. Положения о финансах и Финансовые правила (ниже именуемые финансовыми правилами) представляют собой юридический документ, регулирующий вопросы управления финансами международной конвенции или организации, и обычно утверждаются ее высшим органом. В некоторых организациях исполнительной главе предоставлено право устанавливать такие конкретные административные процедуры, какие могут оказаться необходимыми для выполнения правил. Они образуют правовую основу для подготовки бюджета, для создания фондов и управления ими, для управления доходами и расходами, включая поступления от членов организации или сторон конвенции, а также для осуществления отчетности и проведения ревизий.

Ответственность за осуществление указанных задач обычно возлагается на главу секретариата (в случае конвенции) или на главного административного должностного лица (в случае организации).

4. Финансовые правила, относящиеся к конвенциям, которые оговариваются и утверждаются под эгидой международной организации, обычно содержат особые положения в отношении вопросов, которые необходимо рассматривать в ином порядке, нежели тот, который предусмотрен правилами организации. Например, финансовые взносы в рамках конвенции вносятся государствами, являющимися Сторонами Конвенции, но необязательно являющимися государствами - членами организации, выплачивающими членские взносы. Поэтому вопрос о членских взносах регулируется финансовыми правилами конвенции. Кроме того, глава секретариата конвенции обычно имеет право, в соответствии с финансовыми правилами конвенции, управлять средствами конвенции, тогда как средствами организации распоряжается главное административное должностное лицо организации в соответствии с ее финансовыми правилами. По вопросам, в отношении которых не требуется наличия особого положения в конвенции, решения принимаются на основе финансовых правил организации-инициатора. Именно такой подход используется в проекте правил, приводимых в Приложении.

5. Проект правил придерживается структуры Положений о финансах и Финансовых правил ВОЗ, которая является организацией - инициатором Рамочной конвенции, с изменениями, учитывающими более простую инфраструктуру и финансовые положения Конвенции, а также с учетом того, что было предложено в отношении вопросов, которые явным образом не предусмотрены финансовыми правилами Конвенции, ссылаться на Положения о финансах и Финансовые правила ВОЗ.

6. При подготовке проекта правил в качестве прецедентов были использованы две конвенции, принятые под эгидой ФАО, в частности Финансовые правила Соглашения об учреждении Комиссии по промыслу тунца в Индийском океане (1993 г.) и проект финансовых правил Международного договора по генетическим ресурсам растений для производства продуктов питания и сельского хозяйства (2001 г.)¹. ФАО, подобно ВОЗ, является специализированным учреждением Организации Объединенных Наций и поэтому может рассматриваться в качестве полезного примера. ФАО сохраняет тесную учрежденческую связь с конвенциями, действующими в ее рамках.

7. В проекте правил, изложенном в Приложении, имеются следующие элементы, которые отмечаются у большинства прецедентов.

8. **Сфера применения.** Это правило определяет сферу применения правил, иными словами, в нем определяется, в отношении какого органа или органов они применяются. Хотя в некоторых прецедентах лишь предусматривается, что финансовые правила определяют финансовое регулирование конвенции или организации, в некоторых конвенциях, касающихся окружающей среды, указывается, что они применяются к

¹ Этот Договор вступит в силу 29 июня 2004 г., поэтому финансовые правила еще не утверждены.

Конвенции Сторон, ее вспомогательным органам и секретариату. Соответствующее положение в большинстве прецедентных конвенций также предусматривает, что более подробные правила организации-инициатора в отношении вопросов, которые не охвачены правилами конвенции, применяются.

9. **Финансовый период.** Для организаций и конвенций в рамках системы Организации Объединенных Наций бюджетные сметы обычно готовятся на двухлетний период. Согласно некоторым правилам, включая Положения о финансах и Финансовые правила ВОЗ, предусматривается, что первым календарным годом должен быть четный год. В правилах конвенций ФАО указывается, что финансовый период конвенции должен совпадать с финансовым периодом ФАО, поскольку финансовым управлением бюджета конвенции занимается ФАО.

10. **Бюджет.** В бюджете запланированы расходы на мероприятия, которые проводятся в рамках конвенции. В некоторых конвенциях имеются различные бюджеты для различных источников доходов (см. пункт 14 ниже). Один бюджет, который иногда именуют Регулярным бюджетом, составляется из членских взносов Сторон. Он используется на расходы Конференции Сторон и ее вспомогательных органов, а также на функционирование секретариата. Второй бюджет, именуемый иногда Бюджетом из других источников, составляется из других источников дохода, таких, как целевые фонды, предоставляемые сторонами на добровольной основе.

11. При вступлении конвенции в силу Конференция Сторон, являющаяся высшим органом, утверждает бюджет на первый финансовый период на основе сметы, подготовленной секретариатом. Затем бюджет утверждается на каждый последующий финансовый период.

12. В большинстве прецедентов финансовые правила предусматривают, чтобы бюджетная смета была направлена секретариатом всем Сторонам в определенное время до начала сессии Конференции Сторон, на которой бюджет должен утверждаться. Нередко требуется утверждение консенсусом, хотя в некоторых прецедентах предусматривается утверждение квалифицированным большинством.

13. **Ассигнования.** Утверждая бюджет, Конференция Сторон наделяет главу секретариата правом нести расходы и производить платежи на цели, закрепленные в бюджете и в пределах утвержденных сумм. Глава секретариата конвенции уполномочен переводить средства в пределах определенного бюджетного ассигнования по своему усмотрению, а также переводить средства из одной статьи бюджетных ассигнований в другую. В таких случаях обычно устанавливает верхний предел для таких переводов либо Конференция Сторон, либо это устанавливается в самих финансовых правилах. Стандартный предел, который также применяется в ВОЗ, составляет 10%.

14. **Поступление средств.** Эти правила регулируют источники поступления средств конвенции. В финансовых правилах большинства недавних международных конвенций проводятся различия между обязательными взносами Сторон, которые используются на расходы Конференции Сторон, ее вспомогательных органов и секретариата, и

добровольными взносами из различных источников, которые используются на другие цели. Может возникнуть необходимость создания различных фондов для получения различных видов взносов (см. пункт 18, ниже) и различных бюджетов для различных видов доходов (см. пункт 10, выше). В конвенциях ФАО, которые организационно связаны с организацией-инициатором, также имеется положение в отношении финансовых взносов со стороны ФАО.

15. Обязательные взносы, относящиеся к конвенциям, утвержденным в рамках Организации Объединенных Наций, обычно основаны на шкале взносов регулярного бюджета Организации Объединенных Наций. А конвенции, действующие в рамках специализированных учреждений, таких как ФАО, используют иную шкалу взносов, которая обычно является шкалой взносов организации-инициатора. В шкалу взносов нередко вносятся поправки, с тем чтобы взнос ни одной стороны не был более определенного процента общей суммы, и чтобы взносы составляли менее 0,001% общей суммы. В этом плане финансовые правила нередко предусматривают, чтобы каждая Сторона выплачивала, как минимум, 0,001% общей суммы, даже если ее взнос в соответствии со шкалой обязательных взносов организации, под эгидой которой утверждена конвенция¹, является меньшим с той целью, чтобы избежать значительных расходов сбора и обработки небольших сумм взносов. В некоторых конвенциях предусматривается, чтобы наименее развитые страны в любом случае выплачивали не более 0,001% общей суммы.

16. Правила в отношении поступления средств также регулируют методы выплаты обязательных взносов, такие как время выплаты, вносимые суммы и валюта, в которой оплачивается взнос.

17. Для удобства доллар Соединенных Штатов обычно определяется в качестве официальной валюты конвенции. В соответствии с этим, обязательные взносы Сторон взимаются в долларах Соединенных Штатов. В некоторых случаях взносы могут выплачиваться в других конвертируемых валютах, как это определяется финансовыми правилами, или в соответствии с решением главного административного должностного лица организации или главы секретариата конвенции.

18. **Фонды.** Обычной практикой является создание фонда или ряда фондов, на которые перечисляются взносы и из которых производятся расходы. Обычно имеется особый фонд для перечисления обязательных взносов, для того чтобы финансировать деятельность Конференции Сторон, ее вспомогательных органов и секретариата, а также один отдельный фонд или более для перечисления в них других взносов (см. пункт 14, выше). В некоторых конвенциях предусматривается выплата в указанный фонд целевых добровольных взносов. Это позволяет стране-донору предоставить финансовую поддержку для какого-либо проекта или деятельности по своему выбору. В некоторых конвенциях также предусматриваются различные бюджеты для различных видов фондов (см. пункт 10, выше).

¹ См., например, проект финансовых правил Роттердамской конвенции.

19. **Бухгалтерская отчетность и ревизия.** Что касается ревизии, то обычно в финансовых правилах конвенций делается ссылка на действующие правила организации-инициатора, которой может являться Организация Объединенных Наций или одно из ее специализированных учреждений.

20. **Поправки.** В большинстве из рассмотренных прецедентов предусматривается, что Конференция Сторон может внести поправки в свои финансовые правила путем консенсуса. В случае Рамочной конвенции это находится в соответствии с требованием пункта 4 Статьи 23 о том, чтобы финансовые правила утверждались консенсусом.

ПРИЛОЖЕНИЕ
ПРОЕКТ ПРАВИЛ О ФИНАНСАХ¹

(Прецеденты представлены в скобках)

Правило 1 - Применение

1.1 Настоящие правила регулируют вопросы управления финансами Конференции Сторон в отношении Рамочной конвенции ВОЗ по борьбе против табака, любых вспомогательных органов, которые она может учредить, и секретариата Конвенции. (Прецеденты 1, 4, 6, 7, 8)

1.2 В отношении вопросов, конкретно не предусмотренных в Правилах, применяются Положения о финансах и Финансовые правила [ВОЗ] [организации, выполняющей функции секретариата]. (Прецеденты 2 и 3)

Правило 2 - Финансовый период

2.1 Финансовым периодом называется период, состоящий из двух следующих один за другим календарных лет [начиная с четного года] [совпадающий с финансовым периодом ВОЗ]. (Прецеденты 1, 2, 4, 7)

Правило 3 - Бюджет

3.1 Бюджет включает:

(a) регулярный бюджет, связанный со взносами Сторон, в соответствии с Правилom 5.1(a) и с другими денежными средствами, поступившими в регулярный бюджет, в соответствии с Правилom 5.1(c) и (d);

(b) бюджет из других источников, связанный со средствами, поступившими в течение финансового периода, в соответствии с Правилom 5.1(b), (e) и (f), а также другие денежные средства, поступившие в другие источники бюджета, в соответствии с Правилom 5.1(c) и (d). (Прецедент 2)

3.2 Регулярный бюджет используется для выделения ассигнований на покрытие расходов, произведенных в соответствии с Конвенцией, за исключением расходов секретариата.

¹ Как указано в пункте 3 настоящей Записки, термин "финансовые правила" рассматривается в качестве термина, относящегося к положениям о финансах или финансовым правилам.

3.3 Бюджет из других источников используется в целях, определенных секретариатом, и/или для взносов, произведенных в соответствии с Правилom 5.1(b), (e) или (f). (Прецедент 2)

3.4 Бюджетная смета на финансовый период готовится главой секретариата Конвенции. (Прецеденты 1, 4, 6, 8)

3.5 Бюджетная смета охватывает поступления и расходы за финансовый период, к которому они относятся, и составляется в долларах Соединенных Штатов. (Прецеденты 1 и 6)

3.6 Бюджетная смета включает программу работы на финансовый период, а также такую информацию и данные, приложения и пояснительные отчеты, которые могут быть затребованы Конференцией Сторон. (Прецеденты 1, 2, 8)

3.7 Бюджетная смета распространяется среди всех Сторон Конвенции не менее чем за [8 недель]¹ [60 дней]² до дня открытия сессии Конференции Сторон, на которой принимается бюджет.

3.8 Конференция Сторон до начала финансового периода, к которому относится бюджет, рассматривает бюджетную смету и принимает бюджет консенсусом. Бюджет принимается по меньшей мере за четыре месяца до начала финансового периода. (Прецеденты 6 и 8)

Правило 4 - Ассигнования

4.1 Принятие бюджета Конференцией Сторон дает право главе секретариата Конвенции нести расходы и производить платежи для достижения целей, на которые выделены ассигнования из регулярного бюджета и в пределах утвержденных сумм, всегда при условии того, что обязательства, если конкретно не разрешены Конференцией Сторон, покрываются за счет соответствующих поступлений. (Прецеденты 1, 6, 8)

4.2 Глава секретариата Конвенции может производить перемещение средств в пределах каждого основного ассигнования утвержденного бюджета. Глава секретариата может также производить перемещение средств в пределах таких ассигнований (в пределах 10%).

Правило 5 - Поступление средств

5.1 Средства Конвенции включают:

- (а) обязательные взносы в регулярный бюджет, производимые ежегодно Сторонами, на основе шкалы, принятой консенсусом Конференцией Сторон, и основанные на шкале обязательных взносов, установленной Ассамблеей

¹ Прецедент 9.

² Прецедент 3.

здравоохранения¹. Однако ни одна Сторона не вносит менее, чем 0,001% от общей суммы регулярного бюджета; ни один взнос не превышает максимального обязательного взноса, утвержденного Ассамблеей здравоохранения¹; (Прецеденты 2, 4, 6)

(b) добровольные взносы, производимые Сторонами, дополнительно к взносам, произведенным в соответствии с вышеуказанным пунктом (a); (Прецеденты 2, 4, 6)

(c) чистое сальдо ассигнований, оставшееся от предыдущих финансовых периодов; (Прецеденты 2, 4, 6)

(d) прочие поступления, зачисленные в соответствующий фонд; (Прецеденты 2, 4, 6)

(e) денежные средства, внесенные [ВОЗ] [организацией, выполняющей функции секретариата] для покрытия произведенных ею расходов²; (Прецедент 2) и

(f) взносы натурой и услугами, производимые [ВОЗ] [организацией, выполняющей функции секретариата].

5.2 Обязательные взносы за каждый календарный год подлежат выплате, в соответствии с Правилom 5.1(a), 1 января или до 1 января соответствующего года. (Прецедент 2)

5.3 До получения ежегодных взносов глава секретариата Конвенции уполномочен покрывать расходы регулярного бюджета за счет чистого сальдо регулярного бюджета. (Прецедент 2)

5.4 При установлении ежегодных обязательных взносов каждой Стороны обязательный взнос такой Стороны на финансовый период, в соответствии с вышеуказанным пунктом 5.1(a), делится на две равные части, одна из которых подлежит выплате в течение первого календарного года, а вторая - в течение второго календарного года финансового периода. (Прецедент 2)

5.5 До начала каждого календарного года глава секретариата Конвенции информирует Стороны об их ежегодных обязательных взносах в регулярный бюджет. (Прецедент 2)

5.6 Взносы исчисляются в долларах Соединенных Штатов и выплачиваются либо в долларах Соединенных Штатов, либо в евро или швейцарских франках, либо в другой

¹ Это применяется лишь в том случае, если ВОЗ назначена постоянным секретариатом Конвенции. Если выбрана другая организация, Стороны могут пожелать применять шкалу обязательных взносов, используемую этой организацией.

² Это применяется лишь в том случае, если организация, назначенная постоянным секретариатом, в соответствии со своими положениями о финансах и финансовыми правилами, вносит взносы в бюджет Конвенции.

валюте или в валютах, установленных [главой секретариата] [исполнительной главой организации, выполняющей функции секретариата]. (Прецедент 1)

Правило 6 - Фонды

6.1 Взносы поступают в Фонд или Фонды, управляемые секретариатом Конвенции в соответствии с настоящими Правилами, Положениями о финансах и Финансовыми правилами [ВОЗ] [организации, выполняющей функции секретариата]. (Прецеденты 2 и 3)

6.2 В отношении Фондов, указанных в пункте 6.1, секретариат Конвенции сохраняет:

(a) фонд регулярного бюджета, на который зачисляются поступления всех обязательных взносов, произведенных Сторонами в соответствии с Правилom 5.1(a), и другие денежные средства, поступающие в регулярный бюджет в соответствии с Правилom 5.1(c) и (d), за счет которых покрываются все расходы, подлежащие оплате из ежегодного регулярного бюджета; (Прецеденты 2 и 3)

(b) другие фонды, в которые перечисляются добровольные взносы, производимые Сторонами в соответствии с Правилom 5.1(b), взносы, производимые в соответствии с Правилom 5.1(e) и (f), и другие денежные средства, поступающие из других бюджетных источников в соответствии с Правилom 5.1(c) и (d). (Прецеденты 2 и 3)

6.3 В случае, если Конференция Сторон принимает решение по ликвидации Фонда, учрежденного в соответствии с настоящими Правилами, она сообщает главе секретариата Конвенции по меньшей мере за шесть месяцев до даты принятия решения о его ликвидации. В консультации с главой секретариата Конвенции Конференция Сторон принимает решение о распределении любых чистых сальдо после того, как покрыты и полностью оплачены все расходы. (Прецеденты 6, 7, 8)

Правило 7 - Отчетность и ревизия

7.1 К отчетности и управлению финансовыми ресурсами всех Фондов, регулируемых настоящими Правилами, применяется процесс внутренней и внешней ревизии, осуществляемый в [ВОЗ] [организации, выполняющей функции секретариата]. (Прецеденты 2, 4, 6, 7)

Правило 8 - Поправки

8.1 Любые поправки к настоящим Правилам принимаются Конференцией Сторон на основе консенсуса. (Прецеденты 2, 4, 6, 7, 8)

ДОБАВЛЕНИЕ

РАССМОТРЕННЫЕ ПРЕЦЕДЕНТЫ

1. Положения о финансах и Финансовые правила Всемирной организации здравоохранения
2. Проект финансовых правил Международного договора по генетическим ресурсам растений для производства продуктов питания и сельского хозяйства (2001 г.)
3. Соглашение об учреждении Комиссии по промыслу тунца в Индийском океане (1993 г.)
4. Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата (1992 г.)
5. Конвенция Организации Объединенных Наций о биологическом разнообразии (1992 г.)
6. Конвенция Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием (1994 г.)
7. Проект финансовых правил Роттердамской конвенции о процедуре предварительного обоснованного согласия в отношении отдельных опасных химических веществ и пестицидов в международной торговле (1998 г.)
8. Проект финансовых правил Стокгольмской конвенции о стойких органических загрязнителях (2001 г.)
9. Конвенция о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и о его уничтожении (1993 г.)
10. Положения о финансах и Финансовые правила Римского статута Международного уголовного суда (1998 г.)

= = =