



ВСЕМИРНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

МЕЖПРАВИТЕЛЬСТВЕННАЯ РАБОЧАЯ ГРУППА
ОТКРЫТОГО СОСТАВА ПО РАМОЧНОЙ КОНВЕНЦИИ
ВОЗ ПО БОРЬБЕ ПРОТИВ ТАБАКА
Пункт 8 предварительной повестки дня

A/FCTC/IGWG/1/6
27 мая 2004 г.

Проект бюджета на первый финансовый период

Записка Секретариата

ВВЕДЕНИЕ

1. Пятьдесят шестая сессия Всемирной ассамблеи здравоохранения приняла Рамочную конвенцию ВОЗ по борьбе против табака в резолюции WHA56.1 и приняла решение о создании межправительственной рабочей группы открытого состава по обсуждению и подготовке предложений по ряду вопросов для рассмотрения их Конференцией Сторон Конвенции на своей первой сессии. В соответствии с пунктом 7(4) данной резолюции, эти вопросы включают проект бюджета на первый финансовый период (Статья 23, пункт 4 Конвенции). Как предложено в документе A/FCTC/IGWG/1/5, и конкретно в проекте финансового правила 2, финансовый период должен составлять два года, как это делается в большинстве организаций Организации Объединенных Наций и договоров. Кроме того, бюджет должен быть принят в конкретно установленное время до начала финансового периода.

2. До подготовки проекта бюджета Межправительственная рабочая группа открытого состава должна будет рассмотреть: варианты создания постоянного секретариата; другие потребности, такие как организация и проведение сессий Конференции Сторон и любых вспомогательных органов; и варианты финансирования. Цель этой записки состоит в том, чтобы облегчить рассмотрение этих вопросов. В ней дано описание подходов, принятых другими конвенциями, а также изложена система комплектования штатов, инфраструктура, поездки, административные и другие расходы, обычно возникающие при осуществлении конвенции, приведены примеры соответствующих прецедентов. В ней содержится обзор инфраструктуры, в настоящее время используемой ВОЗ в качестве ее временного секретариата без ущерба каким-либо потребностям постоянного секретариата в будущем. В ней изложены варианты сбора средств для выполнения Конвенции в свете прецедентов, установленных другими конвенциями, и рассматриваются преимущества и недостатки различных подходов. Сделанные комментарии и замечания будут представлены на рассмотрение Рабочей группы при условии, что принятие окончательного решения по этим вопросам остается за Конференцией Сторон.

3. В записке не рассматриваются варианты финансирования осуществления Конвенции на национальном уровне (см. документ A/FCTC/IGWG/1/INF.DOC/1) или варианты создания секретариата (см. документ A/FCTC/IGWG/1/7).

ИНФРАСТРУКТУРА И ПОТРЕБНОСТИ В УКОМПЛЕКТОВАНИИ ШТАТАМИ ДЛЯ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ РАМОЧНОЙ КОНВЕНЦИИ

4. Конкретные вопросы, которые Рабочей группе необходимо будет рассмотреть, включают потребности в отношении осуществления Конвенции, варианты, которые могут использоваться для этой цели, и соответствующие расходы, которые будут отражены в планировании и процессе составления бюджета. Эти различные потребности изложены ниже, но будут зависеть от того, будет ли постоянный секретариат включен в существующую организацию, или он будет создан в качестве новой структуры¹. В этой связи следует помнить о том, что организации могут и вводят административный сбор на услуги, предоставляемые посредством их существующей инфраструктуры.

Бюджетирование средств, необходимых для работы секретариата

5. Функции постоянного секретариата изложены в пункте 3 Статьи 24 Конвенции. Как и в принятых в самое последнее время международных конвенциях, эти функции включают организацию и обслуживание сессий Конференции Сторон и любых вспомогательных органов (включая составление документации); последующую деятельность в плане осуществления любых задач, поставленных Конференцией перед секретариатом, таких как анализ, сбор данных и другая работа с документацией; деятельность по подготовке персонала (включая проведение семинаров); и поддержание связи со Сторонами и оказание им помощи. Ресурсы, используемые для выполнения этих функций, являются одинаковыми в большинстве конвенций, но детали широко варьируются.

6. Формат бюджета также варьируется от одной конвенции или организации к другой. Однако большинство бюджетов в некоторой форме охватывают персонал, контрактные услуги, подготовку персонала и проведение заседаний, поездки делегатов, оборудование и помещения, административные расходы и услуги, а также прочие расходы².

7. **Персонал.** Этот раздел включает сотрудников категории специалистов и общего обслуживания, консультантов и сотрудников, работающих на краткосрочной основе и нанимаемых в основном для обслуживания конференций и заседаний. Некоторые организации в этот компонент включают поездки сотрудников. В целях обеспечения преемственности обычно предусматривается создание основной группы сотрудников, находящихся на должностях, финансируемых из регулярного бюджета. Численность и

¹ См. документ A/FCTC/IGWG/1/7.

² Данный перечень компонентов основан на проекте бюджета для первого двухгодичного периода Роттердамской конвенции о процедуре предварительного обоснованного согласия в отношении отдельных опасных химических веществ и пестицидов в международной торговле (1998 г.).

состав персонала в основном зависят от функций, предписанных секретариату, и конкретно от того, включен ли секретариат в инфраструктуру существующей организации, которая передаст некоторые функции своим существующим сотрудникам. Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата (1992 г.), например, учредила новый секретариат; в бюджете на свой первый двухгодичный период (1996-1997 гг.) предусматривалось 29, 5 руководящих должностей и должностей специалистов, а также 20 должностей работников общего обслуживания. В ее бюджете на двухгодичный период 2002-2003 гг. эти цифры возросли, соответственно, до 71 и 39,5. В противоположность этому, временный секретариат для Международного договора по генетическим ресурсам растений для производства продуктов питания и сельского хозяйства (2001 г.), который вступит в силу в июне 2004 г., был включен в существующий небольшой секретариат Комиссии ФАО по генетическим ресурсам для производства продуктов питания и сельского хозяйства (2001 г.). В его бюджете на период 2003-2004 гг. предусматривалось лишь четыре должности специалистов и две должности работников общего обслуживания дополнительно к существующему персоналу секретариата Комиссии. Секретариат акцентирует внимание на анализе политики и процедурных вопросах, оставляя техническую и юридическую работу, связанную с Комиссией (включая Договор), техническим отделам ФАО, и зачисляя эти расходы в их конкретные бюджеты. Трудно дать количественную оценку этим существенным взносам. В ИМО работа, касающаяся ее конвенций, выполняется соответствующими техническими отделами, у которых имеются свои собственные бюджеты. ИМО не имеет ни отдельных бюджетов, ни, фактически, отдельного секретариата для своих конвенций. Бюджет на первый двухгодичный период временного секретариата Роттердамской конвенции, обслуживаемой совместно ФАО и ЮНЕП и в настоящее время включенный в инфраструктуру обеих организаций, предусматривает одну должность исполнительного секретаря, шесть должностей специалистов и пять должностей работников общего обслуживания.

8. Контрактные услуги. Этот компонент охватывает расходы, связанные с коммерческими услугами, предоставляемыми секретариату, например материально-техническая поддержка и телекоммуникации для сессий, проводимых вне места расположения секретариата, предоставление услуг по информационной технологии и производство информационного материала.

9. Подготовка кадров и заседания. Этот компонент варьируется от одного финансового периода к другому в зависимости от числа, масштаба и расположения мест проведения заседаний и подготовки кадров. Конвенция с многочисленными вспомогательными органами будет иметь более высокие расходы по проведению заседаний, чем конвенция с инфраструктурой, ограниченной Конференцией Сторон. Расходы по проведению заседаний и конференций включают расходы по организации письменного и синхронного перевода. Расходы, связанные с поддержкой в организации поездок для участников из развивающихся стран и стран с переходной экономикой, могут также покрываться за счет этой статьи в зависимости от структуры финансирования конвенции. Однако расходы на временный персонал конференций могут быть включены в компонент персонала, а контрактные услуги, используемые для проведения заседаний, могут иметь свою собственную статью в бюджете. Этот порядок применяется в

отношении региональных, субрегиональных и национальных совещаний, а также учебных семинаров, проводимых по решению Конференции Сторон.

10. **Поездки.** Различные организации используют различные подходы к вопросам финансирования поездок участников на сессии Конференции Сторон и другие мероприятия (см. выше пункт 9). В ВОИС, например, расходы по участию одного делегата на страну в заседаниях Ассамблей Союзов включены в бюджет и финансируются за счет сборов, производимых за услуги, оказываемые соответствующими Союзами, независимо от экономического уровня страны. В других конвенциях, таких как конвенции, принятые под эгидой ФАО, ИМО и ЮНЕП, транспортные расходы делегатов из развивающихся стран и из стран с переходной экономикой покрываются за счет внебюджетных взносов, производимых на добровольной основе.

11. **Оборудование и помещения.** Этот раздел охватывает расходы, связанные с предметами потребления, такими как компьютерное программное обеспечение, канцелярские принадлежности и публикации; техническое обеспечение, такое как компьютеры, принтеры и фотокопировальные устройства; арендную плату и уход за помещениями, коммунальные услуги, уборку и безопасность. И вновь эти расходы варьируются в зависимости от порядка, введенного секретариатом. В ИМО расходы, связанные с оборудованием и помещением, включены в бюджеты технических отделов, которые выполняют различные функции. В тех случаях, когда секретариат расположен в принимающей стране, вдали от штаб-квартиры организации-инициатора по приглашению Стороны или государства-члена, расходы, связанные с арендой, полностью или частично покрываются правительством принимающей стороны в соответствии с соглашением, заключенным со штаб-квартирой, как это имеет место в случае Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата и Конвенции Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием. Однако правительство принимающей стороны обычно не берет на себя расходы, связанные с необходимым дополнительным персоналом или оборудованием по причине такого разделения.

12. **Прочие расходы.** Эта статья бюджета покрывает расходы, не покрытые ранее, такие как расходы, связанные с техническим обслуживанием, связями, почтовые расходы, а также представительские расходы и расходы, связанные с проведением ревизии.

Положение ВОЗ, действующей в качестве временного секретариата

13. В соответствии с пунктом 2 Статьи 24 Конвенции, ВОЗ выполняет секретариатские функции на временной основе. Она включила эти функции в свой мандат и структуру, а именно посредством Инициативы по освобождению от табачной зависимости, но существующий в настоящее время порядок необязательно отражает более значительные потребности в постоянном секретариате Конвенции. Инициатива объединяет около 20 сотрудников (в основном сотрудников, работающих на краткосрочной основе) и регионального советника в каждом из регионов ВОЗ. Более 60% этих ресурсов передаются на страновой и региональный уровни. Ее работа заключается в проведении научных исследований и разработке политики, эпиднадзоре и мониторинге, подготовке кадров и наращивании потенциала, в исполнении функций председателя Специальной целевой

межучрежденческой группы Организации Объединенных Наций по борьбе против табака, а также в оказании секретариатской поддержки в осуществлении глобальной деятельности в области создания сетей.

14. Глобальные расходы ВОЗ на деятельность в области табака, включая внебюджетные ресурсы, но исключая расходы, связанные с организацией сессий по переговорам в отношении Рамочной конвенции, составили 19 809 416 долл. США на двухгодичный период 2000-2001 гг.¹ и 18 122 756 долл. США на двухгодичный период 2002-2003 годов².

ВАРИАНТЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ

15. В этом разделе представлены варианты финансирования, выбираемые для выполнения некоторых конвенций. В необходимых случаях указываются конкретные прецеденты.

Обязательные взносы

16. Сбор средств путем обязательных взносов позволяет конвенции сохранять финансовую самостоятельность по отношению к организации-инициатору. Конференция Сторон утверждает свои собственные финансовые правила, которые будут определять финансовое регулирование конвенции. Эти правила могут предусматривать, чтобы в некоторых случаях применялись финансовые правила организации-инициатора, или организации, где конвенция территориально размещается. В соответствии с этими финансовыми правилами Конференция Сторон утверждает двухгодичный бюджет, в который каждая Сторона ежегодно производит финансовые отчисления на основе шкалы взносов, утвержденной Конференцией. Эти обязательные взносы обычно составляют основной источник финансирования³. В некоторых конвенциях обязательные взносы являются неперенным условием. В других взносы производятся на добровольной основе, в этих случаях шкала взносов имеет индикативный характер.

17. Цель подобного подхода заключается в том, чтобы установить ясные разграничения между мероприятиями, связанными с конвенцией, финансируемыми исключительно ее Сторонами и, возможно, посредством внебюджетных источников, и другими мероприятиями размещающей организации, которые не связаны с конвенцией и финансируются из регулярного бюджета организации или других источников. Это соображение имеет смысл в том случае, когда круг деятельности размещающей

¹ Основанная на данных, представленных в документе A55/25, эта цифра соответствует общей сумме расходов, связанной с деятельностью в области табака, но исключает расходы, связанные с организацией сессий Межправительственного органа по переговорам в отношении Рамочной конвенции ВОЗ по борьбе против табака.

² Эта цифра представляет общую сумму расходов, связанных с деятельностью в области табака (22 927 000 долл. США, см. документ A57/20, с. 64), за исключением расходов, связанных с организацией сессий Межправительственного органа по переговорам.

³ Более подробно этот вопрос обсуждается в документе A/FCTC/IGWG/1/5.

организации обширен, а мероприятия, связанные с Конвенцией, составляют лишь незначительную часть ее мандата, или когда не все члены организации одновременно являются Сторонами Конвенции.

18. Метод обязательных взносов был использован для конвенций, согласованных и утвержденных под эгидой ЮНЕП, а также для двух конвенций, в отношении которых были созданы независимые секретариаты, в частности Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата и Конвенции Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием. Все эти конвенции предусматривают уплату взносов в обязательном порядке на основе шкалы взносов, которая, в свою очередь, опирается на модифицированный вариант шкалы взносов Организации Объединенных Наций. Международная конвенция по охране новых сортов растений, являющаяся одним из 18 договоров ВОИС, также финансируется из обязательных взносов.

Регулярный программный бюджет организации-инициатора

19. Если придерживаться этого подхода, то для Конвенции не создается никакого отдельного бюджета. Вместо этого ее мероприятия финансируются исключительно из регулярного бюджета организации-инициатора. Кроме того, финансовые правила этой организации будут также регулировать финансирование мероприятий конвенций. При этом необходимость в отдельных финансовых правилах отпадает. Преимущество этого подхода состоит в том, что при едином бюджете не затрачиваются административные усилия и связанные с этим расходы на то, чтобы проводить мероприятия конвенции отдельно от другой работы организации и регулировать различные бюджетные статьи, в особенности в тех случаях, когда мандат одной или более конвенций составляет значительную часть основного мандата организации, или когда утверждение или исполнение конвенций определяется в качестве важной задачи организации.

20. Этот метод применяется несколькими специализированными учреждениями Организации Объединенных Наций, включая ФАО, МОТ, ИМО и ВОИС, которые функционируют в качестве постоянных секретариатов в отношении договоров, которые были обсуждены и приняты под их эгидой. Поскольку МОТ несет ответственность за выполнение более чем 180 договоров и за содействие им, ее руководящие органы приняли решение полностью финансировать эту работу из регулярного программного бюджета МОТ. Некоторые конкретные мероприятия, касающиеся содействия ряду конвенций, могут финансироваться из внебюджетных источников. Однако поскольку ни один из договоров МОТ не был связан с Конференцией Сторон, то и нет необходимости в организации сессий Конференции. Мероприятия, касающиеся более чем 40 договоров ИМО, также финансируются из регулярного программного бюджета. Не во всех договорах ИМО принимала участие Конференция Сторон. Аналогичным образом некоторые из конвенций, обсужденные и обслуживаемые ФАО, финансируются исключительно из регулярного бюджета, хотя в большинстве договоров ФАО принимала участие Конференция Сторон.

21. Восемнадцать договоров ВОИС в отношении интеллектуальной собственности финансируются из взносов, гонораров, связанных с правовыми документами, переданными

на хранение в организацию, и из процентов, которые начисляются с дохода от услуг, оказываемых посредством договорных механизмов. К этим услугам относятся совещания по программам, связанным с договорами, семинары и постоянные комитеты. Заседания Ассамблей Союзов финансируются из гонораров, получаемых за услуги, оказываемые соответствующими Союзами. Первоначально страны вносили обязательные взносы в каждый из союзов, Сторонами которого они являлись. Эти взносы затем перечислялись на те договоры, которые имеют свой собственный бюджет. По мере достижения зрелости системы, шкалы взносов различных союзов были объединены в единый механизм, который стали использовать для обязательных взносов в ВОИС, выполняющую в настоящее время функции секретариата для всех 18 договоров. Единая шкала взносов ВОИС применяется независимо от числа договоров, Стороной которых является государство-член. Кроме того, для поддержания всех мероприятий по договорам, включая Конференцию Сторон каждого договора, используется один и тот же программный бюджет, который основан на совокупных взносах. Единственным исключением является Международная конвенция по защите новых сортов растений (1961 г.), которая в бюджетном и финансовом отношении независима от ВОИС и имеет практически независимый секретариат в рамках этой организации.

Сочетание различных источников финансирования

22. Вышеописанные методы не всегда соблюдаются неукоснительно. Так, например, в большинстве упомянутых договоров один метод используется для создания финансовой базы для их основной деятельности, а для некоторых дополнительных мероприятий используются другие источники финансирования.

23. Как указано выше, в некоторых конвенциях основные мероприятия финансируются из обязательных взносов, а внебюджетные взносы используются на особые виды деятельности. Этот метод применяется для конвенций ЮНЕП, Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата и Конвенции Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием. В рамках всех этих конвенций предусматриваются дополнительные добровольные взносы Сторон или других государств, не связанные со шкалой взносов, на основе которых затем финансируется, например, участие развивающихся стран и стран с переходной экономикой в сессиях Конференции Сторон и других органов¹.

24. Как говорилось выше, в некоторых специализированных учреждениях Организации Объединенных Наций предусматривается финансирование основных мероприятий во исполнение конвенций из регулярных бюджетов этих учреждений, оставляя возможность для дополнительных источников доходов. Например, в ФАО работа по поддержке восьми из 12 комиссий, созданных в соответствии со статьей XIV ее Устава, финансируется из программного бюджета ФАО. Вместе с тем, эти комиссии имеют автономные бюджеты, пополняемые за счет обязательных взносов, что соответствует учредительному соглашению ФАО. Другие органы ФАО в дополнение к финансированию организацией-

¹ См. документ A/FCTC/IGWG/1/5.

инициатором могут предпринимать совместные проекты, финансируемые их государствами-членами. Договоры МОТ также финансируются из регулярного программного бюджета, хотя в некоторых случаях некоторые мероприятия могут финансироваться из внебюджетных источников, как уже упоминалось выше.

ПРЕИМУЩЕСТВА И НЕДОСТАТКИ

25. В данном разделе рассматриваются преимущества и недостатки вышеизложенных методов.

26. Что касается структурного обеспечения договоров, основной вопрос состоит в том, будет ли секретариат объединен с существующей структурой организации, или для этой цели необходимо создавать новую структуру.

27. Если существующая организация принимает у себя секретариат, работа в этой организации может распределяться различными способами. Создание отдельного подразделения в рамках организации, как это имело место в ЮНЕП, обладает тем преимуществом, что работа, связанная с Конвенцией, отделена от других задач организации. Этого не происходит, если некоторый объем правовой и технической работы передается существующим подразделениям организации в качестве части их обычной работы, как это делается в ФАО и ИМО. С другой стороны, подобная передача функций может оказаться более результативной и эффективной с экономической точки зрения, поскольку позволяет избежать параллелизма и увязывает работу, связанную с Конвенцией, с общей работой организации. При обоих вариантах необходимы устойчивые источники финансирования секретариата и смежной деятельности.

28. Численность секретариата будет зависеть от потребностей Рамочной конвенции. В отличие от договоров, утвержденных под эгидой МОТ или ИМО, согласно Рамочной конвенции, необходимо, чтобы Конференция Сторон созывалась через регулярные промежутки времени; для этих сессий необходимы значительные ресурсы. Необходимо также иметь в виду, что Конвенция позволяет создать вспомогательные органы и предусматривает принятие протоколов; полномочия в отношении разработки протокола о всеобщем запрете трансграничной рекламы определены в пункте 8 Статьи 13.

29. Рабочей группе также будет необходимо рассмотреть вопрос о том, должны ли инфраструктурные расходы Конвенции (например, на некоторые функции секретариата) покрываться за счет регулярного программного бюджета существующей организации, из обязательных взносов Сторон или сочетая различные источники. Если секретариат размещается в существующей организации, то необходимо признать, что возникнут дополнительные вспомогательные расходы. В тех случаях, когда мандаты организации конвенции и членство в обеих в значительной степени совпадают, подобный подход является эффективным и экономичным. Проблемы в отношении распределения средств могут возникать в тех случаях, когда конвенция не имеет отдельного бюджета, вследствие потенциального конфликта с ассигнованиями регулярного бюджета на обычную работу организации (включая связанные с договором программные области), которые также направлены на государства, не являющиеся Сторонами Конвенции. Кроме того,

обсуждение бюджета будет происходить в более широком контексте организации, где оно может встретиться с затруднениями, поскольку Конвенция будет вынуждена бороться за средства с другой программной работой организации.

30. В рамках некоторых договоров необходимо, чтобы основные мероприятия финансировались из обязательных взносов при возможности финансирования дополнительных мероприятий из добровольных взносов. Однако на добровольные взносы нельзя в целом полагаться как на стабильный источник доходов. В результате процесс выполнения Конвенции будет менее предсказуемым. Обязательные взносы, выплата которых является неременным условием, создают более стабильные источники доходов для финансирования основных функций постоянного секретариата и Конференции Сторон. Другие расходы, такие как транспортные расходы делегатов, также необходимо принять во внимание. Включение подобных расходов в бюджет, финансируемый из обязательных взносов или других регулярных источников дохода, обеспечит определенную уверенность в том, что членство Конвенции будет предоставлено сбалансированным образом.

= = =