



ДВАДЦАТЬ ПЯТАЯ СЕССИЯ ВСЕМИРНОЙ АССАМБЛЕИ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

Пункт 3.7¹ предварительной повестки дня

ФОРМА ПРЕДСТАВЛЕНИЯ ПРОГРАММЫ И БЮДЖЕТНЫХ СМЕТ

Доклад Генерального директора



1. ВВЕДЕНИЕ

1. С первых лет существования Организации. Исполнительный комитет и Всемирная ассамблея здравоохранения регулярно рассматривали вопрос о форме представления годовой Программы и Бюджетных смет и рассматривали также предложения по изменениям этой формы. Утверждаемые время от времени изменения были направлены на улучшение формы представления и содержания Программы и Бюджетных смет с целью более ясно показать картину деятельности Организации и дать полную информацию о ее предполагаемых расходах.

2. В резолюции WHA17.21¹ Семнадцатая сессия Всемирной ассамблеи здравоохранения после рассмотрения взглядов, выраженных членами Исполнительного комитета во время его Тридцать третьей сессии по вопросу о желательности такой формы представления предложений по Программе, которая каждый раз, когда это возможно, показывала бы общую картину и тенденции деятельности Организации, предложила Генеральному директору и Исполнительному комитету изучить "возможность постепенного представления будущих проектов программы и бюджета в функциональной форме и таким образом, чтобы была ясно видна совокупность видов деятельности, предусматриваемых в какой-либо отдельной области." При принятии этой резолюции Генеральный директор указал Всемирной ассамблее здравоохранения, что он считает задачу, поставленную Исполнительному комитету и ему самому, долгосрочной задачей, требующей тщательного изучения, и заявил, что возможные серьезные изменения в форме представления бюджета должны быть представлены сначала Исполнительному комитету для рассмотрения и Всемирной ассамблее здравоохранения для утверждения и только после этого применяться к проекту годовой Программы и Бюджетных смет². В резолюции EB37.R29³ Исполнительный комитет отметил, что Генеральный директор продолжает изучение некоторых аспектов формы представления Программы и Бюджетных смет и на одной из будущих сессий Исполнительного комитета сделает доклад о результатах этого изучения и всех вытекающих из него предложениях. Двадцать первая сессия Всемирной ассамблеи здравоохранения, рассмотрев доклад о форме представления Программы и Бюджетных смет, в своей резолюции WHA21.40 предложила Генеральному директору, *inter alia*, продолжить изучение вопроса о дальнейших изменениях, которые, возможно, следовало бы предусмотреть и представить, если это окажется необходимым, одной из будущих сессий Исполнительного комитета и Ассамблеи здравоохранения доклад по этому вопросу.

¹ Сборник резолюций и решений, 10-издание., стр. 238.

² Официальные документы ВОЗ, № 136, стр. 299-300 (по англ. изд.).

³ Сборник резолюций и решений, 10-е изд., стр. 238-239.

⁴ Сборник резолюций и решений, 10-е изд., стр. 239.

3. В ответ на предложение Ассамблеи здравоохранения и после непрерывного длительного изучения этого вопроса Генеральный директор начал представлять предложения по изменениям в форме представления программы и бюджетных смет, с тем чтобы сделать ее в большей мере ориентированной на Программу. Некоторые из этих предложений, например, были связаны с введением новых сводных данных, показывающих объединенную международную программу в области здравоохранения в целом и поступающие из международных источников средства для ее финансирования; другие предложения были связаны с введением сводных данных, группирующих все виды деятельности по тематическим и программным заголовкам, и с введением описаний отдельных программ. Эти и прочие изменения в форме представления программы и бюджетных смет были утверждены Ассамблеей здравоохранения по рекомендации Исполкома.¹ Как указывается в объяснительной записке к Официальным документам, № 196, Проект программы и бюджетных смет на 1973 г. отражает дальнейшие изменения в форме представления этих документов. Большинство изменений явилось результатом утвержденного Ассамблеей здравоохранения увеличения числа разделов ассигнований в Части II (Программа практической деятельности) резолюции об ассигнованиях на 1972 г.², рекомендованного Исполкомом во время его Сорок седьмой сессии.³

4. Во время своей Сорок девятой сессии Исполнительный комитет рассмотрел ряд предложений по изменениям в форме представления программы и бюджетных смет, которые, в случае их принятия, позволят приблизить бюджетные сметы к содержанию программы. Разрабатывая эти предложения, Генеральный директор руководствовался тем соображением, что форма представления программы и бюджета должна соответствовать специальным требованиям Организации, выраженным в ранних резолюциях, принятых по этому вопросу,⁴ и учел замечания и предложения, внесенные на протяжении многих лет членами Исполкома и делегатами Ассамблеи здравоохранения, включая ряд аспектов резолюций WNA21.49⁵ и WNA22.53⁵ по вопросам долгосрочного планирования в области здравоохранения и включая резолюцию WNA24.58⁶ по "Общей программе работы на определенный период времени". Были также тщательно рассмотрены рекомендации и замечания по вопросам представления бюджета и составления программного бюджета, сделанные Специальным комитетом экспертов по рассмотрению финансового положения Организации Объединенных Наций и специализированных учреждений, Консультативным Комитетом по административным и бюджетным вопросам, Объединенной группой контроля и другими органами системы организаций ООН.

5. Рассмотрев доклад Генерального директора по вопросу о форме представления Программы и бюджетных смет, Исполнительный комитет в резолюции EB49.R3I согласился с изложенными в этом докладе общими принципами и предлагаемыми изменениями в форме представления и рекомендовал Генеральному директору представить для утверждения Двадцать пятой сессии Всемирной ассамблеи

¹ Сборник резолюций и решений, II-е изд., стр. 214-215 (см., например, резолюции EB34.R16, EB37.R29, EB49.R42, WNA19.42 и WNA21.40) (по англ.изд.).

² Официальные документы ВОЗ, № 193, стр. 21 (резолюция WNA24.42).

³ Официальные документы ВОЗ, № 190, стр. 89 (пункты 39-42) (по англ.изд.).

⁴ Сборник резолюций и решений, II-е изд., стр. 211-213 (резолюции WNA2.107 и WNA7.36).

⁵ Сборник резолюций и решений, IO-е изд., стр. 82.

⁶ Официальные документы ВОЗ, № 193, стр. 33 (по англ.изд.).

здравоохранения предложения по изменениям в форме представления программы и бюджетных смет в соответствии с указанным докладом и с учетом взглядов, выраженных во время дискуссии Исполкома по этому вопросу. Излагаемые ниже изменения в форме представления программы и бюджетных смет, учитывающие замечания, сделанные членами Исполкома в отношении предварительных предложений, представляются Ассамблее здравоохранения для утверждения в соответствии с просьбой, содержащейся в резолюции EB49.R31^I. Наиболее серьезное замечание, сделанное рядом членов Исполкома, относилось к необходимости использовать для программы и бюджетных смет, а также для среднесрочной программы работы Организации (то есть для "Общей программы работы на определенный период времени") однотипную структуру классификации программы. В этой связи вновь было проведено изучение вопроса, позволившее выработать пересмотренную структуру классификации программы, предлагаемую в настоящем документе; эта структура в максимально допустимой мере отражает последовательность целей программы Организации, указанных в "Пятой общей программе работы на определенный период времени".

6. В резолюции EB49.R31 Исполком рекомендовал также в случае, если Двадцать пятая сессия Всемирной ассамблеи здравоохранения одобрит предложения по изменениям в форме представления программы и бюджетных смет, предложить Генеральному директору начать осуществление этих изменений с программы и бюджетных смет на 1975 г.

II. ОБЩАЯ КОНЦЕПЦИЯ И ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ

Существующая форма представления программы и бюджета

7. С многих точек зрения следует признать, что существующая программа и бюджетные сметы представляют собой чрезвычайно полезные документы, подготовленные с большой тщательностью и точностью и содержащие огромное количество подробной информации, но при этом, тем не менее, следует отметить возможность приблизить эти документы в большей степени к программе.

8. Анализ программы и бюджета может оставить впечатление, что на протяжении многих лет их подготовка проводилась под знаком накапливания детальных данных. В результате документы оказываются перегруженными подробной информацией, которая не всегда требуется Исполкому или Ассамблее здравоохранения для понимания бюджетных смет и принятия действий по связанным с бюджетом основным вопросам. Масса деталей зачастую затрудняет понимание важнейших вопросов; иными словами, эти детали мешают основной цели представления данного документа. Тем более, что система подачи детального материала, т.е. порядок, в котором этот материал излагается в бюджетном документе, а также распределение материала по многочисленным дополнениям и приложениям, зачастую ставит в тупик лиц, не знакомых с деятельностью ВОЗ. Хотя ряд улучшений в этом отношении был произведен при подготовке программы и бюджетных смет на 1973 год, все еще остаются возможности сделать этот документ более ясным и, тем самым, более понятным и простым в работе.

^I Исполнительный комитет в резолюции EB49.R31 предложил также Генеральному директору продолжить рассмотрение целесообразности введения двухгодичной программы и бюджета и представить доклад по этому вопросу Двадцать пятой сессии Всемирной ассамблеи здравоохранения. Доклад Генерального директора по этому вопросу содержится в документе A25/24, Add.1.

9. Далее, в существующем документе можно выделить из различных таблиц и сводных данных суммы, которые Организация тратит в штаб-квартире, в каждом регионе и в глобальном масштабе как в рамках общего бюджета, так и с использованием других средств, на отдельные программы, например на инфекционные болезни, а в ряде случаев даже на подпрограммы, такие как ликвидация оспы; тем не менее, трудно представить себе общую картину работы Организации или определить цели, на которые направлена работа в рамках каждой программы и подпрограммы, будь то на глобальном, региональном или национальном уровнях. Например, страницы, относящиеся к разделу "Программная деятельность — штаб-квартира", подпадающие под классификацию инфекционных болезней или программе ликвидации оспы, содержат простое описание функций и персонала организационных звеньев в штаб-квартире, отвечающих за эту программу или подпрограмму; на протяжении многих лет определение функций этого персонала остается неизменным. Кроме того, на уровне региональной деятельности отсутствуют описания того, что Организация стремится сделать в рамках данной программы или подпрограммы, а страницы, относящиеся к деятельности ВОЗ на уровне отдельных стран, содержат всего лишь краткие описания отдельных проектов. Вот почему эти аспекты представления бюджета ВОЗ, на которые в ряде случаев указывали члены Исполкома и делегаты Ассамблеи здравоохранения, требуют принятия всех возможных мер для нахождения нового метода разработки и представления бюджета, в большей мере ориентированного на программу.

Общая концепция

10. Предлагаемые в данном докладе изменения в форме представления направлены на то, чтобы сделать документ по программе и бюджету более удобочитаемым и насыщенным информацией и одновременно максимально преобразовать его в "программный бюджет" в настоящем смысле этого слова. Эти предложения должны облегчить внедрение в рамках всей Организации системы долгосрочного планирования и оценки и облегчить создание системы предварительного определения требуемых на будущее ресурсов.

11. Под программным бюджетом понимается бюджет, отражающий работу, которую предстоит сделать, и цели, которые следует достичь через указанную деятельность; в нем подчеркиваются конечные задачи, переведенные на язык затрат, требуемых для их выполнения. В этом смысле бюджет является всего лишь планом расходов в рамках более широкого и всеобъемлющего плана действий. Планирование программы и составление программного бюджета тем самым представляют собой две отличающиеся но взаимосвязанные операции, из которых планирование программы представляет наиболее важный первый шаг. Планирование программы определяет суть того, что должно быть сделано; составление программного бюджета представляет собой расчет затрат на проведение этой деятельности. Однако составление программного бюджета воздействует на планирование программы, так как оно включает в себя распределение определенной и ограниченной суммы выделенных средств. Программа может быть ограниченной по масштабу или по насыщенности в зависимости от суммы выделенных средств; может быть ограничен и масштаб планирования для такой программы. Поэтому если планирование программы без составления программного бюджета может быть хотя бы теоретическим опытом, то вряд ли можно представить себе программный бюджет без, по крайней мере, некоторого подобия предварительного планирования программы.

12. Хотя планирование программы и составление программного бюджета являются важными элементами системы планирования—программирования—бюджетирования (ППБС)^I, содержащиеся в указанной

^I ППБС является системой, направленной на оказание помощи управленческому персоналу при принятии решений в связи с распределением ресурсов среди ряда вариантов для достижения целей организации. Суть этой системы состоит в разработке и предоставлении информации для учета последствий, затрат и выгод основных альтернативных направлений деятельности связанных с основными решениями по распределению ресурсов.

записке предложения не имеют своей целью предложить или указать на возможность или желательность использования в организации типа ВОЗ системы ППБС в полном объеме. Прежде всего, Организация предоставляет техническую помощь примерно 130 государствам-членам только по их просьбам и в соответствии с их собственными желаниями и указанной последовательностью задач. Во-вторых, планирование развития (включая планирование здравоохранения) на национальном уровне в большом числе стран, которым ВОЗ предоставляет свою помощь, все еще переживает период становления. Вот почему целесообразно было бы предложить на данной стадии включить в технику разработки программы и бюджета Организации только те элементы ППБС, которые могут быть с пользой и постепенно применены к существующим в рамках ВОЗ системам, процессам и аппарату, постепенно пересматривая эти элементы на протяжении ряда лет. Подобный постепенный подход, по всей вероятности, в конечном итоге будет более успешным, т.к. для внедрения в организации планирования программы и составления программного бюджета, несомненно, потребуются значительные усилия.

Основные принципы

13. Бюджет международной организации может служить многим задачам, но его главная задача заключается в представлении законодательному органу программы, утверждаемой и финансируемой этим органом на период, охваченный бюджетом. Форма представления бюджета должна быть составлена так, чтобы соответствующим образом помочь достижению этой главной задачи. В ней должно быть сконцентрировано внимание на основных вопросах, которыми занимается законодательный орган. Здесь также должны быть объяснены, проанализированы и указаны все важнейшие последствия этих основных вопросов и должна содержаться уместная по объему информация по каждому основному вопросу, с тем чтобы дать возможность законодательному органу придти к заключению о достоинствах каждого из предложений и определить по ним необходимые суммы средств.

14. Естественный вывод заключается в том, что законодательный орган должен быть в состоянии рассматривать отдельные части деятельности Организации, охватываемые бюджетом, в соотношении со всеми остальными видами деятельности, осуществляемыми Организацией. Вот почему представление бюджета должно быть всеобъемлющим по охвату. Здесь должны быть показаны все программы: финансируемые из внебюджетных средств и программы, включенные в регулярный бюджет; осуществляемые в штаб-квартире и осуществляемые в регионах. Однако, как уже указывалось, бюджет не должен быть перегружен детальной информацией, в которой законодательный орган не испытывает необходимости ни для понимания, ни для принятия действий по бюджету и связанным с ним основным вопросам.

15. Принимая решения по бюджету, законодательный орган ассигнует и одновременно ограничивает общие суммы средств; выделяет совокупную сумму средств на различные финансируемые предназначения и может в определенной степени контролировать свободу использования исполнительным руководителем Организации средств, выделяемых для осуществления включенных в бюджет программ. В этой связи форма представления бюджета не должна нарушать свободу действий законодательного органа. В простой и ясной форме она должна соотноситься с резолюцией об ассигнованиях, хотя форма представления бюджета и форма резолюции об ассигнованиях не обязательно должны быть идентичными.

16. Форма представления бюджета должна не только обеспечивать возможность подготовки бюджета в его самой ранней стадии, но также должна обеспечивать возможность планирования, руководства, контроля и отчетности при выполнении уже утвержденного бюджета. Без подобной непрерывности процесса потребуются гораздо больше усилий при переходе от одной формы при формулировании программы к другой форме при ее осуществлении; будет также затруднено эффективное руководство программой и может возникнуть опасность потери эффективности. Однако, если форме представления бюджета суждено являться определенной основой при выполнении бюджета, она должна по необходимости быть связана с организационной структурой ВОЗ, даже если при этом не будут выделены собственно организационные подразделения, будь то в самом представлении бюджета или в резолюции об ассигнованиях.

17. Хотя, как можно надеяться, улучшение формы представления программы и бюджета организации типа Всемирной организации здравоохранения может послужить примером для руководящих органов здравоохранения в ряде государств-членов, желающих применить этот опыт к своим требованиям, наиболее важной функцией бюджета, ориентированного на программу, должно стать улучшенное представление программы путем более точного определения конечных задач Организации. Поскольку эти задачи находятся в состоянии постоянной эволюции, системы представления программы также должны носить динамичный характер. В рамках единой политики, изложенной в "Общей программе работы" Организации, необходимо также больше уделить внимания определению целей через национальные программы. Но, с другой стороны, не следует недооценивать и важности глобального подхода к ряду таких вопросов, как научные исследования и гигиена окружающей среды. Последующая работа над "Пятой общей программой работы на определенный период времени" должна привести к более точному определению целей и задач Организации на будущее и наметить наиболее целесообразные пути достижения этих целей. Реализм заключается в том, чтобы по мере совершенствования "Пятой общей программы работы" работе по формулированию долгосрочных перспектив и среднесрочных планов сопутствовало постоянное уточнение целей программы в структуре классификации программы, используемой для программы и бюджетных смет.

18. Новая форма представления программы и бюджета должна облегчить принятие более рациональных решений при распределении бюджетных ассигнований и должна представить цели программы таким образом, чтобы Исполнительный комитет и Всемирная ассамблея здравоохранения имели перед собой ясную картину и могли произвести соответствующий выбор. Предполагается, что изменения в форме представления программы и бюджетных смет, предложенные в настоящем Докладе, дадут возможность достичь этого лучше, чем при старой форме.

III. СТРУКТУРА КЛАССИФИКАЦИИ ПРОГРАММЫ

Определения

19. На всем протяжении излагаемого ниже проекта структуры классификации программы, которая явится важной частью предлагаемого изменения в форме представления программы и бюджетных смет, термин "программа" используется для обозначения организованной совокупности видов деятельности, направленных на достижение какой-либо определенной цели ВОЗ. Подобная цель не обязательно должна быть чисто технической, связанной с существенной специализированной работой Организации, например с борьбой с инфекционными болезнями; к цели могут относиться также мероприятия по обслуживанию и обеспечению технических программ, и тем самым программа "обслуживания и обеспечения" может включать в себя такие виды деятельности, которые в настоящее время осуществляются Отделом бюджета и финансов или Отделом административного руководства и кадров. Целью может быть также проведение крупных уставных сессий ВОЗ, таких как сессии Всемирной ассамблеи здравоохранения, Исполнительного комитета и региональных комитетов, или заседания административного руководства Организации, охватывающие работу Генерального директора, заместителя Генерального директора, помощников Генерального директора и региональных директоров. Термин "подпрограмма" используется для обозначения определенного раздела или подраздела программы. В применении к организационному подразделению, непосредственно отвечающему за подпрограмму, последняя становится "программой" данного организационного подразделения. Например, подпрограмма "бактериальные болезни", осуществляемая в рамках программы "профилактика инфекционных болезней и борьба с ними", может быть определена как программа отделения, непосредственно ответственного за бактериальные болезни.

Цели

20. Структура классификации программы должна быть разработана таким образом, чтобы удовлетворить следующим основным целям:

- i) Предоставить структуру, в рамках которой сводилась бы воедино исчерпывающая и ясная сводная информация по всем программам ВОЗ;
- ii) Предоставить основу для анализа бюджетных потребностей различных программ как в отдельности, так и во взаимосвязи;
- iii) Использовать в качестве средства руководства и контроля при выполнении бюджета ВОЗ;
- iv) Послужить структурной основой не только для представления бюджета, но также и для планирования, программирования, для целей отчетности и оценки программы.

21. Идентификация целей Организации и определение соответствующих категорий видов деятельности являются нелегкими задачами. Основные программные цели на период 1973—1977 гг. включительно изложены в "Пятой общей программе работы на определенный период времени".^I Однако, поскольку цели Организации претерпевают постоянную эволюцию, следует избегать создания постоянной структуры классификации программы, основанной на непостоянных программных целях. Структура классификации программы, а также организационная структура, необходимая для ее обеспечения, должны приспосабливаться к этим изменениям. Более того, хотя структура классификации программы должна давать возможность ясно определить руководителя, отвечающего за каждую программу, эта структура не должна мешать развитию программ, объединяющих деятельность ряда существующих организационных подразделений и выполняемых совместными группами из различных отделов и из различных дисциплин. Любая структура классификации программы, предлагаемая Организации, должна рассматриваться в этом контексте.

22. Ни в одной структуре программы нельзя добиться совершенства в разбивке по группам абсолютно независимых друг от друга видов деятельности; неизбежно некоторые виды деятельности будут относиться не к одной программе, а к нескольким. Возможно, существует достаточное количество удовлетворительных структур программы, которые могли бы использоваться для любой организации. Предлагаемая ниже структура программы, в которой учтены мнения, высказанные во время дискуссии по данному вопросу на Сорок девятой сессии Исполнительного комитета, основана, в том что касается специальных программ, на "Пятой общей программе работы на определенный период времени". Каждая из четырех главных программных целей "Пятой общей программы работы" охватывает соответствующий Раздел ассигнований. В каждом Разделе ассигнований показаны программы и подпрограммы, совпадающие со структурой отделов и отделений штаб-квартиры. Наименования программ и подпрограмм, однако, не всегда совпадают с наименованиями отделов и отделений, но выражают в каждом случае главную цель соответствующей программы.

Предлагаемая классификация структуры

23. Предлагаемая структура классификации программы имеет следующий вид:

ПРОЕКТ СТРУКТУРЫ КЛАССИФИКАЦИИ ПРОГРАММЫ

РАЗДЕЛ АССИГНОВАНИЙ: ДИРЕКТИВНЫЕ ОРГАНЫ

<u>Программа № I</u>	Уставные сессии
	I.1.1 Всемирная ассамблея здравоохранения
	I.1.2 Исполнительный комитет
	I.1.3 Региональные комитеты

^I Официальные документы ВОЗ, № 193, стр. 65—81 (по англ.изд.).

РАЗДЕЛ АССИГНОВАНИЙ 2: ОБЩЕЕ РУКОВОДСТВО И КООРДИНАЦИЯ

- Программа № 2.1 Практическое руководство
- 2.1.1 Канцелярия Генерального директора
 - 2.1.2 Канцелярии помощников Генерального директора
 - 2.1.3 Канцелярии региональных директоров

- Программа № 2.2 Координация программы
- 2.2.1 Планирование и осуществление программы
 - 2.2.2 Координация программы с другими организациями
 - 2.2.3 Совместные программы для целей развития

- Программа № 2.3 Наука и техника

РАЗДЕЛ АССИГНОВАНИЙ 3: УКРЕПЛЕНИЕ СЛУЖБ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

- Программа № 3.1 Организация служб здравоохранения
- 3.1.1 Планирование и осуществление программы
 - 3.1.2 Планирование, организация и руководство медицинской помощью на индивидуальном и региональном уровнях
 - 3.1.3 Лабораторные службы здравоохранения
 - 3.1.4 Сестринское дело
 - 3.1.5 Просвещение населения в области здравоохранения
 - 3.1.6 Законодательство в области здравоохранения

- Программа № 3.2 Охрана здоровья семьи
- 3.2.1 Планирование и осуществление программы
 - 3.2.2 Охрана материнства и детства
 - 3.2.3 Размножение у человека
 - 3.2.4 Питание

- Программа № 3.3 Исследования по эпидемиологии и коммуникационным наукам

РАЗДЕЛ АССИГНОВАНИЙ 4: УЛУЧШЕНИЕ ПОДГОТОВКИ КАДРОВ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

- Программа № 4.1 Улучшение подготовки кадров здравоохранения

РАЗДЕЛ АССИГНОВАНИЙ 5: ПРОФИЛАКТИКА ЗАБОЛЕВАНИЙ И БОРЬБА С НИМИ

- Программа № 5.1 Профилактика инфекционных болезней и борьба с ними
- 5.1.1 Планирование и осуществление программы
 - 5.1.2 Эпидемиологический надзор за инфекционными болезнями
 - 5.1.3 Ликвидация малярии
 - 5.1.4 Ликвидация оспы
 - 5.1.5 Бактериальные болезни
 - 5.1.6 Микобактериальные болезни
 - 5.1.7 Паразитарные болезни
 - 5.1.8 Вирусные болезни
 - 5.1.9 Венерические болезни и трепонематозы
 - 5.1.10 Ветеринарная санитария
 - 5.1.11 Биология переносчиков и борьба с ними

- Программа № 5.2 Профилактика неинфекционных болезней и борьба с ними
- 5.2.1 Планирование и осуществление программы
 - 5.2.2 Рак
 - 5.2.3 Сердечно-сосудистые болезни
 - 5.2.4 Прочие хронические неинфекционные болезни
 - 5.2.5 Стоматологическая помощь
 - 5.2.6 Охрана психического здоровья
 - 5.2.7 Профилактика алкоголизма, лекарственной зависимости и злоупотреблений лекарственными средствами и борьба с этими явлениями
 - 5.2.8 Генетика человека
 - 5.2.9 Иммунология

- Программа № 5.3 Профилактические и терапевтические субстанции
- 5.3.1 Планирование и осуществление программы
 - 5.3.2 Спецификации и контроль качества фармацевтических препаратов
 - 5.3.3 Международные стандарты биологических препаратов
 - 5.3.4 Оценка и контроль лекарственных средств

РАЗДЕЛ АССИГНОВАНИЙ 6: ОЗДОРОВЛЕНИЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

- Программа № 6.1 Оздоровление окружающей среды
- 6.1.1 Планирование и осуществление программы
 - 6.1.2 Обеспечение основных санитарно-гигиенических мер
 - 6.1.3 Прединвестиционное планирование основных санитарно-гигиенических служб
 - 6.1.4 Борьба с загрязнением окружающей среды и связанными с этим вредностями
 - 6.1.5 Здоровье самодеятельного населения
 - 6.1.6 Ионизирующая радиация и связанные с ней аспекты биомедицины и гигиены окружающей среды
 - 6.1.7 Создание и укрепление служб и институтов гигиены окружающей среды
 - 6.1.8 Программа пищевых стандартов

РАЗДЕЛ АССИГНОВАНИЙ 7: ИНФОРМАЦИЯ И ЛИТЕРАТУРА ПО ВОПРОСАМ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

- Программа № 7.1 Санитарная статистика
- 7.1.1 Планирование и осуществление программы
 - 7.1.2 Методология санитарной статистики
 - 7.1.3 Распространение статистической информации
 - 7.1.4 Развитие служб санитарной статистики
 - 7.1.5 Международная классификация болезней
- Программа № 7.2 Службы распространения литературы по вопросам здравоохранения
- Программа № 7.3 Публикации ВОЗ
- Программа № 7.4 Информирование общественности по вопросам здравоохранения

РАЗДЕЛ АССИГНОВАНИЙ 8: ПРОГРАММЫ ОБЩЕГО ОБСЛУЖИВАНИЯ И ОБЕСПЕЧЕНИЯ

- Программа № 8.1 Службы административного руководства кадров
- 8.1.1 Планирование и осуществление программы
 - 8.1.2 Административное руководство
 - 8.1.3 Кадры
 - 8.1.4 Обслуживание конференций и канцелярий
 - 8.1.5 Снабжение
- Программа № 8.2 Службы бюджета и финансов
- 8.2.1 Планирование и осуществление программы
 - 8.2.2 Бюджет
 - 8.2.3 Финансы и счета
 - 8.2.4 Обработка данных
- Программа № 8.3 Службы внутреннего ревизора
- Программа № 8.4 Юридические службы
- Программа № 8.5 Службы синхронного перевода

РАЗДЕЛ АССИГНОВАНИЙ 9: ПРОГРАММА РЕГИОНАЛЬНОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ И ОБЕСПЕЧЕНИЯ

- Программа № 9.1 Программа регионального обслуживания и обеспечения
- 9.1.1 Африка
 - 9.1.2 Америка
 - 9.1.3 Юго-Восточная Азия
 - 9.1.4 Европа
 - 9.1.5 Восточное Средиземноморье
 - 9.1.6 Западная часть Тихого океана

РАЗДЕЛ АССИГНОВАНИЙ 10: ХОЗЯЙСТВЕННЫЕ СЛУЖБЫ ШТАБ-КВАРТИРЫ

- Программа № 10.1 Хозяйственные службы штаб-квартиры

РАЗДЕЛ АССИГНОВАНИЙ 11: ЗДАНИЕ ШТАБ-КВАРТИРЫ: ВЫПЛАТА ЗАЙМОВ

РАЗДЕЛ АССИГНОВАНИЙ 12: ПЕРЕМЕЩЕНИЕ В ФОНД УРАВНИВАНИЯ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ

РАЗДЕЛ АССИГНОВАНИЙ 13: НЕРАСПРЕДЕЛЕННЫЙ РЕЗЕРВ

24. Следует отметить, что в предлагаемой структуре классификации не каждый раздел ассигнований охватывает отдельную программу. Разделам ассигнований даны наименования, соответствующие широким программным направлениям, в то время как программы сгруппированы в различных разделах ассигнований по функциональному признаку.

25. Если бы вышеизложенная структура классификации программы, в которой специализированные (технические) компоненты основаны на "Пятой общей программе работы" и обычно совпадают с организационной структурой штаб-квартиры, охватывала только деятельность самой штаб-квартиры, то проблем было бы немного. Однако в эту структуру должны быть включены различные виды деятельности, осуществляемые региональными бюро, включая региональных директоров и региональных консультантов, представителей ВОЗ и сотрудников ВОЗ, работающих на международных и национальных проектах. Возможно, теоретически было бы целесообразно и в конечном итоге желательно объединить все виды деятельности, осуществляемые в регионах, в такие специализированные программы и программы обслуживания и обеспечения, которые соответствовали бы классификации деятельности штаб-квартиры, тем самым устранив необходимость показывать отдельную программу для каждого вида деятельности, осуществляемого в регионах. Однако в любой структуре классификации программы должна учитываться независимость региональных бюро в руководстве своими компонентами общей программы в рамках единой программной политики, содержащейся в "Общей программе работы". Специализированный компонент предлагаемой структуры классификации программы основан на "Пятой общей программе работы"; вот почему эта структура должна способствовать включению независимых региональных программ в общие программные цели, содержащиеся в указанной "Программе работы". Учитывая эти факторы, вносится прагматическое предложение, которое позволит, с одной стороны, показать, по крайней мере, все специализированные виды деятельности на региональном и на национальном уровнях в рамках тех же программ, на которые подразделена деятельность штаб-квартиры, а с другой стороны, позволит признать практические требования независимости региональных директоров в руководстве деятельностью своих региональных бюро. Это будет достигнуто следующим образом:

- а) Вместе с деятельностью штаб-квартиры, межрегиональными проектами и помощью научным исследованиям национальные и международные проекты будут включены в подпрограммы соответствующих специализированных программ.
- б) Деятельность региональных консультантов будет также показана в соответствующих специализированных программах. Однако в тех случаях, когда региональные консультанты являются консультантами для целой программы (например, для программы "Профилактика инфекционных болезней и борьба с ними"), а не для отдельных подпрограмм (например, для "Паразитарных болезней"), деятельность этих консультантов будет показана в подпрограмме "Планирование и осуществление программы"¹ соответствующей программы².
- с) Региональные директора и их канцелярии будут показаны в отдельной подпрограмме в рамках программы 2 "Практическое руководство" вместе с канцелярией Генерального директора и канцеляриями помощников Генерального директора.

¹ Подпрограмма "Планирование и осуществление программы", которая показана практически во всех программах, совпадающих с деятельностью того или иного отдела, включает в себя также бюджетные ассигнования на канцелярию директора (персонал, командировки, консультанты, стипендии и прочие расходы) соответствующего отдела.

² Ввиду того что программа "Улучшение подготовки кадров здравоохранения" не разделена на подпрограммы, в этой программе деятельность соответствующих региональных консультантов будет выделена отдельно.

d) Деятельность остальных сотрудников региональных бюро, а также представителей ВОЗ будет показана в соответствующих региональных подпрограммах (Африка, Америка и т.д.) в программе 9.1 - "Программа регионального обслуживания и обеспечения", так как их функции главным образом состоят в обслуживании и обеспечении специализированных видов деятельности, проводимых ВОЗ на региональном и национальном уровнях.

Полевые проекты ВОЗ и занятый на них персонал будут показаны в различных программах в соответствии со своими функциями, с тем чтобы дать более реалистичную картину глобальной деятельности ВОЗ по каждой программе; тем не менее, было бы желательно представить в дополнение к этому общую сумму расходов и усилий ВОЗ по каждому региону. Как указывается в пункте 46 ниже, подобный вид информации следует, однако, включать в соответствующие информационные приложения; сметы собственно бюджета должны быть подразделены только в соответствии с утвержденной схемой классификации программы.

26. В дополнение к замечаниям, приведенным в предшествующих пунктах этого проекта структуры классификации программы, вниманию делегатов могут быть предложены следующие замечания и объяснения:

a) Существующая форма представления программы и бюджета подразделяет бюджет на шесть частей и четырнадцать разделов ассигнований следующим образом:

Раздел
ассигнований

	ЧАСТЬ I: УСТАВНЫЕ СЕССИИ
I	Всемирная ассамблея здравоохранения
2	Исполком и его комитеты
3	Региональные комитеты
	ЧАСТЬ II: ПРОГРАММА ПРАКТИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
4	Инфекционные болезни
5	Гигиена окружающей среды
6	Организация служб общественного здравоохранения
7	Охрана и укрепление здоровья
8	Обучение и подготовка кадров
9	Прочие виды деятельности
10	Региональные бюро
	ЧАСТЬ III: АДМИНИСТРАТИВНЫЕ СЛУЖБЫ
11	Административные службы
	ЧАСТЬ IV: ПРОЧИЕ НАЗНАЧЕНИЯ
12	Здание штаб-квартиры: выплата займов Действующий рабочий бюджет (Части I, II, III и IV)
	ЧАСТЬ V: ОБЛОЖЕНИЕ ПЕРСОНАЛА
13	Перемещение в фонд уравнивания налогообложения
	ЧАСТЬ VI: РЕЗЕРВ
14	Нераспределенный резерв

В новой форме представления предлагается разделить бюджет на следующие 13 разделов ассигнований:

Раздел ассигнований

1. Директивные органы
2. Общее руководство и координация
3. Укрепление служб здравоохранения
4. Улучшение подготовки кадров здравоохранения
5. Профилактика заболеваний и борьба с ними
6. Оздоровление окружающей среды
7. Информация и литература по вопросам здравоохранения
8. Программы общего обслуживания и обеспечения
9. Программа регионального обслуживания и обеспечения
10. Хозяйственные службы штаб-квартиры
11. Здание штаб-квартиры: выплата займов
12. Перемещение в Фонд уравнивания налогообложения
13. Нераспределенный резерв

b) Следует отметить, что в то время как в существующей форме представления программы и бюджета, последний разделен на шесть Частей, в предлагаемой структуре отсутствует разделение на Части. Предложение отказаться от подразделяния на Части в некоторой степени противоречит Статье 3.3^I Положений о финансах, но указанное противоречие можно разрешить путем добавления небольшой поправки к Положениям о финансах.

c) В предлагаемой новой структуре программы "Раздел ассигнований I: Директивные органы", охватывающий одну программу, озаглавленную "Уставные сессии", соответствует "Части I, Уставные сессии" существующей формы представления бюджета. Однако, если Часть I в существующей форме представления имеет три раздела ассигнований (Всемирная ассамблея здравоохранения, Исполком и его комитеты, Региональные комитеты), то в новой форме представления бюджета эти разделы сведены в единый раздел.

d) В предлагаемой структуре классификации программы новой концепцией является "Раздел ассигнований 2: Общее руководство и координация". В него включены те бюджетные ассигнования, которые не могут быть включены ни в специализированные разделы программы, ни в разделы обслуживания и обеспечения; к подобным бюджетным ассигнованиям относятся средства, выделяемые на:

- i) канцелярии Генерального директора, заместителя Генерального директора, помощников Генерального директора и региональных директоров, которые охватываются единой новой программой, озаглавленной: "Практическое руководство";
- ii) деятельность Отдела координации и Бюро по связи с международными организациями (Бюро по связи с Организацией Объединенных Наций, Нью-Йорк; Консультант ВОЗ по медицинским вопросам при ЮНИСЕФ, Нью-Йорк; Бюро по связи с Международным агентством по атомной энергии, Вена; Бюро по связи с Экономической комиссией для Африки, Аддис-Абеба; Представитель ВОЗ в Ближневосточном агентстве ООН для помощи палестинским беженцам и организации работ, Бейрут), которые охватываются программой, озаглавленной: "Координация программы с другими организациями";

^I Статья 3.3 Положений о финансах гласит: "Проект годового бюджета подразделяется на части, разделы и главы и сопровождается такими информационными приложениями и пояснительными записками, которые могут быть затребованы Ассамблеей здравоохранения или от ее имени, а также такими приложениями или записками, которые Генеральный директор может счесть необходимыми и полезными".

iii) деятельность Отдела науки и техники, охватываемую программой озаглавленной: "Наука и техника".

e) В специализированный раздел предлагаемой структуры классификации включены пять разделов ассигнований - 3, 4, 5, 6 и 7. Бюджетные ассигнования, охватываемые разделом IO - "Региональные бюро" - Части II существующей формы представления, были распределены среди различных разделов ассигнований и программ, как объяснено в пункте 25 выше.

f) Следует отметить, что не все программы разделены на подпрограммы, например это относится к программе "Улучшение подготовки кадров здравоохранения". В программном заявлении по данной программе, однако, будут отражены детальные цели программы, связанные с подготовкой кадров здравоохранения, содержащиеся в "Пятой общей программе работы"; к этим целям относятся следующие: планирование подготовки кадров здравоохранения; комплексное обучение лиц медицинской, сестринской, санитарно-технической и прочих медицинских профессий; подготовка вспомогательного медицинского персонала; просвещение населения в области здравоохранения; подготовка научно-исследовательских кадров; методология и техника преподавания. Сюда же будет включено заключение по вопросу об улучшении подготовки кадров ВОЗ.

g) В разделе ассигнований 7 - "Информация и литература по вопросам здравоохранения" - программа, озаглавленная "Служба распространения литературы по вопросам здравоохранения", включает службы документации и библиотеку. В программу, озаглавленную "Публикации ВОЗ", включены все публикации ВОЗ независимо от того, носят они специальный характер или нет. Однако возникает сложное положение при бюджетном определении численности публикаций ВОЗ. Например, в сметы Всемирной ассамблеи здравоохранения и Исполнительного комитета включены ассигнования на покрытие стоимости печатания соответствующих протоколов заседаний. Однако для печатания публикаций на русском языке предусматривается выделение средств в соответствии с контрактным соглашением. Этот вопрос будет изучен на более поздней стадии.

h) Хотя деятельность Отдела общественной информации традиционно включалась в раздел "Административные службы", учитывая содержание Статьи 2 (r) Устава ВОЗ ("функциями Организации, ведущими к указанной цели, будет: ... (r) способствовать созданию во всех странах осведомленного в вопросах здравоохранения общественного мнения;"), этот вид деятельности должен рассматриваться как специализированный. Вот почему в предлагаемой новой структуре он был выделен в отдельную программу, озаглавленную: "Информирование общественности по вопросам здравоохранения", в разделе ассигнований 7 - "Информация и литература по вопросам здравоохранения".

i) Раздел ассигнований 8 - "Программы общего обслуживания и обеспечения" в предлагаемой структуре классификации программы, так же как и раздел ассигнований 2, является новой концепцией. В этот раздел включены те бюджетные ассигнования, которые не могут быть включены ни в раздел ассигнований 2 - "Общее руководство и координация", ни в специализированные разделы ассигнований - 3, 4, 5, 6 и 7. По существующей форме представления бюджета к таким видам деятельности относятся "Административные службы" (за исключением "Общественной информации" - см. подпункт (h) выше), а также "Службы синхронного перевода".

j) Раздел ассигнований 9 - "Программа регионального обслуживания и обеспечения", состоящий из одной одноименной программы, содержит бюджетные ассигнования, выделенные на региональные бюро, исключая канцелярии региональных директоров, а также средства, выделенные на региональных консультантов.

k) Хозяйственные службы штаб-квартиры впервые показаны в отдельной программе, вместо ранее применявшегося распределения затрат на эти службы среди различных других программ; они охватываются новым разделом ассигнований, озаглавленным, как и вся входящая в него программа, "Хозяйственные службы штаб-квартиры".

- l) Задачей "программ обслуживания и обеспечения", упомянутых в подпунктах (i), (j) и (к) выше, является соответствующим образом "обеспечивать и обслуживать" специализированные виды деятельности, осуществляемые как в штаб-квартире, так и в регионах, с целью достижения главных специализированных целей Всемирной организации здравоохранения.
- m) Следует отметить, что в проекте структуры классификации отсутствует какой-либо раздел ассигнований или программа, озаглавленные: "Административные службы". Те виды деятельности, которые сейчас считаются "Административными службами", включены в ряд программ, созданных в соответствии с организационной структурой, в разделе ассигнований, озаглавленном: "Программы общего обслуживания и обеспечения". По нашему мнению, существующее соотношение между "Программой практической деятельности", в которую включены многие виды деятельности, которые нельзя считать специализированными, и "Административными службами", исключая многие виды деятельности по обслуживанию и обеспечению специализированных мероприятий, является нереалистичным. Гораздо более реалистичным и правильным будет сравнение сумм, выделенных на новые специализированные компоненты программы (разделы ассигнований 3, 4, 5, 6 и 7), и сумм, выделенных на программы обслуживания и обеспечения (разделы ассигнований 8, 9 и 10), в которые составной частью входят "Административные службы" в их современном виде.
- n) По общему мнению, затраты на "Службы синхронного перевода", состоящие из десяти синхронных переводчиков и одного технического сотрудника, не должны, как это имеет место в настоящее время, распределяться по различным заседаниям, обслуживаемым указанным персоналом, а должны быть вместо этого представлены с относящимися к этой службе сметами расходов в качестве отдельной программы в разделе ассигнований, озаглавленном: "Программы общего обслуживания и обеспечения". Существует ряд преимуществ в самостоятельном выделении этих затрат, особенно учитывая вносимые на заседания предложения об использовании дополнительных языков. Однако в случае, если какое-то определенное заседание потребует обслуживания синхронными переводчиками сверх норм, предусмотренных по штату службы синхронного перевода ВОЗ, дополнительные затраты на это обслуживание должны быть отнесены в бюджет соответствующего заседания в виде контрактного обслуживания.
- o) Программа, озаглавленная: "Программа регионального обслуживания и обеспечения" охватывает, как указывалось в подпункте (j) выше, деятельность региональных бюро, за исключением деятельности региональных директоров и региональных консультантов.
- p) Затраты на "Хозяйственные службы штаб-квартиры" в настоящее время распределены между "Программой практической деятельности" и "Административными службами". По нашему мнению, учитывая, что поскольку: i) задачей хозяйственных служб штаб-квартиры является обслуживание и обеспечение всех видов деятельности, осуществляемых в штаб-квартире, и ii) деятельность хозяйственных служб штаб-квартиры фактически планируется, направляется и контролируется так, как если бы они составляли единую программу, хозяйственные службы штаб-квартиры, как указано в подпункте (к) выше, должны быть представлены в бюджете в виде отдельной программы в специальном разделе ассигнований, озаглавленном: "Хозяйственные службы штаб-квартиры".

Региональные бюджеты

27. Структура классификации программы в региональных бюджетах должна быть идентичной с бюджетом Организации (с учетом любых таких изменений, которые могут потребоваться) не только для того, чтобы облегчить сравнение между различными региональными бюджетами и со сметами деятельности штаб-квартиры, но также для облегчения подготовки программы и бюджетных смет Организации в целом.

Гибкость в выполнении бюджета

28. Резолюция об ассигнованиях на 1972 финансовый год впервые уполномочила Генерального директора, несмотря на положения статьи 4.5 Положений о финансах¹, произвести перемещения между разделами Части II (Программа практической деятельности) на сумму, не превышающую 10% средств, выделенных для раздела ассигнований, из которого производится это перемещение. Хотя у Генерального директора по предлагаемой структуре классификации программы будет по-прежнему достаточная свобода для перемещений между разделами ассигнований с целью достижения наиболее эффективного использования всех ассигнованных ресурсов на данной стадии, учитывая отсутствие опыта работы в рамках предлагаемого распределения бюджета, трудно предсказать каковы могут быть потребности в перемещениях между предложенными новыми разделами ассигнований. Генеральный директор поэтому предлагает начать с экспериментального подхода к этому вопросу, с тем чтобы на первый год, в который вступит в силу предлагаемая форма представления программы и бюджета, резолюция об ассигнованиях была составлена таким образом, чтобы уполномочить его производить перемещения между всеми разделами ассигнований. Это право может быть изменено в резолюциях об ассигнованиях в последующие годы, с тем чтобы дать Генеральному директору определенную меру свободы с учетом накопленного практического опыта.

IU. СОСТАВЛЕНИЕ БЮДЖЕТА И ЕГО ПРЕДСТАВЛЕНИЕ

29. В то время как продуманная структура классификации программы является исходной предпосылкой для программного бюджета, успех последнего зависит также от типа представляемой в бюджетном документе информации по каждой программе и от способа представления этой информации, то есть, иными словами, от формы представления бюджета. Как указывалось выше, бюджет не должен быть перегружен детальной информацией, которая не нужна ни Исполкому, ни Ассамблеи здравоохранения для понимания бюджетных смет и порожденных ими основных вопросов, а также не нужна для принятия соответствующих решений. Краткость представления бюджета определяет его ценность и поэтому предпочтительно включить в часть бюджета, требующую принятия законодательных действий, только ту информацию, которая может считаться существенно важной; любые необходимые детальные объяснения можно включить в соответствующие приложения. Для последовательного осуществления принципа, по которому представление бюджета должно быть всеобъемлющим по форме, в бюджете, однако, должны быть по-прежнему показаны все программы, как финансируемые из внебюджетных источников, так и включенные в регулярный бюджет.

¹ Статья 4.5 Положений о финансах гласит:

"Генеральный директор уполномочен с предварительного согласия Исполнительного комитета или любого комитета, которому Исполком может делегировать соответствующие полномочия, изменять назначение кредитов и перемещать их между разделами бюджета. В промежутках между сессиями Исполнительного комитета или любого комитета, которому Исполком делегировал соответствующие полномочия, Генеральный директор уполномочен с заявленного в письменной форме предварительного согласия большинства членов Исполкома или упомянутого комитета, изменять назначение кредитов и перемещать их между разделами бюджета. Генеральный директор докладывает о таких изменениях назначения ассигнований Исполнительному комитету на его следующей сессии".

План представления бюджета

30. Предлагаемая форма представления программы и бюджетных смет включает в себя введение, три сводных бюджетных раздела и программный анализ по каждой программе. Различные части представления более подробно описаны в следующих пунктах. При этом, как и раньше, в бюджетный документ будут включены: сопроводительное письмо, содержание, программный указатель, объяснительные записки, таблица, показывающая шкалу обложений, и проект резолюции об ассигнованиях на соответствующий финансовый год. Поскольку эти части будут представлены в более или менее традиционной форме, за исключением резолюции об ассигнованиях (которая уже обсуждалась в настоящем Докладе), они не требуют никаких специальных замечаний. Более того, хотя мы и руководствовались задачей максимальной краткости и простоты в представлении бюджета, тем не менее, несомненно, будет нужно и желательно включить в бюджетный документ в виде информационных приложений ряд таблиц и суммарных данных, к которым привыкли члены Исполкома и делегаты Ассамблеи здравоохранения, такие например как: "Основные разделы, определяющие увеличение предложенных программы и бюджетных смет", "Новые должности в штаб-квартире и региональных бюро", "Предполагаемое общее количество персонала во всем фондам в процентах по основным разделам деятельности", "Штаты, комплектуемые по международному и местному найму" и т.д.

Введение

31. "Введение" может считаться наиболее важной чертой программного бюджета. В нем должна содержаться общая оценка Генеральным директором бюджета Организации с учетом перспектив миссии ВОЗ, политики и программных задач, как непосредственных так и долгосрочных. Особенно важно связать во "Введении" бюджет с "Общей программой работы Организации на определенный период времени" и, если возможно, с долговременными финансовыми показателями.

32. Широкий круг задач, стоящих перед Организацией, будет изложен во "Введении" в наиболее возможных конкретных выражениях. Здесь же будет содержаться оценка итогов проведенной работы и указан предполагаемый прогресс в рамках бюджетных предложений. Во "Введении" будет объяснен общий объем смет на бюджетный год и источники их финансирования. В этой связи будет также сделана ссылка на используемые внебюджетные средства.

33. "Введение" будет также связывать различные индивидуальные программы с центральными задачами Организации, что послужит основой для вывода о том, что именно данная комбинация и соответствующие уровни предложенных программ, а не некая иная комбинация, приведут к наиболее быстрому достижению этих целей при наименьших затратах. По возможности, во "Введении" должны также сопоставляться в широком плане предлагаемые в бюджете программы с программами других организаций, помогающих осуществлять предложенные программы ВОЗ. В свою очередь, если программы ВОЗ оказывают какое-либо значительное воздействие на программы других организаций через предоставляемую последним помощь, это также найдет свое отражение во "Введении". Последним и, возможно наиболее важным моментом, является то, что во "Введении" будут указаны конкретные основные направления политики и программы, связанные с бюджетными предложениями. Здесь им должна даваться ясная оценка, указаны их финансовые последствия и приведены основания для выводов, нашедших свое отражение в бюджете.

34. Вышеотмеченные моменты не должны означать, что "Введение" будет само по себе детальным и подробным документом. Наоборот, во "Введении" должны быть опущены детали, а внимание сконцентрировано на важных вопросах бюджета, на которые Генеральный директор хочет обратить внимание Исполнительного комитета и Всемирной ассамблеи здравоохранения. Здесь, конечно, будет отражена суть анализа и совокупных данных бюджета, но детали должны быть оставлены для собственно программы и бюджета.

Сводные данные по бюджету (Дополнения I, 2 и 3)

35. В Дополнении I к настоящему Докладу, озаглавленном "Объединенная международная программа по здравоохранению – сметные обязательства и источники финансирования", показан предполагаемый общий суммарный итог всей программы ВОЗ. В Дополнении охватываются все программы, как внебюджетные, так и финансируемые из средств регулярного бюджета. В нем будут также показаны предполагаемые источники финансирования всей программы ВОЗ, включая суммы средств, которые предполагается получить из всех источников. Эта таблица будет отличаться от Приложения, включенного в настоящий бюджет и озаглавленного: "Объединенная международная программа по здравоохранению: сводные данные о предполагаемых расходах и источниках финансирования", которое она заменит. Общая сумма средств, показанных в разделе "Сметные обязательства", должна будет равняться общей сумме средств, указанной в разделе "Источники финансирования". По этой причине сумма, указанная как поступающая из "Добровольного фонда укрепления здоровья", будет включать в себя только те средства, которые фактически предоставляются для осуществления расходов на протяжении определенного финансового года, причем подобный метод будет применяться и ко всем другим сводным бюджетным данным.

36. В Дополнении 2 к настоящему Докладу, озаглавленном: "Сводные данные по программе и источникам средств", будут показаны обязательства по каждой программе и ее подпрограммам; суммы же по регулярному бюджету и по внебюджетным источникам будут показаны отдельно. Эта сводная таблица будет ключевой в новой форме представления бюджетных предложений ВОЗ. Она позволит дать всестороннее представление о программах ВОЗ и составляющих их подпрограммах. Здесь будут показаны суммы средств, идущие на различные программы, что даст некоторую основу для суждения о соотношении между программами и о предлагаемых изменениях в направленности бюджета. Эти же сводные данные послужат ключом к анализу программы, приводимому ниже.

37. В Дополнении 3 к настоящему Докладу, озаглавленном: "Сводные данные распределения средств по разделам программы, организационному уровню и источникам финансирования", будет показано деление обязательств по каждой программе между штаб-квартирой, регионами (деятельность на уровне национальном и межрегиональном) и межрегиональными видами деятельности. Как и в предшествующем Дополнении, в этой таблице будут указаны внебюджетные средства и средства из регулярного бюджета.

Анализ программы

38. Для каждой программы и подпрограммы, приведенных в "Сводных данных по программе и источникам средств" (Дополнение 2), в бюджет будет включаться анализ программы, состоящий из аналитического заключения (заключение по программе или заключение по подпрограмме, в зависимости от конкретного случая) и двух таблиц – А и В (Дополнение 4 к настоящему Докладу). Представление каждой программы, таким образом, будет осуществляться в следующей последовательности:

- i) Заключение по программе
- ii) Таблица А по программе в целом
- iii) Таблица В по программе в целом
- iv) Заключение по подпрограмме для первой подпрограммы
- v) Таблица А по первой подпрограмме
- vi) Таблица В по первой подпрограмме

форма представления каждой последующей подпрограммы в рамках одной и той же программы будет следовать порядку, указанному в пунктах (iv) – (vi) выше.

39. Аналитические "Заключения по программе" являются сутью формы представления программного бюджета. В основе своей каждое "Заключение по программе" должно служить для своей программы тем, чем "Введение" служит для программы ВОЗ в целом. Эти "Заключения" и "Введение", взятые вместе, смогут принести неоценимую пользу при оценке достоинств и предложений, содержащихся в Программе и Бюджетных сметах ВОЗ.

40. В "Заключении по программе" прежде всего будет рассматриваться определенная программа в целом, включая как средства регулярного бюджета, так и внебюджетные средства, а также деятельность в штаб-квартире и на местах. В "Заключении по программе":

- 1) Будут установлены в возможно точных и конкретных выражениях цели, на достижение которых направлена программа, и если возможно, указано время, необходимое для выполнения этих целей. При этом на уровне программы можно будет более точно указать эти цели вместо того, чтобы определять весь широкий круг задач Организации во "Введении". Эти цели вновь будут соотнесены с целями, изложенными в "Общей программе работы на определенный период времени". Будет сделана попытка выразить каждую из целей в измеримых показателях, но для большого числа случаев это может оказаться невозможным.
- 2) Будет оцениваться степень выполнения программных целей при помощи комбинации подпрограмм и уровней средств, используемых в настоящее время; эти данные будут сопоставлены с данными за предыдущие годы.
- 3) Будет объяснено ожидаемое воздействие бюджетных предложений на текущие темпы работы и на календарный план достижения этих целей, с учетом предполагаемого наличия средств из всех источников.
- 4) Будет объясняться, каким образом предложения по различным подпрограммам соотносятся в рамках взаимосвязанного плана с выполнением программных целей и почему данная определенная совокупность предложений считается для этого наилучшей комбинацией.
- 5) Будет проанализировано взаимоотношение между предложениями, которые предполагается финансировать из средств регулярного бюджета, и предложениями, которые предполагается финансировать из внебюджетных источников.

41. "Заключения" по этим программам - особенно по специализированным видам программ - которые относятся к мероприятиям, проводимым как в штаб-квартире, так и в различных регионах, будут содержать, по мере целесообразности, указание на определенные цели, ход выполнения и ресурсы программы в штаб-квартире, а также в каждом регионе. Хотя "Заключение" по такой программе будет готовиться в штаб-квартире, фактически оно будет состоять из сведенных воедино: I) заключения, представленного директором отдела или иным официальным лицом, ответственным в штаб-квартире за осуществление данной программы, и II) "Заключений по программе", относящихся к той же самой программе в рамках региональной программы и бюджетных смет.

42. Учитывая важность "Заключения по программе", его основные моменты были изложены нами в достаточно конкретных выражениях. Описание его содержания будет применимо, в частности, к программам, входящим в разделы ассигнований 3-7 предлагаемого бюджета; "Заключения" по большинству программ в других разделах ассигнований, вероятно, в некоторой степени будут больше отражать функциональные заключения, включенные в существующую форму представления бюджета.

43. Подготовка "Заключений по программам", проанализированных в предшествующих пунктах, несомненно создает ряд трудностей, которые сложно будет полностью преодолеть в первые несколько лет. Ряд традиционных методов подготовки и пересмотра бюджета уступит место новым методам определения программ, их целей и смет; только после этого "Заключения по программам" удовлетворительно выполнят указанные выше требования. Но трудности не должны обескураживать. Данный подход будет правильным в той мере, в какой "Заключения по программам" будут сфокусированы на выполняемой работе и на задачах, достигаемых посредством этой работы; а также в той мере, в какой они будут подчеркивать конечные цели, которые необходимо достичь, и будут переводить их на язык расходов, требуемых для достижения этих целей. Хотя первоначальный результат может быть далек от совершенства по мере того как сотрудники в штаб-квартире и в регионах смогут приспособиться и овладеть методами планирования программы и составления бюджета для программы, улучшения несомненно будут производиться и постепенно будут достигаться конечные цели.

44. Как указано в пункте 38, "Заключение по программе" будет сопровождаться Таблицами А и В по программе в целом. Образцы этих таблиц даны в Дополнении 4 к настоящему Докладу. Таблица А озаглавленная: "Сметные обязательства", будет показывать количество должностей и сметные обязательства по программе в целом; кроме того, будет показано распределение источников финансирования должностей и сметных обязательств между регулярным бюджетом и прочими источниками. В этой же таблице будут указаны количество должностей и суммы обязательств, относящиеся к штаб-квартире, каждому региону, а также к межрегиональным и прочим программным видам деятельности. Таблица В озаглавленная: "Виды деятельности - по всем источникам", будет показывать для программ, входящих в разделы ассигнований 3-7, сметные обязательства по всем источникам финансирования в подразделении по таким видам деятельности, как планирование, руководство и оценка; помощь научным исследованиям; обучение и подготовка кадров; проведение заседаний; обследование, сбор и обработка данных; укрепление служб. Для программы, включенных в прочие разделы ассигнований, Таблица В будет показывать распределение обязательств по ряду целей расходования.

45. Для каждой подпрограммы будет составляться "Заключение по подпрограмме", а также две Таблицы - А и В. "Заключение по подпрограмме" будет содержать анализ подпрограммы, подобный содержащемуся в "Заключении по программе", анализу всей программы в целом, но гораздо более конкретный. В "Заключении по подпрограмме" будет сделана попытка установить определенную взаимосвязь между ходом выполнения программы и требуемыми для этого ресурсами и, если возможно, показать, что данные бюджетные предложения допускают наиболее благоприятную взаимосвязь между ходом выполнения программы и затрачиваемыми ресурсами. В любом случае, в "Заключении по подпрограмме" будут особо отмечаться суммы обязательств и ожидаемые результаты, выраженные через показатели программы. Будут раскрываться также суммы и причины любых изменений в требованиях финансовых ресурсов, не связанные с изменениями содержания или размеров программы (например, увеличение издержек). Далее, здесь будут показываться суммы и изменения сумм, выделяемых на основные расходные назначения, требуемые для данной подпрограммы. Несомненно, изложенные в пунктах 41-43 положения о подготовке "Заключений по программам", будут относиться и к подготовке "Заключений по подпрограммам". Таблицы А и В, относящиеся к данной подпрограмме, будут содержать такую же информацию по каждой подпрограмме, какая дается в Таблицах по каждой программе в целом.

Региональные виды деятельности

46. Как указывалось в пункте 25 выше, хотя персонал и деятельность ВОЗ в регионах будут представлены в соответствии со своими функциями в различных программах (включая программу 9.1 - "Программа регионального обслуживания и обеспечения", состоящую из Региональных бюро без

региональных директоров и региональных консультантов), несомненно, было бы желательно в дополнение к этим данным представить, в виде соответствующих информационных приложений к бюджетному документу, общие данные об усилиях и расходах ВОЗ в регионах в целом и в каждом регионе в отдельности. Это может быть сделано по образцу сводных данных, содержащихся в настоящей форме представления бюджета в виде таблиц озаглавленных: "Сводные данные по региональным бюро и деятельности на местах" (стр. 50-52 Официальных документов № 196 (по англ.изд.) и "Суммарные данные по обслуживанию и помощи, предоставляемым правительствам" (на стр. 141-145). По-прежнему будут представляться таблицы по каждому региону по образцу таблиц, которые можно найти на стр. 147-152 Официальных документов № 196 (Таблицы озаглавлены: "Африка: Региональное бюро", "Сводные данные по деятельности на местах", "Региональные консультанты", "Представители ВОЗ"). Более того, таблицам, относящимся к определенному региону, будет предшествовать "Заключение по региональной программе", идентичное "Введению" регионального директора к своим региональным бюджетным предложениям, подготовленному по всем видам деятельности в странах региона в соответствии с направлениями, содержащимися во "Введении" Генерального директора к Программе и Бюджетным сметам Организации. У читателя бюджетного документа, таким образом, будет не только общее представление о программах и бюджете Организации, которое он может получить из "Введения", и не только представление о работе, проводимой в рамках каждой программы, которое он может почерпнуть из отдельных "Заключений по программе", но будет также общая картина целей и деятельности Организации по каждому региону.

47. Учитывая предлагаемую новую форму представления бюджета, программы и прочей информации ("Заключения по региональной программе" и сводные данные, относящиеся к региональным видам деятельности), о которых речь шла выше, может возникнуть вопрос о необходимости продолжать практику включения в документ по программе и бюджету главной части настоящего Приложения 3: "Региональная деятельность", а именно, включения объемистых описаний отдельных проектов в каждой стране и таблиц по отдельным странам. Можно предположить, что Исполком и Ассамблея здравоохранения смогут обойтись без подобной детальной информации при принятии решений по бюджету и связанным с ним основным вопросом. Но с другой стороны, ввиду того, что деятельность в отдельных странах представляет собой "становой хребет" всей программы Организации, вероятно, было бы нецелесообразно полностью опускать эту информацию из бюджетного документа. Вот почему предлагается заменить детальные описания проектов и таблиц по отдельным странам (которые уже включены в индивидуальные региональные программы и бюджетные документы, рассмотренные региональными комитетами) "Заключениями по программам отдельных стран". Каждое такое "Заключение по программе отдельной страны", подготовленное региональным директором и представителем ВОЗ, будет содержать изложение, по возможности в сжатой и конкретной форме, основных проблем здравоохранения в этой стране, вопросов увязки целей и проектов ВОЗ с национальными планами здравоохранения, примерных сроков выполнения проводимых по линии ВОЗ в этой стране программ и достигнутых результатов. Иными словами, "Заключение по программе отдельной страны" должно сыграть для программы ВОЗ в данной стране такую же роль, какую "Введение" играет для программы ВОЗ в целом; или какую "Заключение по программе" играет для каждой индивидуальной глобальной программы; или какую "Заключение по региональной программе" играет для всей деятельности ВОЗ в отдельном регионе. Будет сделана попытка связать эти программные заключения друг с другом и с "Общей программой работы на определенный период времени", с тем чтобы дать ясное представление о возможной роли и задачах любых мероприятий, проводимых при поддержке ВОЗ в любой части мира в рамках совокупных задач и деятельности ВОЗ. Каждое "Заявление по программе отдельной страны" будет заканчиваться таблицами индивидуальных проектов с указанием нанесенных за три последних года затрат.

"Общая программа работы на определенный период времени"

48. "Общая программа работы на определенный период времени" является среднесрочной программой деятельности Организации, утвержденной Исполкомом и Ассамблеей здравоохранения, в рамках которой готовятся ежегодная программа и бюджетные сметы, т.е. краткосрочные программы работы. Тем самым она является главным отправным моментом для всех программных заявлений, содержащихся в бюджете, таких как "Введение", "Заключения по программам", "Заключения по региональным программам", и "Заключения по программам отдельных стран", каждое из которых как правило должно быть совместимо с целями и средствами достижения этих целей, содержащимися в "Общей программе работы". Фактически чтение этих программных заключений в годовом документе и сравнение их с "Общей программой работы" должно дать возможность сравнить достигнутые результаты и предполагаемые результаты за соответствующий бюджетный год с выполнением целей и завершением работ, изложенных в среднесрочной программе работы. Среднесрочная программа на 1973 - 1977 гг. состоит из "Пятой общей программы работы". Детальные программные цели, изложенные как часть главных программных целей "Пятой общей программы работы", тем самым, являются центральными моментами для "Заключений по программам", так как они будут включаться в проекты программы и бюджетных смет в течение этого периода времени. Пример взаимосвязи подобных детальных программных целей с основными целями программы "Улучшение подготовки кадров здравоохранения" приводится в пункте 26(f) выше.

Подготовка бюджета

49. Введение системы программного бюджетирования потребует значительных усилий во всех подразделениях Организации. Среди прочего, это будет связано с изменением методов работы и степени участия ряда сотрудников в разработке программы и бюджета.

50. Первым шагом на пути дальнейшего улучшения процесса планирования и разработки программы и бюджетных смет явилось учреждение в прошлом году Программного комитета штаб-квартиры в составе помощника Генерального директора и небольшого секретариата. Данный комитет, выполняющий консультативные функции по отношению к Генеральному директору, при системе составления бюджета по программе, изложенной в настоящем Докладе, несомненно, вынужден будет расширить свои функции, включив в них, например, подготовку проекта "Общей программы работы" (который в конечном счете предстоит рассмотреть Исполкому и Ассамблее здравоохранения); подготовку проекта общих директив по программе, которые необходимо учитывать при подготовке предложений по программе и бюджету; а также включив рассмотрение и сведение воедино программных предложений и программных заявлений для представления сводного документа Генеральному директору.

51. Во всей Организации "руководители программ" будут больше чем в прошлом участвовать в подготовке бюджета и отвечать за его выполнение. Под "руководителями программ" имеются ввиду не только директора отделов или заведующие отделениями, ответственные за выполнение всей программы в рамках новой структуры классификации программы, но имеются ввиду также региональные директора, директора отделов и заведующие отделениями в штаб-квартире, отвечающие за выполнение отдельных частей программ (т.е. например, директор Отдела охраны здоровья семьи отвечает за выполнение приходящейся на штаб-квартиру части программы "Охрана здоровья семьи", а каждый из региональных директоров отвечает за выполнение другой части той же самой программы). Руководители программ будут готовить не только предложения по программе (например, предложения по новым должностям, консультантам, обслуживанию по контрактам, стипендиям и т.д.) как это было раньше, но будут готовить также "Заключения по программе" (если они полностью отвечают за программу или отдельные части "Заключения по программе", которые будут сведены воедино Программным комитетом штаб-квартиры).

V. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

52. Как отмечается во Введении к настоящему Докладу, предложение Генерального директора при-
дать программе и бюджетным сметам форму настоящего программного бюджета было первоначально
представлено Исполнительному комитету во время его Сорок девятой сессии с учетом более ранних
предложений и результатов обсуждения этого вопроса на сессиях Исполкома и Ассамблеи здравоохра-
нения и в других органах системы организаций ООН. В последующем эти предложения приобрели
свой нынешний вид, в котором они приведены в Докладе; этому предшествовало интенсивное изуче-
ние основных вопросов с учетом мнений, выраженных членами Исполкома. Хотя предложения ставят
целью отражение общей философии и принципов, на которых должны быть основаны изменения в форме
представления программы и бюджета, они не должны считаться непреложными. Напротив, ряд дета-
лей в этих предложениях должен считаться чистыми иллюстрациями к предлагаемым изменениям, под-
лежащим дальнейшему уточнению и разработке Генеральным директором с учетом мнений и предложений
Ассамблеи, а также предвосхищая необходимость решения ряда проблем, которые по всей вероятно-
сти, возникнут при первом детальном выполнении этой схемы. Вот почему, если Ассамблея утвер-
дит общие предложения, содержащиеся в настоящем Докладе, проект программы и бюджетных смет на
1975 финансовый год будет подготовлен, хотя не обязательно с учетом всех деталей, описанных вы-
ше, в соответствии с общими направлениями изложенной в настоящем Докладе формы представления
программы и бюджета.

ОБЪЕДИНЕННАЯ МЕЖДУНАРОДНАЯ ПРОГРАММА ПО ЗДРАВООХРАНЕНИЮ

Сметные обязательства и источники финансирования

(в тыс. ам.долл.)

	<u>1973 г.</u>	<u>1974 г.</u>	<u>1975 г.</u>
СМЕТНЫЕ ОБЯЗАТЕЛЬСТВА			
Программы, включенные в регулярный бюджет
Прочие программы
	<hr/>	<hr/>	<hr/>
Всего
	----	----	----
Проекты, осуществляемые совместно с ЮНИСЕФ
ИСТОЧНИКИ ФИНАНСИРОВАНИЯ			
<u>Регулярный бюджет</u>			
Обязательные взносы
Непредвиденные поступления
Перемещения из Специального счета расходов на обслуживание
	<hr/>	<hr/>	<hr/>
Итого по данному разделу
	<hr/>	<hr/>	<hr/>
<u>Прочие источники</u>			
Международное агентство по изучению рака
Панамериканская организация здравоохранения
Добровольный фонд укрепления здоровья ^I
Поступления от Организации Объединенных Наций:
Программа развития Организации Объединенных Наций
Фонд Организации Объединенных Наций для деятельности в области народонаселения
Целевые фонды
	<hr/>	<hr/>	<hr/>
Итого по данному разделу
	<hr/>	<hr/>	<hr/>
ВСЕГО
	----	----	----
ЮНИСЕФ

^I Включая только наличные средства.

СВОДНЫЕ ДАННЫЕ ПО ПРОГРАММЕ И ИСТОЧНИКАМ СРЕДСТВ
(в тыс. ам. долл.)

Раздел ассигнований	Про- грамма №	Программа	1973 г.			1974 г.			1975 г.		
			Регу- лярный бюджет	Прочие источ- ники	Итого	Регу- лярный бюджет	Прочие источ- ники	Итого	Регу- лярный бюджет	Прочие источ- ники	Итого
I	I.1	Уставные сессии									
	I.1.1	Всемирная ассамблея здравоохранения									
	I.1.2	Исполнительный комитет									
	I.1.3	Региональные комитеты									
2	2.1	Практическое руководство									
	2.1.1	Канцелярия Генерального директора									
	2.1.2	Канцелярии помощников Генерального директора									
	2.1.3	Канцелярии региональных директоров									
	2.2	Координация программы									
	2.2.1	Планирование и осуществление программы									
	2.2.2	Координация программы с другими организациями									
	2.2.3	Совместные программы для целей развития									
	2.3	Наука и техника									
3	3.1	Организация служб здравоохранения									
	3.1.1	Планирование и осуществление программы									
	3.1.2	Планирование, организация и руководство медицинской помощью на индивидуальном и коммунальном уровнях									
	3.1.3	Лабораторные службы здравоохранения									
	3.1.4	Сестринское дело									
	3.1.5	Просвещение населения в области здравоохранения									
	3.1.6	Законодательство в области здравоохранения									
	3.2	Охрана здоровья семьи									
	3.2.1	Планирование и осуществление программы									
	3.2.2	Охрана материнства и детства									
	3.2.3	Размножение у человека									
	3.2.4	Питание									

Раздел ассигно- ваний	Про- грамма №	Программа	1973 г.			1974 г.			1975 г.		
			<u>Регу- лярный бюджет</u>	<u>Прочие источ- ники</u>	<u>Итого</u>	<u>Регу- лярный бюджет</u>	<u>Прочие источ- ники</u>	<u>Итого</u>	<u>Регу- лярный бюджет</u>	<u>Прочие источ- ники</u>	<u>Итого</u>
6	6.1	Оздоровление окружающей среды									
	6.1.1	Планирование и осуществление программы									
	6.1.2	Обеспечение основных санитарно-гигиенических мер									
	6.1.3	Прединвестиционное планирование основных санитарно-гигиенических служб									
	6.1.4	Борьба с загрязнением окружающей среды и связанными с этим вредностями									
	6.1.5	Здоровье самодеятельного населения									
	6.1.6	Ионизирующая радиация и связанные с ней аспекты биомедицины и гигиены окружающей среды									
	6.1.7	Создание и укрепление служб и институтов гигиены окружающей среды									
	6.1.8	Программа пищевых стандартов									
7	7.1	Санитарная статистика									
	7.1.1	Планирование и осуществление программы									
	7.1.2	Методология санитарной статистики									
	7.1.3	Распространение статистической информации									
	7.1.4	Развитие служб санитарной статистики									
	7.1.5	Международная классификация болезней									
	7.2	Службы распространения литературы по вопросам здравоохранения									
	7.3	Публикации ВОЗ									
	7.4	Информирование общественности по вопросам здравоохранения									
8	8.1	Службы административного руководства и кадров									
	8.1.1	Планирование и осуществление программы									
	8.1.2	Административное руководство									
	8.1.3	Кадры									
	8.1.4	Обслуживание конференций и канцелярий									
	8.1.5	Снабжение									

СВОДНЫЕ ДАННЫЕ РАСПРЕДЕЛЕНИЯ СРЕДСТВ ПО РАЗДЕЛАМ ПРОГРАММЫ, ОРГАНИЗАЦИОННОМУ УРОВНЮ
И ИСТОЧНИКАМ ФИНАНСИРОВАНИЯ

Программа	1973 г.			1974 г.			1975 г.		
	<u>Регулярный бюджет</u>	<u>Прочие источники</u>	<u>Итого</u>	<u>Регулярный бюджет</u>	<u>Прочие источники</u>	<u>Итого</u>	<u>Регулярный бюджет</u>	<u>Прочие источники</u>	<u>Итого</u>
1.1 Уставные сессии Штаб-квартира Регионы Межрегиональная деятельность									
2.1 Практическое руководство Штаб-квартира Регионы Межрегиональная деятельность									
2.2 Координация программы Штаб-квартира Регионы Межрегиональная деятельность									
2.3 Наука и техника Штаб-квартира Регионы Межрегиональная деятельность									
3.1 Организация служб здравоохранения Штаб-квартира Регионы Межрегиональная деятельность									

Программа	1973 г.			1974 г.			1975 г.		
	<u>Регулярный бюджет</u>	<u>Прочие источники</u>	<u>Итого</u>	<u>Регулярный бюджет</u>	<u>Прочие источники</u>	<u>Итого</u>	<u>Регулярный бюджет</u>	<u>Прочие источники</u>	<u>Итого</u>
5.2 Профилактика неинфекционных болезней и борьба с ними Штаб-квартира Регионы Межрегиональная деятельность									
5.3 Профилактические и терапевтические субстанции Штаб-квартира Регионы Межрегиональная деятельность									
6.1 Оздоровление окружающей среды Штаб-квартира Регионы Межрегиональная деятельность									
7.1 Санитарная статистика Штаб-квартира Регионы Межрегиональная деятельность									
7.2 Службы распространения литературы по вопросам здравоохранения Штаб-квартира Регионы Межрегиональная деятельность									

Программа	1973 г.			1974 г.			1975 г.		
	<u>Регулярный</u> <u>бюджет</u>	<u>Прочие</u> <u>источники</u>	<u>Итого</u>	<u>Регулярный</u> <u>бюджет</u>	<u>Прочие</u> <u>источники</u>	<u>Итого</u>	<u>Регулярный</u> <u>бюджет</u>	<u>Прочие</u> <u>источники</u>	<u>Итого</u>
8.4 Юридические службы Штаб-квартира Регионы Межрегиональная деятельность									
8.5 Службы синхронного пере- вода Штаб-квартира Регионы Межрегиональная деятельность									
9. I Программы регионального обслуживания и обес- печения Штаб-квартира Регионы Межрегиональная деятельность									
Ю. I Хозяйственные службы штаб-квартиры Штаб-квартира Регионы Межрегиональная деятельность									
ВСЕГО Штаб-квартира Регионы Межрегиональная деятельность									

ПРОГРАММА 5.1 – ПРОФИЛАКТИКА ИНФЕКЦИОННЫХ БОЛЕЗНЕЙ И БОРЬБА С НИМИ

Таблица А – Сметные обязательства

Год		Количество должностей			Сметные обязательства		
		Регулярный бюджет	Прочие источники	Итого	Регулярный бюджет	Прочие источники	Итого
1973	Штаб-квартира				ам.долл.	ам.долл.	ам.долл.
	Регионы						
	Африка						
	Америка						
	Юго-Восточная Азия						
	Европа						
	Восточное Средиземно- морье						
	Западная часть Тихо- го океана						
Межрегиональные виды деятельности							
Итого							
1974	Штаб-квартира						
	Регионы						
	Африка						
	Америка						
	Юго-Восточная Азия						
	Европа						
	Восточное Средиземно- морье						
	Западная часть Тихого океана						
Межрегиональные виды деятельности							
Итого							
1975	Штаб-квартира						
	Регионы						
	Африка						
	Америка						
	Юго-Восточная Азия						
	Европа						
	Восточное Средиземно- морье						
	Западная часть Тихого океана						
Межрегиональные виды деятельности							
Итого							



ДВАДЦАТЬ ПЯТАЯ СЕССИЯ ВСЕМИРНОЙ АССАМБЛЕИ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

Пункт 3.7 предварительной повестки дня



ФОРМА ПРЕДСТАВЛЕНИЯ ПРОГРАММЫ И БЮДЖЕТНЫХ СМЕТ
(ЦЕЛЕСООБРАЗНОСТЬ ВВЕДЕНИЯ ДВУХГОДИЧНОЙ ПРОГРАММЫ И БЮДЖЕТА)

Доклад Генерального директора

В резолюции EB49.R31 по вопросу о форме представления программы и бюджетных смет Исполнительный комитет, *inter alia*, предложил Генеральному директору: "продолжить рассмотрение целесообразности введения двухгодичной программы и бюджета и представить доклад по этому вопросу Двадцать пятой сессии Всемирной ассамблеи здравоохранения".

Ниже делается попытка анализа вопросов, которые могут возникнуть при введении двухгодичного бюджетного цикла, с учетом существующих положений Устава ВОЗ, относящихся к указанному вопросу, и предпринимается попытка предложить возможные средства достижения этой цели.

Порядок подготовки и представления бюджета ВОЗ определен в двух Статьях Устава: Статья 55 требует от Генерального директора составлять и представлять на рассмотрение Исполнительного комитета годовую бюджетную смету Организации, которая рассматривается Исполкомом и представляется Всемирной ассамблеи здравоохранения; и Статья 34 требует от Генерального директора ежегодного составления и представления Исполкому финансовых отчетов и бюджетных смет Организации.

В первоначальных предложениях по Уставу ВОЗ, разработанных Техническим подготовительным комитетом в 1946 г., уже содержалась суть этих двух Статей, за исключением того, что в них не было выражено требование Генеральному директору готовить и представлять бюджетные сметы ежегодно.¹ Это требование было включено в ходе работы Международной конференции здравоохранения, первоначально путем включения в Статью 34 слов "каждый год",² которые позже были заменены словами "ежегодно".

Эти положения обсуждались на комитетах и рабочих группах Технического подготовительного комитета и Международной конференции здравоохранения, но нет никаких записей, регистрирующих какую-либо интерпретацию этих выражений в то время. По своей сути они были идентичны бюджетным положениям ФАО и ЮНЕСКО, но следует отметить, что указанные две Организации впоследствии изменили свои Уставы ввиду перехода на двухгодичный цикл проведения сессий своих законодательных органов и на двухгодичный бюджетный цикл.

Со времени вступления в силу Устава ВОЗ бюджетные сметы представлялись ежегодно для следующих годовых периодов; подобный порядок отражен в существующих Положениях о финансах.³

¹ Официальные документы ВОЗ, № I, стр. 72.

² Документ ЭКОСОС E/H/AF/W32.

³ Основные документы, 21-е изд., стр. 83-94.

В случае, если Ассамблея здравоохранения выразит пожелание изменить существующий порядок рассмотрения бюджетных смет с целью введения, в той или иной форме, единого бюджетного двухгодичного периода вместо существующего в настоящее время одногодичного, возникают следующие соображения.

Взятые вместе положения Статей 34 и 55 Устава подразумевают, что ежегодные бюджетные сметы должны представляться Исполнительному комитету и впоследствии Ассамблее здравоохранения ежегодно. Устав и Положения о финансах передают в руки Генерального директора инициативу представления бюджета и последующего его пересмотра. Соответственно, после утверждения бюджетных смет Ассамблеей, они могут быть изменены только путем применения идентичной процедуры (представления дополнительных смет; Статья 3.10 Положений о финансах).

Специальный комитет экспертов по рассмотрению финансового положения Организации Объединенных Наций и специализированных учреждений рекомендовал специализированным учреждениям, имеющим годовой бюджетный цикл, перейти на двухгодичный бюджетный цикл.¹ Рассматривая эту рекомендацию во время своей Сорок первой сессии, Исполнительный комитет отметил, что данный вопрос будет передан Двадцать первой сессии Всемирной ассамблеи здравоохранения при рассмотрении ею предлагаемых поправок к Уставу ВОЗ, которые обеспечили бы возможность созыва двухгодичных сессий Ассамблеи здравоохранения и введения двухгодичного бюджетного цикла.²

Во время указанной сессии Ассамблея здравоохранения не изменила Устав в указанном смысле, и тем самым рекомендация Специального комитета не была выполнена.

Как указывается выше, по существующим уставным положениям и процедуре, изложенной в Положениях о финансах, подготовка бюджетных смет является сферой ответственности Генерального директора. После рассмотрения Исполнительным комитетом смет, представленных Генеральным директором, последние рассматриваются и утверждаются Ассамблеей здравоохранения в соответствии с положениями Статьи 56 Устава. Частота представления бюджетных смет определяется вышеуказанными Статьями Устава, а именно - Статьями 34 и 55.

Осуществление Ассамблеей здравоохранения своих прав в соответствии со Статьей 56 в отношении утверждения бюджетных смет (помимо рассмотрения программы практической деятельности), происходит через: а) решение по вопросу о размере действующего рабочего бюджета и уровня бюджета³ и б) путем распределения утвержденных ею сумм по Разделам и Частям ассигнований в соответствующей годовой Резолюции об ассигнованиях.

По системе двухгодичного бюджетного цикла, при условии внесения любых детальных изменений, вводимых с целью адаптации программы к двухгодичному циклу, решения, указанные в пунктах (а) и (б) выше, будут приниматься одновременно Ассамблеей здравоохранения на двухлетний период, причем соответственно будет приниматься единый действующий рабочий бюджет и резолюция об ассигнованиях на полный двухлетний период, и эти документы обычно будут рассматриваться раз в два года, за исключением случаев представления дополнительных бюджетных смет или внесения поправок к предложенной Резолюции об ассигнованиях.

¹ Рекомендация 25; Официальные документы ВОЗ, № 165, Приложение П, Дополнение, стр. 61 (по англ.изд.).

² Сборник резолюций и решений, 10-е изд., стр. 514, резолюция EB41.R40.

³ См. резолюцию WNA23.I (Сборник резолюций и решений, II-е изд., стр. 259 (по англ.изд.)); также см. Правило 70 Правил процедуры Всемирной ассамблеи здравоохранения.

Хотя финансовое обеспечение Организации на период свыше одного года будет удовлетворять обязательные положения Статьи 56, тем не менее указанная в Статьях 34 и 55 частота представления бюджета дает государствам-членам ВОЗ право рассматривать сметы ежегодно.

Общепринятый принцип конституционного права заключается в том, что при наличии письменных уставных положений акт, изменяющий эти положения, должен соответствовать любым специальным правилам, установленным для этой цели, с тем чтобы при любом рассмотрении вопроса о законности подобного акта могли быть учтены средства, с помощью которых это изменение осуществлено.

Для Устава ВОЗ любое изменение в его положениях подлежит процедуре, установленной в Статье 73. Указанная Статья гласит:

"Генеральный директор сообщает текст предлагаемых поправок к настоящему Уставу членам не позднее, чем за шесть месяцев до рассмотрения их Ассамблеей здравоохранения. Поправки вступают в силу в отношении всех членов после того, как они утверждены большинством в две трети голосов Ассамблеей здравоохранения и приняты двумя третями членов в соответствии с их конституционными процедурами."

Ввиду того, что право ежегодного рассмотрения бюджетных смет является уставным, а не только процедурным правом, Ассамблея не может путем принятия простой резолюции ввести новый порядок составления бюджета, охватывающий двухгодичный, а не одногодичный период, или устранить возможность рассмотрения этого вопроса во второй половине двухгодичного периода. Подобное ограничение уставной прерогативы Ассамблеи здравоохранения потребует внесения поправки к Уставу в соответствии с положениями, содержащимися в Статье 73 и в соответствующих Правилах II7 и II8 Правил процедуры.

Вопрос о практической технике представления двухгодичных бюджетов путем внесения поправки в Устав предстоит еще обсудить. В широком смысле имеющиеся возможности выбора сводятся к следующему:

- a) высказаться в категорической форме за двухгодичные бюджеты; или
- b) устранить любое напоминание в Уставе об определенном бюджетном периоде, предоставив тем самым Ассамблее возможность определить через Положения о финансах, каким должен быть бюджетный период.

Вариант (b) предоставит в будущем больше свободы на тот случай, если опыт покажет, что какой-то другой период, а не только двухгодичный, окажется удобным для Организации, а также с целью избежать в будущем внесения поправок к соответствующим статьям Устава.

Согласно Статье 73 Устава, тексты предлагаемых к Уставу поправок должны быть переданы Генеральным директором государствам-членам, по крайней мере, за шесть месяцев до рассмотрения этих поправок Ассамблеей здравоохранения. Вот почему в случае, если Ассамблея здравоохранения решит, что было бы целесообразно ввести в действие двухгодичный бюджетный цикл, наиболее ранней датой для принятия необходимых поправок может быть Двадцать шестая сессия Всемирной ассамблеи здравоохранения в 1973 году.

Учитывая, что эта сессия Ассамблеи здравоохранения состоится в мае 1973 г., тексты необходимых поправок должны быть направлены государствам-членам к началу ноября 1972 г. Такие поправки могут быть подготовлены Генеральным директором на основе тех общих указаний, которые он получит по существу данного вопроса от Ассамблеи здравоохранения.

Подобный порядок урегулирования будет затрагивать уставные аспекты изменения бюджетных процедур; предстоит еще рассмотреть вопрос о мерах, которые будет целесообразно рассмотреть с целью обеспечения гладкого перехода от одногодичного к двухгодичному бюджетному циклу.

Чтобы вступить в силу, конституционные поправки после их утверждения Ассамблеей здравоохранения должны быть приняты двумя третями государств-членов в соответствии с их соответствующими конституционными процедурами. Вследствие различий требований государств-членов в этом отношении и вследствие перегруженности их законодательных программ невозможно с какой-либо степенью точности предсказать срок, когда эти поправки вступят в силу.

Большая часть финансирования деятельности Организации осуществляется через ее бюджет; вот почему желательно избежать неопределенности в отношении срока введения нового порядка, что также необходимо для целей заблаговременного планирования. Следует также учесть желательность синхронизации двухгодичного бюджетного периода в ВОЗ с бюджетными периодами в других учреждениях. Для этого потребуются заранее определить дату вступления в силу изменений, предусматривающих двухгодичный цикл, наряду с переходными мерами в случае, если уставные поправки не войдут в силу к указанной дате.

Предвидя, что поправки к Уставу должны быть утверждены Двадцать шестой сессией Всемирной ассамблеи здравоохранения в 1973 г. и приняты государствами-членами в соответствии с их конституционными процедурами в течение двухгодичного периода, первый двухгодичный бюджет может быть представлен Двадцать восьмой сессии Всемирной ассамблеи здравоохранения в 1975 г. (иными словами, бюджет на период 1976-1977 гг.).

Однако в случае, если эти поправки не вступят в силу ко времени созыва Двадцать восьмой сессии Всемирной ассамблеи здравоохранения, следует предусмотреть возможность того, чтобы в свете решений предшествовавшей сессии Ассамблеи здравоохранения при утверждении этих поправок, государствам-членам было бы целесообразно прийти к единому мнению и согласиться в течение переходного периода отказаться от своих конституционных прав на ежегодное рассмотрение бюджетных смет с целью обеспечения финансирования Организации на двухгодичной основе.

Подобный порядок мог бы действовать на основе единодушного решения в ожидании вступления в силу указанных поправок. Таким образом, каждый второй год двухгодичного бюджетного цикла государства-члены, как правило, не будут настаивать на ежегодном рассмотрении бюджетного бюджета или перераспределении сумм, утвержденных Ассамблеей внутри частей резолюции об ассигнованиях.

С этой целью может быть принято во внимание и то, что если права законодательного органа не могут быть ограничены его собственными решениями или что законодательный орган не может отказаться от своего постоянного суверенитета, то это не обязательно относится к процедурным вопросам, которые могут практически ограничить способ осуществления конституционных прерогатив. Это иллюстрируется положениями Правил процедуры Ассамблеи здравоохранения, ограничивающими время, например Правилами II и I2 о новых видах деятельности и дополнительных пунктах повестки дня, Правил 96 о рассмотрении вопроса о распределении взносов среди государств-членов и ассоциированных членов и Правил 120 о приостановке действия Правил процедуры.

Соответственно, если будет введено применение двухгодичного бюджетного цикла на временной основе в ожидании вступления в силу новых уставных положений, то Ассамблее здравоохранения в этом случае было бы целесообразно предусмотреть процедурные ограничения в отношении любой просьбы о последующем рассмотрении бюджетного потолка или бюджетного распределения во второй год любого двухгодичного бюджетного периода. Этого можно достичь, например путем включения в Правила процедуры как Исполнительного комитета, так и Всемирной ассамблеи здравоохранения требования о том, чтобы любая просьба о таком пересмотре сопровождалась соответствующим уведомлением и обуславливалась такими процедурными условиями, которые могли бы оказаться целесообразными, например объяснением причин, по которым требуется рассмотрение данного вопроса.

Подобное процедурное урегулирование было бы облегчено, если бы Исполнительный комитет и Всемирная ассамблея здравоохранения в порядке традиционной практики осуществляли некоторый ограниченный пересмотр в каждый второй год двухгодичного бюджета, но без необходимости обязательного изменения бюджетного потолка, принятого в первый год бюджетного цикла.

Для осуществления вышеуказанных предложений Ассамблее здравоохранения в ходе данной и последующих сессий придется принять следующие меры:

- a) Решив в принципе вопрос о введении системы двухгодичного бюджетного цикла, указать в широком плане, какие уставные поправки должны быть приняты (1972 г.).
- b) Принять соответствующие поправки к Уставу ВОЗ, которые могут быть подготовлены Генеральным директором (1973 г.).
- c) Определить расписание введения процедур двухгодичного бюджетного цикла (1973 г.).
- d) Определить необходимые переходные положения, которые позволили бы реализовать положения пункта (c) в случае, если даты, указанные в нем, будут предшествовать вступлению в силу поправок к Уставу (1973 г.).

Подобные переходные мероприятия могут затрагивать уставные права государств-членов относительно требования о полном пересмотре бюджета во второй год двухгодичного периода; однако следует выразить пожелание об использовании этих прав осмотрительно и только в случае, если этого потребуют особые обстоятельства во время переходного периода.

- e) Внести поправку к Положениям о финансах, с тем чтобы отразить решения, принятые в соответствии с пунктом (a) (1974 г.).
- f) Включить в Правила процедуры Исполнительного комитета и Ассамблеи здравоохранения соответствующие процедурные положения и ограничения для обеспечения двухгодичного цикла рассмотрения и пересмотра бюджета (1974 г.).