

# Конвенция по кассетным боеприпасам

6 July 2017  
Russian  
Original: English

Седьмое Совещание государств-участников  
Женева, 4–6 сентября 2017 года  
Пункт 8 i) предварительной повестки дня  
Рассмотрение состояния и действия Конвенции  
и других вопросов, имеющих важное значение  
для достижения целей Конвенции  
Применение финансовых процедур  
для финансирования Группы  
имплементационной поддержки

## Доклад по элементам обзора финансовых процедур для финансирования Группы имплементационной поддержки ККБ

### Представлено координаторами Рабочей группы по общему состоянию и действию Конвенции (Боснией и Герцеговиной и Швейцарией)

1. Первая Конференция по рассмотрению действия Конвенции по кассетным боеприпасам (ККБ), которая состоялась в Дубровнике, Хорватия, в сентябре 2015 года, приняла ряд решений в отношении Группы имплементационной поддержки (ГИП) ККБ. В пункте 28 Заключительного документа Конференции (CCM/CONF/2015/7) были приняты *Финансовые процедуры для Группы имплементационной поддержки*. В решении далее указано, что эти Финансовые процедуры будут пересмотрены на седьмом Совещании государств-участников (СГУ-7).
2. При принятии финансовых процедур на Конференции ряд государств – участников ККБ сделали заявления и/или оговорки либо выступили с разъяснением своих позиций. Позиции большинства из этих государств, по всей видимости, не претерпели существенных изменений с момента проведения обзорной Конференции.
3. Финансовые процедуры, принятые на первой обзорной Конференции, применялись в полном объеме пока только в течение одного полного финансового цикла (2016 год). Поэтому основа, на которую опирается настоящий обзор, является весьма узкой.
4. Финансовые процедуры, изложенные в приложении V к дубровникскому Заключительному документу, содержат ряд положений, которые поочередно рассматриваются в настоящем докладе.



### Бюджет (пункты 3–6)

5. ГИП готовила годовой план работы и бюджет на следующий финансовый период для рассмотрения и одобрения государствами-участниками на каждом СГУ. Бюджет ГИП на период 2016–2020 годов был установлен на первой обзорной Конференции, и годовые планы работы/бюджеты пока служат подтверждением того, что отступлений от этого решения не требуется.

6. Обмены мнениями по такому документу на шестом Сессии государств-участников носили ограниченный характер, поскольку он лишь служил подтверждением уже принятого решения. Со временем государства-участники, возможно, пожелают рассмотреть вопрос о том, является ли такая документация, составляемая ГИП на ежегодной основе, полезной, или же ГИП должна готовить документацию только в случае отступления от пятилетнего бюджета, принятого на обзорной Конференции.

### Взносы (пункты 7–9)

7. Механизм взносов является центральным элементом финансовых процедур, принятых на первой обзорной Конференции. Этот механизм применялся в рамках одного полного бюджетного цикла в 2016 году. В течение 2016 года Председатель ККБ четырежды направлял государствам-участникам стандартные письма с просьбой вносить взносы на основании решения, принятого на обзорной Конференции. Каждое сообщение содержало таблицу в формате Excel с указанием соответствующих сумм по категориям 7a и 7b, установленных финансовыми процедурами, для каждого государства-участника. Только полный охват совокупного эквивалента категорий 7a и 7b позволяет обеспечить финансирование бюджета ГИП.

### Взносы за 2016 финансовый год:

Категория 7a	– взносы в объеме 117 731,93 шв. фр.
	– взносы внесли 37 государств-участников
	– по категории покрыто 62%
Категория 7b	– взносы в объеме 143 261,51 шв. фр.
	– взносы внесли 34 государства-участника
	– по категории покрыто 50,5%
Категория 7c	– взносы в объеме 212 140,16 шв. фр.
	– взносы внесли 8 государств-участников
	– 4 государства-участника внесли добровольные взносы в дополнение к взносам по категориям 7a и 7b
	– 2 государства-участника внесли добровольные взносы в дополнение к взносам по категории 7a
	– 2 государства-участника внесли только добровольные взносы вместо взносов по категориям 7a и 7b
Всего	– 477 372,24 шв. фр. (бюджет ГИП = 471 762 шв. фр.)
	– взносы внесли 39 государств-участников

8. Подавляющее большинство из 39 государств-участников, которые внесли взносы, сделали это на основе категорий 7a и 7b и связанной с этим шкалы взносов. 37 из этих 39 государств-участников внесли взносы по категории 7a, причем многие из них подтвердили, что они расценивают эту категорию как несущую обязательный характер.
9. 34 государства-участника внесли взносы по обеим из категорий 7a и 7b. Этот факт, по всей видимости, указывает на то, что многие государства расценивают категорию 7b как аналогичную категории 7a. Вместе с тем сообщалось, что текст финансовых процедур, принятый на обзорной Конференции, может вызывать путаницу в отношении характера категории 7b и что не все из этих 34 государств-участников обязательно воспринимают категории 7a и 7b как равноценные. Для внесения взносов по категории 7b некоторым из них пришлось полагаться на разделы внутренних бюджетов, отличные от тех, по которым проводятся обязательные взносы.
10. Три государства-участника внесли взносы по категории 7a, но не внесли их по категории 7b, поскольку, по их мнению, первые являются обязательными, а вторые – нет. Вместе с тем два из этих государств-участников внесли взносы по категории 7c, причем в объеме, значительно превышающем тот, который они были призваны внести по категории 7b.
11. Два государства-участника внесли взносы только по категории 7c, но в объеме, меньшем по сравнению с их соответствующими взносами по категориям 7a и 7b.
12. Наконец, четыре государства-участника внесли добровольные взносы по категории 7c сверх своих взносов по категориям 7a и 7b в объеме порядка 120 000 шв. фр., тем самым покрыв значительную часть общего бюджета.
13. Бюджет ГИП на 2016 год был полностью покрыт в немалой степени благодаря тому, что несколько государств-участников внесли взносы сверх своих взносов по категориям 7a и 7b, в сочетании с тем фактом, что все крупные доноры за очень немногими исключениями внесли значительные суммы.
14. В отношении внесения взносов по категориям 7a и 7b можно отметить ряд дополнительных моментов.
15. Категория 7a предусматривает, что вклад в финансирование деятельности ГИП, связанной с организацией СГУ, вносят не только государства-участники, но и государства-наблюдатели. Участие в СГУ государств, не являющихся участниками ККБ, является одним из инструментов содействия универсализации Конвенции, и такое участие активно поощряется и стимулируется. Эти два аспекта отчасти вступают в коллизию друг с другом, поскольку финансовые последствия любого участия затрудняют для государства, не являющегося участником Конвенции, принятие решения об участии в СГУ.
16. Другой вопрос касается распределения расходов в соотношении 40%–60% между категориями 7a и 7b. Это распределение является результатом дискуссий, состоявшихся на обзорной Конференции, и первоначальной оценки ее участников относительно деятельности ГИП. Ситуация осложнялась также тем, что к тому времени ГИП еще не начала функционировать в полной мере. Для оценки того, действительно ли распределение 40%–60%, принятое на обзорной Конференции, полностью соответствует реальности, была бы полезной более тщательная оценка времени, реально посвящаемого ГИП организации СГУ (по сравнению с другими видами деятельности). Разделение деятельности ГИП между приготовлениями к СГУ и выполнением других задач носит, пожалуй, искусственный характер. ГИП оказывает поддержку Председателю, координаторам и государствам-участникам круглый год вплоть до заключительного мероприятия, каковым является СГУ. Можно было бы обсудить справедливость распределения 40/60, чтобы лучше отразить фактический объем работы, посвященной подготовке СГУ, однако более фундаментальный вопрос состоит в том, следует ли сохранять категории 7a и 7b или же надлежит сформировать

единую категорию для взносов на подготовку СГУ. Последний вариант, пожалуй, лучше отражает реальную структуру работы ГИП, поскольку процесс осуществления приобретает все более сложный характер, особенно в связи с близящимися предельными сроками для осуществления.

17. Значительное число государств-участников не внесли никаких взносов в ГИП ККБ в 2016 году и не отреагировали на послания Председателя ККБ. Это касается около 60 государств-участников. Эта ситуация, по всей видимости, объясняется несколькими факторами.

18. Свою роль, по-видимому, сыграла сложность финансовых процедур, принятых на обзорной Конференции. Определенную путаницу создает также тот факт, что государства-участники получают один счет на организацию СГУ ККБ от Организации Объединенных Наций в Женеве и один от ГИП. Наконец, на отсутствие отклика со стороны некоторых государств-участников, возможно, также повлиял тот факт, что послания Председателя ККБ относительно взносов для ГИП носили стандартный характер.

19. Для решения этой проблемы недостаточного отклика можно было бы рассмотреть ряд мер, некоторые из которых уже отчасти приняты. Регулярные контакты Председателя и ГИП в целях разъяснения решения, принятого в Дубровнике, и его порядка функционирования могли бы быть полезными для повышения уровня осведомленности среди государств-участников и для обеспечения большей ясности. Одной из ключевых мер, по всей видимости, могло бы также быть направление более персонализированных (вместо стандартных) председательских посланий с запросами о внесении взносов.

20. Это касается не только писем, направляемых Председателем, но и любых прилагаемых к ним счетов. Счет, аналогичный тем, которые рассылаются ЮНОГ для организации СГУ по разоруженческим договорам, – это не только документ, знакомый государствам-участникам. Такой документ, по всей видимости, был бы также полезным, если не необходимым, для ряда государств-участников, чтобы их юридические структуры могли дать согласие на внесение взносов.

21. Один аспект, который, по всей видимости, не был включен в финансовые процедуры, установленные на обзорной Конференции, – это график для финансового процесса. Процедуры не содержат никаких положений, касающихся, например, того, когда следует направлять запросы о внесении взносов и когда в идеале должны вноситься взносы. Наличие большей ясности в этих вопросах могло бы быть полезным, особенно для ГИП в целях улучшения планирования и управления денежными потоками.

22. Бюджет ГИП на год  $x+1$  принимается на СГУ, проводимом, как правило, в третьем квартале года  $x$ . Для улучшения планирования и повышения предсказуемости запросы на внесение взносов в принципе могли бы направляться к концу октября года  $x$ . В таких запросах государствам-участникам предлагалось бы внести свои взносы к концу марта года  $x+1$ . Эта контрольная дата служила бы основой для последующих действий Председателя в отношении взносов. Такой график применяется в рамках ряда договоров, особенно в целях обеспечения необходимого денежного потока для ГИП, у которой появляются расходы с первого месяца года  $x+1$ .

23. В контексте того же вопроса о предсказуемости следует отметить, что лишь немногие государства-участники взяли на себя многолетние обязательства, как это рекомендовано финансовыми процедурами, и что они охватывают периоды, не превышающие двух лет. И практически ни одно государство-участник не указывает на СГУ объем своих взносов на следующий финансовый период.

24. Наконец, нужно отметить, что осуществление финансовых процедур, принятых на обзорной Конференции, требует от ГИП немало усилий и времени. Много часов рабочего времени приходится посвящать, в частности, отслежива-

нию и четкой категоризации этих взносов, а также поддержанию связи с финансовым департаментом ЖМЦГР для целей их правильного распределения. Эти усилия отвлекают ресурсы от выполнения плана работы и оказания поддержки государствам-участникам в применении Конвенции. Некоторые технические меры, предложенные выше, могут несколько улучшить ситуацию, но осуществление процедур, скорее всего, по-прежнему будет требовать больших затрат времени в силу их сложности.

### **Фонд (пункты 10 и 11)**

25. Финансовые процедуры, принятые на первой обзорной Конференции, предусматривают, что поддерживается резерв оборотных средств. В них также указано, что уровень резерва оборотных средств определяется на регулярной основе СГУ. СГУ пока не выносило такого определения.

26. Ряд государств-участников внесли целевые взносы для резерва оборотных средств в объеме 16 714 шв. фр. Помимо этих взносов, за минувшие годы у ГИП скопились некоторые излишки. Это обусловлено главным образом тем, что первоначальные добровольные взносы вносились для целей создания ГИП, которая начала функционировать позже, чем ожидалось. Кроме того, сотрудники ГИП приступали к выполнению своих функций поочередно. Переходящие остатки с 2013 по 2015 год составили 355 000 шв. фр. Кроме того, у ГИП образовался бюджетный излишек в размере порядка 70 000 шв. фр. в 2016 году (средства, намеченные на 2016 год, были израсходованы не полностью по причине неполного штатного укомплектования ГИП). Переходящие остатки могли бы быть полностью или частично направлены в резерв оборотных средств, если это будет согласовано государствами-участниками. Сейчас, когда штат ГИП укомплектован полностью, потенциал неполного расходования средств, как в предыдущие годы, практически отсутствует, поэтому, для того чтобы в предстоящие годы Группа оставалась работоспособной, бюджет ГИП должен финансироваться в полном объеме.

27. Резерв оборотных средств играет ключевую роль в обеспечении того, чтобы ГИП постоянно располагала необходимыми наличными средствами для целей непрерывного функционирования. Расходы начинаются в январе каждого года, и ГИП не может полагаться на наличные средства третьей стороны. Для обеспечения бесперебойной работы ГИП де-факто опиралась на переходящие остатки, упомянутые выше.

28. Что касается уровня, который следует установить для резерва оборотных средств, то здесь требуется рассмотреть ряд элементов.

29. Уровень, который следует установить для резерва оборотных средств, связан с его функциональностью. Резерв оборотных средств ГИП ККБ, который был установлен финансовыми процедурами, принятыми на обзорной Конференции, ограничивается решением проблемы временной нехватки наличных средств. На данном этапе он не предназначен для того, чтобы также служить резервом на случай появления единовременного годового дефицита. Уровень, необходимый для резерва оборотных средств, который мог бы быть использован для покрытия дефицита, вероятно, должен был бы быть выше по сравнению с тем, который используется только для покрытия временных нехваток наличности, и он требует иных процедур.

30. В 2015 году в рамках Конвенции по противопехотным наземным минам был создан финансовый резерв ГИП для покрытия возможного дефицита годового бюджета. Размер финансового резерва был установлен в объеме, эквивалентном годовому бюджету ГИП, и были предусмотрены процедуры использования финансового резерва (финансовый резерв может быть задействован по решению Координационного комитета после закрытия годовых счетов).

31. Для резерва оборотных средств, функция которого ограничивается покрытием нехваток наличности, достаточным представляется объем в 300 000 шв. фр. Такая сумма покрывала бы расходы по персоналу в течение восьми месяцев и позволяла бы ГИП принимать необходимые меры совместно с Председателем и государствами-участниками. Что касается руководящих положений, то финансовые процедуры, принятые на обзорной Конференции, уже предусматривают, что *использованные ресурсы резерва оборотных средств выполняются... при первой возможности*. Возможно, имеет также смысл просить ГИП информировать Председателя и Координационный комитет, когда ей приходится задействовать резерв оборотных средств для покрытия временных нехваток наличности.

32. Если государства – участники ККБ решат распространить функцию резерва оборотных средств на покрытие потенциального бюджетного дефицита, то его следует поддерживать на более высоком уровне. Целесообразным представляется обеспечение того, чтобы он был эквивалентным примерно годовому бюджету, или иными словами 500 000 шв. фр., во избежание ежегодных корректировок. Вероятно, следует также предусмотреть руководящие положения в отношении использования резерва оборотных средств, в том числе относительно санкционирования его использования для покрытия бюджетного дефицита. Для любого его задействования, вероятно, должна требоваться санкция Координационного комитета. Следует также оговорить необходимость восполнения резерва настолько быстро, насколько это практически возможно.

### **Проверка (пункт 12)**

33. Положения, изложенные в пункте 12, выполнялись, процедуры соблюдались, требующаяся документация представлялась.

### **Заключительные замечания**

34. Настоящий обзор, опирающийся только на один полный финансовый цикл, может составлять лишь первоначальную и частичную оценку финансовых процедур для ГИП, которые были приняты на первой обзорной Конференции. После нескольких лет осуществления потребуются новый обзор, чтобы более полно оценить эффективность финансовых процедур. Вторая обзорная Конференция составляет естественную площадку для такой оценки.

35. При проведении обзора финансовых процедур следует помнить о том, что в решении, принятом на обзорной Конференции, указано, что они должны соответствовать трем принципам – национальной ответственности, предсказуемости и стабильности.

36. Для обеспечения соблюдения принципа национальной ответственности явно требуется наличие четкого прогресса и соответствующих усилий. Взносы в течение первого цикла внесли менее половины государств – участников ККБ, в то время как ГИП обслуживает их всех.

37. Отсутствие ясности сохраняется также в отношении того, соответствуют ли финансовые процедуры принципам предсказуемости и стабильности. Тот факт, что 37 из 39 государств-участников, которые внесли взносы в 2016 году, сделали это по категории 7а и что 34 государства-участника сделали то же самое по категории 7б, отметив при этом, что они считают эти категории обязательными, представляет собой изначальный позитивный фактор. Кроме того, позитивно и то, что взносы внесли большинство из основных доноров – за очень редкими исключениями.

38. Вместе с тем нужно отметить, что бюджет на 2016 год был покрыт только за счет добровольных взносов, внесенных несколькими государствами-участниками сверх тех сумм, которые они внесли по категориям 7а и 7б. Эти

взносы покрыли более четверти бюджета. Некоторые из этих государств-участников указали, что нельзя с уверенностью считать, что они будут в состоянии внести такие взносы повторно.

39. Финансовые процедуры продемонстрируют свое соответствие требованиям предсказуемости и стабильности лишь в том случае, если основные доноры будут ежегодно вносить взносы согласно с требованиями категорий 7a и 7b. Если некоторые из них будут воздерживаться от внесения таких взносов, то это отразится на предсказуемости. Со временем это может также повлиять на решимость тех, кто вносит добровольные взносы в объемах, намного превышающих их взносы по категориям 7a и 7b.

40. Наконец, вышеизложенные соображения должны стать предметом более структурированной дискуссии по вопросу о том, каким образом обеспечить, чтобы функции, возлагаемые государствами-участниками на ГИП, устойчиво и надежно финансировались, в целях обновления и, по возможности, консолидации финансовых процедур в контексте следующей обзорной Конференции.

---