

Конвенция по кассетным боеприпасам

1 July 2019
Russian
Original: English

Девятое Совещание государств-участников
Женева, 2–4 сентября 2019 года
Пункт 10 предварительной повестки дня
Финансовое состояние Конвенции

Возможные меры по обеспечению финансовой предсказуемости и устойчивости Конвенции по кассетным боеприпасам

Представлено Председателем

I. Мандат и история вопроса

1. Состоявшееся в 2018 году Совещание государств – участников (СГУ) Конвенции по кассетным боеприпасам (ККБ) приняло следующее решение:

44. В контексте рассмотрения финансового положения Конвенции Совещание с озабоченностью отметило финансовую ситуацию в связи с задолженностью по выплате начисленных взносов и подчеркнуло важность обеспечения полного соблюдения обязательств по статье 14. Совещание призвало государства-участники и государства-неучастники, участвующие в совещаниях государств-участников, рассмотреть вопросы, возникающие в связи с невыплатой взносов. В связи с этим Совещание просило Председателя Совещания государств-участников 2019 года провести консультации и подготовить на основе консультаций с Координационным комитетом документ о возможных мерах по обеспечению финансовой предсказуемости и устойчивости для рассмотрения на Совещании государств-участников 2019 года. При выполнении этой задачи Председателю предлагается учитывать дискуссии, проводимые в рамках других разоруженческих конвенций.

2. Мандат на рассмотрение финансовых проблем, который был принят на СГУ 2018 года, касается исключительно расходов на совещания государств-участников и обзорные конференции, организуемые Организацией Объединенных Наций. Он не охватывает финансирование Группы имплементационной поддержки ККБ (ГИП), для которой предусмотрена другая финансовая схема. СГУ 2017 года решило, что финансовые процедуры ГИП ККБ будут рассмотрены на второй Конференции по рассмотрению действия ККБ (2020 год).

3. Мандат на рассмотрение финансовых проблем обусловлен тенденциями в плане выплаты начисленных взносов для ККБ, а также тенденциями, затрагивающими другие разоруженческие конвенции. Неуплата или несвоевременная выплата начисленных взносов в контексте Конвенции о запрещении мин, Конвенции о биологическом оружии и Конвенции о конкретных видах обычного оружия оказали значительное воздействие на функционирование этих документов, особенно их официальных совещаний (СГУ, обзорная конференция). Для того чтобы продолжать



работу, пришлось сократить продолжительность совещаний и ввести неофициальные дни без устного перевода. Документация была сокращена до минимума или распространялась только на английском языке.

II. Организационные и финансовые механизмы для Совещания государств – участников Конвенции по кассетным боеприпасам и обзорной конференции

4. Статья 14 ККБ предусматривает: «Расходы, связанные с проведением совещаний государств-участников, конференций по рассмотрению действия и конференций по рассмотрению поправок, покрываются государствами-участниками и участвующими в них государствами, не являющимися участниками настоящей Конвенции, в соответствии со шкалой взносов Организации Объединенных Наций, скорректированной надлежащим образом». Что касается статьи 11 ККБ, то в ней указано: «Первое совещание государств-участников будет созвано Генеральным секретарем Организации Объединенных Наций в течение года с момента вступления настоящей Конвенции в силу. Последующие совещания будут созываться Генеральным секретарем Организации Объединенных Наций ежегодно до проведения первой конференции по рассмотрению действия Конвенции». Первая Конференция по рассмотрению действия ККБ (Дубровник, 2015 год) постановила, что совещания государств-участников будут и далее созываться Генеральным секретарем Организации Объединенных Наций.

5. Помощь, оказываемая Генеральным секретарем государствам – участникам ККБ в организации СГУ и обзорной конференции, предоставляется при том понимании, что она не будет иметь последствий для регулярного бюджета Организации Объединенных Наций. Расходы будут полностью покрываться государствами, принимающими участие в совещании.

6. Смета расходов готовится Организацией Объединенных Наций и утверждается СГУ или обзорной конференцией в преддверии последующего официального совещания ККБ.

7. После утверждения сметы расходов выставляются счета-фактуры по начисленным взносам, которые затем рассылаются всем государствам-участникам и государствам-наблюдателям (как подписавшим, так и неподписавшим государствам), принимавшим участие в совещаниях предыдущего года. Как правило, счета-фактуры выставляются в конце года, предшествующего совещанию следующего года. Начисленные взносы подлежат уплате в течение 30 дней после их выставления службами Организации Объединенных Наций. Организация Объединенных Наций должна получить средства за три месяца до принятия каких-либо финансовых обязательств, и для ККБ это означает, что средства, покрывающие расходы СГУ/ обзорной конференции, должны были быть собраны за три месяца до совещания.

8. Начиная с 2019 года Организация Объединенных Наций больше не направляет смету расходов каждому государству-участнику через его постоянное представительство в Женеве. Вместо этого составленная смета расходов по каждому государству-участнику размещается в секторе с ограниченным доступом разоруженческого раздела веб-сайта Отделения Организации Объединенных Наций в Женеве, и государства, которым выставлены счета, информируются об этом по почте.

9. При расчете окончательных расходов, связанных с проведением совещания в данном году, полученная сумма начисленных взносов вычитается из суммы окончательных расходов, причитающейся с государства. Если сметные расходы превышают фактические расходы, то выплаченный начисленный взнос превышает сумму окончательных расходов и разница причитается государству. Если сметные расходы ниже окончательных, то выплаченный начисленный взнос не покрывает фактические расходы и разница причитается с государства. Если государство не выплатило свой начисленный взнос, то его начисленный взнос аннулируется и

заменяется окончательной суммой, подлежащей уплате на основе фактических расходов.

10. Финансовые положения и правила Организации Объединенных Наций предусматривают, что внебюджетная деятельность не должна приводить к возникновению дополнительных финансовых обязательств для Организации. Несмотря на это положение, каждый год при закрытии счета, охватывающего годовую деятельность по линии Конвенции, Организации Объединенных Наций приходится возвращать сумму превышения сметы над фактическими расходами в качестве кредитов тем государствам, которые выплатили свои начисленные взносы в полном объеме. В то же время начисленные взносы других государств-участников остаются невыплаченными, в результате чего у Организации появляются обязательства, не обеспеченные финансированием.

11. Для обеспечения того, чтобы поддержка, оказываемая разоруженческим конвенциям, не противоречила финансовым положениям и правилам Организации Объединенных Наций, в вербальной ноте от 1 апреля 2019 года Организация Объединенных Наций указала, что счета за конкретный год не будут закрываться до тех пор, пока не будут собраны все причитающиеся взносы или не будут приняты новые финансовые меры (как это было сделано в случае Конвенции о биологическом оружии (КБО)). Организация Объединенных Наций также указала, что эти меры являются необходимыми ввиду неизменно растущего объема невыплаченных взносов.

III. Финансовое состояние и проблемы Конвенции по кассетным боеприпасам

12. С февраля 2017 года Отделение Организации Объединенных Наций в Женеве выпускает ежемесячные отчеты о состоянии финансовых взносов на цели разоружения, в которых содержится информация о просроченных выплатах и неплатежах. Для целей настоящего документа просроченные выплаты определяются как взносы, которые не были выплачены в течение 30 дней с момента получения счета-фактуры от Организации Объединенных Наций, но получены до выставления следующего счета. Неплатеж определяется как начисленный взнос, который не был выплачен, когда уже выставлен счет на следующий финансовый цикл.

13. ККБ сталкивается с двойной проблемой в плане финансирования своих официальных совещаний. Первая связана с несвоевременной оплатой счетов, в то время как службы Организации Объединенных Наций нуждаются в ликвидных средствах за три месяца до начала совещания, чтобы подготовиться к нему. Участники ККБ обычно проводят свои СГУ в начале сентября, что предполагает, что взносы должны быть получены не позднее начала июня. На протяжении последних четырех лет средства поступали в разные периоды года: около 65% – в первом квартале, 15% – во втором и еще 16% – в течение последних двух кварталов. За последние четыре года около 4,7% выставленных счетов оставались неоплаченными к концу декабря. Вместе с тем показатель сбора взносов по состоянию на 30 апреля 2019 года составляет лишь 63,7%.

14. В финансовых отчетах указано, что некоторые государства имеют переплату (на 30 апреля 2019 года ее общая сумма составляла 31 744,67 долл. США). Хотя можно предположить, что эта переплата может быть использована для смягчения проблемы ликвидности, Организация Объединенных Наций не в состоянии использовать эти суммы для финансирования деятельности в текущем году. После закрытия счетов суммы переплаты становятся обязательствами Организации Объединенных Наций, которые в конечном итоге будут возвращены государствам.

15. Наконец, что касается ликвидности, то следует отметить, что некоторые государства не в состоянии произвести платеж в течение 30 дней после выставления счетов-фактур в силу своего национального финансового цикла, который не привязан к календарному году.

16. Необходимо подчеркнуть, что, помимо проблемы просроченных выплат, на протяжении последних четырех лет отмечается тенденция к снижению общих показателей сбора платежей на конец года:

Таблица 1

<i>Год</i>	<i>%</i>
2015	97,1%
2016	95,6%
2017	88,2%
2018	95,4%
В среднем	95,3%

17. Если в первые годы ККБ функционировала лучше, чем другие разоруженческие конвенции, то сейчас показатели сбора взносов постепенно приближаются к показателям, характерным для этих других конвенций. Годовой дефицит в результате неплатежей значительно увеличился после 2015 года. Уровень сбора взносов за 2016 и 2018 годы составил около 95% от расходов. В 2017 году показатель сбора взносов был значительно ниже, что в значительной мере объясняется тем, что окончательные расходы оказались выше первоначальных оценок. Кроме того, низкий уровень сбора взносов в течение цикла 2019 года привел к тому, что Конвенция приняла меры по сокращению расходов для своего СГУ 2019 года.

18. Неплатежи усугубляют проблему ликвидности. ККБ каждый год сталкивается с дефицитом, который постепенно накапливается. По состоянию на 30 апреля 2019 года этот дефицит выглядел следующим образом:

Таблица 2

<i>Год</i>	<i>Сумма</i>
2015 (и предшествующие годы)	15 984,00 долл. США
2016	7 498,17 долл. США
2017	13 962,85 долл. США
2018	9 107,31 долл. США
Всего	46 552,33 долл. США

19. Накопившийся дефицит сегодня составляет уже около 20% годового бюджета ККБ (приблизительно 230 000 долл. США). Неплатежи распределяются среди ряда государств, имеющих относительно ограниченные суммы задолженности перед Конвенцией. В целом проблемой неплатежей затронуты 62 государства. 17 государств имеют неплатежи, охватывающие один финансовый цикл, 30 государств имеют неплатежи, охватывающие два цикла, и 15 государств имеют неплатежи, охватывающие три цикла или более. Необходимо также подчеркнуть, что 23 из 62 государств, затронутых проблемой неплатежей, являются государствами-наблюдателями и что их коллективная задолженность составляет немногим более 30 000 долл. США (или порядка 2/3 общей суммы неплатежей).

20. Просроченные выплаты вместе с накопленным дефицитом делают ситуацию все более неустойчивой. Что касается финансового цикла 2018 года, то расходы, понесенные Организацией Объединенных Наций, были окончательно урегулированы только в феврале 2019 года за счет взносов, предусмотренных на цикл 2019 года. Это определенно означает, что на данном этапе финансовая проблема отодвигается в будущее и может усугубиться, если не будут приняты соответствующие меры.

IV. Меры, принятые в рамках других разоруженческих конвенций

21. За последние несколько лет в рамках Конвенции о запрещении противопехотных мин (КЗППМ), Конвенции о биологическом оружии, Конвенции о конкретных видах обычного оружия и Договора о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО) были рассмотрены и/или приняты меры в целях решения финансовых проблем, с которыми они сталкиваются. Это также относится к Договору о торговле оружием (ДТО), хотя нужно отметить, что этот документ отличается тем, что он полностью независим от Организации Объединенных Наций.

22. Меры, которые были рассмотрены и/или приняты в рамках этих документов, подразделяются на следующие широкие категории.

A. Меры, связанные со своевременной выплатой и неуплатой взносов

23. Как правило, участники конвенций добавляют в свой итоговый документ формулировки, напоминающие государствам об их финансовых обязательствах. Это включает, в частности, следующее:

- i. Призыв в полном объеме и своевременно выплатить начисленные взносы, а также просьба незамедлительно погасить задолженность.**
- ii. Просьба к Организации Объединенных Наций ежемесячно публиковать обновленную информацию о состоянии взносов.**
- iii. Решение сохранять в повестке дня всех официальных совещаний отдельный пункт по финансовым вопросам.**

24. В отношении государств, имеющих долгосрочную задолженность, были рассмотрены и/или приняты меры более практического характера. Они включают, в частности, следующее:

- iv. Просьба к государствам, имеющим двухлетнюю или более давнюю задолженность, вступить в диалог с Председателем или секретариатом Конвенции для определения путей рассмотрения/урегулирования задолженности.**
- v. Решение о том, что государства, имеющие двухлетнюю или более давнюю задолженность, утратят некоторые привилегии по договору, такие как право голоса или право занимать официальные должности или иметь возможность пользоваться программой спонсорства.**

B. Меры по недопущению дефицитных расходов и накопления обязательств

25. В рамках разоруженческих конвенций был рассмотрен и/или принят ряд мер по недопущению дефицитных расходов и накопления обязательств у служб Организации Объединенных Наций. Эти меры также, как правило, оказывают положительное влияние на ликвидность. Эти меры включают, в частности, следующее:

- i. Расчет кредитов, причитающихся государствам-участникам, которые выплатили свои взносы за определенный финансовый год, на основе окончательного остатка денежных средств после закрытия счетов за этот финансовый год.** Эта мера была принята участниками КБО в 2018 году. На данном этапе, по всей видимости, не все заинтересованные стороны имеют четкое представление о том, что влечет за собой ее применение на практике. Со своей стороны, Организация Объединенных Наций, на которую возложена задача применения этой меры, понимает ее следующим образом: *кредиты рассчитываются на основе разницы между поступлениями за год и фактическими расходами, и любая оставшаяся наличность возвращается тем*

государствам-членам, которые внесли взносы, на пропорциональной основе. Это противоречит нынешней практике в рамках ККБ, согласно которой кредиты рассчитываются для всех государств-участников на основе разницы между первоначальной сметой расходов и фактическими расходами, в результате чего Организации Объединенных Наций приходится возвращать деньги, которых у нее нет, поскольку были выплачены не все начисленные взносы. Для того чтобы эта мера была функциональной, она должна априори увязываться с ограничением расходов на основе средней нормы сбора за предыдущие три года, как указано в пункте 4 ниже (с тем чтобы фактические расходы были действительно меньше утвержденных смет расходов, т. е. бюджета).

- ii. Решение о том, что задолженность по невыплаченным взносам должна оставаться в размере суммы первоначального взноса, выставленной соответствующему государству-участнику на соответствующий год.** В настоящее время государство-участник, имеющее задолженность, получает окончательный счет, отражающий его долю в фактических расходах, которая в большинстве случаев ниже сметных расходов. Таким образом, государству-участнику фактически выгоднее платить после окончания финансового года. Такая мера была принята участниками КБО в 2018 году.
- iii. Выставление счетов делегациям государств-наблюдателей (подписавших и неподписавших государств) для участия в официальном совещании только после проведения этого мероприятия.** В настоящее время государства-наблюдатели, принимавшие участие в предыдущих совещаниях ККБ, включаются в скорректированную шкалу взносов для выставления счетов и счета-фактуры выставляются перед совещаниями. Если наблюдатель решает не участвовать в мероприятии, то это приводит к появлению обязательств для Организации Объединенных Наций. Соответственно, одним из вариантов является выставление счетов наблюдателям только после того, как они фактически приняли участие в совещании. Другой вариант состоит в том, чтобы вообще не выставлять счета наблюдателям, хотя для этого потребовалось бы внести поправки в статью 14.1 ККБ. И КНО (2017 год) и КБО (2018 год) решили, что они будут выставлять счета государствам, не являющимся государствами-участниками, ретроспективно.
- iv. Ограничение расходов на финансовый цикл суммой, основанной на среднем уровне сбора средств за предыдущие три года, если только взносы на финансовый год не указывают на то, что этот средний уровень будет превышен.** Такая мера помогает не тратить взносы, которые могут не поступить, и избежать увеличения обязательств. Эта мера была принята участниками КБО в 2018 году.

С. Меры по обеспечению ликвидности

26. Для решения проблемы ликвидности был рассмотрен и/или принят ряд мер. Это включает, в частности, следующее:

- i. Включение в годовой бюджет статьи непредвиденных расходов.** Отчисления на непредвиденные расходы ежегодно добавляются к начисленным взносам, но также возвращаются государствам в виде кредита в их счетах-фактурах. Соответственно, отчисления на непредвиденные расходы представляют собой единовременное увеличение бюджета, которое затем переносится на следующий цикл. Такие отчисления на непредвиденные расходы были, например, приняты в рамках ДНЯО и Договора о запрещении мин, и в обоих случаях они составляют 15% бюджета.
- ii. Создание резерва оборотных средств как источника краткосрочного финансирования.** Резерв оборотных средств позволяет осуществлять временные заимствования, которые погашаются за счет ежегодных начисленных взносов. В некоторых случаях определенная сумма

устанавливается в качестве целевого показателя для резерва оборотных средств. Резервы оборотных средств, созданные в рамках разоруженческих договоров, зависят от добровольных взносов, хотя в рамках других режимов созданы резервы, основанные на начисленных взносах.

iii. Закрытие счетов по данному финансовому циклу не сразу в начале следующего цикла, а несколько месяцев спустя. Вместо того чтобы закрывать счета в течение нескольких месяцев после СГУ или в конце финансового года, окончательный баланс подводится несколько месяцев спустя. Такая мера позволяет использовать средства, не использованные в конце финансового года, в качестве источника краткосрочного финансирования при том условии, что государства позволяют Организации Объединенных Наций делать это в заключительном докладе совещания. Это полезно, в частности, для конвенций, которые нуждаются в значительных объемах ликвидности в начале года (расходы на выплату жалования сотрудников ГИП, проведение официального совещания в начале года). Например, участники КБО приняли эту меру в 2018 году.

V. Варианты для рассмотрения

27. ККБ сталкивается с рядом финансовых проблем. В 2019 году ситуация ухудшилась и возникла потребность в принятии чрезвычайных мер в связи с низким уровнем сбора средств в преддверии СГУ 2019 года и в целях ограничения обязательств. Это подчеркивает необходимость шагов для перевода ККБ на более устойчивую финансовую основу. Опыт, накопленный в рамках других конвенций, также показывает, что финансовые проблемы не могут быть решены путем принятия единой меры. Это требует принятия целого комплекса взаимно усиливающих мер, постепенно приобретающих все более жесткий характер.

28. В этом контексте, для того чтобы обеспечить оплату в полном объеме и на своевременной основе, СГУ-9 следует рассмотреть следующие положения:

- **Постановляет, что все официальные совещания ККБ будут иметь в своей повестке дня пункт, посвященный финансовому состоянию** Конвенции, в рамках которого будет представляться информация о состоянии взносов и финансовых перспективах и будет рассматриваться процесс осуществления мер по улучшению финансовой ситуации.
- **Подчеркивает, что выплата ежегодных начисленных взносов на своевременной основе и в полном объеме имеет крайне важное значение для** финансовой устойчивости Конвенции и что важно соблюдать финансовые обязательства по Конвенции.
- **Просит государства, имеющие задолженность, как можно скорее выплатить причитающиеся суммы и призывает государства стараться оплачивать свои счета-фактуры в течение 30 дней после их получения.**
- **Просит Председателя Конвенции связаться с государствами, которые не** выплатили свои начисленные взносы к 31 марта, с тем чтобы уточнить сроки их выплаты.
- **Постановляет, что государство, за которым числится задолженность по** взносам в течение двух или более лет, согласовывает с Председателем Конвенции/Организацией Объединенных Наций (УФР) график платежей, который позволил бы ему погасить имеющуюся задолженность с учетом его финансовых обстоятельств. Председатель Конвенции/Организация Объединенных Наций докладывает СГУ о ходе выполнения любых таких договоренностей.
- **Постановляет, что государство-участник, за которым числится** задолженность по взносам в течение двух или более лет и которое не согласовало график платежей, указанный выше, временно утрачивает свое

право голоса и не имеет права выдвигать своего представителя на официальную должность.

- **Просит Организацию Объединенных Наций:** а) выставлять счета-фактуры как можно раньше и в любом случае не позднее либо последнего дня финансового периода, предшествующего периоду, к которому относятся счета-фактуры, либо в течение 30 дней после того, как государства-участники утвердят бюджеты на следующий финансовый период, в зависимости от того, что наступит позднее; б) возобновить практику направления каждому государству, с которого причитается платеж, его индивидуального счета через его постоянное представительство (в дополнение к размещению его на веб-сайте Организации Объединенных Наций); с) продолжать ежемесячно публиковать информацию о состоянии взносов для Конвенции и размещать ее на веб-сайте Конвенции. В качестве альтернативы для меры а), указанной выше, принятие многолетнего финансового плана, охватывающего период между двумя обзорными конференциями, позволило бы службам Организации Объединенных Наций выставлять счета-фактуры на более раннем этапе, чем это имеет место в настоящее время.

29. Для недопущения дальнейших дефицитных расходов и накопления обязательств на СГУ-9 следует рассмотреть следующее:

- **Постановляет, а) что государствам-наблюдателям, которые участвовали в совещании по линии ККБ, будут выставляться счета на следующее совещание на основе скорректированной шкалы взносов Организации Объединенных Наций, охватывающей как государства-участники, так и государства-наблюдатели, с которых причитаются платежи, б) в то время как государствам-участникам будут выставляться счета на основе скорректированной шкалы взносов Организации Объединенных Наций, охватывающей только государства-участники, с) что Организация Объединенных Наций производит окончательное исчисление расходов на основе фактических сумм расходов и фактического числа государств, участвовавших в совещаниях, и что при закрытии счетов вносятся любые необходимые корректировки, а любые вычеты или кредиты, причитающиеся государствам, учитываются в счетах-фактурах для следующих взносов¹. СГУ-9 могло бы дополнительно принять решение о том, д) что любому государству-наблюдателю, объявившему о своем участии в СГУ или обзорной конференции посредством вербальной ноты, будет достаточно четко напомнено, что ему придется участвовать в расходах на совещание, и е) что государства-участники дополнительно оценят возможность того, чтобы государствам-наблюдателям не выставлялись счета за участие в официальном мероприятии по линии ККБ.**
- **Постановляет, что задолженность по невыплаченным взносам должна оставаться в размере суммы первоначального взноса, выставленной соответствующему государству-участнику на соответствующий год, если только расходы не превышают первоначальную смету расходов.**
- **Постановляет, что расходы следует ограничивать средним уровнем сбора средств за предыдущие три года, если только взносы за год не укажут на превышение этого уровня.**

30. Для обеспечения ликвидности на СГУ-9 следует рассмотреть следующие положения:

- **Создает либо резервный фонд, либо фонд оборотных средств.** По возможности, следует отдавать предпочтение резервному фонду, поскольку он обеспечивает большую предсказуемость за счет опоры на начисленные взносы. Кроме того, этот подход был принят смежной конвенцией – КЗППМ.

¹ В случае подтверждения того, что может применяться дифференцированный порядок выставления счетов, предусмотренный в подпунктах а) и б).

- **Постановляет закрывать счета позднее.** Счета следует оставлять открытыми в течение 12 месяцев после закрытия СГУ, после чего счета закрываются, подводится окончательный баланс и любые излишки средств возвращаются государствам в виде кредита для их следующего взноса.

31. Что касается решения, принятого участниками КБО в 2018 году в отношении расчета кредитов для государств-участников (см. меру В.1 в разделе V выше), то оно не было включено в число возможных вариантов для рассмотрения в настоящем докладе ввиду отсутствия ясности относительно его осуществления и расхождений во мнениях, выраженных государствами-участниками по этому вопросу.
