



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
19 October 2021
Russian
Original: English

Семьдесят шестая сессия

Пункты 125, 136, 138, 140 и 150 повестки дня

Реформа Организации Объединенных Наций: меры и предложения

Обзор эффективности административного и финансового функционирования Организации Объединенных Наций

Предлагаемый бюджет по программам на 2022 год

Улучшение финансового положения Организации Объединенных Наций

Административные и бюджетные аспекты финансирования операций Организации Объединенных Наций по поддержанию мира

Улучшение финансового положения Организации Объединенных Наций

Доклад Генерального секретаря

Резюме

В этот критический момент для человечества ему нужна сильная Организация Объединенных Наций, которая возглавит поиски в направлении создания более справедливого мира и будет ограничивать последствия крайней нищеты, голода и ненависти, климатического кризиса и затяжных конфликтов. Эти глобальные проблемы усугубляются пандемией коронавирусного заболевания (COVID-19), что требует от государств-членов усиления приверженности коллективному выполнению обещания обеспечить всем людям благополучную и достойную жизнь в безопасных условиях. Организация Объединенных Наций должна оставаться в центре многостороннего сотрудничества во имя общего блага, должна принимать меры для обеспечения того, чтобы достигнутые успехи не были сведены на нет пандемией, и должна продолжать выполнять свою повестку дня по созданию более инклюзивных, устойчивых и жизнестойких обществ и экономик.



Однако прочности Организации угрожает глубокий кризис ликвидности, вызванный тем, что государства-члены не выполняют свои финансовые обязательства в полном объеме и своевременно, объем резервов ликвидных средств не является достаточным, а также тем, что нормативно-правовая база ограничивает возможности эффективного управления бюджетом. Для решения проблемы ликвидности и более широких структурных проблем, характеризующих процесс управления бюджетом, я предложил в моем предыдущем докладе об улучшении финансового положения Организации Объединенных Наций (A/73/809) комплекс мер по управлению регулярным бюджетом и бюджетами миротворческих операций.

Однако Генеральная Ассамблея не утвердила меры, предложенные в отношении регулярного бюджета, и за период, прошедший после представления моего предыдущего доклада, положение с ликвидными средствами по линии регулярного бюджета ухудшилось, образовалась рекордная задолженность по начисленным взносам и дефицит денежных средств достиг самого высокого за всю историю уровня. Ассамблея одобрила некоторые меры, предложенные в отношении миротворческих операций; эти меры принесли некоторые ощутимые положительные результаты, однако положение с ликвидными средствами в миротворческих операциях по-прежнему требует дополнительных решений.

В настоящем докладе, который я подготовил во исполнение резолюции 73/307 Генеральной Ассамблеи, я вновь предложил меры по урегулированию положения с ликвидностью, приняв к сведению некоторые опасения, выраженные государствами-членами по поводу предыдущих предложений. Я вновь настоятельно призываю государства-члены найти решения, которые позволят вывести Организацию из плохого финансового положения и не допустить, чтобы систематическое невыполнение мандатов из-за нехватки ликвидных средств стало новой нормой.

Со своей стороны, Секретариат по-прежнему твердо намерен использовать вверенные ему ресурсы экономично и эффективно, дабы справиться с кризисом ликвидности таким образом, чтобы свести к минимуму его влияние на выполнение мандатов, и обеспечить как можно более транспарентное представление информации государствам-членам.

I. Введение

1. В своем предыдущем докладе об улучшении финансового положения Организации Объединенных Наций ([A/73/809](#)), опубликованном в марте 2019 года, я выразил обеспокоенность по поводу углубляющегося кризиса ликвидности Организации Объединенных Наций и риска того, что из-за данного кризиса Организация не сможет в полной мере выполнять свои мандаты. В этой связи я представил в указанном докладе ряд предложений, направленных на содействие регулированию ликвидности как по линии регулярного бюджета, так и в миротворческих операциях.

2. Генеральная Ассамблея не утвердила предложенные мною меры в отношении регулярного бюджета, которые были направлены на увеличение объемов резервов ликвидных средств, установленных на низком уровне, и на решение основных структурных проблем, препятствующих эффективному управлению бюджетом, что позволило бы Секретариату более эффективно выполнять свои мандаты. С тех пор положение с ликвидностью по линии регулярного бюджета ухудшалось с каждым годом, а задолженность на конец года достигала новых рекордных уровней. В каждом году из последних трех лет (2018, 2019 и 2020 годы), несмотря на принимавшиеся в начале года меры по расходованию средств с учетом прогнозов в отношении ликвидности, средств, имеющихся как в Фонде оборотных средств, так и на Специальном счете Организации Объединенных Наций оказывалось недостаточно, что приводило к необходимости заимствования средств со счетов завершенных миротворческих миссий для выплаты окладов и выполнения обязательств перед поставщиками. В 2021 году проявились некоторые признаки улучшения положения благодаря значительному поступлению взносов в апреле и осуществлению контроля за расходованием средств с начала года; тем не менее, согласно прогнозам, к концу 2021 года возникнет дефицит денежных средств по линии регулярного бюджета.

3. В отношении миротворческих операций Генеральная Ассамблея в своей резолюции [73/307](#) одобрила две из четырех предложенных мер. Она одобрила практику направления писем о начислении взносов на финансирование операций по поддержанию мира на весь бюджетный период, включая период, на который соответствующий мандат еще не утвержден Советом Безопасности. Она также одобрила реализацию на экспериментальной основе на протяжении трех лет моего предложения об управлении остатками денежных средств всех действующих операций по поддержанию мира в рамках пула. Осуществление этих двух мер способствовало обеспечению более оперативного возмещения расходов странам, предоставляющим воинские и полицейские контингенты, но не решило рассматриваемую проблему в полной мере.

4. В настоящем докладе, подготовленном во исполнение резолюции [73/307](#) Генеральной Ассамблеи, мною приведена последняя информация о финансовом положении Организации и выполнении этой резолюции и освещаются сохраняющиеся проблемы и их последствия, включая системное недовыполнение мандатов, и я настоятельно призываю государства-члены найти более эффективные решения для преодоления кризиса ликвидности, который будет постепенно разрушать Организацию, если его не урегулировать.

II. Регулярный бюджет

5. Основные принципы бюджетного процесса Организации Объединенных Наций изложены в статье 17 ее Устава, в которой предусматривается, что Генеральная Ассамблея рассматривает и утверждает бюджет Организации

Объединенных Наций и распределяет расходы между ее государствами-членами. Нынешние Финансовые положения и правила Организации Объединенных Наций предусматривают выплату взносов в течение 30 дней. Статья 19 Устава предусматривает механизм для сдерживания накопления задолженности по выплате финансовых взносов государствами-членами.

6. Для эффективного и результативного выполнения Секретариатом своей программы работы в его распоряжение был предоставлен механизм обеспечения ликвидных средств для бюджета по программам, включающий Фонд оборотных средств и Специальный счет Организации Объединенных Наций. Фонд оборотных средств был учрежден в 1946 году в целях предоставления авансов, необходимых для финансирования ассигнований до поступления взносов и для покрытия непредвиденных и чрезвычайных расходов до утверждения Генеральной Ассамблеей соответствующих ассигнований.

7. Специальный счет Организации Объединенных Наций был учрежден в 1965 году в соответствии с резолюцией [2053 A \(XX\)](#) Генеральной Ассамблеи для поступлений в ответ на призыв Генерального секретаря, обращенный к правительствам всех государств-членов, сделать добровольные взносы для того, чтобы могли быть преодолены финансовые трудности Организации. В своей резолюции [3049 A \(XXVII\)](#) от 1972 года Ассамблея просила Генерального секретаря учредить еще один специальный счет, на который могли бы вноситься добровольные взносы и который использовался бы для разрешения прошлых финансовых трудностей Организации Объединенных Наций, и в особенности для устранения краткосрочного дефицита Организации, о котором говорилось в докладе Специального комитета по рассмотрению финансового положения Организации Объединенных Наций ([A/8729](#)), и перевести на этот счет средства, имеющиеся на Специальном счете. Проценты, начисляемые на остаток средств на Специальном счете, зачисляются обратно на этот счет, в результате чего сальдо средств на этом счете возрастает с течением времени.

8. Каждый год любой дефицит денежных средств по линии регулярного бюджета покрывается за счет заимствований сначала из Фонда оборотных средств, а затем, когда средства в этом Фонде исчерпываются, — со Специального счета. Возврат заимствованных таким образом сумм осуществляется сразу же, как только появляются денежные средства для выполнения платежных операций по линии регулярного бюджета.

Финансовые проблемы, препятствующие исполнению бюджета

9. Организация уже давно сталкивается со значительными проблемами нехватки ликвидных средств для осуществления деятельности, финансируемой из регулярного бюджета. С течением времени положение с ликвидностью превратилось в серьезную проблему, причем оно ухудшается с каждым годом, что ставит под угрозу способность Организации выполнять свои мандаты в полной мере. Не все государства-члены платят взносы в полном объеме, что приводит к образованию задолженности по их уплате, в результате чего возникает нехватка ликвидных средств. Многие также не платят взносы своевременно, что приводит к возникновению в тот или иной период года дефицита денежных средств, который не может быть фактически покрыт за счет резервов ликвидности. Более того, динамика платежей государств-членов отличается значительными колебаниями, в связи с чем возникает неопределенность в сроках поступления денежных средств, что осложняет планирование расходования этих средств. Кроме того, существующим бюджетным методологиям присущи структурные недостатки и ограничения, что усугубляет проблемы ликвидности. В совокупности

эти проблемы порождают значительные препятствия для выполнения мандатов в соответствии с планами.

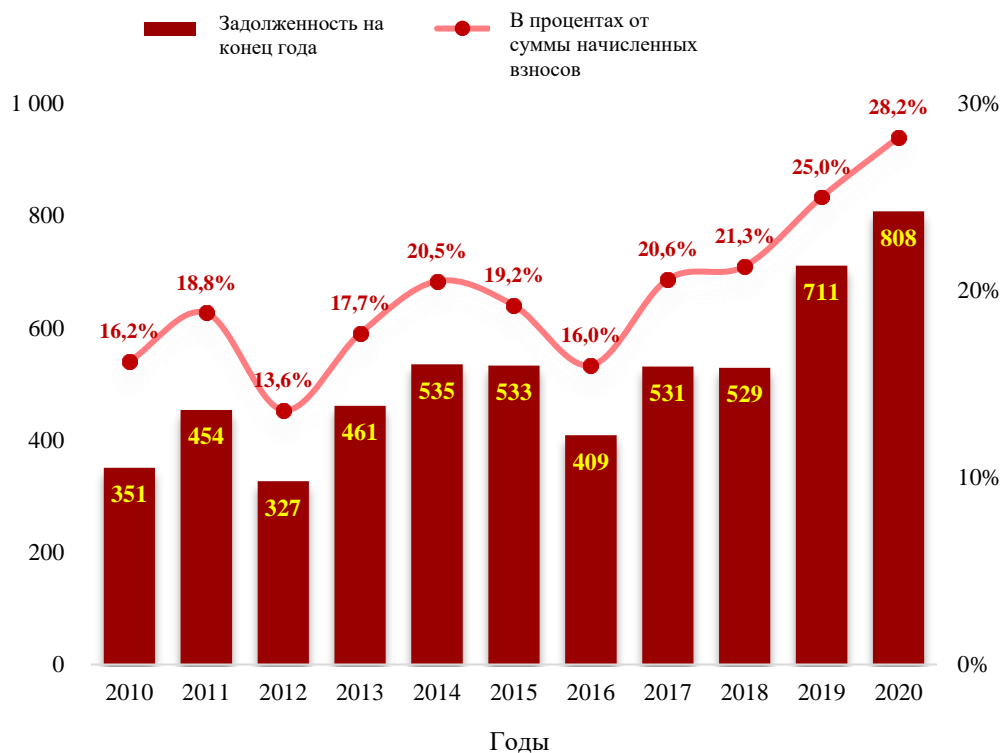
Уплата взносов не в полном объеме

10. Начиная с 2017 года доля неуплаченных начисленных взносов в регулярный бюджет по состоянию на конец года была неизменно выше, чем соответствующий показатель в любом году в период с 2010 года по 2016 год. Что еще хуже, с каждым годом происходит также резкое увеличение задолженности: она возросла с 529 млн долл. США по состоянию на конец 2018 года до 711 млн долл. США на конец 2019 года и до 808 млн долл. США на конец 2020 года. На рисунке I показана динамика задолженности по состоянию на конец года в период с 2010 года, в том числе как доля в годовой сумме начисленных взносов. Задолженность на конец 2020 года превысила четверть годовой суммы начисленных взносов и составила 226 процентов от объема резервов ликвидных средств. При таких высоких размерах задолженности на конец года резерв ликвидных средств в начале каждого следующего года находится практически на низком или нулевом уровне.

Рисунок I

Задолженность по начисленным взносам на конец года

(В млн долл. США)



Уплата взносов несвоевременно

11. Многие государства-члены не платят взносы своевременно, т.е. в течение 30 дней. В 2021 году только 41 государство-член выполнило свои обязательства в полном объеме и своевременно, что, однако, выше соответствующего показателя в 2020 и 2019 годах, в которые он составил соответственно 35 и 34. Я благодарю эти государства-члены за выполнение ими своих обязательств. В течение первого квартала 2021 года взносы были уплачены в полном объеме

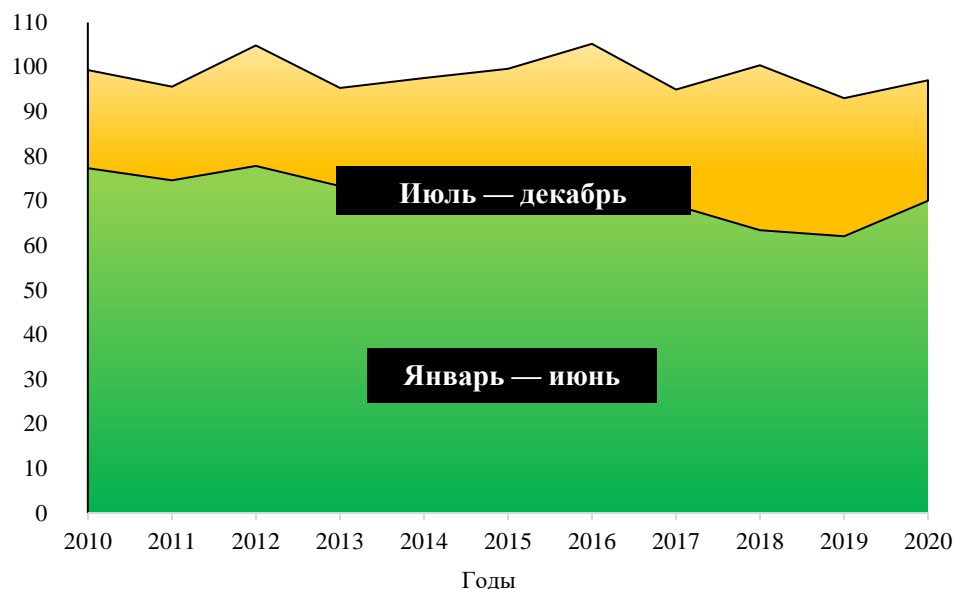
83 государствами-членами, тогда как в 2020 году этот показатель составил 77 государств-членов, а в 2019 году — 79 государств-членов. Эти улучшения приветствуются и необходимы, однако динамика платежей, показанная на рисунке II, вызывает тревогу и указывает на наличие проблем. Теперь в более поздний период выплачивается более высокая сумма начисленных взносов, чем это было раньше, что увеличивает разницу между поступающими и выбывающими суммами денежных средств. Для покрытия такой разницы обычно используется резерв ликвидных средств. Однако из-за уменьшения объема резервов в результате роста задолженности по взносам их становится недостаточно для покрытия указанной разницы. В этой связи Организации приходится прибегать к другим мерам, чтобы избежать полного прекращения деятельности из-за отсутствия ликвидных средств в критические периоды. Вместе с тем эти меры необходимы, однако требуется время, чтобы они принесли результаты или привели к улучшению положения, и долгосрочное влияние на выполнение программ трудно прогнозировать или регулировать.

12. На рисунке II показано, что платежи в течение первых шести месяцев года неуклонно снижаются, хотя в 2019 и 2020 годах наблюдалось небольшое улучшение. Уменьшение объема поступлений в первой половине года и их менее благоприятная динамика во второй половине года означают, что Организация сталкивается с растущей неопределенностью в отношении притока средств при принятии решений о резервировании средств под обязательства.

Рисунок II

Динамика несвоевременных платежей взносов

(В процентах от суммы уплаченных начисленных взносов)



Изменение динамики платежей

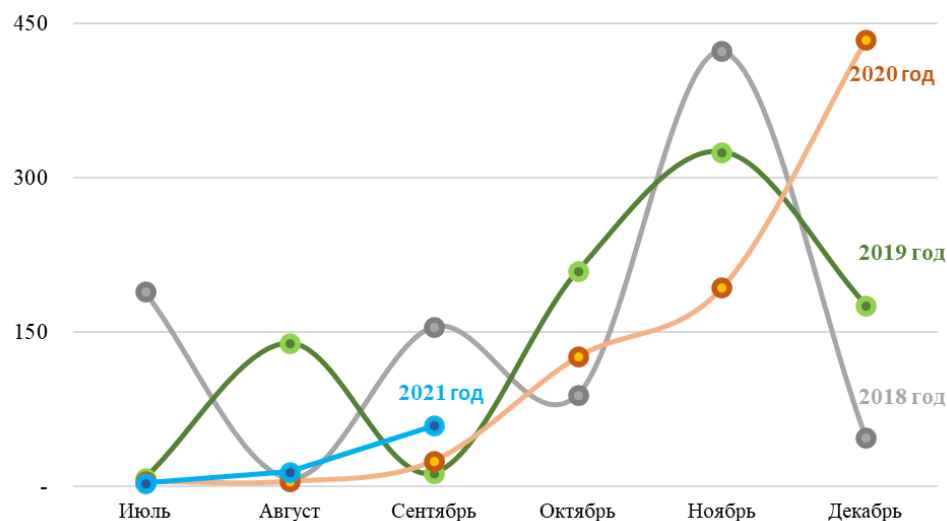
13. Мало того, что с каждым годом государства-члены в совокупности платят меньше и позднее, но и нестабильность динамики их платежей в течение года усугубляет проблему нехватки у Организации ликвидных средств для выполнения ею своих обязательств перед персоналом и внешними структурами на протяжении года. На рисунке III показана нестабильность динамики платежей во второй половине года начиная с 2018 года, что усугубляет влияние высокого

уровня задолженности, делая очень рискованным резервирование средств в ожидании их поступления.

Рисунок III

Нестабильность динамики платежей во второй половине года

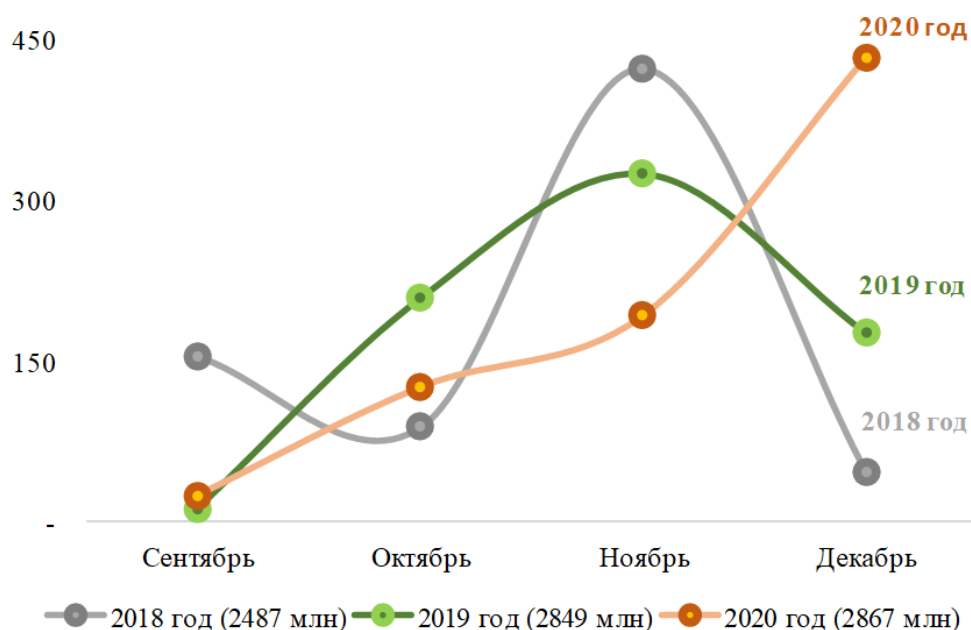
(В млн долл. США)



14. Эти колебания указанной динамики сказываются на способности Организации эффективно планировать и осуществлять деятельность ввиду неопределенности в отношении ликвидных средств, сохраняющейся даже к концу бюджетного периода. Перенос расходов на четвертый квартал осложняет задачу достижения баланса между рисками неплатежа и неполного исполнения бюджета. На рисунке IV показана еще одна тревожная тенденция — все большая сумма взносов выплачивается в последний месяц года. Например, в последнюю декаду декабря 2020 года было получено взносов на сумму почти 330 млн долл. США, а сумма взносов, поступивших за год, так и не достигла сметной величины: было недополучено взносов на сумму 167 млн долл. США; даже к середине декабря было слишком рискованно брать обязательства по покрытию не связанных с должностями расходов, которые уже откладывались.

Рисунок IV
Изменение динамики платежей в последние четыре месяца года

(В млн долл. США)



15. С учетом масштабов и широты охвата деятельности Организации по всему миру планирование и реализация программ при таком высоком уровне неопределенности в отношении поступления средств становятся чрезвычайно сложной задачей, которая не может надежно выполняться в отсутствие достаточных резервов ликвидных средств. Руководители программ тратят ценное время не на их выполнение, а на регулярную корректировку расходов по ним с учетом объема имеющихся денежных средств. Проблемы с соблюдением нормативных положений, возникающие в результате позднего поступления платежей, а именно в четвертом квартале, более подробно разъясняются ниже.

Структурные проблемы

16. Проблемы нехватки ликвидных средств, давно испытываемые при осуществлении деятельности, финансируемой из регулярного бюджета, ввиду недостаточных резервов, усугубляются также структурными проблемами. По установленному правилу государствам-членам начисляются взносы на меньшую общую сумму, чем утвержденный ими бюджет, поскольку в счет их взносов зачисляются, в частности, неизрасходованные средства, относящиеся к предыдущим периодам, даже если они не выплатили все свои взносы за предыдущий период. Таким образом, Организации приходится возвращать средства, которые она еще даже не получила, что усугубляет нехватку ликвидных средств. Кроме того, Организации приходится изыскивать денежные средства на покрытие непредвиденных и чрезвычайных расходов, которые Генеральный секретарь может производить по собственному усмотрению или с согласия Консультативного комитета по административным и бюджетным вопросам, или для выполнения обязательств, принимаемых на основании полномочий, утвержденных Генеральной Ассамблеей без начисления взносов. Нехватка ликвидных средств может возникать также в результате применения методики пересчета, когда государства-члены закладывают в бюджет нереалистичные показатели доли вакансий, чтобы сократить его объем, поручая при этом Генеральному секретарю

оперативно заполнять вакантные должности. Кроме того, колебания валютных курсов, инфляция, отклонения от нормативных расценок и изменения других параметров калькуляции затрат приводят к дополнительным расходам, на покрытие которых взносы начисляются только после того, как эти расходы уже понесены. В тех случаях, когда из-за нехватки ликвидности средства расходуются не полностью, их остатки все равно подлежат возврату государствам-членам в виде их зачисления в счет будущих начисленных взносов, даже если государства-члены не выплатили свои взносы. В результате всякий раз, когда государства-члены не платят взносы в полном объеме и своевременно, возникает порочный круг нехватки ликвидных средств.

17. В соответствии с резолюцией [75/255](#) Генеральной Ассамблеи я уполномочен принимать обязательства по покрытию непредвиденных и чрезвычайных расходов на общую сумму до 8 млн долл. США в год на цели обеспечения мира и безопасности без согласования с Консультативным комитетом по административным и бюджетным вопросам, на общую сумму до 362 500 долл. США в год в связи с деятельностью Международного Суда и на общую сумму до 500 000 долл. США в год на принятие мер по обеспечения безопасности. Кроме того, Ассамблея разрешает мне принимать с согласия Консультативного комитета по административным и бюджетным вопросам обязательства в целях поддержания мира и безопасности на сумму до 10 млн долл. США в связи с выполнением каждого соответствующего решения Совета Безопасности. Хотя эти меры позволяют мне принимать обязательства по удовлетворению неотложных потребностей, они не предусматривают полномочий по начислению государствам-членам в течение бюджетного периода взносов на покрытие таких расходов, и эти расходы приходится покрывать из имеющихся денежных средств. Эти меры позволяют Организации Объединенных Наций выполнять мандаты, однако, к сожалению, они усугубляют проблемы с ликвидностью в краткосрочной перспективе, особенно если при низком уровне резервов ликвидных средств. Кроме того, по мере необходимости Ассамблея санкционирует предоставление субсидий таким структурам, как Остаточный механизм Специального суда по Сьерра-Леоне и чрезвычайные палаты в судах Камбоджи, на что выделение ассигнований и начисление взносов производится только после того, как понесены соответствующие расходы. Динамика этих расходов/принятия обязательств на основании предоставленных полномочий показана в таблице 1.

Таблица 1

Непредвиденные и чрезвычайные расходы/обязательства, принимаемые на основании предоставленных полномочий

(В млн долл. США)

Год	Утвержденная сумма
2021	22,6
2020	17,3
2019	28,6
2018	23,4
2017	37,8
2016	20,9
2015	34,6
2014	22,8
2013	43,3
2012	5,1

18. Кроме того, в некоторых случаях после утверждения бюджета Генеральная Ассамблея и Совет Безопасности утверждают дополнительные мандаты, однако взносы на их выполнение начисляются лишь в начале следующего года. В таблице 6 указаны за период начиная с 2014 года суммы, которые были утверждены на первой и второй возобновленных сессиях, но не начислялись в виде взносов до начала последующего года.

Таблица 2

Дополнительные ресурсы, ассигнованные на возобновленных сессиях, но начисленные в виде взносов только в последующем году

(В млн долл. США)

<i>Возобновленная сессия Генеральной Ассамблеи</i>	<i>Сумма, начисленная в виде взносов в последующем году</i>
Семьдесят пятая сессия (2021 год)	16,6
Семьдесят четвертая сессия (2020 год)	—
Семьдесят третья сессия (2019 год)	61,9
Семьдесят вторая сессия (2018 год)	0,5
Семьдесят первая сессия (2017 год)	6,1
Семидесятая сессия (2016 год)	6,9
Шестьдесят девятая сессия (2015 год)	87,4
Шестьдесят восьмая сессия (2014 год)	8,2

19. При утверждении бюджета до начала бюджетного периода он составляется на основе ряда таких закладываемых в смету параметров для калькуляции затрат, как доля вакансий, стандартные расходы на выплату окладов, колебания валютных курсов и темпы инфляции. Если в процессе исполнения бюджета значения этих параметров окажутся отличными от величин, заложенных в первоначальную смету, это может привести к существенному отклонению фактических расходов от бюджетных сумм. Такие отклонения указываются в докладах об исполнении бюджета и утверждаются Генеральной Ассамблеей частично или полностью, а взносы на покрытие соответствующей разницы начисляются в последующем году. Это усугубляет проблему ликвидности в результате увеличения разрыва во времени между оттоком денежных средств и соответствующим их притоком. В таблице 3 показана такая временная разница, наблюдаемая в последние несколько бюджетных периодов.

Таблица 3

Разрыв во времени между расходом средств и начислением взносов

(В млн долл. США)

<i>Бюджетный период</i>	<i>Первый год</i>	<i>Второй год</i>
2010–2011 годы	125,8	49,2
2012–2013 годы	142,9	169,5
2014–2015 годы	82,1	154,8
2016–2017 годы	61,7	68,7
2018–2019 годы	147,9	61,9
2020 год	0,0 ^a	Неприменимо

^a Генеральная Ассамблея не приняла решение по докладу об исполнении бюджета на 2020 год.

20. Финансовые положения и правила предусматривают, что в том случае, если фактические расходы окажутся меньше предусмотренных в бюджете, разница подлежит возврату государствам-членам¹. В настоящее время такой возврат средств осуществляется путем зачета их суммы в счет общей суммы взносов, начисляемых в регулярный бюджет год спустя после окончания бюджетного периода, то есть государствам-членам засчитывается пропорциональная доля подлежащей возврату общей суммы, и они выплачивают лишь оставшуюся часть суммы, начисленной в соответствии со шкалой взносов. Кроме того, Финансовые положения и правила допускают удержание средств, зарезервированных под обязательства, до того, как будет исполнено имеющее юридическую силу обязательство, на протяжении одного года. По истечении одного года все не израсходованные на погашение обязательств средства подлежат возврату, а все оставшиеся обязательства, имеющие юридическую силу, погашаются за счет средств текущего бюджета. В данном случае высвобождаемые средства также зачитываются в счет суммы начисленных взносов в регулярный бюджет.

21. Такие зачтенные суммы указаны в таблице 4.

Таблица 4

Суммы неизрасходованных средств, зачтенные государствам-членам

(В млн долл. США)

<i>Бюджетный период</i>	<i>Свободный от обязательств остаток средств</i>	<i>Списанные обязательства, относящиеся к предыдущим периодам^a</i>
2010–2011 годы	2,2	23,1
2012–2013 годы	40,2	33,0
2014–2015 годы	120,0	45,2
2016–2017 годы	28,6	25,2
2018–2019 годы	0	32,2
2020 год	57,9	Неприменимо

^a Списание обязательств, относящихся к предыдущим периодам, производится в году, следующем за окончанием бюджетного периода.

22. Вышеуказанный зачет средств производится даже в том случае, если государство-член не выплачивает свою часть начисленных взносов, и даже если Организация испытывает трудности с денежными средствами. Таким образом, Организация Объединенных Наций, с одной стороны, не может расходовать эти средства на осуществление программной деятельности, поскольку они не получены ею. С другой стороны, Организация вынуждена возвращать государствам-членам эти несуществующие средства, поскольку, не получив их, она не смогла их израсходовать.

23. Совокупные последствия этих разрозненных проблем могут быть весьма значительными. Высокий объем задолженности по взносам, подлежащим выплате Организации, на начало года обычно означает, что она вступает в этот год с небольшим или нулевым резервом ликвидных средств. Если в счет взносов зачитываются большие суммы средств, которые относятся к предыдущему году и подлежат возврату, она начисляет взносы на меньшую сумму, чем объем утвержденного бюджета. Таким образом, даже если все государства-члены выплатят взносы в полном объеме, Организация должна быть готова израсходовать на исполнение бюджета в полном объеме больше денежных средств, чем ожидает

¹ Положения 3.2, 5.3 и 5.4 Финансовых положений.

получить. Если она не располагает достаточными резервами ликвидных средств, она вынуждена пытаться контролировать расходы путем их приоритезации. Однако отсутствие указаний со стороны Генеральной Ассамблеи в отношении того, какие утвержденные мандаты следует выполнять в первую очередь, означает, что Организации приходится прибегать к использованию таких неэффективных инструментов планирования, как установление единой доли исполнения бюджета для всех его разделов. Это не приносит хороших результатов ввиду структурных ограничений, как то невозможности перераспределять ресурсы между разделами бюджета или даже между категориями расходов, связанных и не связанных с должностями, а также из-за ограничений, присущих регулированию расходов, связанных с должностями, в силу колебаний валютных курсов и инфляции. Кроме того, при установлении ввиду нехватки ликвидных средств единого целевого показателя доли исполнения бюджета не учитываются различия в потребностях разных программ или связанных с их осуществлением ограничений, а также различное воздействие, которое установление такого показателя может оказать на осуществление деятельности по выполнению их индивидуальных мандатов. В результате воздействия всех этих факторов любое неожиданное сокращение объема и темпов поступления взносов в течение года в дополнение к уже существующим проблемам может иметь пагубные последствия.

Истощение резервов ликвидных средств

24. Большой резерв ликвидных средств может смягчить последствия непредсказуемого поступления средств. Однако, как показано ниже, объемов средств, установленных в настоящее время для Фонда оборотных средств (150 млн долл. США) и Специального счета (приблизительно 207 млн долл. США), явно крайне недостаточно для преодоления проблем, вызванных динамикой колебаний и непредсказуемостью притока денежных средств, задержек платежей в течение года и заметным увеличением уровня задолженности по состоянию на конец года.

25. Объем Фонда оборотных средств не соответствует уровню утвержденных ассигнований. В 1946 году при создании Фонда оборотных средств его объем был установлен в размере 20 млн долл. США, что тогда соответствовало объему расходов в течение приблизительно 30 недель. В последующие десятилетия период времени, в течение которого можно было бы покрывать расходы Организации за счет средств Фонда, значительно сократился. В последний раз объем Фонда был увеличен с 1 января 2007 года до 150 млн долл. США, что соответствовало объему расходов в течение приблизительно четырех недель (см. резолюцию 60/283, разд. IV, п. 4). В последние шесть лет объем средств Фонда обеспечивал покрытие расходов менее, чем за три недели.

Таблица 5

Изменение объема Фонда оборотных средств

(В млн долл. США)

	1946 год	1963 год	1982– 1983 годы	2006– 2007 годы	2016– 2017 годы	2018– 2019 годы	2020 год	2021 год
Объем бюджета	35	94	1 506	4 189	5 683	5 874	3 074	3 208
Бюджет в годовом исчислении	35	94	753	2 094	2 841	2 937	3 074	3 208
Объем Фонда оборотных средств	20	40	100	150 ^a	150	150	150	150
Период покрытия расходов (в неделях)	29,7	22,1	6,9	3,7	2,7	2,7	2,5	2,4

^a С 1 января 2007 года.

26. К сожалению, резерв ликвидных средств, обеспечиваемый средствами на Специальном счете, был также частично истощен в результате принятия Генеральной Ассамблеей двух отдельных решений — в 2013 году (см. резолюцию 68/245 А) и 2015 году (см. резолюцию 69/274 А) — об использовании части этих средств для обеспечения финансирования по линии регулярного бюджета. Сальдо средств на Специальном счете достигло максимума в 2013 году, в котором оно составило приблизительно 264 млн долл. США, сократилось до 197 млн долл. США в 2015 году и постепенно увеличилось до 207 млн долл. США по состоянию на конец 2020 года благодаря начислению процентов за те периоды каждого года, в которые его средства не использовались для финансирования выполнения деятельности по регулярному бюджету.

Регулирование ликвидности в последние годы

27. После того как в конце 2017 года объем задолженности, который по состоянию на конец 2016 составлял 409 млн долл. США, подскочил до 531 млн долл. США, я принял решил сберечь денежные средства для покрытия расходов в 2018 году и заблокировал с этой целью выделение части средств в 2018 году, чтобы отложить или остановить расходование средств в тех областях, в которых, как считалось, принятие таких мер скажется в меньшей степени на выполнении программ. В октябре 2018 года несмотря на принятие этих первоначальных мер дефицит денежных средств достиг рекордного уровня в 488 млн долл. США, что впервые за 14 лет потребовало заимствования денежных средств со счетов завершенных миротворческих миссий для предотвращения неплатежей.

28. Опыт 2018 года заставил меня ввести дополнительные меры по сохранению денежных средств для покрытия расходов в 2019 году. В январе было принято решение о том, что в дополнение к предотвращению некоторых расходов, как и в 2018 году, путем блокирования выделения средств следует принять меры к тому, чтобы средства выделялись лишь постепенно, дабы привести расходование денежных средств в соответствие с их прогнозируемым, однако непредсказуемым поступлением. К марту, когда прогноз в отношении ликвидности на данный год ухудшился, возникли опасения, что принятых мер будет недостаточно для снижения риска невыполнения обязательств по выплатам персоналу и поставщикам. В этой связи руководителям программ было рекомендовано тщательно регулировать наём персонала, чтобы не допускать превышения расходами по персоналу существующего объема ассигнований; иными словами, более не представлялось возможным выполнять резолюции Генеральной Ассамблеи, предписывающие оперативно заполнять вакантные должности и соблюдать утвержденные показатели доли вакансий. Кроме того, в целях уменьшения последствий для выполнения программ были начаты переговоры с партнерами системы Организации Объединенных Наций об отсрочке платежей, а для вспомогательных фондов, которые зависят от финансирования из регулярного бюджета, была введен порядок осуществления денежных переводов по принципу «точно в срок».

29. Несмотря на принятие этих дополнительных мер, к середине ноября 2019 года дефицит достиг новой рекордной величины — 520 млн долл. США, в результате чего Организация оказалась угрожающе близка к исчерпанию не только резервов регулярного бюджета, но и ресурсов на счетах завершенных миротворческих миссий. Сложилась настолько тяжелое положение, что пришлось заимствовать со счетов завершенных миротворческих миссий часть денежных средств, которые полагалось зарезервировать для покрытия непогашенных обязательств, что могло потребоваться в любой момент; обычно такое заимствование следует ограничивать чистой суммой денежных средств, т.е. следует заимствовать только те средства, которые не требуются для погашения обязательств.

Такой значительный дефицит также вынудил Организацию немедленно ввести дополнительные меры по экономии средств для ограничения не связанных с должностями расходов, что еще более негативно сказалось на предоставлении услуг в нескольких областях к концу 2019 года. Если бы с начала года не осуществлялось активное регулирование ликвидности, все имеющиеся резервы Организации, включая средства на счетах завершенных миротворческих миссий, были бы исчерпаны к октябрю 2019 года, что могло бы привести к неплатежам, в том числе к невыполнению обязательств по выплате окладов.

30. В 2019 году задолженность на конец года достигла нового рекордного уровня — 711 млн долл. США, что на 34 процента больше, чем в 2018 году, и почти вдвое превышает резервы ликвидных средств. Несмотря на все меры по ограничению расходования денежных средств, которые принимались в течение года, дефицит денежных средств на конец года вместе с тем составил 332 млн долл. США, что является ухудшением по сравнению с дефицитом на конец 2018 года, когда он составил 323 млн долл. США при меньшем числе ограничений.

31. На начало 2020 года объем резервов ликвидных средств составил всего 24 млн долл. США, а для покрытия обязательств, которые относились к предыдущему периоду и погашение которых было отложено ввиду нехватки денежных средств в 2019 году, требовалась сумма в размере 269 млн долл. США. Таким образом, значительная нехватка ликвидных средств наблюдалась с самого начала 2020 года. Поскольку в первом квартале 2020 года объем платежей государств-членов продолжал оставаться ниже ожидаемого уровня, Организация была вынуждена еще больше ограничить расходы, как связанные, так и не связанные с должностями. Руководителям программ было рекомендовано ограничить свою деятельность и исходить из того, что они могут расходовать лишь 90 процентов своего бюджета, чтобы обеспечить Организации возможность погашения обязательств, относящихся как к предыдущему, так и к текущему периодам, за счет ликвидных средств, поступление которых ожидалось в 2020 году. Начиная с апреля 2020 года был приостановлен наём на вакантные должности в целях ограничения расходов по персоналу и регулирования как неотложных, так и долгосрочных потребностей в ликвидных средствах, связанных с увеличением численности персонала.

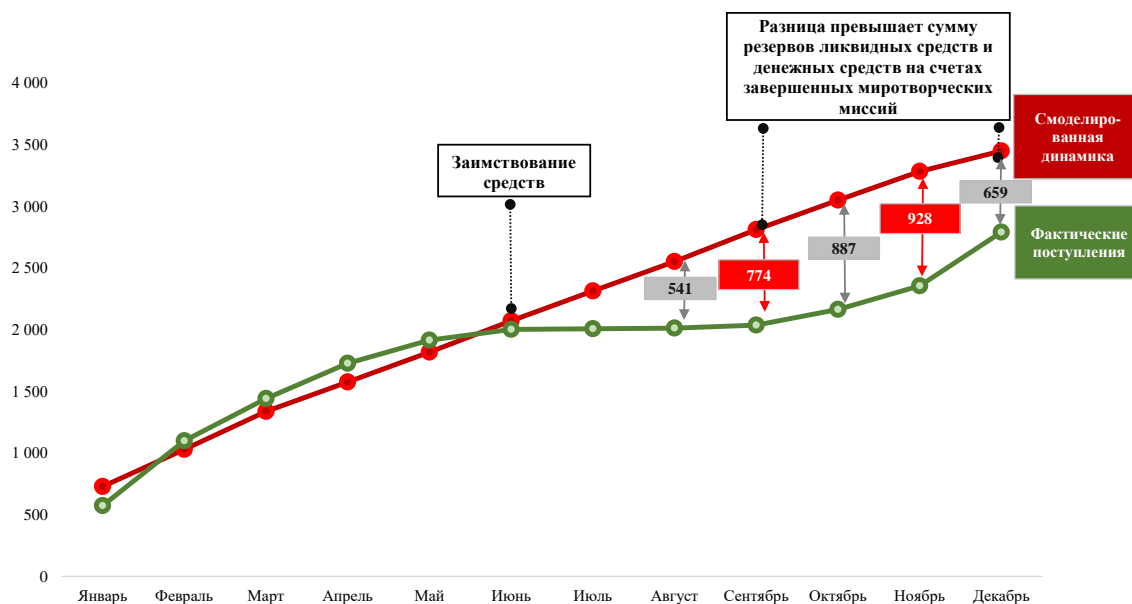
32. Если бы эти шаги не были предприняты, результат в 2020 году был бы таким, какой показан на рисунке V. Денежные средства по линии регулярного бюджета были бы исчерпаны не в сентябре, а в июне. Все резервы ликвидных средств для регулярного бюджета были бы исчерпаны в августе. А в сентябре были бы исчерпаны даже денежные средства, заимствованные со счетов завершенных миротворческих миссий. В ноябре дефицит достиг бы приблизительно 928 млн долл. США, что соответствует 250 процентам объема резервов регулярного бюджета. Принятые меры по регулированию ликвидности обеспечили наличие средств по линии регулярного бюджета до сентября и, таким образом, позволили избежать невыполнения обязательств по платежам. Кроме того, дефицит денежных средств на конец года не превысил общий объем резервов ликвидных средств, даже несмотря на то, что в декабре со счетов завершенных миротворческих миссий были заимствованы средства на сумму 100 млн долл. США, чтобы избежать возможного невыполнения обязательств по выплате окладов. Заимствованные средства на сумму 100 млн долл. США были возвращены к концу года за счет крупных взносов, поступивших в самом конце декабря. Опыт 2020 года подтвердил, что резервы на счетах завершенных миротворческих миссий стали источником средств для покрытия расходов на осуществление деятельности, финансируемой по регулярному бюджету. Отсутствие такого запаса

ликвидных средств привело бы к более серьезным затруднениям с выполнением программ.

Рисунок V

Гипотетическое исполнение бюджета на 2020 год в отсутствие регулирования ликвидности, которое бы привело к срыву работы из-за нехватки денежных средств

(В млн долл. США)



33. Жесткие меры по сбережению денежных средств позволили Организации избежать срыва работы, однако, разумеется, заставили всех руководителей попытаться смягчить последствия для выполнения мандатов, даже если они принимали меры по удовлетворению дополнительных потребностей, возникших в связи с кризисом, вызванным вспышкой коронавирусного заболевания (COVID-19). Руководители программ были вынуждены более решительно сокращать расходы, не связанные с должностями, чтобы привести расходование средств в соответствие с прогнозируемым объемом ликвидности. Эти меры затруднили работу Организации в критический момент, и у нее не было иного выбора, кроме как придерживаться такой повышенной дисциплины в условиях финансовой неопределенности. Чтобы смягчить последствия для выполнения программ, Организация сочла необходимым предоставить руководителям программ большую свободу действий в плане принятия обязательств к концу бюджетного периода, даже если соответствующая деятельность не может быть полностью выполнена до конца бюджетного периода. Если бы этого не было сделано, реализация программ столкнулась бы с еще большими трудностями и, что еще хуже, возврат неиспользованных средств усугубил бы нестабильное положение с ликвидными средствами в последующие бюджетные периоды. Даже приняв такие меры, Организация не смогла освоить из бюджета на 2020 год сумму в размере 57,9 млн долл. США, несмотря при этом на покрытие расходов на сумму почти 15 млн долл. США на прочую утвержденную деятельность, на финансирование которой взносы еще не были начислены. Такое неполное освоение бюджета объясняется отсутствием гибкости в регулировании бюджетного процесса в условиях неизбежного применения мер, направленных на сбережение денежных средств. Заполнение вакантных должностей требует времени, в связи с чем

дополнительные денежные средства, полученные в последние несколько дней, можно потратить в основном лишь на покрытие расходов, не связанных с должностями.

34. Приостановление найма во многом способствовало тому, что дефицит в 2020 году не превысил 334 млн долл. США, но не смогло предотвратить временное заимствование средств со счетов завершенных миротворческих миссий. Хотя к концу года задолженность в очередной раз достигла нового рекордного уровня — 808 млн долл. США, дефицит денежных средств на конец года составил лишь 160 млн долл. США (тогда как в 2019 году он достиг 332 млн долл. США), поскольку значительная часть не связанных с должностями расходов была отложена на самые последние дни года, чтобы привести расходование средств в соответствие с их поступлением; столь позднее принятие обязательств по несению расходов привело к тому, что расходование соответствующих денежных средств отодвинулось на следующий год. В результате этого сумма обязательств и кредиторской задолженности, перенесенная на следующий период, превысила соответствующий показатель за 2019 год на 103 млн долл. США. Принятие этих обязательств в конце года объяснялось необходимостью повысить показатель исполнения бюджета, а также уменьшить масштабы сокращения объема ликвидных средств в будущий период в результате зачета подлежащих возврату неизрасходованных средств. Поступление крупных сумм взносов в последние дни года в сочетании с недостаточными резервами ликвидных средств значительно затрудняет выполнение указаний Генеральной Ассамблеи по ограничению объема непогашенных обязательств. Если основополагающие проблемы останутся нерешенными, такое положение может стать новой нормой.

Прогноз на будущее, если не будут решены проблемы ликвидности

35. Демонстрируемое ниже исполнение бюджета на 2021 год дает представление о будущих реалиях процесса исполнения регулярного бюджета в отсутствие надлежащего и комплексного решения проблем ликвидности, в том числе связанных с ними структурных проблем.

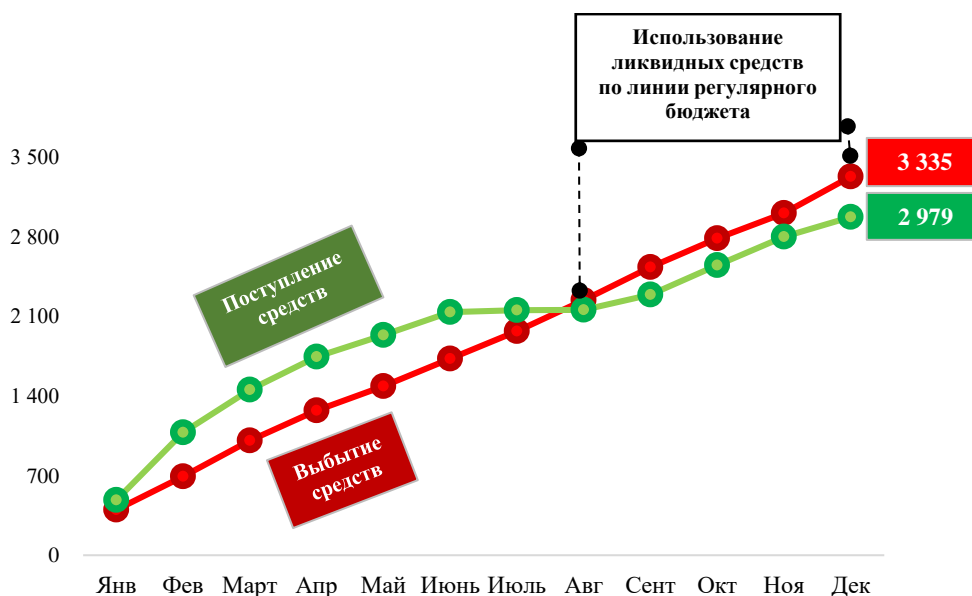
36. На рисунке VI показано, что Организация заложила в план на 2021 год освоение лишь около 90 процентов бюджетных средств. При более высоком уровне задолженности на конец года и большем объеме обязательств, относящихся к предыдущему периоду, целевой показатель исполнения бюджета будет понижен. На начало 2021 года задолженность по взносам, составившая 808 млн долл. США, более чем в два раза превышала резервы ликвидных средств, а сумма обязательств, относящихся к предыдущему периоду, была больше, чем в прошлом. Установление в январе показателя расходования средств на уровне 90 процентов является оптимистичным, поскольку это предполагает поступление начисленных взносов в объеме, составляющем 100,8 процента. На основе результатов детального анализа и информационно-разъяснительной работы, проведенной среди государств-членов, и их заверений Секретариат пришел к выводу, что достижение показателя поступления взносов, равного 100,8 процента, является возможным. Однако такое решение не лишено риска, поскольку предыдущий опыт подсказывает, что вероятным является поступление лишь приблизительно 96 процентов взносов. При поступлении 96 процентов взносов ликвидных средств будет достаточно для исполнения бюджета на 2021 год лишь в объеме 86 процентов, в результате чего сумма подлежащих возврату средств, неизрасходованных в 2021 году, превысит 400 млн долл. США. Такие неизрасходованные средства придется зачесть в счет взносов, начисленных на 2023 год, вследствие чего проблема исполнения бюджета на 2021 год выльется в проблему ликвидности в 2023 году. Образование неизрасходованных остатков средств в силу принятия мер по сбережению денежных

средств не является результатом повышения эффективности или экономии; это является результатом действующих решений об отсрочке расходования средств, прежде всего за счет отсрочки найма персонала, а также результатом неконтролируемого невыполнения ряда видов деятельности, имеющих большое значение для государств-членов и людей, которым служит Организация Объединенных Наций.

Рисунок VI

Январь 2021 года: планируемое исполнение бюджета в объеме не более 90,5 процента

(В млн долл. США)



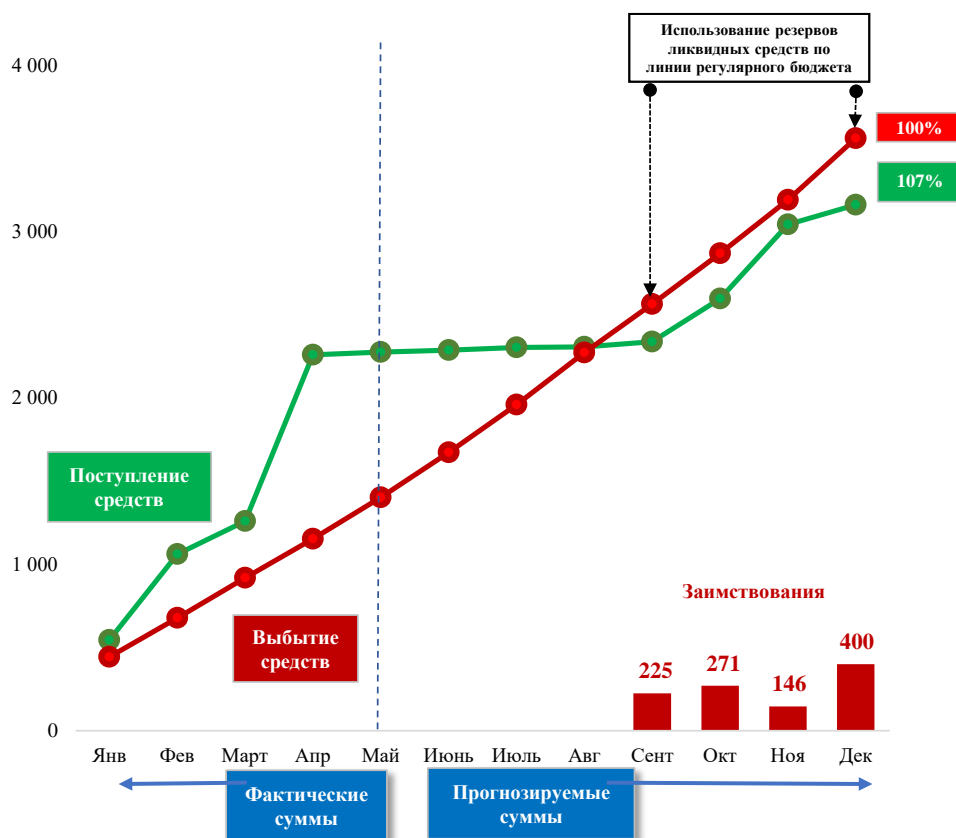
37. Поскольку расходы по персоналу, составляющие основную часть бюджета, невозможно быстро увеличить или сократить с учетом меняющегося положения с ликвидностью, а сроки поступления средств в течение года отличаются значительной неопределенностью, исходя из опыта, накопленного в 2020 году, в 2021 году пришлось сохранить ограничения на наём персонала. Руководителям приходилось действовать не только исходя из общего ограничения расходов максимальным показателем, составляющим 90 процентов, но и с учетом ограничений на наём персонала; что еще хуже, от них также требовалось постоянно корректировать свои расходы, не связанные с должностями, на основе глобальных ежемесячных прогнозов ликвидности. Это дополнительное ограничение в отношении регулирования расходов, не связанных с должностями, необходимо для снижения риска неисполнения обязательств по платежам, если поступления средств не будут соответствовать прогнозам; сроки возникновения потребностей в денежных средствах для покрытия расходов, не связанных с должностями, труднее прогнозировать, чем для расходов, связанных с должностями, поскольку такие потребности зависят от поставки товаров и услуг и их принятия заказчиками. Короче говоря, всем руководителям приходится работать в крайне нестабильных и не определяемых планированием условиях, что, следовательно, не способствует эффективному выполнению программ или затратоэффективному осуществлению деятельности. Поскольку Организация не может контролировать поступление средств, а структурные проблемы мешают ей более эффективно регулировать ликвидность, она вынуждена контролировать

расходование средств не на основе целевого или эффективного подхода, а используя для этого неэффективные инструменты планирования. Повышение определенности в отношении поступления средств или увеличение резервов ликвидных средств для удовлетворения потребностей в период между поступлением и выбытием средств могли бы повысить эффективность и результативность работы Организации.

38. Из хода развития событий в 2021 году также можно извлечь важные уроки для исполнения бюджета в будущем. К концу первого квартала 2021 года сложилось не очень хорошее положение; сумма поступивших взносов оказалась меньше прогнозируемой величины на 199 млн долл. США, что навевало мысли о введении более жестких ограничений по всем статьям расходов для предотвращения неисполнения обязательств по платежам. К счастью, после моего обращения к государствам-членам в марте, когда я указал на срочность и серьезность сложившегося положения, в апреле была получена рекордная сумма взносов, составившая около 1 млрд долл. США. Я хотел бы поблагодарить все государства-члены, которые откликнулись на мой призыв предотвратить новый финансовый кризис.

39. С учетом новых поступлений и дополнительных гарантий со стороны государств-членов, которые не произвели выплаты в полном объеме, в мае прогнозируемый показатель поступления взносов была пересмотрен и увеличен до 107 процентов (3161 млн долл. США), а до руководителей программ был доведен пересмотренный план расходов. Пересмотренный план предусматривал менее строгое соблюдение максимального показателя расходования средств, составляющего 90 процентов, а также многих ограничений на наём персонала. Вместе с тем нельзя было ослабить все ограничения, поскольку, как показано на рисунке VII, даже при показателе поступления взносов, составляющем 107 процентов, их было бы недостаточно для того, чтобы добиться полного исполнения бюджета, не прибегая к заимствованию средств со счетов завершенных миротворческих миссий. Кроме того, как следует из рисунка VII, поступление значительной суммы по-прежнему ожидалось лишь в четвертом квартале, при этом сохранялась соответствующая неопределенность в отношении как сроков получения взносов, так и их суммы. Таким образом, во избежание срывов в работе расходовать средства приходилось с осторожностью и постепенно.

Рисунок VII
Май 2021 года: невозможность полного исполнения бюджета даже при показателе поступления взносов, равном 107 процентам
 (В млн долл. США)



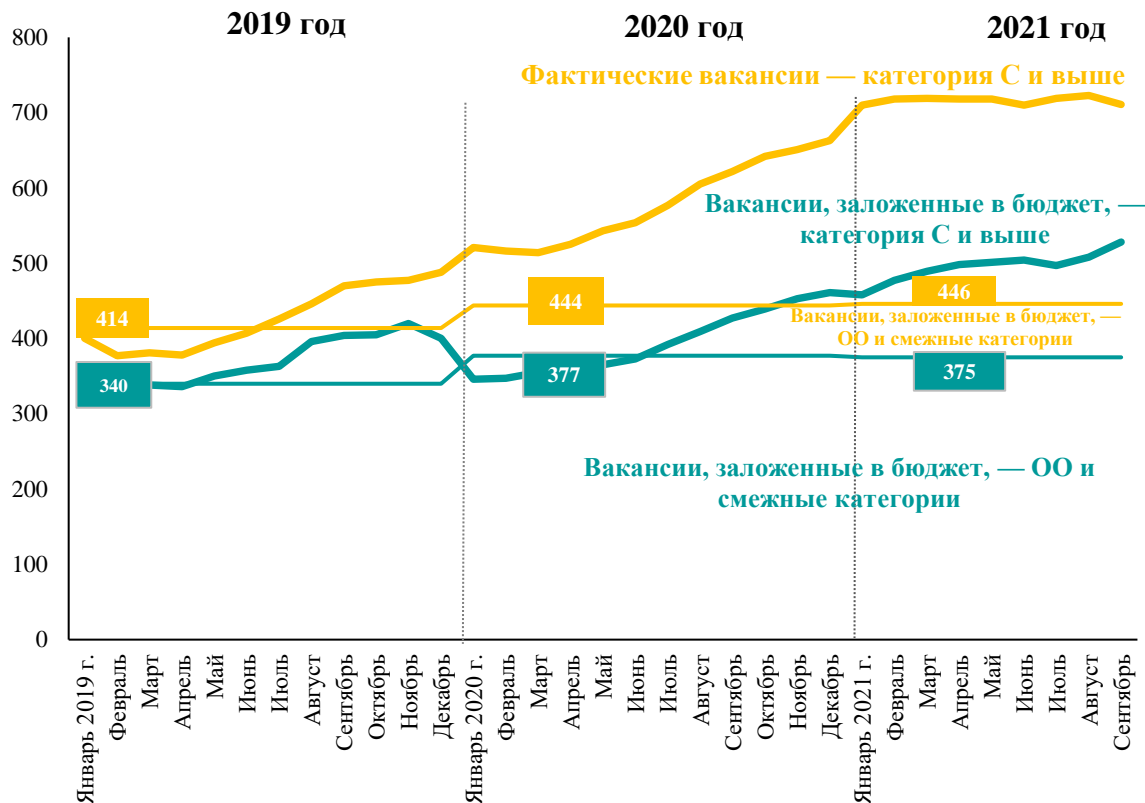
40. Планирование в мае показало, что даже с учетом большей, чем предполагалось, суммы взносов, полученных к этому моменту, было бы слишком рискованно отменять все ограничения на наём персонала. В этой связи подразделениям, в которых доля вакансий была выше средней величины, было разрешено нанимать больше сотрудников, чем тем, в которых доля вакансий уже была ниже утвержденных показателей, в стремлении хотя бы частично выполнить резолюцию 75/252 Генеральной Ассамблеи (п. 26). В этой резолюции Ассамблея отметила, что нынешние общие единые показатели доли вакансий для каждой категории персонала во всех разделах бюджета являются завышенными и могут повлиять на выполнение мандатов, и просила Генерального секретаря привести фактические показатели доли вакансий в разделах бюджета в соответствие с утвержденными величинами доли вакансий до их применения. Некоторые ограничения в отношении найма были ослаблены, однако руководители программ были проинструктированы о том, что они не должны выходить за рамки общей суммы, утвержденной по каждому разделу бюджета. Это было необходимо для обеспечения наличия достаточных денежных средств для выполнения всех обязательств по регулярному бюджету в целом, а также для сведения к минимуму переводов средств между разделами бюджета, которые принимаются к учету только после окончания бюджетного периода. Важно отметить, что при введении таких ограничений одним руководителям предоставляется большая, чем другим руководителям, свобода действий в отношении несения расходов, связанных и не связанных с должностями, поскольку доля в бюджетных расходах,

связанных и не связанных с должностями, для разных разделов бюджета не одинакова.

41. Совокупное влияние ограничений на наём персонала за период с 2019 года и динамика числа вакансий для регулярного бюджета, исключая вакансии в специальных политических миссиях, за последние три года показаны на рисунке VIII. Показатели числа вакансий, приведенные на рисунке VIII, были рассчитаны путем деления числа дней, в течение которых должности были вакантными в каждом месяце, на число дней, в течение которых могла бы задействована каждая должность, и последующего пересчета полученных величин в эквивалент полной занятости. Такой расчет позволяет получить более точные показатели финансовых последствий и наличия ресурсов, чем число вакантных должностей на конец каждого месяца; на финансирование должности, которая остается вакантной в течение лишь части месяца, требуется больше ассигнований и денежных средств, чем на финансирование должности, остающейся вакантной на протяжении всего месяца. Отсюда следует важный вывод о том, что Организация не смогла бы справиться с кризисом ликвидности в отсутствие значительного превышения утвержденных показателей доли вакансий. Кроме того, поскольку невозможно быстро корректировать расходы, связанные с должностями, по каждому разделу бюджета с учетом общего положительного сальдо или дефицита денежных средств, применение консервативного подхода неизбежно предполагает ограничение найма с самого начала бюджетного периода. Если отложить введение ограничений на наём персонала на более поздний период года, это может привести к срывам в работе в августе или сентябре, ближе к началу основной сессии Генеральной Ассамблеи в каждом году.

Рисунок VIII
Динамика числа вакансий среди должностей, финансируемых из регулярного бюджета, исключая вакансии в специальных политических миссиях

(Вакантные должности (в пересчете в эквивалент полной занятости))



42. Ограничения на наём персонала и увеличение числа вакансий дополнительно осложнили работу руководителей программ, которые продолжали добиваться осуществления деятельности во все более трудных условиях в период пандемии, что привело к неоправданному увеличению обязанностей для многих сотрудников, а это, в свою очередь, вызвало дисбаланс между работой и личной жизнью, выгорание на работе и проблемы с психическим здоровьем.

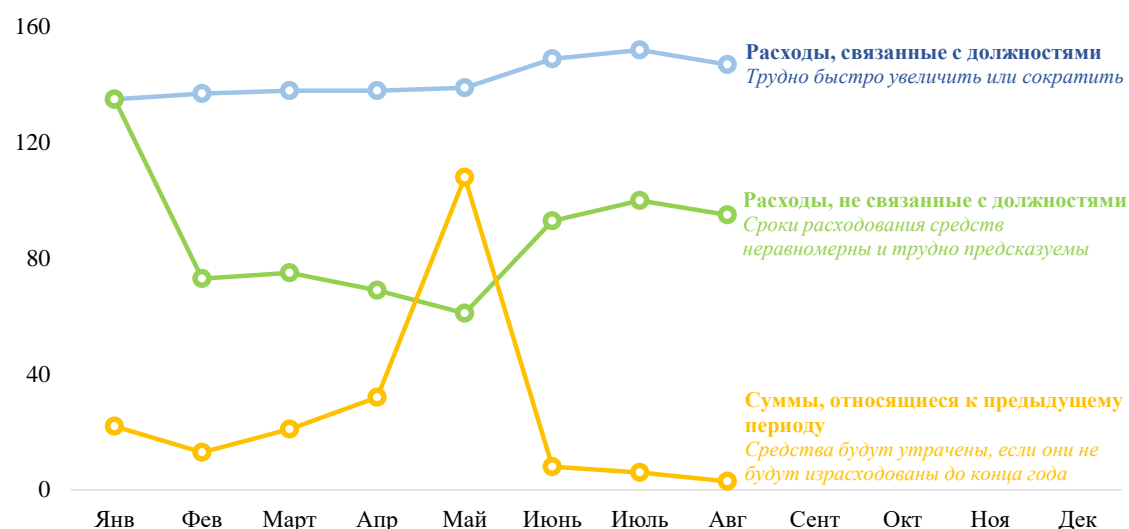
43. На рисунке IX проиллюстрирована сложность управления расходами (и исполнения бюджета) в условиях нехватки денежных средств. На нем показана динамика трех основных категорий расходов, конкурирующих за ограниченные денежные средства. Динамика расходов, связанных с должностями, как правило, носит в основном линейный характер и является относительно стабильной с сезонными колебаниями выплат субсидии на образование и других выплат, которые могут быть рассчитаны достаточно точно. Такие расходы не подвержены внезапному увеличению, но их и нельзя быстро сократить. Поскольку выплата окладов и прочие выплаты должны производиться вовремя всем работающим сотрудникам, конкуренция за оставшиеся денежные средства возникает между не связанными с должностями расходами, относящимися к текущему бюджетному периоду, и не связанными с должностями расходами, которые относятся к предыдущему периоду и в отношении которых обязательства были приняты лишь в самом конце предыдущего года из-за несвоевременной уплаты взносов государствами-членами. Организации приходится постоянно и тщательно

балансировать эти конкурирующие между собой категории расходов в условиях нестабильного положения с ликвидностью, чтобы смягчить негативное воздействие на выполнение мандатов. Слишком быстрое расходование средств может привести к неисполнению обязательств по платежам; слишком медленное расходование средств приведет к ухудшению показателей исполнения бюджета и возврату средств, что выльется в дополнительные проблемы с ликвидностью.

Рисунок IX

Конкуренция за ограниченные денежные средства (в 2021 году)

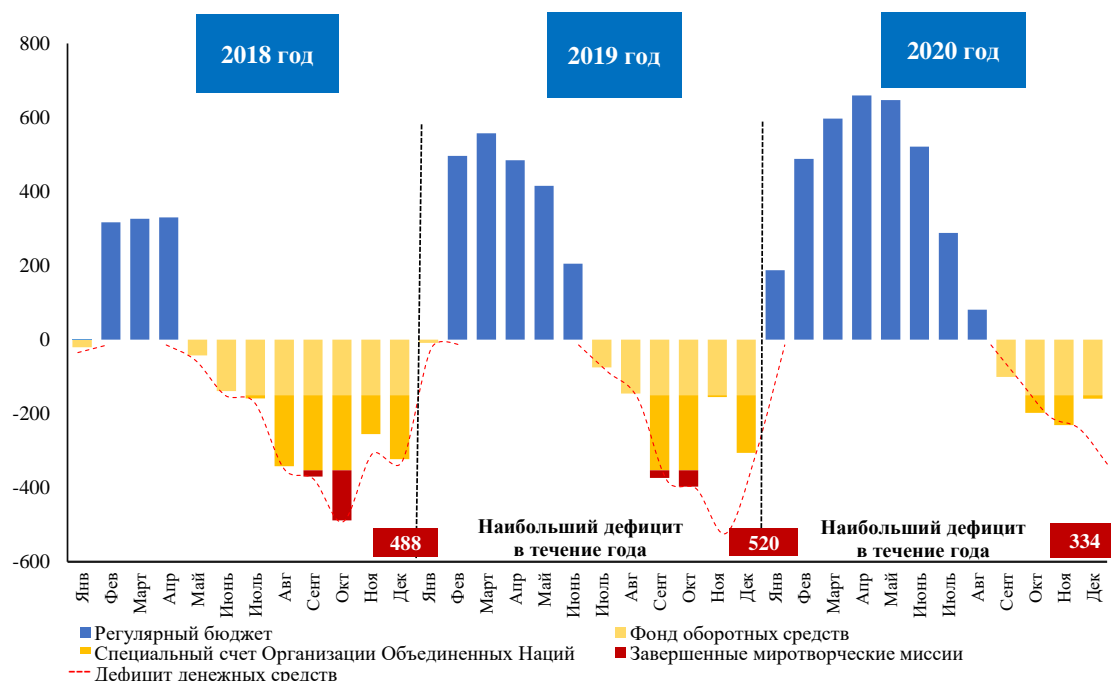
(В млн долл. США)



44. На рисунке X проиллюстрирована как необходимость принятия жестких мер по регулированию ликвидности, так и их влияние на протяжении года. Постепенное введение дополнительных мер по сбережению денежных средств в 2018 и 2019 годах оказались недостаточным для предотвращения потенциального неисполнения обязательств, поскольку дефицит денежных средств достиг такого уровня, что возникла угроза истощения всех денежных резервов, в том числе на счетах завершенных миротворческих миссий. В 2020 году введение гораздо более продолжительных и жестких ограничений, особенно в отношении найма, позволило отсрочить возникновение дефицита денежных средств до сентября, тогда как в 2018 году он образовался в мае, а в 2019 году — в июле. Благодаря этим мерам также удалось не допустить, чтобы дефицит денежных средств в своем максимальном объеме превысил сумму резервов ликвидных средств по линии регулярного бюджета, если не считать заимствования в декабре на очень короткий срок в порядке предосторожности суммы в размере 100 млн долл. США со счетов завершенных миротворческих миссий. Тем не менее, несмотря на такие меры по регулированию ликвидности, Организации все равно приходится преодолевать последствия позднего поступления взносов, происходящего в декабре, посредством переноса потребностей в денежных средствах по бюджету текущего года на следующий бюджетный период. Что еще более важно, такое регулирование ликвидности позволяет избежать перебоев в работе, но не может предотвратить негативного влияния на выполнение мандатов и соблюдение нормативных положений.

Рисунок X
Влияние мер по регулированию ликвидности на величину остатков денежных средств на конец месяца

(В млн долл. США)



Влияние на выполнение программ

45. Наблюдаемый в течение последних трех лет рост величины дефицита денежных средств, возникающего в течение года, со всей очевидностью показывает, что заимствование средств со счетов завершенных миротворческих миссий может обеспечить некоторое временное и краткосрочное облегчение положения, однако этот механизм не может в достаточной степени оградить Организацию от последних растущей задолженности и растущей непредсказуемости притока денежных средств. При нынешнем объеме расходов по персоналу, составляющем 140 млн долл. США в месяц исходя из нынешней численности сотрудников, за счет ликвидных средств завершенных миротворческих миссий можно обеспечить покрытие расходов, связанных и не связанных с должностями, лишь на протяжении менее одного месяца.

46. Хотя перенос других расходов на более поздний срок позволяет производить выплату окладов, такая практика не является состоятельной. Отсрочка определенных расходов и платежей приносит лишь временное облегчение, отодвигая сегодняшние проблемы на будущее. В конечном счете отсрочка расходов выльется фактически в сокращение бюджета, когда истечет срок для резервирования средств под обязательства и их последующего выделения. Такое сокращение бюджета не является результатом повышения эффективности или применения тех видов фискальной дисциплины, к которым призывают государства-члены. Оно является результатом недостаточного, непредсказуемого и несвоевременного поступления взносов, что усугубляется жесткими ограничениями, заложенными в нормативно-правовую базу; вместе взятые, они не позволяют Организации выполнять свою работу результативно и эффективно и обеспечивать полное соблюдение нормативных положений. Это приводит к неоптимальному использованию ресурсов, а также мешает сосредоточиться на результатах.

47. В отсутствие санкции Генеральной Ассамблеи на установление приоритетности выполнения утвержденных видов программной деятельности на данный период, ограничения на расходование средств, как правило, применяются единообразно. Применение единых предельных показателей расходов, как то установление максимального показателя расходов на уровне 90 процентов в 2020 году, а также в 2021 году, оказывает непропорциональное влияние на работу различных структур, финансируемых из регулярного бюджета, ввиду расхождений в распределении ресурсов, связанных и не связанных с должностями, по каждому разделу и из-за неравномерного их использования в течение бюджетного периода. Для некоторых структур установление лимита на расходование средств на уровне 90 процентов означало введение полного моратория на наём персонала или полное приостановление расходов, не связанных с должностями, в результате чего они не могли покрывать даже такие неизбежные расходы, как арендная плата и оплата коммунальных услуг.

48. В своем предыдущем докладе я представил ряд предложений, направленных на содействие регулированию ликвидности по линии регулярного бюджета. Мои предложения включали увеличение объема Фонда оборотных средств, пополнение Специального счета Организации Объединенных Наций, временную приостановку зачета подлежащих возврату сумм неизрасходованных ассигнований и внесение изменений в методологию составления и исполнения регулярного бюджета. Генеральная Ассамблея не утвердила ни одно из этих предложений, не считая одобрения необходимости пополнения Специального счета, хотя и не согласилась с моим предложением о порядке его пополнения. Тем временем положение с ликвидностью по линии регулярного бюджета продолжает ухудшаться: задолженность на конец года достигла новой рекордной величины, а динамика платежей становится все менее стабильной, что затрудняет прогнозирование поступления взносов и снижает его достоверность. Я привлекал внимание государств-членов к сложившемуся положению в ряде направленных им сообщений, включая мое последнее письмо от 17 марта 2021 года.

49. Сложное финансовое положение сказалось на ходе выполнения ряда общих для Организации приоритетных задач, включая содействие достижению гендерного паритета и сбалансированного географического представительства, а также осуществление усилий по развитию многоязычия. В рамках программ пришлось сократить оказание поддержки национальным правительствам в разработке местных нормативных положений и соглашений. Пришлось сократить масштабы исследовательской работы и ведения разработок, а также информационно-просветительской и пропагандистской деятельности, направленных на решение важнейших проблем, затрагивающих уязвимые группы населения. Новые политические миссии, которые осуществляют деятельность, требующую оперативного выполнения, не смогли активизировать свою работу в соответствии с планом. Организация была вынуждена отложить техническое обслуживание и модернизацию инфраструктуры, включая замену устаревшего оборудования, что сказалось на ее способности эффективно выполнять свою работу и потенциально ведет к росту расходов, поскольку по мере ухудшения состояния существующей инфраструктуры растут затраты на ее эксплуатацию. Более подробно широкомасштабные последствия освещаются в различных докладах о бюджете по программам.

50. В этой связи решение заключается не только в обеспечении полной и своевременной уплаты взносов всеми государствами-членами, но и в создании инструментов, позволяющих Организации Объединенных Наций регулировать объем расходов таким образом, чтобы это способствовало выполнению программ. Организация попадает в порочный круг, выбраться из которого в нынешней ситуации у нее нет никакой возможности. В отсутствие столь необходимых

структурных изменений, прежде всего, обеспечения поступления ликвидных средств, системное недовыполнение мандатов в рамках деятельности, финансируемой из регулярного бюджета, станет новой нормой. Это потенциально может иметь непредвиденные последствия из-за ограничений на перераспределение средств между классами бюджетных расходов или разделами бюджета или на перенос средств на последующий бюджетный период для приведения обязательств в соответствие с резким увеличением поступления взносов в четвертом квартале. Если не увеличить объем ликвидных средств, образуется порочный круг уменьшения масштабов выполнения программ и искусственного, случайного и непредсказуемого сокращения бюджета.

51. Я регулярно привлекаю внимание государств-членов к углубляющемуся кризису, переживаемому в последние несколько лет, и при этом призываю к поиску решений, которые позволили бы поставить Организацию Объединенных Наций на прочную и стабильную финансовую основу, с тем чтобы она могла сосредоточить внимание на мандатах, которые она должна выполнять, и обеспечить, чтобы люди, которым Организация служит, никогда не испытали на себе последствий, вызванных неопределенностью ее финансового положения. В настоящем докладе я вновь предлагаю некоторые практические меры, которые, как я надеюсь, могут быть одобрены Генеральной Ассамблеей в срочном порядке, дабы вырваться из вырисовывающегося порочного круга, заключающегося в том, что показатели уплаты взносов и исполнения бюджета находятся на низком уровне, что сопровождается возвратом неизрасходованных средств.

III. Бюджеты миротворческих структур

52. Бюджеты миротворческих структур составляются исходя из мандатов, утверждаемых Советом Безопасности. Каждая миротворческая операция имеет собственный бюджет, и эти бюджеты утверждаются Генеральной Ассамблеей по отдельности, как правило, на целый год исходя из бюджетного цикла для миротворческой деятельности (с 1 июля по 30 июня, как это закреплено в положении 1.2 Финансовых положений).

53. Генеральная Ассамблея выделяет ассигнования на соответствующий финансовый период при условии продления мандата миссии Советом Безопасности. Государствам-членам направляется письмо о начислении взносов отдельно в отношении каждой миротворческой миссии. До принятия Ассамблеей резолюции 73/307 им направлялись письма о начислении взносов на период вплоть до конца срока действия мандата; после каждого продления мандата направлялись дополнительные письма о начислении взносов. После принятия резолюции 73/307 в письма о начислении взносов включается их сумма на весь бюджетный период, если утверждены ставки взносов на соответствующие годы. Государства-члены должны выплачивать свои взносы в бюджет каждой миссии за период, на который утвержден мандат миссии, в полном объеме и отдельно в течение 30 дней с момента направления писем о начислении взносов. В случае продления Советом срока действия мандата той или иной миссии взнос считается подлежащим уплате в течение 30 дней с даты вступления в силу решения о продлении мандата.

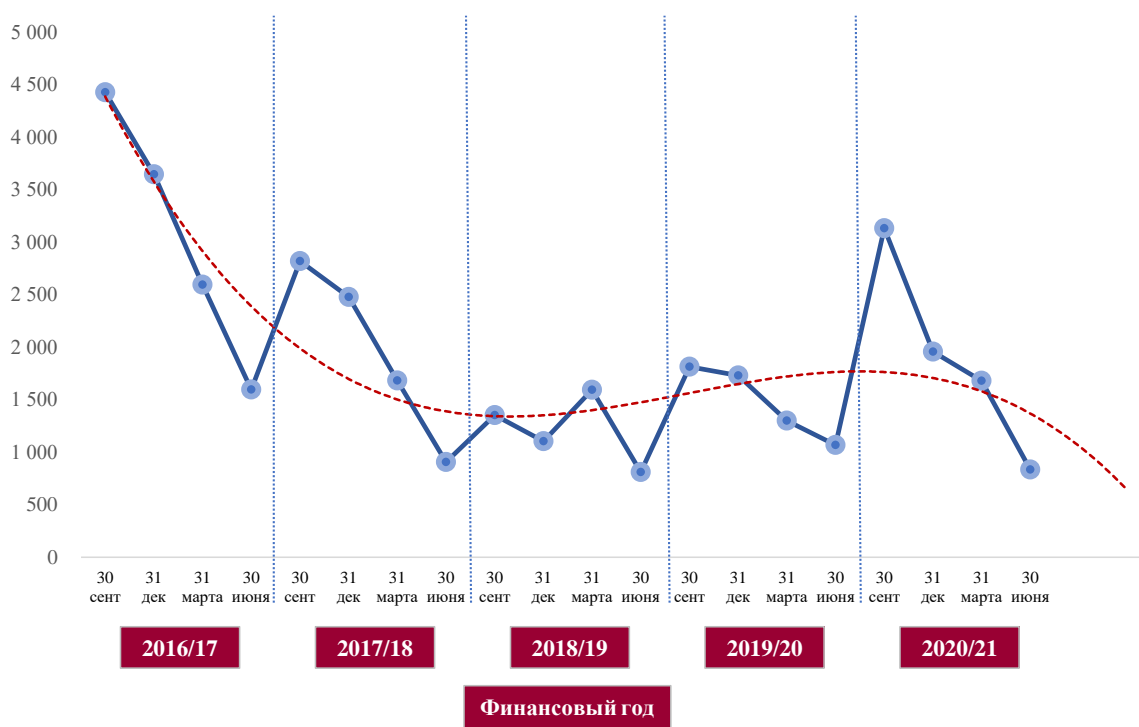
А. Проблемы ликвидности, негативно сказывающиеся на деятельности миротворческих операций

54. Как и структуры, деятельность которых финансируется из регулярного бюджета, миротворческие операции регулярно сталкиваются с проблемами ликвидности в силу ряда факторов. На рисунке XI показана общая тенденция снижения поквартальных совокупных остатков денежных средств на счетах действующих миротворческих миссий. В последние два года наблюдалось небольшое улучшение.

Рисунок XI

Поквартальные совокупные остатки денежных средств на счетах действующих миротворческих миссий

(В млн долл. США)



55. Следует напомнить, что расходы, связанные с военным и полицейским персоналом, составляют наибольшую долю в бюджете каждой миротворческой миссии; на их долю приходится приблизительно 47,3 процента от объема потребностей в ресурсах миротворческих миссий на 2021/22 год. Эти расходы включают выплаты странам, предоставляющим воинские и полицейские контингенты, в порядке возмещения расходов на личный состав и принадлежащее контингентам имущество (основное имущество и имущество, используемое на основе самообеспечения). Эти выплаты в порядке возмещения расходов производятся по ставкам, установленным Генеральной Ассамблеей.

56. При наличии соответствующих денежных средств на счете конкретной миссии выплаты странам, предоставляющим воинские и полицейские контингенты, обычно производятся на ежеквартальной основе: в марте, июне, сентябре и декабре. Выплаты, относящиеся к каждой миссии по поддержанию мира, производятся всем странам, предоставляющим воинские и полицейские

контингенты, в один и тот же день. При большом объеме накопившейся задолженности в случае поступления денежных средств производятся разовые выплаты.

57. Для миротворческих операций в отличие от регулярного бюджета не предусмотрено создание фонда оборотных средств. Средства Резервного фонда для операций по поддержанию мира, который был учрежден Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 47/217 в объеме 150 млн долл. США, могут использоваться только в целях поддержки новых миссий и расширения существующих миссий. Кроме того, до принятия своей резолюции 73/307 Ассамблея включала в свои резолюции о финансировании операций по поддержанию мира пункты, в которых особо отмечалось, что ни одна миссия по поддержанию мира не должна финансироваться за счет заимствования средств у других действующих миссий по поддержанию мира. Таким образом, хотя некоторые миссии располагали суммой денежных средств, превышающей их неотложные потребности в ресурсах для осуществления их деятельности, такие средства не могли быть использованы миссиями, испытывавшими нехватку денежных средств для удовлетворения их оперативных потребностей.

58. В отсутствие механизма обеспечения миротворческих миссий оборотными средствами стало практикой поддержание для каждой миссии резерва денежных средств в объеме оперативных расходов за трехмесячный период. До введения механизма объединения денежных средств в пулы, утвержденного в резолюции 73/307, о чем подробно говорится ниже, в тех случаях, когда миротворческая миссия располагала менее чем трехмесячным резервом денежных средств, выплаты странам, предоставляющим воинские и полицейские контингенты, задерживались, чтобы обеспечить достаточную сумму денежных средств для выплаты окладов сотрудникам и индивидуальным подрядчикам и оплаты счетов, выставляемых коммерческими поставщиками, во избежание перебоев в предоставлении услуг.

59. Таким образом, Организация Объединенных Наций фактически заимствовала у стран, предоставляющих воинские и полицейские контингенты, на продолжительный период средства для обеспечения бесперебойного осуществления деятельности. Выбор стран, предоставляющих воинские и полицейские контингенты, которым производились выплаты, обычно зависел от положения дел с денежными средствами в тех миссиях, которым они предоставляли такие контингенты, а не от того, могут ли они нести такое несправедливое бремя. С учетом того, что многие из них являются странами с низким уровнем дохода, такое заимствование средств ложилось на них тяжелым финансовым бременем. Такие задержки с выплатами также препятствовали привлечению стран к развертыванию новых подразделений в составе операций в пользу мира, включая те, которые обладают таким столь необходимым узкоспециализированным потенциалом, как авиационные подразделения и подразделения, выполняющие задачи по обезвреживанию взрывоопасных предметов и разминированию. Особенно сильным сдерживающим фактором задержка выплат является для развивающихся стран.

60. С учетом того, что Организация не могла заимствовать средства со счетов действующих миссий, сложившаяся практика заключалась в заимствовании ею средств для решения проблемы временной их нехватки для проведения критически важных операций в конкретных миссиях со счетов завершенных миротворческих миссий. Однако заимствованные таким образом средства не использовались для производства платежей странам, предоставляющим воинские и полицейские контингенты.

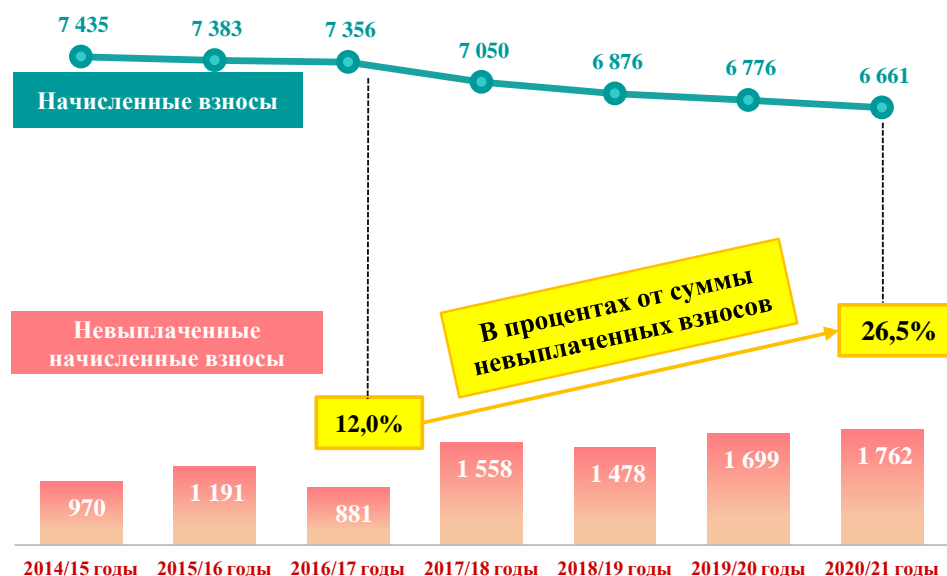
61. В своем предыдущем докладе я подробно рассказал о тенденции роста сумм невыплаченных взносов. С тех пор задолженность по взносам в бюджеты действующих миротворческих операций продолжала расти несмотря на снижение сумм начисленных взносов. По состоянию на 30 июня 2019 года общая сумма задолженности по взносам в бюджеты действующих миротворческих операций составила 1,5 млрд долл. США, или 21,5 процента от утвержденной и начисленной в виде взносов суммы бюджетных ассигнований на финансирование миротворческой деятельности. К концу июня 2020 года сумма невыплаченных взносов возросла до 1,7 млрд долл. США, достигнув четверти суммы утвержденных бюджетных ассигнований. На конец июня 2021 года общая сумма невыплаченных взносов составила 1,76 млрд долл. США, достигнув нового максимального уровня, равного 26,5 процента. По аналогии до некоторой степени с долей невыплаченных начисленных взносов в регулярный бюджет доля непогашенной задолженности по взносам в бюджеты миротворческих структур в последние четыре финансовых периода неизменно превышала 21 процент, тогда как в предшествующие годы она достигала максимум 16 процентов. Что еще хуже, наблюдается тенденция к ее постоянному росту.

62. На рисунке XII показана тенденция роста сумм невыплаченных взносов по отношению к суммам начисленных взносов в последние годы.

Рисунок XII

Рост сумм невыплаченных взносов по отношению к суммам начисленных взносов

(В млн долл. США)



63. Ввиду относительно стабильной динамики платежей в счет начисленных взносов на финансирование миротворческой деятельности динамика совокупных остатков денежных средств на счетах действующих миротворческих операций также отличается стабильностью, при этом объем денежных средств обычно повышается в первом квартале финансового периода (с июля по сентябрь) и снижается во втором квартале (с октября по декабрь), достигая самого низкого уровня к концу финансового периода. Отклонения от этой тенденции наблюдаются в те финансовые периоды (каждые три года), в которые в январе меняется шкала взносов. В этих случаях начисление взносов производится

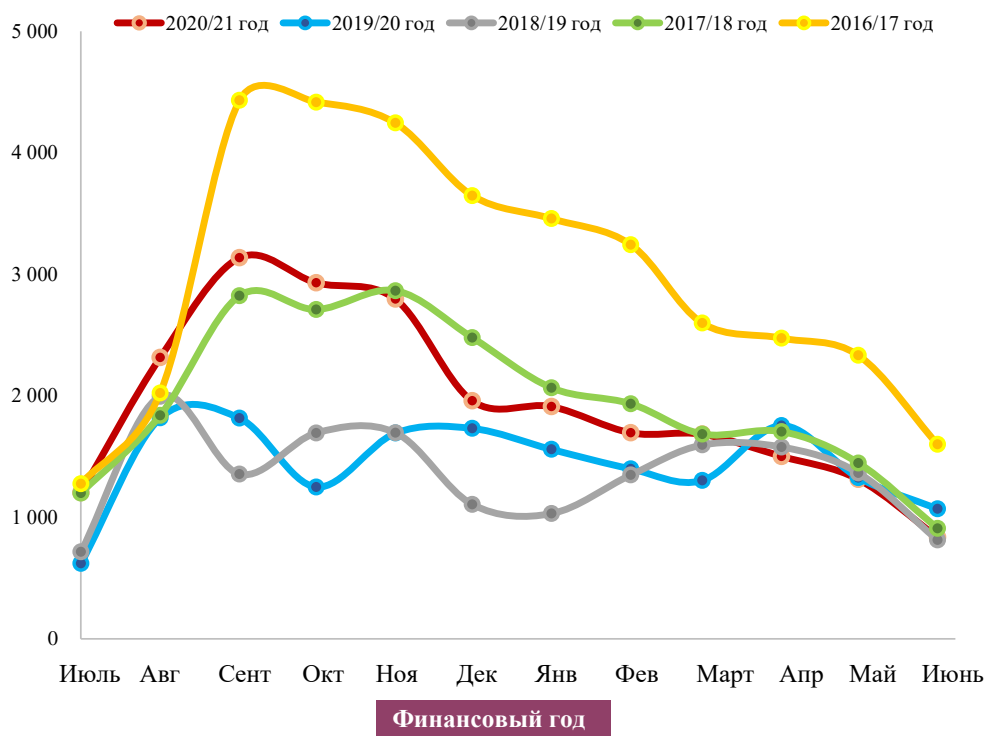
только в отношении того периода, для которого установлены ставки взносов; начисление взносов в отношении остального периода производится по утверждению ставок, действие которых распространяется на этот период. В такие годы, как правило, наблюдается отличная от обычной динамика платежей и, в свою очередь, динамика остатков денежных средств.

64. На рисунке XIII показана ежемесячная динамика совокупных остатков денежных средств на счетах действующих миротворческих операций за пять финансовых периодов, начиная с 2016/17 года. В 2018/19 финансовом году были введены в действие новые шкалы, которые вступили в силу в январе 2019 года.

Рисунок XIII

Помесячные совокупные остатки денежных средств на счетах действующих миротворческих миссий

(В млн долл. США)



65. Как и при исполнении регулярного бюджета, суммы неизрасходованных средств и списанных обязательств, относящихся к предыдущим периодам, в миротворческих миссиях подлежат зачету всем государствам-членам, в том числе тем государствам-членам, которые еще не выплатили свои взносы в полном объеме, пропорционально ставкам шкалы взносов. Такие суммы зачитываются в счет начисленных взносов, даже если Организация не произвела юридически причитающиеся и подлежащие производству платежи в счет погашения обязательств перед странами, предоставляющими воинские и полицейские контингенты. По сути, зачету в счет взносов подлежащих возврату сумм отдается предпочтение по сравнению с погашением юридических обязательств перед странами, предоставляющими воинские и полицейские контингенты, которое было отложено главным образом потому, что некоторые государства-члены не выплатили свои взносы в полном объеме и своевременно. В таблице 6 показаны подлежащие возврату суммы, зачтенные государствам-членам в счет взносов с 2013/14 года.

Таблица 6
Зачтенные государствам-членам суммы неизрасходованных средств

(В млн долл. США)

	2013/14 год	2014/15 год	2015/16 год	2016/17 год	2017/18 год	2018/19 год	2019/20 год	2020/21 год
Свободный от обязательств остаток средств	312,9	279,1	279,2	109,0	73,4	40,7	99,2	211,7
Списанные обязательства, относящиеся к предыдущим периодам ^a	96,1	157,1	218,1	130,6	86,8	102,7	84,9	140,0
Всего	409,0	436,2	497,3	239,6	160,2	143,4	184,1	351,7

^a Относится к финансовому году, в котором было произведено списание, а не к бюджетному периоду, к которому относится первоначальное обязательство.

66. В своем предыдущем докладе я выдвинул четыре предложения, направленных непосредственно на решение проблемы нехватки денежных средств, с которой сталкиваются миротворческие операции. В своей резолюции 73/307 Генеральная Ассамблея утвердила лишь два из этих предложений. Результаты применения этих двух утвержденных мер рассматриваются ниже.

В. Результаты применения мер, утвержденных в 2019 году

1. Направление писем о начислении взносов на весь бюджетный период

67. В своей резолюции 73/307 Генеральная Ассамблея просила направлять письма о начислении взносов на финансирование операций по поддержанию мира на весь бюджетный период, утвержденный Генеральной Ассамблеей, при условии, что ставки взносов на соответствующие годы уже установлены. Ассамблея просила также указывать в письмах о начислении взносов сметную сумму бюджета на период, на который соответствующий мандат еще не утвержден Советом Безопасности, и считать эту сумму подлежащей уплате в течение 30 дней с даты, с которой продлевается действие мандата операции по поддержанию мира.

68. В соответствии с резолюцией 73/307 с 1 июля 2019 года направляются письма о начислении взносов на весь финансовый год, установленный для миротворческой деятельности, в том числе на сметную сумму бюджета на период, на который соответствующий мандат еще не утвержден, при условии, что ставки взносов на соответствующие годы уже установлены. В соответствии с этим подходом, если Совет Безопасности принимает решение о продлении мандата миссии, государствам-членам рассылаются последующие уведомления о начислении взносов на период действия мандата, утвержденный Советом.

69. На весь бюджетный 2019/20 год были начислены взносы на сумму 6,78 млрд долл. США, в том числе на сумму 2,37 млрд долл. США в отношении периода, на который продление мандатов еще не было утверждено Советом Безопасности на тот момент. В этот период 67 государств-членов выплатили свои взносы авансом на одну или несколько операций на общую сумму 323 млн долл. США, что составляет около 13,6 процента суммы взносов, начисленных авансом, и 5 процентов общей суммы начисленных взносов на финансирование миротворческой деятельности.

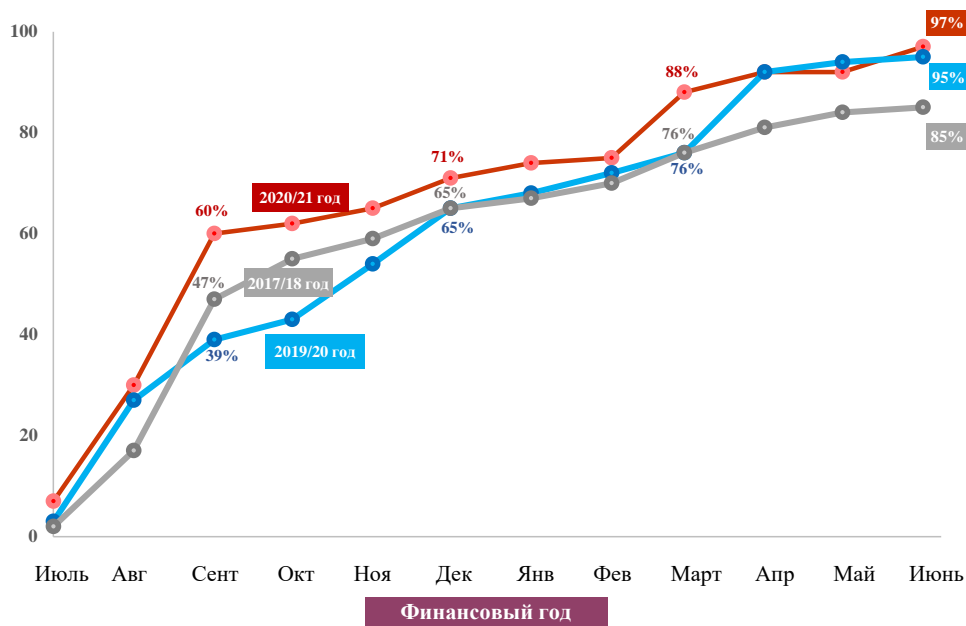
70. На весь бюджетный 2020/21 год были начислены взносы на сумму 6,66 млрд долл. США, в том числе на сумму 2,47 млрд долл. США в отношении периода, на который продление мандатов еще не было утверждено Советом

Безопасности на тот момент. В этот период 76 государств-членов выплатили свои взносы авансом на общую сумму 482 млн долл. США, что составляет 19,5 процента суммы взносов, начисленных авансом, и 7 процентов общей суммы начисленных взносов на финансирование миротворческой деятельности.

71. На рисунке XIV показано улучшение положения с уплатой взносов, особенно в 2020/21 году, в котором большее число государств-членов смогли запланировать авансовые платежи на начало финансового периода и произвести их в начале этого года.

Рисунок XIV
Динамика общей суммы выплаченных начисленных взносов на финансирование миротворческой деятельности²

(В процентах)



72. Я выражаю искреннюю признательность тем государствам-членам, которые выплатили взносы авансом, и настоятельно призываю остальных поступить так же.

2. Управление остатками денежных средств на счетах всех действующих миротворческих операций в рамках пула

73. В своем предыдущем докладе я предложил управлять остатками денежных средств на счетах всех действующих миротворческих операций в рамках пула, продолжая хранить эти остатки на отдельных счетах, чтобы использовать такие остатки, имеющиеся на счетах одних миссий, для оказания помощи другим миссиям в решении проблем ликвидности. Генеральная Ассамблея утвердила реализацию этого предложения на экспериментальной основе в течение трех бюджетных периодов, но просила меня обеспечить, чтобы были созданы надлежащие механизмы надзора и контроля и чтобы это не сказывалось негативно на выполнении мандатов миссиями, ссужающими средства.

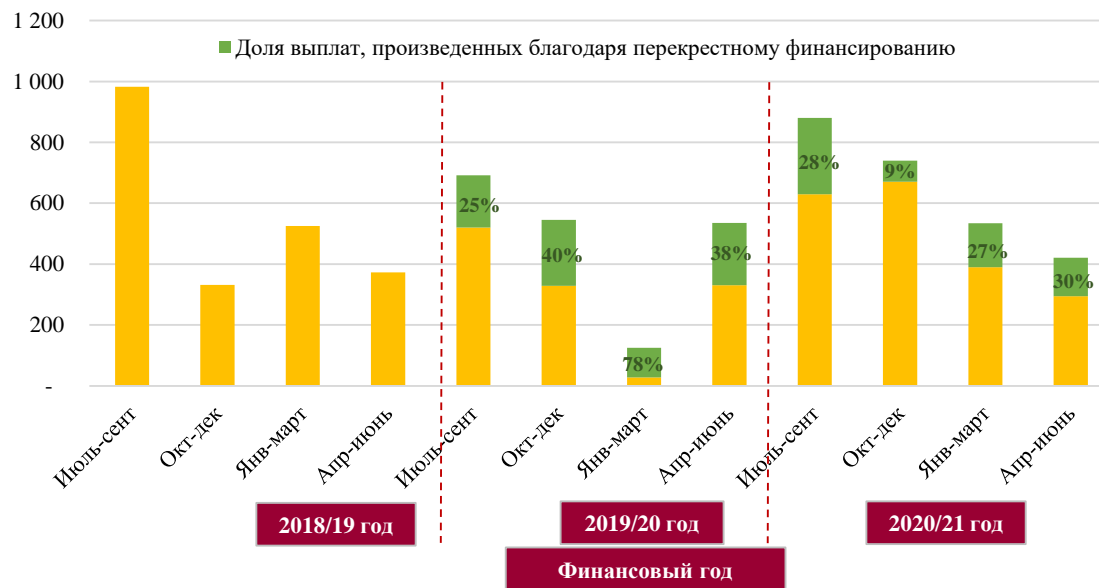
² Данные за 2018/19 год исключены, поскольку в этот финансовый год применялись две разные шкалы: одна — с июля по декабрь, а другая — с января по июнь.

74. После принятия резолюции [73/307](#) Организация начала управлять остатками денежных средств на счетах действующих миротворческих операций в рамках пула, что позволило осуществлять перекрестное заимствование средств между действующими миссиями. В этой связи и в соответствии с просьбой Генеральной Ассамблеи Организация Объединенных Наций осуществляет разумное управление денежными средствами, чтобы не допустить негативных последствий для выполнения мандатов миссиями, ссужающими средства. Организация ежегодно представляет последнюю информацию в докладах Генерального секретаря, содержащих общий обзор финансирования операций Организации Объединенных Наций по поддержанию мира (см. приложение IX к документу [A/74/736](#) и приложение IX к документу [A/75/786](#)). Департамент оперативной поддержки ежеквартально проводит брифинги для Пятого комитета в соответствии с просьбой Ассамблеи.

75. В рамках механизма управления денежными средствами, объединенными в пул, возможности миссии ссужать средства определяются на основе ряда параметров, включая сальдо денежных средств на ее счетах на момент предоставления займа, число месяцев, в течение которых она сможет покрывать расходы за счет средств оперативного резерва, и ее потребности в денежных средствах в оставшуюся часть периода, а также состояние задолженности по взносам государств-членов, будущие начисления взносов и прогнозируемые сроки поступления взносов. Что касается заимствующей миссии, то в рамках данного механизма учитываются прогнозируемые сроки возникновения дефицита денежных средств и способность миссии погасить заём. При возникновении необходимости заимствования денежных средств они ссужаются миссиями, находящимися в наиболее благоприятном положении с точки зрения наличия денежных средств с учетом указанных факторов.

76. Возможность перекрестного заимствования средств миссиями позволила осуществлять выплаты странам, предоставляющим воинские и полицейские контингенты, что иначе было бы невозможно для миссий с ограниченными денежными средствами. В результате, как показано на рисунке XV, повысилась оперативность погашения задолженности по выплатам странам, предоставляющим воинские и полицейские контингенты. Около 36 процентов выплат на сумму 1,9 млрд долл. США в 2019/20 году, и 23 процента выплат на сумму 2,6 млрд долл. США в 2020/21 году были произведены благодаря применению механизма управления денежными средствами в рамках пула, что позволило привлечь заемные средства для более оперативного погашения задолженности по выплатам, причитающимся странам, предоставляющим воинские и полицейские контингенты.

Рисунок XV
Выплаты странам, предоставляющим воинские и полицейские контингенты, благодаря объединению денежных средств в пулы
 (В млн долл. США)

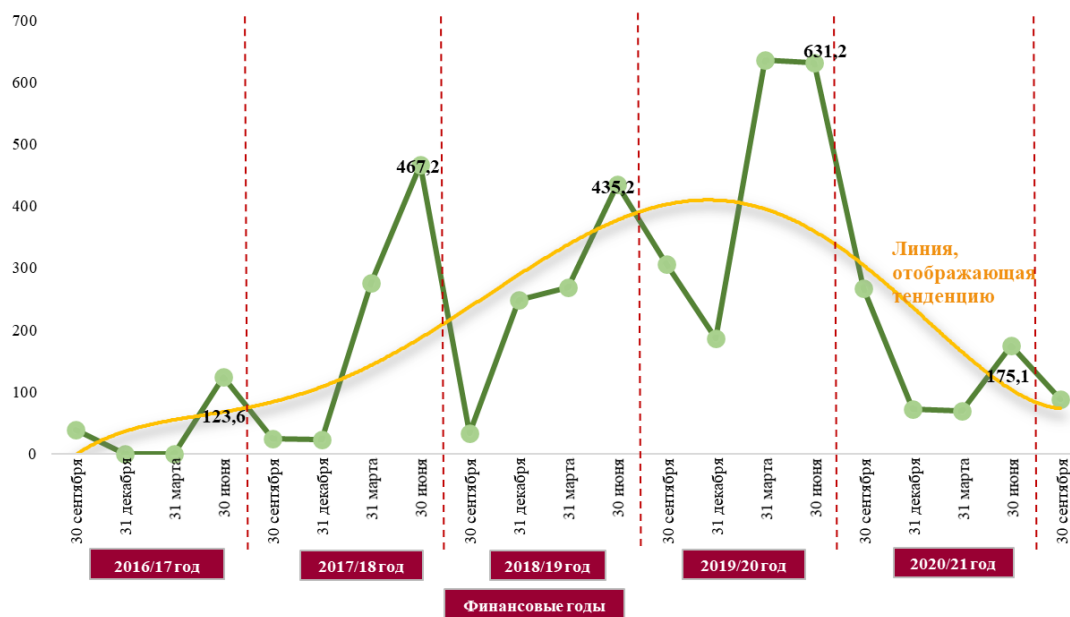


77. На рисунке XVI показана динамика задолженности по выплатам странам, предоставляющим войска и полицейские контингенты, за последние пять финансовых годов, установленных для миротворческой деятельности. На конец июня 2018 года сумма задолженности по выплатам, причитающимся этим странам, составила 467 млн долл. США. К концу июня 2019 года странам, предоставляющим воинские и полицейские контингенты, было выплачено в общей сложности 2,2 млрд долл. США, а непогашенная задолженность составила 435 млн долл. США. В 2019/20 году были произведены выплаты на сумму 1,9 млрд долл. США, в результате чего на конец этого финансового года задолженность составила 631 млн долл. США. В 2020/21 году были произведены выплаты на сумму 2,6 млрд долл. США, в результате чего по состоянию на 30 июня 2021 года непогашенной оставалась сумма в размере 175 млн долл. США.

78. Как правило, сумма задолженности по выплатам достигает наибольшего уровня в июне каждого года, т. е. в конце финансового года. Результаты объединения денежных средств в пул более заметны в 2020/21 году, а также на линии, отображающей тенденцию; увеличение соответствующих сумм в марте и июне 2020 года частично объясняется неопределенностью в отношении выплаты начисленных взносов после перебоев, вызванных пандемией COVID-19.

Рисунок XVI
Динамика задолженности по выплатам странам, предоставляющим
воинские и полицейские контингенты, 2016/17–2020/21 годы

(В млн долл. США)



79. Каждый квартал при принятии решения о выплатах странам, предоставляющим воинские и полицейские контингенты, учитывается возможность заимствования средств у какой-либо другой миссии, если предполагаемые поступления не материализуются и если резерва денежных средств миссии будет недостаточно для финансирования ее деятельности в течение последующих трех месяцев. Однако фактическое заимствование средств производится только в том случае, когда сумма имеющихся денежных средств очень мала и существует риск неисполнения обязательств по платежам, если Организация Объединенных Наций не пополнит денежные средства за счет заимствования. В результате наличие возможности перекрестного заимствования средств позволило погасить гораздо большую сумму задолженности перед странами, предоставляющими воинские и полицейские контингенты, чем само фактическое перекрестное заимствование средств миссиями. Это является неотъемлемой особенностью процесса регулирования ликвидности, когда решения, которые повлияют на расходование денежных средств, должны приниматься в условиях неопределенности в отношении поступления денежных средств, а наличие резервов ликвидных средств обеспечивает больше гарантий предотвращения неисполнения обязательств и повышает готовность идти на больший риск при принятии таких решений.

IV. Предложения по решению проблем ликвидности по линии регулярного бюджета и бюджетов миротворческих структур

80. За последние несколько лет я предпринял значительные шаги в направлении повышения эффективности Организации Объединенных Наций и регулирования ухудшающегося финансового положения, используя имеющиеся в моем

распоряжении ограниченные средства. Однако собственными силами Организация может добиться не так многого, и, как проиллюстрировано в настоящем докладе, отсутствие комплексного подхода к решению стоящих проблем может привести к непредвиденным последствиям. В своем предыдущем докладе я изложил девять предложений, реализация которых, по моему мнению, могла способствовать урегулированию финансового положения Организации Объединенных Наций, но из которых были одобрены только два предложения. Большинство проблем, указанных в том докладе, остаются нерешенными. Мои предложения не умаляют обязанность государств-членов выполнять свои финансовые обязательства перед Организацией в полном объеме и своевременно, однако Организация Объединенных Наций должна в срочном порядке и ради обеспечения эффективности и поддержания собственного авторитета рассмотреть вопрос о том, что она может сделать для восстановления своего финансового благополучия.

81. В качестве главного административного должностного лица Организации Объединенных Наций я твердо намерен добиваться результативного и эффективного использования ее ресурсов для выполнения ее мандатов. В то же время Организация должна быть в состоянии функционировать в условиях нехватки денежных средств. Секретариат нуждается в мерах, обеспечивающих, чтобы непредсказуемое поступление средств не приводило к срыву выполнения мандатов и чтобы при осуществлении программ учитывались соображения ликвидности.

А. Меры, касающиеся регулярного бюджета

Увеличение объема Фонда оборотных средств

82. Сложившееся в последние годы критическое положение с денежными средствами по линии регулярного бюджета требует принятия срочных мер для решения проблемы недостаточности резервов ликвидных средств для регулярного бюджета. В связи с этим в октябре 2017 года, в ноябре 2018 года и вновь в марте 2019 года я обращался к Генеральной Ассамблее с просьбой увеличить Фонд оборотных средств до 350 млн долл. США. К сожалению, эти предложения не были одобрены государствами-членами, и, как следствие, сложившееся положение продолжает негативно сказываться на выполнении мандатов. Некоторые государства-члены выразили обеспокоенность по поводу субсидирования тех, кто не производит выплаты в полном объеме и своевременно. Не вызывает сомнений, что государства-члены должны выполнять свои финансовые обязательства перед Организацией; однако также очевидно, что государствам-членам надлежит решить проблемы ликвидности, стоящие перед Организацией, иначе они будут и далее негативно сказываться на выполнении мандатов.

83. Нынешний объем Фонда оборотных средств не обеспечивает достаточного резерва средств для столь масштабной деятельности, как деятельность, финансируемая из регулярного бюджета. В настоящее время объем Фонда оборотных средств, составляющий 150 млн долл. США, соответствует сумме расходов всего лишь примерно за 2,4 недели или 4,7 процента суммы ассигнований по регулярному бюджету на 2021 год. Эта величина свидетельствует о значительно худшем положении с ликвидными средствами, чем в январе 2007 года, когда объем Фонда был увеличен до 150 млн долл. США. На тот момент средств Фонда было достаточно для покрытия расходов в течение четырех недель и его объем соответствовал 7,9 процента бюджета на 2007 год.

84. В этой связи следует отметить, что в 1981 году, когда Организация столкнулась с аналогичными финансовыми проблемами, Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам в своем докладе об анализе

финансового положения Организации Объединенных Наций (A/36/701) заявил, что было бы целесообразно установить размер Фонда на уровне, приблизительно равном текущей сумме чистых расходов за два месяца, которая на тот момент составляла 100 млн долл. США. В своей резолюции 36/116 Генеральная Ассамблея, следуя этой рекомендации, постановила увеличить размер Фонда и признала, что частичное или временное решение составляющих эту проблему вопросов могло бы укрепить положение Организации с ликвидностью и способствовать достижению дальнейших успехов в направлении всеобъемлющего урегулирования, к которому стремятся все государства-члены.

85. Размер Фонда оборотных средств должен устанавливаться в объеме, необходимом для покрытия расходов в течение промежутка времени между утверждением ассигнований и начислением взносов, а также между начислением взносов и их получением. Кроме того, он должен служить источником ликвидных средств для покрытия непредвиденных и чрезвычайных расходов и погашения обязательств, принимаемых на основании предоставленных полномочий, до утверждения соответствующих ассигнований Генеральной Ассамблеей. Это соответствует первоначальной цели Фонда, установленной государствами-членами. Как показано в настоящем докладе, увеличивающийся разрыв во времени между начислением и получением взносов, а также неуклонный рост задолженности требуют увеличения резерва ликвидных средств для покрытия расходов в этот промежуток времени.

86. Опыт регулирования кризиса ликвидности в последние три года подкрепляет содержащееся в моем предыдущем докладе предложение об увеличении Фонда оборотных средств со 150 млн долл. США до 350 млн долл. США. В отсутствие достаточных резервов ликвидных средств Организация неизбежно попадет в порочный круг невыполнения бюджета, что приведет к возврату неизрасходованных средств и окажет каскадный эффект на положение с ликвидностью по линии будущих бюджетов. В этой связи я повторяю свое предыдущее предложение и прошу увеличить Фонд оборотных средств до 350 млн долл. США начиная с 2022 года.

Пополнение Специального счета

87. Специальный счет обеспечивает дополнительные ликвидные средства сверх Фонда оборотных средств. Принятые Генеральной Ассамблеей в 2013 и 2015 годах решения о перечислении со Специального счета средств на сумму 63,2 млн долл. США на финансирование ассигнований по регулярному бюджету и на реализацию генерального плана капитального ремонта истощили резервы ликвидных средств по линии регулярного бюджета.

88. Чтобы восстановить Специальный счет и чтобы Организация могла использовать средства на Специальном счете в целях, ради которых он был изначально создан, в ноябре 2018 года я попросил перевести на Специальный счет, дабы начать его пополнение, неизрасходованный остаток средств в размере 28,7 млн долл. США, относящийся к двухгодичному периоду 2016–2017 годов; это предложение не получило одобрения Генеральной Ассамблеи. В своем предыдущем докладе я вновь предложил переводить неизрасходованные средства — как неизрасходованные остатки, так и суммы списанных обязательств, относящихся к предыдущим периодам, — на Специальный счет каждый год до тех пор, пока он не будет полностью пополнен на сумму в 63,2 млн долл. США, которая была с него снята. Ассамблея в своей резолюции 73/307 заявила о своей поддержке пополнения Специального счета для улучшения финансового положения Организации Объединенных Наций, но не одобрила мое конкретное

предложение по пополнению Специального счета и просила меня изучить варианты его пополнения.

89. В этой связи я повторяю свое прежнее предложение пополнить Специальный счет как минимум на 63,2 млн долл. США, т. е. на сумму средств, которые были перечислены с него, с тем чтобы финансировать за счет них (а не за счет ассигнований) регулярный бюджет и проект генерального плана капитального ремонта. Незрасходованные ассигнования на 2020 год и суммы списанных обязательств, относящихся к периоду 2018–2019 годов, составляют 91,1 млн долл. США. После вычета суммы сокращения поступлений в размере 14 млн долл. США государствам-членам будет зачтена в счет их взносов на 2022 год сумма в размере 77,1 млн долл. США. Я предлагаю перевести на Специальный счет по крайней мере 50 процентов этой суммы. Я призываю государства-члены внести на Специальный счет добровольные взносы на оставшуюся сумму, как они это сделали при создании Специального счета для преодоления аналогичных финансовых трудностей.

Отсрочка зачета подлежащих возврату сумм

90. Как разъяснялось выше, когда из-за отсутствия ликвидных средств бюджетные ассигнования расходуются не в полном объеме, незрасходованные средства подлежат возврату государствам-членам, даже если соответствующие им суммы взносов не поступили в полном объеме. Зачисление незрасходованных средств в счет начисленных государствам-членам взносов приводит к сокращению ликвидных средств для целей исполнения будущего бюджета. Поскольку это порождает порочный круг проблем ликвидности, ограничивающий расходование средств и приводящий к проблемам ликвидности в дальнейшем, я в своем предыдущем докладе предложил приостановить зачет государствам-членам подлежащих возврату сумм незрасходованных ассигнований и списанных обязательств, относящихся к предыдущим периодам, до улучшения в Организации положения с ликвидными средствами. Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам поддержал реализацию этого предложения на экспериментальной основе в течение одного года, но Генеральная Ассамблея не одобрила его. Кроме того, я выдвинул предложение о том, что, когда финансовое положение улучшится и объем средств в Фонде оборотных средств и на Специальном счете станет достаточно большим для того, чтобы решить проблемы ликвидности, меру, заключающуюся в приостановлении зачета подлежащих возврату сумм, можно было бы продолжать применять к тем государствам-членам, у которых имеется задолженность по взносам в регулярный бюджет, благодаря чему будет решена проблема отсутствия стимулов для своевременной выплаты взносов. Это предложение не получило поддержки.

91. Когда Генеральная Ассамблея сталкивалась с подобными проблемами в прошлом, она принимала надлежащие исключительные меры. Например, в своей резолюции [36/116](#) В Ассамблея приостановила действие различных положений Финансовых положений, касающихся возвращения остатков средств, образовавшихся в конце двухгодичного периода 1980–1981 годов и двухгодичного периода 1982–1983 годов. В своей резолюции [60/283](#) Ассамблея постановила зачесть положительное сальдо бюджета по программам на 2004–2005 годы в счет авансов в Фонд оборотных средств при его увеличении с 2007 года со 100 млн долл. США до 150 млн долл. США.

92. Ввиду продолжающегося кризиса ликвидности и в целях предотвращения еще большего истощения резервов ликвидных средств я предлагаю возвращать соответствующие средства только в том случае, если на момент утверждения Генеральной Ассамблеей зачета подлежащих возврату сумм объем резервов

ликвидных средств превышает сумму задолженности по начисленным взносам. Кроме того, я предлагаю ограничить зачитываемую сумму подлежащих возврату средств разницей между объемом резервов ликвидных средств и суммой невыплаченных начисленных взносов. Например, если сумма невыплаченных взносов составляет 300 млн долл. США, а резервы ликвидных средств — 357 млн долларов, максимальная зачитываемая сумма подлежащих возврату средств не должна превышать 57 млн долл. США.

В. Меры, касающиеся миротворческих операций

93. В своем предыдущем докладе я предложил четыре меры по улучшению финансового положения миротворческих операций, две из которых были одобрены, в том числе одна для реализации на экспериментальной основе на протяжении трех бюджетных периодов.

94. В резолюции [73/307](#) Генеральная Ассамблея постановила утвердить содержащееся в моем предыдущем докладе предложение об управлении остатками денежных средств всех действующих операций по поддержанию мира в рамках пула, но на экспериментальной основе в течение трех бюджетных периодов. Как проиллюстрировано в настоящем докладе, эта временная мера весьма способствовала повышению оперативности выплат странам, предоставляющим воинские и полицейские контингенты, и обеспечению ряда миссий ликвидными средствами для осуществления их деятельности.

95. Повышению ликвидности миротворческих операций способствовало также начисление взносов на весь бюджетный период при наличии установленных шкал окладов. Я прошу государства-члены принять во внимание положительное воздействие этих мер на ликвидность миротворческих операций и отмечая, что применение этих мер будет продолжено и после июня 2022 года.

96. Осуществление этих двух мер привело к улучшению положения с ликвидными средствами в миротворческих операциях, но не решило полностью проблему ликвидности или своевременной выплаты странам, предоставляющим воинские и полицейские контингенты, всех причитающихся им сумм. Тогда как Организация Объединенных Наций не может полностью выполнять свои юридические обязательства из-за проблем ликвидности, средства Резервного фонда для операций по поддержанию мира не использовались с 2014 года, а до этого его средства заимствовались максимум в объеме 40 млн долл. США — в 2007/08 году.

97. По состоянию на 30 июня 2021 года объем Резервного фонда для операций по поддержанию мира составил 154,2 млн долл. США, включая резерв в размере 150 млн долл. США и накопленный профицит в размере 4,2 млн долл. США. В течение финансового года, закончившегося 30 июня 2021 года, действующим миротворческим миссиям новых ссуд не предоставлялось. Поскольку Миссия Организации Объединенных Наций в Центральноафриканской Республике еще не вернула сумму в размере 12,8 млн долл. США, которая остается невыплаченной с февраля 2000 года из-за недостатка денежных средств, фактическая сумма денежных средств на счетах Фонда составляет лишь 137,2 млн долл. США в дополнение к вышеупомянутому профициту в размере 4,2 млн долл. США.

98. Сумма, на которую был превышен утвержденный объем средств Резервного фонда для операций по поддержанию мира, используется для покрытия расходов по вспомогательному счету для операций по поддержанию мира. В своей резолюции [75/293](#) Генеральная Ассамблея утвердила зачисление на вспомогательный счет на период с 1 июля 2021 года по 30 июня 2022 года

относящейся к финансовому периоду, закончившемуся 30 июня 2020 года, суммы в размере 3,7 млн долл. США, на которую был превышен утвержденный объем Фонда.

99. В своем предыдущем докладе я предложил создать фонд оборотных средств для операций по поддержанию мира в размере 250 млн долл. США для обеспечения столь необходимого резерва ликвидных средств для действующих миротворческих операций. Это предложение не получило одобрения Генеральной Ассамблеи. Однако потребность в таких средствах остается актуальной, о чем свидетельствует невозможность выплаты странам, предоставляющим воинские и полицейские контингенты, всех причитающихся им сумм. В этой связи мое нынешнее предложение заключается в том, чтобы разрешить использовать Резервный фонд для операций по поддержанию мира в качестве механизма обеспечения ликвидных средств для осуществления деятельности действующих миротворческих миссий. Реализация такого предложения устранила бы необходимость в начислении каких-либо новых взносов государствам-членам для финансирования фонда оборотных средств для операций по поддержанию мира. Использование Резервного фонда для операций поддержания мира в качестве такого механизма обеспечения ликвидности не повлияет на финансирование новых миротворческих операций на начальном этапе их развертывания или на финансирование расширения существующих операций, а также на покрытие непредвиденных и чрезвычайных расходов, связанных с поддержанием мира, поскольку объединение денежных средств действующих миссий в пул обеспечит дополнительную гарантию финансирования начального этапа или расширения той или иной миссии.

100. С учетом того, что Резервный фонд для операций по поддержанию мира располагает ликвидными средствами лишь в размере 137,2 млн долл. США, тогда как сальдо средств в нем составляет 150 млн долл. США, я предлагаю Генеральной Ассамблее разрешить удерживать проценты, начисляемые на средства в этом фонде, на его счетах до тех пор, пока сумма имеющихся денежных средств не достигнет 150 млн долл. США.

101. Принимая во внимание, что на протяжении многих лет нехватка ликвидных средств препятствовала своевременному осуществлению выплат странам, предоставляющим воинские и полицейские контингенты, и эта проблема не решена полностью даже в результате применения двух мер, одобренных Генеральной Ассамблеей в ее резолюции [73/307](#), я предлагаю приостанавливать зачисление подлежащих возврату сумм неизрасходованных средств или списанных обязательств, относящихся к предыдущим периодам, в счет взносов на финансирование любой действующей миротворческой миссии, которая на момент принятия Ассамблеей решения о зачете таких сумм не произвела выплату странам, предоставляющим воинские и полицейские контингенты, причитающихся им и подлежащих уплате сумм в полном объеме. Это позволило бы Организации Объединенных Наций погашать свои обязательства перед странами, предоставляющими воинские и полицейские контингенты, за счет средств, относящихся к тому же финансовому периоду, точно так же, как при погашении Организацией обязательств перед поставщиками до зачисления подлежащих возврату сумм.

IV. Заключение

102. В рамках проводимых в последнее время реформ Организация Объединенных Наций приложила значительные усилия к повышению прозрачности осуществляемого ею бюджетирования и ее отчетности. Однако осуществлению усилий, направленных на то, чтобы уделять больше внимания результатам и

добиться улучшения выполнения мандатов, препятствуют непредсказуемость и несвоевременность поступления в Организацию денежных средств в виде взносов, начисленных государствам-членам. В этой связи крайне важно, чтобы государства-члены выполняли свои финансовые обязательства в полном объеме и своевременно и чтобы были устранены структурные ограничения, которые лежат в основе процесса управления бюджетом и усугубляют углубляющийся финансовый кризис. Внимание должно быть сосредоточено не на финансировании, а на исполнении программ и достижении результатов. Организация Объединенных Наций должна позволить своим руководителям управлять и должна спрашивать с них за достижение результатов.

103. Именно в этом контексте я вновь вношу предложения по неотложному урегулированию кризиса ликвидности. Я вновь призываю государства-члены выдвигать решения для выхода из этого нестабильного положения.

104. В этой связи Генеральной Ассамблее предлагается:

а) **увеличить с января 2022 года объем Фонда оборотных средств на 200 млн долл. США до 350 млн долл. США;**

б) **пополнить Специальный счет на сумму не менее 63,2 млн долл. США посредством перечисления на него 50 процентов сумм, подлежащих зачету в счет взносов, которые будут начислены на 2022 год, а для пополнения счета на оставшуюся сумму внести добровольные взносы;**

с) **утверждать зачет подлежащих возврату сумм в счет взносов в регулярный бюджет только в том случае, если задолженность по взносам меньше резервов ликвидных средств по линии регулярного бюджета, и ограничивать сумму зачитываемых средств разницей между объемом резервов ликвидных средств и суммой невыплаченных взносов;**

д) **отметить, что продолжение управления денежными средствами на счетах действующих миротворческих миссий в рамках пула благоприятствует своевременному осуществлению выплат странам, предоставляющим воинские и полицейские контингенты;**

е) **ослабить ограничения на использование средств Резервного фонда для операций по поддержанию мира, чтобы разрешить его использование в качестве механизма обеспечения ликвидных средств для финансирования регулярной деятельности действующих миротворческих операций;**

ф) **разрешить удерживать проценты, начисляемые на средства в Резервном фонде для операций по поддержанию мира, на его счетах в пределах суммы, необходимой для доведения сальдо денежных средств Фонда, включая проценты, до 150 млн долл. США;**

г) **утверждать зачисление подлежащих возврату сумм неизрасходованных средств или списанных обязательств, относящихся к предыдущим периодам, в счет взносов на финансирование любой действующей миротворческой миссии только в том случае, если на момент принятия Ассамблеей решения о зачете таких сумм данная операция произвела выплату странам, предоставляющим воинские и полицейские контингенты, всех причитающихся им и подлежащих уплате сумм.**