



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
12 October 2011
Russian
Original: English

Шестьдесят шестая сессия

Пункт 134 повестки дня

Предлагаемый бюджет по программам на двухгодичный период 2012–2013 годов

Анализ механизмов финансирования и поддержки специальных политических миссий

Доклад Генерального секретаря

Резюме

В соответствии с резолюцией 65/259 (раздел XIII, пункт 7) Генеральный секретарь провел анализ нынешних механизмов финансирования и поддержки специальных политических миссий в целях определения возможных альтернативных вариантов. На основе проведенного анализа сделан вывод, что с учетом эволюции роли этих миссий за последнее десятилетие механизмы финансирования таких миссий и порядок удовлетворения их соответствующих потребностей в ресурсах на поддержку являются неадекватными в трех важных отношениях:

- а) двухгодичный бюджет по программам не является оптимальным механизмом для финансирования специальных политических миссий;
- б) деятельность на начальных этапах создания специальных политических миссий и этапе их расширения затрудняется из-за отсутствия четко определенных механизмов их финансирования в период с момента предоставления мандата до утверждения бюджета;
- в) значительная часть потенциала поддержки, в котором нуждаются специальные политические миссии, предоставляется Департаментом операций по поддержанию мира, Департаментом полевой поддержки и Глобальным центром обслуживания, которые не финансируются из бюджета по программам.

В докладе представлены варианты урегулирования различных аспектов нынешней ситуации. Ни одна из предлагаемых мер сама по себе не в состоянии обеспечить решение всего спектра проблем, при этом конкретные проблемы могут быть разрешены не одним, а несколькими путями. Все альтернативные варианты, представленные в докладе, преследуют цели создать механизм фи-



нансирования специальных политических миссий, в более полной мере учитывающий переменчивый характер их потребностей в ресурсах и их оперативных характеристик, нежели это позволяют нынешние механизмы; облегчить переход от одной формы присутствия Организации Объединенных Наций в поддержку мира к другой, в частности от операции по поддержанию мира к специальной политической миссии; восполнить существующий пробел в механизмах финансирования деятельности на начальных этапах создания миссии; и повысить эффективность деятельности путем устранения барьеров, ограничивающих потенциал поддержки исходя из критерия источника финансирования.

В докладе на рассмотрение Генеральной Ассамблеи предлагается ряд вариантов, позволяющих решить эти проблемы в той или иной степени.

Сокращения

АМИСОМ	Миссия Африканского союза в Сомали
ВСООНК	Вооруженные силы Организации Объединенных Наций по поддержанию мира на Кипре
ВСООНЛ	Временные силы Организации Объединенных Наций в Ливане
КНСК	Камеруно-нигерийская смешанная комиссия
МГМПГ	Международная гражданская миссия поддержки в Гаити
МИНУРКАТ	Миссия Организации Объединенных Наций в Центрально-африканской Республике и Чаде
МНООНСЛ	Миссия наблюдателей Организации Объединенных Наций в Сьерра-Леоне
МООНВТ	Миссия Организации Объединенных Наций в Восточном Тиморе
МООНКИ	Миссия Организации Объединенных Наций в Кот-д'Ивуаре
МООНН	Миссия Организации Объединенных Наций в Непале
МООННГ	Миссия Организации Объединенных Наций по наблюдению в Грузии
МООНПЛ	Миссия Организации Объединенных Наций по поддержке в Ливии
МООНСА	Миссия Организации Объединенных Наций по содействию Афганистану
МООНСИ	Миссия Организации Объединенных Наций по оказанию содействия Ираку
МООНСЛ	Миссия Организации Объединенных Наций в Сьерра-Леоне
МООНЦАР	Миссия Организации Объединенных Наций в Центрально-африканской Республике
ОНЮБ	Операция Организации Объединенных Наций в Бурунди
ОООНБ	Отделение Организации Объединенных Наций в Бурунди
ОООНПМЦАР	Отделение Организации Объединенных Наций по поддержке миростроительства в Центральноафриканской Республике
ОООНТЛ	Отделение Организации Объединенных Наций в Тиморе-Лешти
ОПООНБ	Объединенное представительство Организации Объединенных Наций в Бурунди
ОПООНМСЛ	Объединенное представительство Организации Объединенных Наций по миростроительству в Сьерра-Леоне
ОПООНМЦАР	Объединенное представительство Организации Объединенных Наций по миростроительству в Центральноафриканской Республике

	ных Наций по миростроительству в Центральноафриканской Республике
ОПООНСЛ	Объединенное представительство Организации Объединенных Наций в Сьерра-Леоне
ПОООНС	Политическое отделение Организации Объединенных Наций для Сомали
РЦООНЦА	Региональный центр Организации Объединенных Наций по превентивной дипломатии для Центральной Азии
ЮНИОГБИС	Объединенное отделение Организации Объединенных Наций по миростроительству в Гвинее-Бисау
ЮНОА	Отделение Организации Объединенных Наций в Анголе
ЮНОБ	Отделение Организации Объединенных Наций в Бурунди
ЮНОВА	Отделение Организации Объединенных Наций для Западной Африки
ЮНОГБИС	Отделение Организации Объединенных Наций по поддержке миростроительства в Гвинее-Бисау
ЮНОСОМ	Операция Организации Объединенных Наций в Сомали
ЮНСКО	Канцелярия Специального координатора Организации Объединенных Наций по ближневосточному мирному процессу
ЮНСОА	Отделение Организации Объединенных Наций по поддержке АМИСОМ

I. Введение

1. На протяжении прошедшего десятилетия политические миссии, все шире входившие в практику, заняли важное место в усилиях Организации Объединенных Наций по поддержанию международного мира и безопасности. Организация Объединенных Наций все шире использовала эти механизмы, известные под коллективным названием «специальные политические миссии» и финансируемые из средств бюджета по программам, для осуществления мандатов в целом ряде областей, включая усилия в области превентивной дипломатии, осуществляемые через региональные или страновые отделения по политическим вопросам; комплексное участие миссий наряду с многонациональными силами по поддержанию мира в политической деятельности в поддержку мирных процессов; создание механизмов обеспечения правосудия; работу экспертных групп, обеспечивающих контроль за соблюдением и укрепление санкционных режимов Совета Безопасности; и деятельность объединенных представительств по миростроительству.

2. В настоящее время насчитывается 31 специальная политическая миссия. Экспоненциально увеличивается объем их финансирования, равно как и число их гражданских сотрудников на местах, превысившее 4000 человек, большинство из которых работают в миссиях с многоаспектными мандатами зачастую в опасных условиях. Недостатки в механизмах обеспечения деятельности небольших полевых миссий по вопросам превентивной дипломатии и миростроительства были выявлены еще в 1995 году, вместе с тем резкое увеличение потребностей этих миссий придает задаче устранения этих недостатков более настоятельный характер.

3. Настоящий доклад представляется во исполнение раздела XIII резолюции 65/259 Генеральной Ассамблеи, в котором Ассамблея просила Генерального секретаря провести тщательный анализ нынешних механизмов финансирования и поддержки специальных политических миссий в целях определения возможных альтернативных вариантов. Предложения, содержащиеся в настоящем докладе, разработаны в целях повышения действенности и эффективности этих миссий; повышения транспарентности и подотчетности; исключения дублирования и содействия осуществлению Генеральной Ассамблеей функции надзора за бюджетами Организации Объединенных Наций. Эти предложения согласуются также с приоритетными задачами, которые Генеральный секретарь наметил на 2011 год и которые включают совершенствование бюджетного процесса в целях более эффективного управления ресурсами, а также использование инновационных подходов и повышение результативности оперативной деятельности Организации Объединенных Наций.

4. Специальные политические миссии осуществляются в рамках целого ряда видов деятельности и имеющего различные конфигурации присутствия, обеспечиваемого Организацией Объединенных Наций в различных обстоятельствах в целях устранения угроз международному миру и безопасности. Другую основную форму такой деятельности представляют собой операции по поддержанию мира. Финансовые механизмы, применяемые в отношении каждого из двух этих видов деятельности, различаются, отражая различия в их характере, что облегчает задачу распределения между государствами-членами начисленных взносов по покрытию соответствующих расходов на дифференцированной основе. Анализ, проведенный Секретариатом, подводит к тому выводу, что ны-

нешние механизмы финансирования страдают изъянами в трех важных отношениях. Во-первых, формат двухгодичного бюджета по программам не вполне согласуется с динамикой всего цикла функционирования, непредсказуемостью сроков и оперативными характеристиками специальных политических миссий и не позволяет Секретариату наращивать и сокращать объем вспомогательных ресурсов в соответствии с потребностями миссий. Специальные политические миссии могут создаваться или расширяться в середине цикла, в том числе в рамках годового цикла, тогда как регулярный бюджет составляется на двухгодичной основе. В силу этого деятельность таких миссий существенно влияет на общий объем бюджета по программам. Во-вторых, практика финансирования, при которой значительная часть потенциала по обеспечению поддержки в Центральных учреждениях обеспечивается средствами из одного источника финансирования (бюджет операций по поддержанию мира), а использование этого потенциала в целом ограничивается удовлетворением потребностей операций по поддержанию мира, в то время как он в растущей мере необходим также и для специальных политических миссий, не позволяет оптимально использовать ресурсы Секретариата. В-третьих, нынешние механизмы финансирования не обладают гибкостью для удовлетворения потребностей в финансовых ресурсах, возникающих на начальных этапах создания миссии, этапах ее расширения или перехода к другим видам присутствия.

5. В настоящем докладе предлагаются варианты внесения изменений в нынешние механизмы финансирования в интересах достижения двух основных целей: создать рамки финансирования для специальных политических миссий, полнее учитывающие факторы переменчивости и непредсказуемости их потребностей в ресурсах и их оперативных характеристик, чем это позволяет сделать бюджет по программам; и повысить эффективность путем устранения обусловленных критерием источника финансирования барьеров, затрудняющих для специальных политических миссий доступ к ресурсам поддержки, в которых они нуждаются.

II. Расширенные функции и мандаты

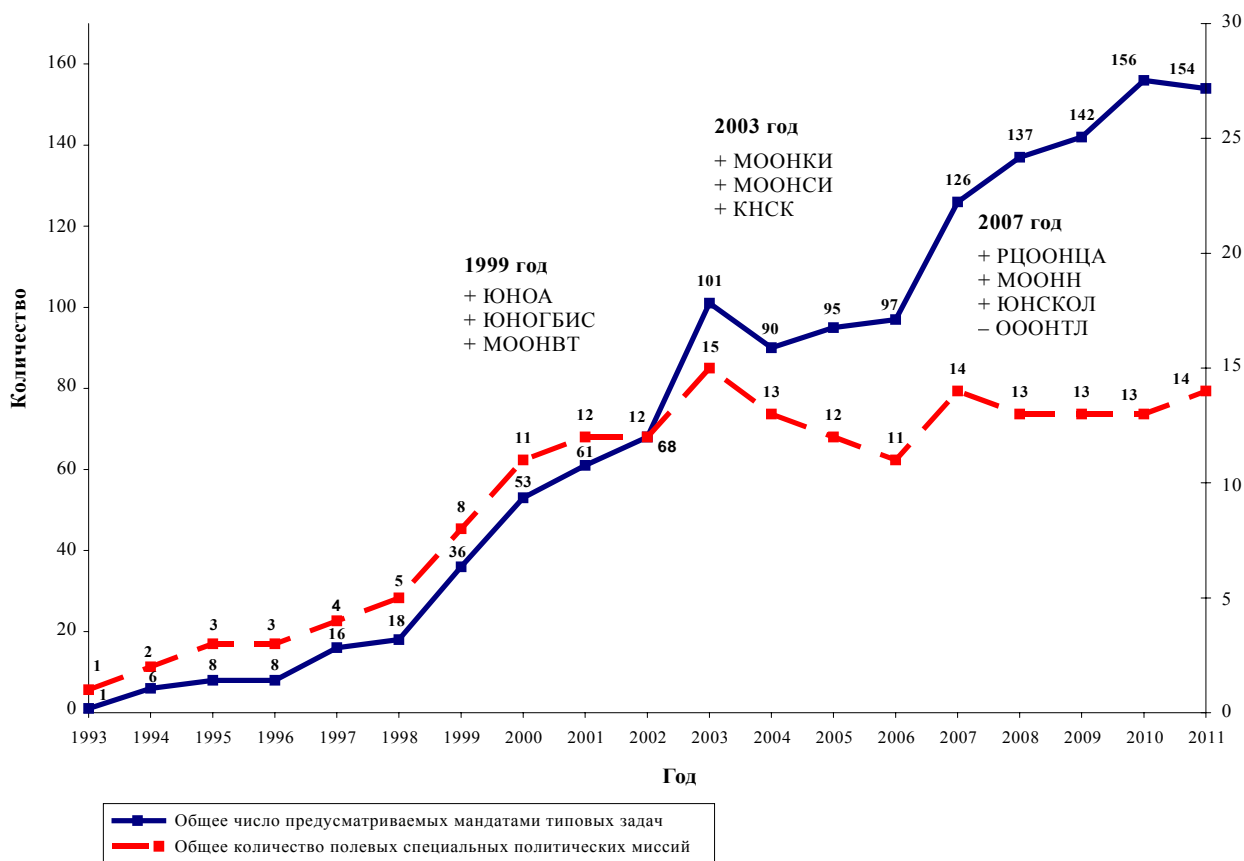
6. Как правило, принято считать, что современная история полевых специальных политических миссий началась в 1993 году с создания ЮНОБ. Вначале перед специальными политическими миссиями ставились задачи по представлению докладов и наблюдению, однако за последнее десятилетие предусматриваемые их мандатами функции расширились. К 2000 году, когда на местах действовало восемь политических миссий, типовая специальная политическая миссия имела в среднем четыре основные группы различных предусматриваемых мандатом задач, которые включали, в том или ином сочетании, задачи содействия политическим процессам, осуществления мирных соглашений, координации деятельности Организации Объединенных Наций в стране и мобилизации международной помощи и оказания содействия в проведении выборов.

7. Число и перечень вытекающих из их мандатов задач с тех пор существенно изменились. В 2003 году мандат полевой специальной политической миссии

предусматривал выполнение в среднем семи задач. К 2010 году половина таких миссий имела мандаты, включающие от 12 до 24 задач¹.

Диаграмма I

Полевые специальные политические миссии и предусматриваемые их мандатами задачи: 1993–2011 годы



Примечание: Применительно к годам, в которые произошло существенное увеличение общего числа задач, указаны учрежденные в эти годы специальные политические миссии.

8. Показательный пример специальной политической миссии с многоаспектным мандатом являет собой ОООНПМЦАР, которое было создано в 2000 году. Мандат Отделения, предшественником которого являлась МООНЦАР, в 2001 году включал, наряду с более широким перечнем функций в областях содействия политическому процессу, посредничества и прав человека, задачи по оказанию технической помощи национальной полиции. ОООНПМЦАР было впоследствии преобразовано в объединенное представительство по миростроительству, ОПООНМЦАР, перед которым стоял сопоставимый перечень задач. С течением времени росло также число и увеличива-

¹ МООНСА (23), ПОООНС (20), ЮНИОГБИС (17), ОПООНМСЛ (17), МООНСИ (15), ЮНОВА (15) и ОПООНМЦАР (12).

лось многообразие задач, предусматривавшихся мандатами миссий в Сьерра-Леоне (учрежденной на основе передачи функций от операции по поддержанию мира) и Гвинее-Бисау. Мандат ЮНОГБИС, учрежденного в Гвинее-Бисау в 1999 году, включал две задачи. Перед его преемником, объединенным представительством по миростроительству (ЮНИОГБИС), которое было учреждено в 2010 году, стоит 17 задач.

9. Помимо ряда задач, включенных в их индивидуальные мандаты, специальные политические миссии выполняют также ряд тематических мандатов, для осуществления которых требуется более широкая помощь и поддержка, в частности это относится к мандатам, касающимся вопросов женщин и мира и безопасности, сексуального насилия и конфликта и детей и вооруженных конфликтов. В целом широта задач, которые обязана выполнять любая отдельно взятая специальная политическая миссия, обуславливает необходимость задействования широкого круга специалистов, либо входящих в состав самой миссии, либо привлекаемых на основе договоренности о поддержке, заключаемой с соответствующей внешней структурой.

III. Механизмы финансирования для специальных политических миссий

10. Внося предлагаемый бюджет по программам на двухгодичный период 2010–2011 годов на рассмотрение Пятого комитета, Генеральный секретарь заявил, что, по его мнению, необходимо создать альтернативный механизм финансирования для специальных политических миссий (см. A/C.5/64/SR.10, пункт 8). Концепция бюджета по программам никогда идеально не отвечала потребностям этих миссий, а увеличение в последние годы их количества, численного состава и масштабов оперативной деятельности привело к тому, что это несоответствие обозначилось более рельефно.

11. В бюджетных предложениях для специальных политических миссий на 2011 год, содержащихся в документе A/65/328 и Add.1–7 и Add.1/Corr.1 и 2, Add.2/Corr.1, Add.3/Corr.1 и Add.6/Corr.1, предусматривается выделение ресурсов для 30 таких миссий, учитывая прекращение деятельности МООНН. Для целей представления бюджета специальные политические миссии в последние годы группируются в три тематических блока, при этом бюджеты двух более крупных миссий по оказанию содействия (МООНСА и МООНСИ) представляются отдельно.

12. На 15 специальных политических миссий, базирующихся на местах, приходится около 94 процентов всего объема ресурсов, выделяемых для всех специальных политических миссий. Наряду с МООНСА и МООНСИ имеется 13 других полевых специальных политических миссий, включая 4 региональных политических отделения, 4 объединенных отделения по миростроительству и другие политические инициативы. Помимо структур, базирующихся на местах, существует целый ряд специальных инициатив в поддержку мира и безопасности, к разряду которых относятся специальные и личные посланники и группы по санкциям и наблюдению. В бюджетной документации они объединены в тематические блоки I и II.

13. Включение специальных политических миссий в бюджет по программам отражается на процессе составления бюджета по программам с учетом того, что потребности этих миссий рассматриваются в контексте обсуждения всего пакета бюджетных предложений, затрудняя тем самым удовлетворение других бюджетных потребностей. Вопрос о том, уместно ли рассматривать потребности в ресурсах для удовлетворения этих не носящих постоянный характер элементов архитектуры мира и безопасности Организации Объединенных Наций в контексте бюджета по программам, заслуживает обсуждения. Первоначальная смета ассигнований по бюджету по программам на двухгодичный период редко отражала двухгодичные потребности специальных политических миссий во всей их полноте, а то и вообще их не отражала. Когда в расчет принимаются потребности миссии в ресурсах на второй год, нередко возникает необходимость в дополнительном пересмотре объема ассигнований. В условиях, когда общий объем бюджета по программам является одним из ключевых факторов, потребности миссии в ассигнованиях на второй год, которые не были предусмотрены изначально, не следует рассматривать как выходящие за рамки бюджетного цикла дополнительные потребности по утвержденному бюджету по программам.

14. Кроме того, переменчивый характер потребностей миссий в ресурсах, обусловленный изменениями в их мандатах, непросто увязать с требованием предсказуемости, на котором основывается процесс разработки бюджета по программам. Подготовка набросков бюджета по программам и создание резервного фонда в соответствии с резолюцией 41/213 Генеральной Ассамблеи и приложением к резолюции 42/211 Ассамблеи отражают стремление государств-членов уже на начальном этапе двухгодичного периода знать, какой объем ресурсов потребуется для всего этого двухгодичного периода (см. A/C.5/51/57, пункт 24). Более систематический учет потребностей миссий в предлагаемых бюджетах по программам на основании резолюции 53/206 повысил прозрачность бюджета и упростил процедуры финансирования, однако не позволил решить проблему предсказуемости и непостоянства. Объем ассигнований, выделяемых для специальных политических миссий, вырос — с первоначально ассигнованной суммы в размере 86 млн. долл. США в бюджете по программам на 2000–2001 годы до пересмотренной суммы ассигнований в объеме 1,2 млрд. долл. США в бюджете по программам на 2010–2011 годы. Существенно возросла и приходящаяся на эти миссии доля бюджетных средств, увеличившись с 6 процентов в бюджете по программам на 2000–2001 годы до более чем 20 процентов в бюджете по программам на 2010–2011 годы. Начиная с двухгодичного периода 2002–2003 годов явно прослеживается тенденция к внесению существенных изменений в рамках двухгодичного периода — объем пересмотренных ассигнований отражал увеличение потребностей в ресурсах по сравнению с первоначальными ассигнованиями на 50–100 процентов. Доминирующее место во втором докладе об исполнении бюджета по программам по-прежнему занимает обсуждение изменений в потребностях специальных политических миссий.

15. Хотя специальные политические миссии и включаются в бюджет по программам, их бюджет составляется на основе мандата и потребностей миссии и не соотносится с циклом планирования и составления бюджета по программам, поскольку они могут утверждаться в любое время года. Механизм двухгодичного бюджета по программам весьма существенно затрудняет задачу корректи-

ровки потенциала Центральных учреждений в плане обеспечения поддержки, поскольку, в то время как могут санкционироваться новые миссии, вносить изменения в предусматриваемый бюджетом по программам кадровый потенциал в Центральных учреждениях вне регулярного бюджетного цикла весьма сложно. С точки зрения планирования ресурсов общий объем ассигнований для политических миссий на следующий двухгодичный период, закладываемый в наброски бюджета, как правило, основывается на общем объеме ассигнований для действующих миссий, которые предположительно будут продолжать функционировать в течение следующего двухгодичного периода.

16. Нынешний финансовый календарь составления бюджета по программам не является оптимальным. На практике ежегодный финансовый процесс подгоняется под рамки двухгодичного бюджета. Начинающийся в январе и заканчивающийся в декабре финансовый год отражает потребности бюджета по программам. Механизм финансирования на основе календарного года является вполне приемлемым, однако в условиях роста масштабов использования специальными политическими миссиями вспомогательных услуг, предоставляемых структурами, которые финансируются за счет взносов на операции по поддержанию мира, начисляемых в рамках цикла с июля по июнь, приведение финансового года специальных политических миссий (январь-декабрь) в соответствие с финансовым годом операций по поддержанию мира (июль-июнь) могло бы дать определенные преимущества. Это позволило бы получить всеобъемлющее общее представление о всех потребностях в поддержке, открыло бы возможности для дальнейшего повышения эффективности на основе использования глобальной стратегии полевой поддержки и упростило бы административные аспекты перехода функций от операций по поддержанию мира к специальным политическим миссиям или от этих миссий к таким операциям. Это позволило бы также укрепить функцию надзора со стороны Генеральной Ассамблеи благодаря созданию более благоприятных условий для рассмотрения ею всех взаимосвязанных межсекторальных вопросов.

17. Классификация расходов по бюджету по программам не в полной мере согласуется с классификацией расходов по операциям по поддержанию мира, которая лучше отражает потребности на местах. Это не представляло проблемы, пока такие миссии были связаны в основном с деятельностью специальных посланников и покрытием путевых и конференционных расходов, однако с выводом деятельности специальных политических миссий на местах на более высокий уровень недостатки формата, предлагаемого бюджетом по программам, стали более очевидными.

18. С учетом того, что, как показано выше, нынешний подход Организации к финансированию специальных политических миссий не является адекватным, Генеральная Ассамблея, возможно, пожелает рассмотреть альтернативный вариант создания специального и отдельного счета для финансирования специальных политических миссий, бюджет которого готовился бы, который финансировался бы и отчетность по которому представлялась бы на ежегодной основе с установлением финансового периода с 1 июля по 30 июня. Этот подход позволил бы повысить транспарентность и устранить проблемы, обозначенные в пунктах 13–17.

19. Если Генеральная Ассамблея пожелает учредить специальный, отдельный счет и утвердить предлагаемое изменение в финансовом календаре специаль-

ных политических миссий, упорядоченный переход к этому альтернативному механизму финансирования позволил бы обеспечить принятие Ассамблеей следующих мер:

а) ассигнование средств и начисление взносов в рамках финансовых потребностей бюджета по программам на период с 1 января по 30 июня 2012 года;

б) учреждение специального счета с 1 июля 2012 года и перечисление на него доли средств уже утвержденного бюджета по программам, необходимой для специальных политических миссий на период с 1 июля по 31 декабря 2012 года;

с) получение и рассмотрение бюджетных предложений для специальных политических миссий на период с 1 января по 30 июня 2013 года в ходе основной части ее шестьдесят седьмой сессии;

д) получение и рассмотрение бюджетов специальных политических миссий на новый финансовый период с июля 2013 года по июнь 2014 года в ходе второй части ее возобновленной шестьдесят седьмой сессии.

20. Другой вариант мог бы заключаться в повышении транспарентности при представлении бюджетов для специальных политических миссий на основе финансирования их деятельности по отдельному, самостоятельному разделу бюджета по программам. Это предполагало бы отделение ресурсов специальных политических миссий от ресурсов Департамента по политическим вопросам и создание нового раздела бюджета исключительно для этих миссий. Потребности в ресурсах для этих миссий представлялись бы ежегодно по новому разделу бюджета. Этот вариант также позволил бы повысить транспарентность, однако не обеспечил бы полного решения проблем, обозначенных Генеральным секретарем в пунктах 13–17.

Переход к специальным политическим миссиям и от них

21. С учетом многообразия условий, в которых в настоящее время функционируют специальные политические миссии, а также мандатов, которые они выполняют, системе Организации Объединенных Наций приходится решать задачи, связанные с переходом от одной формы участия Организации Объединенных Наций к другой. Переход от операций по поддержанию мира к специальным политическим миссиям и от специальных политических миссий к операциям по поддержанию мира перестал быть редкостью. Такие переходы к политическим миссиям осуществлялись, в частности, в Анголе, Бурунди, Сьерра-Леоне, Таджикистане и Центральноафриканской Республике. В Тиморе-Лешти и Либерии произошел обратный переход с возвращением к развертыванию операций по поддержанию мира. Нынешние механизмы финансирования и оказания поддержки не способствуют таким переходам.

22. О различиях в механизмах финансирования операций по поддержанию мира и политических миссий свидетельствует сокращение объема ресурсов и потенциала поддержки и обусловленная этим опасность срыва осуществления мандата, которая может возникнуть при сокращении численного состава операции по поддержанию мира с ее последующей заменой полевой политической миссией. Как отмечалось в резолюции 64/269 Генеральной Ассамблеи, очевидна необходимость тщательного планирования и проработки этапов таких пере-

ходов во избежание чересчур резкого сокращения потенциала. Неспособность обеспечить пропорциональное увеличение потенциала поддержки при переходе от операции по поддержанию мира к специальной политической миссии может иметь негативные последствия, выражающиеся в затягивании сроков переходного периода из опасений перед тем, что новой миссии не будет обеспечена необходимая ей поддержка. Кроме того, нынешние механизмы препятствуют рациональному перераспределению потенциала в рамках Секретариата в поддержку миссий на переходном этапе в условиях смены ведущих департаментов. Так, например, сотрудники Департамента операций по поддержанию мира, занятые на должностях, финансируемых со вспомогательного счета, как правило, не смогут оказывать содействие в обеспечении поддержки создаваемой последующей политической миссии в силу установленных ограничений на использование ресурсов вспомогательного счета в соответствии с резолюцией 61/279 Ассамблеи и последующими соответствующими резолюциями по вспомогательному счету. Это особенно негативно отражается на обеспечении непрерывности поддержки в таких областях, как реформа полиции, разоружение и демилитаризация и реформирование сектора безопасности.

Деятельность на начальном этапе создания миссий и этапе их расширения

23. До утверждения бюджета специальные политические миссии не располагают четко определенными и доступными механизмами финансирования деятельности на начальном этапе создания миссий и этапе их расширения. В настоящее время авансовое финансирование в связи с созданием или расширением специальных политических миссий может быть обеспечено лишь в рамках всего пакета имеющихся бюджетных средств специальных политических миссий в целом или на основе принятия Генеральным секретарем обязательств по покрытию непредвиденных и чрезвычайных расходов в объеме до 8 млн. долл. США, которые, как он подтверждает, связаны с поддержанием мира и безопасности, или в объеме до 10 млн. долл. США в год в связи с каждым решением Совета Безопасности с согласия Консультативного комитета по административным и бюджетным вопросам. Это означает, что независимый, специальный механизм управления денежной наличностью для обеспечения быстрого реагирования отсутствует.

24. Так, например, мандаты объединенных отделений по миростроительству в Гвинее-Бисау (ЮНИОГБИС) в Центральноафриканской Республике (ОПООНМЦАР) были утверждены в середине 2009 года, причем в обоих случаях предусматривалось существенное увеличение масштабов присутствия. В силу того, что их бюджеты — в объеме от 18 до 19 млн. долл. США в год каждый — не подлежали рассмотрению Генеральной Ассамблеей до конца года, в целях подготовки к начальному этапу создания миссий им пришлось использовать средства незапланированного, неизрасходованного остатка общей суммы ассигнований на специальные политические миссии на соответствующий двухгодичный период. Однако в силу того, что объем такого остатка становится известен, как правило, лишь в конце года, это обусловило существенные задержки. Выделение ассигнований на цели расширения существующей или осуществления деятельности на начальном этапе создания новой политической миссии не должно ставиться в зависимость от неполного освоения другими миссиями средств их бюджетов.

25. Один механизм, используемый для финансирования деятельности на начальном этапе создания миссии, связан с наличием у Генерального секретаря полномочий, последний раз предоставлявшихся резолюцией 64/246 Генеральной Ассамблеи на двухгодичный период 2010–2011 годов, принимать обязательства по покрытию непредвиденных и чрезвычайных расходов, связанных с поддержанием мира и безопасности, в объеме, не превышающем 8 млн. долл. США в год, или в объеме до 10 млн. долл. США с предварительного согласия Консультативного комитета по административным и бюджетным вопросам в связи с каждым принятым Советом Безопасности ранее решением. Этот механизм позволяет Генеральному секретарю принимать меры реагирования на возникающие угрозы международному миру и безопасности, однако он не вполне подходит для финансирования деятельности на начальном этапе создания или этапе расширения уже санкционированных специальных политических миссий. МООНСА, например, существенные расширения которой утверждались Советом Безопасности в марте 2008 и 2009 годов, приходилось ждать выделения ресурсов в течение девяти месяцев в ожидании рассмотрения бюджета. Принимая во внимание, что существуют специальные политические миссии, бюджет которых достигает 275 млн. долл. США в год, налицо потребность в механизме управления денежной наличностью, позволяющем обеспечить быстрое реагирование на потребности начального этапа создания или этапа расширения санкционированной миссии. Именно этой цели служит Резервный фонд для операций по поддержанию мира, оговариваемый в финансовом положении 4.5 Финансовых положений и правил Организации Объединенных Наций, однако его использование ограничивается удовлетворением потребностей операций по поддержанию мира. Такие механизмы финансирования на временной основе представляют собой ценное средство, позволяющее увязать потребность в обеспечении надзора со стороны Ассамблеи с необходимостью приступить к работе по осуществлению утвержденного мандата в стремительно меняющихся условиях конфликта и постконфликтных ситуаций.

26. К деятельности на начальном этапе создания политических миссий имеет также отношение вопрос наличия у них доступа к стратегическим запасам материальных средств для развертывания. При учреждении стратегических запасов материальных средств для развертывания предусматривалось, что любое их использование предполагает предварительную оплату. Это ставило миссии, еще не располагавшие полномочиями на принятие обязательств или бюджетом, в невыгодное положение. В своей резолюции 64/269 Генеральная Ассамблея изменила этот порядок применительно к операциям по поддержанию мира, предоставив полномочия на принятие, с предварительного согласия Консультативного комитета, обязательств в объеме, не превышающем 50 млн. долл. США, на заимствование материальных средств, имеющихся в стратегических запасах для развертывания, при этом было предусмотрено, что заимствованные материальные средства подлежат пополнению после получения ассигнований. Осуществлению деятельности на начальном этапе создания специальных политических миссий способствовало бы предоставление полномочий на использование стратегических запасов материальных средств на аналогичной основе.

27. С учетом того что, как показано выше, нынешний подход Организации к финансированию деятельности на начальном этапе создания специальных политических миссий, этапах их расширения и перехода от них к другим формам присутствия является неадекватным, Генеральный секретарь

тарь предлагает следующие варианты, которые позволили бы повысить эффективность деятельности:

а) вариант 1. Предоставление специальным политическим миссиям полномочий на доступ к средствам Резервного фонда для операций по поддержанию мира на аналогичной основе с операциями по поддержанию мира. Это — проверенный механизм удовлетворения потребностей в наличных средствах на начальном этапе создания или этапе расширения миссии, который, таким образом, позволит решить вышеизложенную проблему;

б) вариант 2. Увеличение размера суммы, дискреционными полномочиями на выделение которой в рамках бюджета по программам на покрытие непредвиденных и чрезвычайных расходов обладает Генеральный секретарь, с нынешнего уровня в 10 млн. долл. США до 50 млн. долл. США, с согласия Консультативного комитета по административным и бюджетным вопросам. Этот вариант предполагает использование существующего механизма для решения изложенной выше проблемы.

28. Кроме того, и независимо от вариантов, представленных в предыдущих пунктах, специальным политическим миссиям могли бы быть предоставлены полномочия на доступ к запасам стратегических материальных средств для развертывания на аналогичной основе с операциями по поддержанию мира путем распространения положений резолюции 64/269 Генеральной Ассамблеи, касающихся доступа к таким запасам и их возмещения, на специальные политические миссии. Этот вариант позволил бы специальным политическим миссиям использовать запасы стратегических материальных средств для развертывания до выделения соответствующих бюджетных ассигнований.

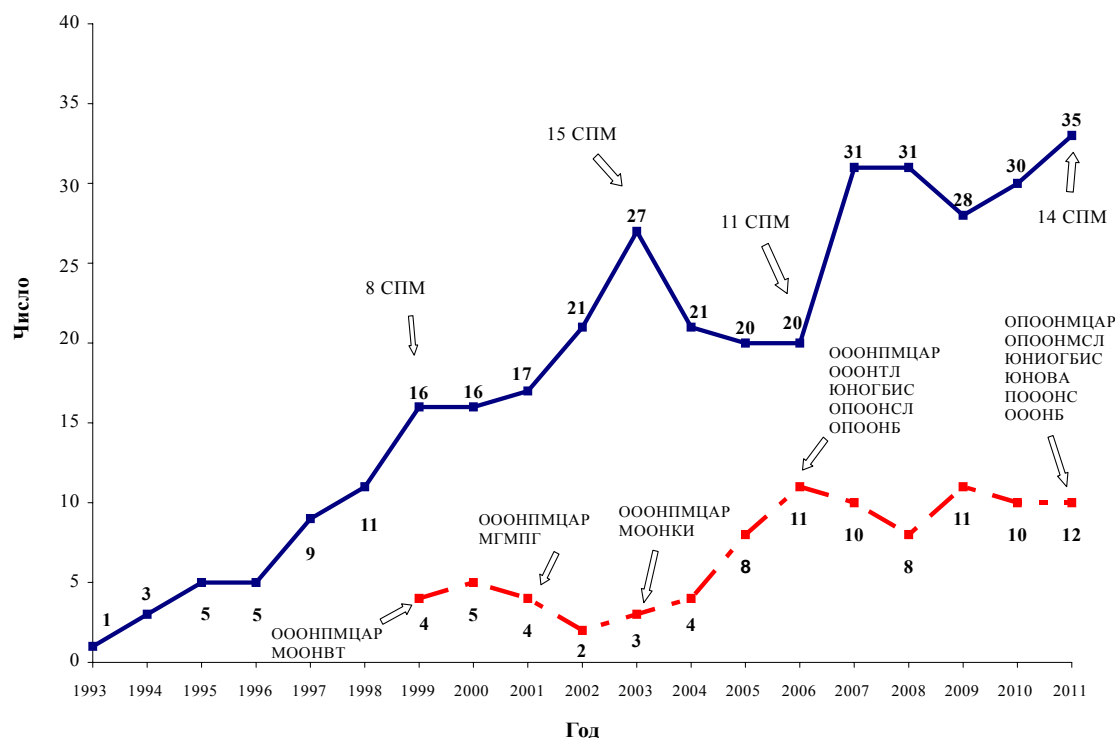
IV. Поддержка специальных политических миссий

29. Департамент по политическим вопросам руководит работой 27 из существующих 31 специальной политической миссии. Сюда входят все полевые специальные политические миссии, за исключением МООНСА, которой руководит Департамент операций по поддержанию мира. С учетом многогранных задач, диктуемых основными мандатами специальных политических миссий, особенно полевых, они нуждаются в комплексной поддержке со стороны Центральные учреждений в вопросах планирования, управления и основного обслуживания. Доклад Генерального секретаря о смете расходов на финансирование специальных политических миссий, миссий добрых услуг и других политических инициатив, санкционированных Генеральной Ассамблеей и/или Советом Безопасности (A/64/349), содержит описание того, что влечет за собой оказание такой поддержки.

30. За последние пять лет втрое возросло число предусматриваемых мандатами задач, связанных с политической деятельностью миссий, включая содействие политическим процессам, диалогу и примирению, задачи в областях превентивной дипломатии, оказания добрых услуг, посредничества, поддержки мирных процессов и мониторинга и осуществления мирных соглашений и активизации взаимодействия с региональными и субрегиональными организациями и расширения оказываемой им поддержки.

Диаграмма II

Число предусматриваемых мандатами полевых специальных политических миссий задач, связанных с политическими процессами и охраной общественного порядка, работой пенитенциарной системы и реформированием сектора безопасности, 1993–2011 годы



—■— Задачи, предусматриваемые политическим мандатом: содействие политическим процессам/диалог/превентивная дипломатия/посредничество/добрые услуги; национальное примирение; урегулирование местных конфликтов; мониторинг мирных соглашений; региональное сотрудничество; региональные и субрегиональные организации.

—■— Предусматриваемые мандатом задачи в областях работы полиции, пенитенциарной системы и реформы сектора безопасности: работа полиции — наращивание потенциала, реформа/реструктуризация; пенитенциарные учреждения; реформа сектора безопасности — отыскание общих формул (в том числе для воинских подразделений и полиции); реформа вооруженных сил.

31. Рост числа специальных политических миссий породил также соответствующий спрос на усиление политической поддержки, в частности в том, что касается требований о представлении докладов и оказании поддержки Совету Безопасности; роста заинтересованности соответствующих контактных групп, групп друзей и региональных организаций в активизации роли Организации Объединенных Наций; обеспечения ведущего и координирующего начала в деле осуществления новой повестки дня Организации Объединенных Наций по обеспечению комплексного характера работы в Центральном учреждении и на местах в вопросах оценки, планирования и осуществления мандатов всех специальных политических миссий, работающих на страновом уровне; и потребности в проведении более углубленного анализа конфликтов и политической ситуации новыми межправительственными органами, такими как Комиссия по

миростроительству, за обеспечение чего отвечает Департамент по политическим вопросам. Департамент по политическим вопросам лишен возможности использовать ресурсы вспомогательного счета для целей наращивания потенциала или заключения соответствующих контрактов сообразно потребностям миссий и, поскольку бюджет по программам не позволяет чутко реагировать на краткосрочные изменения в кадровых потребностях в Центральном учреждении, Департаменту приходится заполнять пробелы в потенциале, ослабляя внимание, уделяемое другим странам и регионам, пытаясь мобилизовать внебюджетные ресурсы и принимая другие специальные меры. Департамент не только не имеет доступа к гибкому механизму реагирования на меняющиеся потребности миссий, — он является единственным в Секретариате департаментом, на котором лежат существенные обязанности по предоставлению услуг, связанных с деятельностью операций по поддержанию мира (помощь в проведении выборов и поддержка посредничества), и который при этом лишен доступа к вспомогательному счету для удовлетворения меняющихся потребностей в потенциале.

32. Что касается административной поддержки на уровне Центальных учреждений, то Административная канцелярия Департамента по политическим вопросам обеспечивает административную поддержку 13 из 17 миссий, включенных в тематические блоки I и II, а Департамент полевой поддержки — материально-техническую и административную поддержку 15 полевых специальных политических миссий. В таблице, содержащейся в приложении к настоящему докладу, указано, как распределяются обязанности по общему руководству этими миссиями и инициативами и обеспечению их административной поддержки.

33. Что касается миссий, базирующихся в Центральном учреждении, то Административная канцелярия Департамента по политическим вопросам и Управление по вопросам разоружения обеспечивают поддержку в областях финансирования и бюджета, людских ресурсов, информационно-коммуникационной технологии и материально-технического обеспечения. Управление по вопросам разоружения обеспечивает поддержку одной миссии, а число специальных политических миссий, поддерживаемых Департаментом по политическим вопросам, выросло с 6 в 2004 году до 13 в 2011 году. Начиная с 2008 года ежегодно учреждалось по одной новой группе экспертов по санкциям и наблюдению, каждая в составе 10–12 человек, в результате чего общее число сотрудников, административное управление которыми должно обеспечиваться Административной канцелярией Департамента по политическим вопросам, выросло с 70 до 113 человек (на 61 процент). Кроме того, Административная канцелярия комплектует региональные сектора Департамента, которые курируют работу полевых специальных политических миссий.

34. Что касается полевых миссий, то в них прослеживается определенная корреляция между спросом на административную и материально-техническую поддержку со стороны Центальных учреждений и размерами и потенциалом вспомогательных структур миссии. Хотя это, возможно, покажется парадоксальным, более высокая нагрузка на Центральные учреждения может ложиться в связи с деятельностью небольших политических миссий, поскольку в силу отсутствия у таких миссий вспомогательных структур и делегированных полномочий задача предоставления требуемых услуг ложится на Центральные учреждения.

35. МООНСИ и МООНСА обладают внутренними структурами поддержки и соответствующими делегированными полномочиями, сопоставимыми с теми, которыми располагают небольшие или средние по масштабу операции по поддержанию мира. Структуры поддержки объединенных представительств по миростроительству, пожалуй, не являются достаточно специализированными для выполнения более сложных задач, и поэтому поддержка предоставляется из Центральных учреждений. Сотрудники по политическим вопросам в весьма значительной степени опираются на централизованную поддержку со стороны Центральных учреждений во всех областях административного управления и материально-технического снабжения. Небольшие полевые специальные политические миссии, как правило, располагают менее емкими структурами поддержки, в силу чего необходимо, чтобы их кадровый состав формировался из более опытных сотрудников более высокого уровня.

36. Создание Департамента полевой поддержки, отвечающего за обеспечение поддержки политических миссий, а также операций по поддержанию мира, привело к укреплению механизма административной и материально-технической поддержки, позволив при этом получить обусловленную эффектом масштаба экономию средств в деле предоставления услуг. Дальнейшее развитие глобальной стратегии полевой поддержки открывает перед Организацией возможность перейти в вопросах полевой поддержки от обособленного, учитывающего только специфику той или иной конкретной миссии подхода к комплексной модели работы, позволяющей повысить эффективность поддержки, предоставляемой полевым миссиям, через посредство реорганизации рабочих процессов и достижения экономии, обусловленной эффектом масштаба, с ориентацией на глобальное повышение эффективности услуг, а не в рамках несистематизированного подхода, отвечающего потребностям лишь одной конкретной миссии.

37. Соглашение об уровне обслуживания между Департаментом по политическим вопросам и Департаментом полевой поддержки, вступившее в силу 15 декабря 2010 года, затрагивает вопросы вспомогательного обслуживания Департаментом полевой поддержки полевых миссий, действующих под руководством Департамента по политическим вопросам, на всех этапах их функционирования. Департамент полевой поддержки назначает по каждой полевой политической миссии координатора, который выступает в роли главного контактного лица для Департамента по политическим вопросам; в течение следующего года Департамент полевой поддержки проводит также анализ общих параметров неоднотипных полевых политических миссий с целью облегчить процесс планирования и удовлетворения потребностей в поддержке в будущем.

38. Один из важнейших элементов услуг, предоставляемых Департаментом полевой поддержки по всему перечню вопросов вспомогательного обслуживания, заключается в оказании Департаменту по политическим вопросам содействия в разработке плана поддержки миссии. Отделы Департамента полевой поддержки в Центральных учреждениях, как правило, обеспечивают вспомогательное обслуживание специальных политических миссий в соответствии с кругом своего ведения. Кроме того, Департамент полевой поддержки обеспечивает содействие в рамках осуществления функций, выполняемых

Глобальным центром обслуживания². Услуги по поддержке могут носить многоплановый характер; в зависимости от потребностей и условий работы миссии поддержка может предоставляться через страновую группу, на межмиссионской основе и с опорой на услуги, предоставляемые Региональным центром обслуживания в Энтеббе, Уганда, и Глобальным центром обслуживания.

39. Важные функции по обеспечиванию поддержки выполняют также другие департаменты. Для Департамента по вопросам управления услуги по поддержке сопряжены с оказанием всего спектра административных услуг, охватывающих закупочную деятельность, финансовое управление и управление людскими ресурсами.

40. Управление по планированию программ, бюджету и счетам оказывает специальным политическим миссиям поддержку в областях подготовки бюджета, его представления директивным органам и исполнения, а также выполняет все необходимые функции в областях учета и отчетности и страхования, начисления заработной платы и удержания подоходного налога применительно к международным сотрудникам, а также общих казначейских и банковских услуг. Под руководством Управления централизованного вспомогательного обслуживания Отдел закупок в Центральных учреждениях ведет закупочную деятельность, обеспечивает консультативную поддержку по вопросам закупочной деятельности на местах в пределах полномочий полевых миссий и разрабатывает политику и процедуры такой деятельности в Центральных учреждениях, полевых миссиях и отделениях вне Центральных учреждений. Он также разрабатывает учебные модули и осуществляет надзор за обеспечением связанной с закупочной деятельностью подготовки кадров. Кроме того, Отдел закупок готовит и оформляет контракты на приобретение товаров и услуг. Управление людских ресурсов оказывает кадровую поддержку и кадровые услуги специальным политическим миссиям в Центральных учреждениях, работой которых руководит Департамент по политическим вопросам. В отношении полевых специальных политических миссий соответствующие полномочия делегируются Департаменту полевой поддержки, который является первой контактной инстанцией и занимается непосредственным предоставлением услуг. Вместе с тем Управление людских ресурсов выполняет важные функции по вспомогательному обслуживанию в областях, связанных с оформлением льгот и пособий, найма и кадрового управления, медицинского обслуживания и централизованного руководства кадровой политикой, непосредственно касающейся специальных политических миссий, примером чему может служить проведенная недавно работа по унификации условий службы сотрудников на местах.

41. Управление служб внутреннего надзора (УСВН) проводит внутренние ревизии, инспекции и оценки специальных политических миссий на основе критериев оценки риска. УСВН также расследует сообщения о возможных служебных проступках сотрудников, работающих в специальных политических миссиях. Наряду с сотрудниками, занимающимися выполнением надзорных функций в Центральных учреждениях, УСВН располагает также ревизорами-резидентами в МООНСА и МООНСИ.

² Глобальный центр обслуживания включает комплекс и средства Базы материально-технического снабжения Организации Объединенных Наций в Бриндизи, Италия, и Базы вспомогательного обслуживания Организации Объединенных Наций в Валенсии, Испания.

42. Управление по правовым вопросам предоставляет специальным политическим миссиям весь спектр юридических услуг, касающихся как основных вопросов, так и вопросов вспомогательного обслуживания. В частности, Управление разрабатывает и обсуждает соглашения, включая соглашения о статусе миссий и дополнительные договоренности и меморандумы о взаимопонимании с государствами-членами, международными и неправительственными организациями. Управление проводит также обзоры правил применения вооруженной силы и других стандартных оперативных процедур. Кроме того, оно выносит заключения по широкому кругу международно-правовых вопросов, включая вопросы толкования мандатов Совета Безопасности, осуществления и обеспечения применения положений соглашений о статусе миссий, привилегий и иммунитетов, охраны и безопасности и гуманитарного права. Наряду с этим Управление предоставляет консультации в отношении институциональных механизмов и механизмов сотрудничества специальных политических миссий, механизмов материально-технической поддержки, закупочной деятельности и потребностей, связанных с деятельностью на подрядной основе, урегулирования соответствующих споров и кадровых и административных вопросов, включая вопросы поведения и дисциплины, а также вопросы, связанные с системой отправления правосудия в Организации Объединенных Наций.

V. Финансирование поддержки

43. Рассмотрение в последние годы надзорными органами и Консультативным комитетом по административным и бюджетным вопросам вопроса об адекватности механизмов поддержки специальных политических миссий позволило привлечь внимание к целому ряду требовавших внимания вопросов, не связанных с ресурсами и финансированием. Постоянно упоминались, в частности, необходимость снижения риска дублирования и ликвидации пробелов на основе четкого определения обязанностей Департамента по политическим вопросам и Департамента операций по поддержанию мира, четкого понимания того, какие услуги должен предоставлять Департамент полевой поддержки, и совершенствования систем обеспечения адекватного и предсказуемого планирования миссий, деятельности на начальном этапе их создания и их поддержки. В деле совершенствования институциональных механизмов к настоящему моменту удалось добиться существенного прогресса, включая:

- a) создание Департамента полевой поддержки, мандат которого предусматривает поддержку полевых специальных политических миссий, а также операций по поддержанию мира;
- b) выпуск обновленных бюллетеней Генерального секретаря об организационной структуре и обязанностях Департамента по политическим вопросам, Департамента операций по поддержанию мира и Департамента полевой поддержки (ST/SGB 2009/13, ST/SGB/2010/1 и ST/SGB/2010/2, соответственно);
- c) подготовку соглашения об уровне обслуживания между Департаментом полевой поддержки и Департаментом по политическим вопросам;
- d) разработку Департаментом по политическим вопросам стандартных

оперативных процедур и руководящих принципов поддержки специальных политических миссий;

е) разработку механизмов по реализации принципа сведения воедино усилий Организации Объединенных Наций в постконфликтных ситуациях, включая использование комплексного процесса планирования, руководство целевыми группами в Центральных учреждениях и разработку комплексных стратегических механизмов поддержки для осуществляемых под руководством Департамента по политическим вопросам полевых миссий и страновых групп Организации Объединенных Наций;

ф) принятие Генеральной Ассамблеей глобальной стратегии полевой поддержки;

г) разработку руководящих указаний в поддержку повышения эффективности деятельности политических миссий на начальном этапе их создания и переходном этапе;

h) четкое формулирование принципов ответственности и подотчетности региональных отделов Департамента по политическим вопросам, в дополнение к их текущим обширным задачам в политической области, в отношении поддержки политических миссий посредством, в частности, включения в бюджеты показателей эффективности деятельности.

44. Несмотря на достижение прогресса в определении функций, ответственности и порядка подотчетности и в разработке усовершенствованных инструментов планирования и руководства деятельностью миссий, несовершенство механизма финансирования вспомогательного обслуживания по-прежнему препятствует разработке предсказуемой платформы обеспечения поддержки, снижает оперативность и эффективность мер реагирования и ограничивает возможности использования специалистов и экспертов, уже имеющих в Секретариате, в качестве глобальных поставщиков услуг для специальных политических миссий и операций по поддержанию мира. Актуальное значение в этом плане имеют два отдельных, хотя и связанных между собой, вопроса.

45. Первый касается ресурсов, выделяемых на цели поддержки, обеспечиваемой в Центральных учреждениях Департаментом по политическим вопросам и другими департаментами. Невыделение достаточных ассигнований на цели основной и административной поддержки создает напряженность в работе этого и других департаментов, о чем Генеральный секретарь уже упоминал в прошлом. Для содействия более четкому пониманию вопросов, касающихся потенциала поддержки, Генеральный секретарь инициировал меры по проведению оценки объема ресурсов, выделяемых в настоящее время на цели поддержки всех специальных политических миссий во всех департаментах и управлениях. Проведенная работа указывает на дефицит потенциала поддержки в определенных областях, тем не менее сделанные выводы рассматриваются как предварительные. В любом случае было бы преждевременно давать оценку потребностям в потенциале, не устранив сначала недочеты в механизмах финансирования поддержки, которые ведут к образованию пробелов, дублированию усилий, неэффективности и нетранспарентности практики отчетности перед Генеральной Ассамблеей.

46. Второй вопрос заключается в том, что специальные политические миссии не имеют доступа к услугам по поддержке, финансируемым из средств вспомогательного счета. Это означает отсутствие прямого пути, который позволял бы всем соответствующим структурам в Организации Объединенных Наций, независимо от источника финансирования, предоставлять необходимую помощь и поддержку специальным политическим миссиям на транспарентной и упорядоченной основе. Необходимо найти способ, дающий возможность обеспечить, чтобы весь соответствующий потенциал, имеющийся в Организации Объединенных Наций, независимо от источника финансирования, мог задействоваться для оказания необходимой помощи и поддержки специальным политическим миссиям. В докладе Генерального секретаря об осуществлении резолюции 63/261 Генеральной Ассамблеи (A/65/161 и Согг.1) указано на необходимость облегчения доступа полевых миссий Департамента по политическим вопросам к ресурсам поддержки и специалистам, имеющимся в Организации Объединенных Наций. Механизмы финансирования деятельности по оказанию поддержки имеют центральное значение для решения этого вопроса.

47. Существующая финансовая архитектура поддержки специальных политических миссий не в состоянии обеспечить беспрепятственный подход к предоставлению поддержки. По сути при существующем порядке возможность доступа к услугам определяется исходя из критерия источника финансирования, что подталкивает либо к затуманиванию оперативных реалий, дублированию существующего потенциала или установлению обременительных в административном плане процедур возмещения расходов за привлечение необходимых экспертов.

48. Проблема заключается в различиях в источниках финансирования и условиях, регламентирующих доступ к ним. Полевые специальные политические миссии, финансируемые из бюджета по программам, нуждаются в то же время в административной и материально-технической поддержке со стороны Департамента полевой поддержки, а также в основной поддержке по линии Департамента операций по поддержанию мира, в частности со стороны Управления по делам органов обеспечения законности и безопасности, призванного поддерживать специальные политические миссии, мандат которых предусматривает задачи в областях поддержки реформы полицейской службы, с использованием ресурсов Отдела полиции и его постоянного полицейского резерва (как в случаях МООНСИ, ОПООНМСЛ, ЮНОВА, ОООНБ, ПООНС, ЮНИОГБИС и ОООНПМЦАР), реформирования сектора безопасности, разоружения и демобилизации, деятельности, связанной с разминированием, и выполнения функций, связанных с отправлением правосудия и уголовным правом; Управления операций, которое обеспечивает руководство МООНСА; и в некоторых случаях — Управления по военным вопросам. Тенденции к увеличению числа предусматриваемых соответствующими мандатами задач отражены в диаграмме II, в которой указаны специальные политические миссии, отвечающие за осуществление этих мандатов. В то же время Департамент по политическим вопросам поддерживает деятельность в областях проведения выборов и посредничества в рамках операций по поддержанию мира, не имея при этом доступа к ресурсам, финансируемым из средств вспомогательного счета.

49. Потенциал Департамента полевой поддержки и Департамента операций по поддержанию мира в чрезвычайно высокой степени финансируется со вспомогательного счета для операций по поддержанию мира — на 92 и

93 процента, соответственно. В Управлении по делам органов обеспечения законности и безопасности Департамента операций по поддержанию мира насчитывается 150 штатных и внештатных должностей, однако из средств бюджета по программам финансируется лишь руководящая группа (около 98 процентов потенциала Управления финансируется из средств вспомогательного счета), а существенная доля должностей в Службе по вопросам деятельности, связанной с разминированием, — за счет добровольных взносов. Генеральная Ассамблея в своей резолюции 61/279 и всех последующих резолюциях по вспомогательному счету для операций по поддержанию мира особо отмечала, что средства вспомогательного счета должны использоваться исключительно с целью финансирования потребностей в ресурсах для оперативно-функциональной поддержки операций по поддержанию мира в Центральных учреждениях и что для любого изменения этого ограничения необходима предварительная санкция Ассамблеи. Однако в плоскости практического применения столь четкая ясность в этом вопросе отсутствует. Так, с самого начала предполагалось, что Департамент полевой поддержки будет поддерживать специальные политические миссии, однако он не в состоянии выполнять эту задачу, не прибегая к потенциалу, финансируемому со вспомогательного счета.

50. Проведенный анализ ресурсов, используемых для оперативно-функциональной поддержки специальных политических миссий, свидетельствует о существенных масштабах использования потенциала, финансируемого из средств вспомогательного счета. В условиях, когда для выполнения мандата специальных политических миссий могут в растущей мере требоваться те же специалисты в области оперативно-функциональной поддержки, что и для операций по поддержанию мира, при существующих механизмах возможны лишь три варианта: предоставлять неадекватную поддержку; не предоставлять поддержку; или формировать дорогостоящий параллельный потенциал. Принимая это во внимание, Генеральный секретарь считает, что в интересах обеспечения эффективности и транспарентности и с учетом его собственной ответственности перед Генеральной Ассамблеей за эффективное использование ресурсов в соответствии с существующими мандатами назрела необходимость прекратить использование критерия источника финансирования в качестве фактора, определяющего доступ к услугам. Задачи обеспечения общеорганизационной слаженности и затратоэффективности требуют, чтобы Секретариат задействовал свои центры экспертных знаний в интересах Организации. В принципе все полевые операции должны иметь доступ ко всему потенциалу, существующему в Секретариате в полном объеме.

51. Необходимый доступ обеспечило бы использование следующих подходов:

а) вариант 1. Предоставление всем департаментам и управлениям возможности использовать средства вспомогательного счета для финансирования их меняющихся потребностей в поддержке полевых специальных политических миссий и подтверждение обязанности поддерживать специальные политические миссии при сохранении существующих механизмов финансирования вспомогательного счета и Глобального центра обслуживания. Этот подход позволил бы устранить проблемы с поддержкой специальных политических миссий, изложенные в настоящем докладе;

б) вариант 2. Исходя из предположения, что Генеральная Ассамблея примет решение учредить специальный и отдельный счет для специ-

альных политических миссий, как предлагается в пункте 18 выше, использование этого счета для финансирования вспомогательного счета и Глобального центра обслуживания на пропорциональной основе в соответствии с долей специальных политических миссий в общих потребностях в поддержке как операций по поддержанию мира, так и специальных политических миссий. Использование этого подхода также позволило бы решить проблемы с обеспечением поддержки специальных политических миссий. Исходя из графика переходного этапа, представленного в пункте 19 выше, предусматриваемая формула долевого покрытия расходов, финансируемых со вспомогательного счета, и расходов Глобального центра обслуживания из средств специального счета для специальных политических миссий и операций по поддержанию мира начнет в полном объеме применяться в рамках двухгодичного периода 2013–2014 годов, поскольку именно тогда бюджеты операций по поддержанию мира и специальных политических миссий впервые будут рассматриваться и ассигнования на них будут выделяться на полный год одновременно. В качестве переходной меры формула долевого участия в покрытии расходов на двухгодичный период 2012–2013 годов будет применена в отношении средств, предназначенных для финансирования специальных политических миссий в течение шести месяцев, которые будут выделены на специальный счет в момент утверждения бюджета вспомогательного счета и бюджета базы материально-технического снабжения Организации Объединенных Наций, из которого финансируются бюджеты Глобального центра обслуживания, на финансовый период с 1 июля 2012 года по 30 июня 2013 года;

с) вариант 3. Предоставление полномочий на покрытие расходов по удовлетворению меняющихся потребностей в предоставлении поддержки в Центральных учреждениях за счет бюджетов специальных политических миссий. Это обеспечило бы, особенно для департаментов и управлений, финансируемых главным образом из средств бюджета по программам, возможность доступа к непостоянному потенциалу с учетом увеличения или сокращения потребностей специальных политических миссий. В этом случае, однако, различие между финансированием миссий и финансированием потенциала в Центральных учреждениях было бы не столь четким;

д) вариант 4. Покрытие непостоянных потребностей специальных политических миссий в поддержке из средств вспомогательного счета и за счет потенциала Глобального центра обслуживания. Этот подход позволил бы решить проблемы обеспечения поддержки специальных политических миссий, изложенные в настоящем докладе. Он потребовал бы ежегодно в середине года выделять в рамках бюджета по программам дополнительные ассигнования с учетом доли специальных политических миссий в использовании услуг по поддержке, проводимых через вспомогательный счет или предоставляемых Глобальным центром обслуживания.

52. В приводимой ниже таблице показана доля специальных политических миссий в расходах, покрываемых из средств вспомогательного счета и Глобального центра обслуживания в течение полного года, исходя из утвержденных бюджетов специальных политических миссий на 2011 год и ассигнований на операции по поддержанию мира на период с 1 июля 2010 года по 30 июня 2011 года.

Приходящаяся на специальные политические миссии доля в расходах, покрываемых из средств вспомогательного счета и Глобального центра обслуживания

(В тыс. долл. США)

Ассигнования на операции по поддержанию мира, 2010–2011 годы	7 391 633
Бюджет, специальные политические миссии, 2011 год	631 162
Всего, операции по поддержанию мира и специальные политические миссии	8 022 795
Доля специальных политических миссий	7,86%
Вспомогательный счет	363 811
Доля специальных политических миссий в расходах, проводимых по вспомогательному счету	28 595
Глобальный центр обслуживания	68 179
Доля специальных политических миссий в расходах Глобального центра обслуживания	5 359

VI. Порядок осуществления

53. Некоторые предложения, содержащиеся в настоящем докладе, предполагают необходимость внесения изменений в Финансовые положения и правила Организации Объединенных Наций. С учетом того, что Генеральной Ассамблее на ее шестьдесят седьмой сессии необходимо будет рассмотреть пересмотренные финансовые положения и правила в связи с внедрением Международных стандартов учета в государственном секторе, изменения, обусловленные принятием одного или нескольких из вышеизложенных вариантов, могли бы быть представлены в этом всеобъемлющем контексте.

VII. Выводы

54. Специальные политические миссии являются важным инструментом деятельности Организации Объединенных Наций по обеспечению международного мира и безопасности. В последние годы были приняты существенные меры с целью поставить организационные механизмы этих миссий на более прочную основу, однако существующие в настоящее время механизмы финансирования являются неудовлетворительными, поскольку не обеспечивают возможности для своевременного осуществления деятельности на начальном этапе создания миссии или этапе ее расширения. Механизмы финансирования деятельности по оказанию поддержки в Центральном учреждении страдают двумя существенными изъянами. Один из них заключается в том, что существующий потенциал, необходимый для обеспечения поддержки специальных политических миссий, финансируется из средств вспомогательного счета, которые, как правило, могут использоваться исключительно для поддержки операций по поддержанию мира. Второй недостаток заключается в том, что двухгодичный бюджет по программам не позволяет оперативно приспосабливаться к меняющимся потребностям в потенциале поддержки, обусловленным расширением и сокращением масштабов деятельности специальных политических миссий.

55. Альтернативные механизмы финансирования, представленные в настоящем докладе, преследуют цель создания более эффективных бюджетных рамок для специальных политических миссий и более затратноэффективных и транспарентных механизмов оказания поддержки в Центральных учреждениях. Как вариант, специальные политические миссии и их потребности в средствах поддержки могли бы и впредь финансироваться через посредство используемых в настоящее время механизмов. С другой стороны, во избежание использования в вопросах определения возможности доступа к услугам по оперативно-функциональной поддержке в Центральных учреждениях критерия источника финансирования, средства со вспомогательного счета могли бы выделяться непосредственно для удовлетворения потребностей специальных политических миссий, при этом средства бюджета по программам перечислялись бы на вспомогательный счет на пропорциональной основе. Возможно также создание отдельного счета для специальных политических миссий. Наконец, в целях облегчения деятельности на начальном этапе создания миссий или на переходном этапе Генеральному секретарю могли бы быть предоставлены более широкие полномочия на принятие обязательств, или специальным политическим миссиям мог бы быть открыт доступ к ресурсам резервного фонда для операций по поддержанию мира и/или стратегическим запасам материальных средств для развертывания.

VIII. Меры, которые следует принять Генеральной Ассамблее

56. Генеральной Ассамблее предлагается рассмотреть выводы, сделанные по итогам проведенного анализа, и альтернативные подходы, предложенные Генеральным секретарем в настоящем докладе в целях решения проблем и устранения недостатков в нынешних механизмах финансирования и поддержки специальных политических миссий.

Специальные политические миссии

	<i>Решение об учреждении</i>	<i>Место расположения: центральное отделение и подразделения и отделения связи^a</i>	<i>Число со- трудников в 2011 году^b</i>	<i>Бюджет на 2011 год (в тыс. долл. США)</i>	<i>Ведущий департамент/ административная поддержка</i>	<i>Действующие по соседству и предшествовавшие миссии</i>
Тематический блок I						
1. Специальный советник Генерального секретаря по Кипру	S/1997/321 (открытый мандат)	Никосия	19	3 474,3	ДПВ/ДПП	ВСООНК
2. Специальный посланник Генерального секретаря по Мьянме	Резолюция 48/150 (1994) Генеральной Ассамблеи	Центральные учреждения, Нью-Йорк	5	1 216,7	ДПВ/ДПВ	
3. Личный посланник Генерального секретаря по Западной Сахаре	S/2005/498	Центральные учреждения, Нью-Йорк/ постоянное место жительства	1	629,2	ДПВ/ДПВ	
4. Специальный посланник Генерального секретаря по осуществлению резолюции 1559 (2004) Совета Безопасности	Резолюция 1559 (2004) Совета Безопасности	Центральные учреждения, Нью-Йорк	3	734,1	ДПВ/ДПВ	
5. Специальный советник Генерального секретаря по предупреждению геноцида	S/2004/568 (резолюция 1366 (2001) Совета Безопасности)	Центральные учреждения, Нью-Йорк		2 575,6	Не применимо/ ДПВ	
6. Представитель Организации Объединенных Наций при Международном контрольно-консультативном совете Фонда развития Ирака ^c	Резолюция 1483 (2003) Совета Безопасности (S/2003/1030)	Центральные учреждения, Нью-Йорк		–	ДУ/ДУ	
7. Представитель Организации Объединенных Наций на Женевских международных дискуссиях	S/2010/103; S/2011/279; A/65/328/Add.7	Женева	7	1 469,0	ДПВ/ДПП	МООННГ
Тематический блок II						
8. Группа контроля по Сомали/Эритрее	Резолюция 1519 (2003) Совета Безопасности	Найроби	3 (8)	2 186,2	ДПВ/ДПВ	

	<i>Решение об учреждении</i>	<i>Место расположения: центральное отделение и подразделения и отделения связи^a</i>	<i>Число со- трудников в 2011 году^b</i>	<i>Бюджет на 2011 год (в тыс. долл. США)</i>	<i>Ведущий департамент/ административная поддержка</i>	<i>Действующие по соседству и предшествовавшие миссии</i>
9. Группа экспертов по Либере- рии	Резолюция 1760 (2007) Совета Безопасности	Постоянное место жительства	– (3/1)	641,7	ДПВ/ДПВ	
10. Группа экспертов по Кот-д'Ивуару	Резолюция 1584 (2005) Совета Безопасности	Постоянное место жительства	1 (5)	1 302,9	ДПВ/ДПВ	
11. Группа экспертов по Демо- кратической Республике Конго	Резолюция 1533 (2004) Совета Безопасности	Постоянное место жительства	1 (6/1)	1 447,9	ДПВ/ДПВ	
12. Группа экспертов по Судану	Резолюция 1591 (2005) Совета Безопасности	Аддис-Абеба	2 (5/3)	1 802,7	ДПВ/ДПВ	
13. Группа экспертов по Корей- ской Народно-Демократи- ческой Республике	Резолюция 1874 (2009) Совета Безопасности	Центральные учреждения, Нью-Йорк	5 (7/2)	3 036,2	ДПВ/ДПВ	
14. Группа экспертов по Ис- ламской Республике Иран	Резолюция 1929 (2010) Совета Безопасности	Центральные учреждения, Нью-Йорк	4 (8)	3 217,7	ДПВ/ДПВ	
15. Группа по аналитической поддержке и наблюдению за санкциями и «Канцелярия Омбудсмана»	Резолюция 1526 (2004) Совета Безопасности	Центральные учреждения, Нью-Йорк	10 (9/1)	4 299,0	ДПВ/ДПВ	
16. Группа экспертов по Ли- вийской Арабской Джама- хирии	Резолюция 1970 (2011) Совета Безопасности	Постоянное место жительства	2 (8)	1 670,4	ДПВ/ДПВ	
17. Оказание поддержки Коми- тету Совета Безопасности, учрежденному резолюци- ей 1540 (2004) по вопросу о распространении оружия массового уничтожения [и Группа экспертов, учре- жденная резолюцией 1977 (2011) Совета Безопасно- сти]	Резолюция 1540 (2004) Совета Безопасности (10-летний мандат)	Центральные учреждения, Нью-Йорк	5 (8)	3 045,7	УВР/УВР	
18. ИДКТК	Резолюция 1373 (2001) Совета Безопасности	Центральные учреждения, Нью-Йорк	40	8 902,0	ИДКТК/ИДКТК	

	<i>Решение об учреждении</i>	<i>Место расположения: центральное отделение и подразделения и отделения связи^a</i>	<i>Число со- трудников в 2011 году^b</i>	<i>Бюджет на 2011 год (в тыс. долл. США)</i>	<i>Ведущий департамент/ административная поддержка</i>	<i>Действующие по соседству и предшествовавшие миссии</i>
Тематический блок III						
19. Отделение Организации Объединенных Наций для Западной Африки	S/2001/1129	Дакар — для Западной Африки	32	7 715,3	ДПВ/ДПП	КНСК
20. Региональный центр Организации Объединенных Наций по превентивной дипломатии для Центральной Азии	S/2007/280 (открытый мандат)	Ашхабад — для Центральной Азии	29	3 133,0	ДПВ/ДПП	
21. Региональное отделение Организации Объединенных Наций для Центральной Африки	S/2010/457	Либревиль — для Центральной Африки	20	3 505,2	ДПВ/ДПП	
22. Объединенное представительство Организации Объединенных Наций по миростроительству в Сьерра-Леоне	Резолюция 1829 (2008) Совета Безопасности	Фритаун + 4 подразделения	82	16 629,6	ДПВ/ДПП	ОПООНСЛ МООНСЛ МНООНСЛ
23. Объединенное представительство Организации Объединенных Наций по миростроительству в Центральноафриканской Республике	S/PRST/2009/5	Банги + 4 подразделения	157	19 793,6	ДПВ/ДПП	ОООНПМЦАР МИНУРКАТ МООНЦАР
24. Объединенное отделение Организации Объединенных Наций по миростроительству в Гвинее-Бисау	Резолюция 1876 (2009) Совета Безопасности	Бисау	119	18 440,1	ДПВ/ДПП	ЮНОГБИС
25. Отделение Организации Объединенных Наций в Бурунди	Резолюция 1959 (2010) Совета Безопасности	Бужумбура + 4 подразделения	134	22 145,8	ДПВ/ДПП	ОПООНБ ОНЮБ ЮНОБ
26. Политическое отделение Организации Объединенных Наций для Сомали	S/PRST/1995/15 (открытый мандат)	Могадिशу + 4 подразделения (Найроби)	105	16 345,0	ДПВ/ДПП	ЮНСОА АМИСОМ ЮНОСОМ I-II
27. Канцелярия Специального координатора Организации Объединенных Наций по Ливану	S/2007/86 (открытый мандат)	Бейрут	82	9 094,2	ДПВ/ДПП	ВСООНЛ ЮНСКО/ЛПГС

	<i>Решение об учреждении</i>	<i>Место расположения: центральное отделение и подотделения и отделения связи^a</i>	<i>Число со- трудников в 2011 году^b</i>	<i>Бюджет на 2011 год (в тыс. долл. США)</i>	<i>Ведущий департамент/ административная поддержка</i>	<i>Действующие по соседству и предшествовавшие миссии</i>
28. Поддержка Организацией Объединенных Наций Смешанной Камеруно-нигерийской комиссии	S/2004/298 ^d S/2004/299 (открытый мандат)	Дакар — для Камеруно-нигерийской смешанной комиссии	20	8 714,2	ДПВ/ДПП	ЮНОВА
29. Миссия Организации Объединенных Наций по поддержке в Ливии	Резолюция 2009 (2011) Совета Безопасности				ДПВ/ДПП	
30. Миссия Организации Объединенных Наций по содействию Афганистану	Резолюция 1401 (2002) Совета Безопасности	Кабул + 8 подотделений (Исламабад, Тегеран, Кувейт)	2 755	259 059,0	ДОПМ/ДПП	
31. Миссия Организации Объединенных Наций по оказанию содействия Ираку	Резолюция 1500 (2003) Совета Безопасности	Багдад + 3 подотделения (Амман, Кувейт, Тегеран)	1 051	20 536,3	ДПВ/ДПП	

Сокращения: ДПВ — Департамент по политическим вопросам; ДПП — Департамент полевой поддержки; ДУ — Департамент по вопросам управления; ИДКГК — Исполнительный директорат Контртеррористического комитета; УВР — Управление по вопросам разоружения; ДОПМ — Департамент операций по поддержанию мира; ЛПГС — Личный представитель Генерального секретаря.

^a Сюда входят основное отделение (в столице), подотделения в той же стране и отделения связи или поддержки в других странах. В используемых названиях имеются различия, например подотделения в ПОООНС, МООНСА и ОООНБ называются региональными отделениями.

^b (х/у) означает (эксперты/консультанты).

^c Должность учреждена в мае 2003 года, считалась ликвидированной в 2008–2009 годах, затем была восстановлена в 2010–2011 годах.

^d Полномочия на выделение средств для оказания поддержки Смешанной комиссии из регулярного бюджета (Комиссия была учреждена в декабре 2002 года).