



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
29 September 2015
Russian
Original: English

Семидесятая сессия

Пункты 133 и 134 повестки дня

Бюджет по программам на двухгодичный период 2014–2015 годов

Предлагаемый бюджет по программам на двухгодичный период 2016–2017 годов

Ограниченные бюджетные полномочия

Доклад Генерального секретаря

Резюме

Генеральная Ассамблея в разделе III своей резолюции 60/283 постановила предоставить Генеральному секретарю на экспериментальной основе ограниченные полномочия в отношении исполнения бюджетов на двухгодичные периоды 2006–2007 и 2008–2009 годов, принимать обязательства в объеме до 20 млн. долл. США в каждом двухгодичном периоде для удовлетворения потребностей, связанных с внештатными должностями, и не связанных с должностями потребностей с целью учета меняющихся потребностей Организации в связи с осуществлением ее утвержденных программ и деятельности. В соответствии с положениями пункта 8 раздела III этой резолюции предполагалось, что такие полномочия будут осуществляться в соответствии с рядом определенных принципов.

В разделе III резолюции 64/260, в разделе I резолюции 66/258 и в резолюции 68/246 Генеральная Ассамблея продлевала действие этого механизма на двухгодичные периоды 2010–2011, 2012–2013 и 2014–2015 годов после рассмотрения докладов Генерального секретаря об ограниченных бюджетных полномочиях, содержащихся в документах A/64/562, A/66/570 и A/68/490 и соответствующих докладов Консультативного комитета по административным и бюджетным вопросам, содержащихся в документах A/64/7/Add.18, A/66/7/Add.18 и A/68/7/Add.9.

В самой последней резолюции по теме — 68/246 — Генеральная Ассамблея сослалась на раздел I своей резолюции 66/258 и одобрила выводы и рекомендации, содержащиеся в докладе Консультативного комитета об ограниченных бюджетных полномочиях (A/68/7/Add.9), в котором Комитет рекомендовал



сохранить дискреционные полномочия в порядке эксперимента на двухгодичный период 2014–2015 годов и просить Генерального секретаря представить всеобъемлющий доклад об осуществлении этого эксперимента с уточненными критериями для определения изменяющихся потребностей Организации, с тем чтобы обеспечить большую последовательность в применении ограниченных бюджетных полномочий.

Настоящий доклад представляется во исполнение указанной просьбы. Исходя из опыта, накопленного за последние пять двухгодичных периодов, Генеральный секретарь предлагает продолжить использовать механизм ограниченных полномочий на существующих условиях, определенных в разделе III резолюции 60/283, и включает в доклад уточненные критерии, используемые для определения изменяющихся потребностей Организации.

I. Введение

1. После принятия Итогового документа Всемирного саммита 2005 года (резолюция 60/1) и подтверждения Генеральной Ассамблеей роли Генерального секретаря как главного административного должностного лица Организации в соответствии со статьей 97 Устава Организации Объединенных Наций Ассамблея просила его внести на ее рассмотрение предложения относительно условий и мер, которые ему необходимы для эффективного выполнения своих управленческих обязанностей. На рассмотрение Ассамблеи был представлен ряд предложений по реформе, в том числе предложения о повышении эффективности использования финансовых и кадровых ресурсов Организации и обеспечении за счет этого более строгого следования ее принципам, целям и мандатам.

2. Впоследствии Генеральная Ассамблея в пункте 11 своей резолюции 60/246 признала необходимость предоставления Генеральному секретарю ограниченных полномочий в отношении исполнения бюджета в рамках определенных параметров, которые должны быть одобрены Генеральной Ассамблеей наряду с четкими механизмами подотчетности перед Ассамблеей за использование этих полномочий. Ввиду этого Генеральная Ассамблея в разделе III своей резолюции 60/283 постановила предоставить Генеральному секретарю на экспериментальной основе ограниченные полномочия в отношении исполнения бюджетов на двухгодичные периоды 2006–2007 и 2008–2009 годов принимать обязательства в объеме до 20 млн. долл. США в каждом двухгодичном периоде для удовлетворения потребностей, связанных с внештатными должностями, и не связанных с должностями потребностей с целью учета меняющихся потребностей Организации в связи с осуществлением ее утвержденных программ и деятельности в соответствии с принципами, изложенными в пункте 8 раздела III той же резолюции. Эти полномочия, применяемые по усмотрению Генерального секретаря, ограничены суммой в 6 млн. долл. США на двухгодичный период; решения по любым суммам, превышающим этот уровень, предоставляются на рассмотрение Консультативного комитета по административным и бюджетным вопросам и утверждаются им. В резолюциях 64/260, 66/258 и 68/246 Ассамблея продлила действие этих полномочий на двухгодичные периоды 2010–2011, 2012–2013 и 2014–2015 годов. Генеральный секретарь использовал предусмотренные экспериментом полномочия в течение двухгодичных периодов 2006–2007, 2008–2009 и 2010–2011 годов и информировал Генеральную Ассамблею об их использовании через Консультативный комитет в контексте соответствующих докладов об исполнении бюджета, как это предусмотрено Ассамблеей в пункте 9 раздела III ее резолюции 60/283.

3. В соответствии с пунктом 10 резолюции 60/283 Генеральный секретарь представил в декабре 2009 года доклад об ограниченных бюджетных полномочиях и предложил рассмотреть вопрос о сохранении ограниченных бюджетных полномочий в качестве постоянной процедуры с некоторыми изменениями сумм, на которые можно принимать обязательства (см. A/64/562). А именно, было предложено увеличить сумму, в пределах которой допускается принятие обязательств на основании этих полномочий, до 30 млн. долл. США (с 20 млн. долл. США), а сумму, сверх которой принятие обязательств требует согласия Консультативного комитета, — до 10 млн. долл. США за двухгодичный период (с 6 млн. долл. США).

4. В своем докладе об ограниченных бюджетных полномочиях (A/64/7/Add.18) Консультативный комитет отметил, что Генеральная Ассамблея предоставила Генеральному секретарю ограниченные бюджетные полномочия на экспериментальной основе и что их официальное оформление как механизма в соответствии с просьбой Генерального секретаря — это политическое решение, которое должны принять государства-члены. Консультативный комитет не высказал возражений против сохранения действующего порядка использования Генеральным секретарем ограниченных полномочий на двухгодичный период 2010–2011 годов и рекомендовал просить Генерального секретаря представить Ассамблее на ее шестьдесят шестой сессии всеобъемлющий доклад, в котором в полной мере были бы удовлетворены все просьбы, высказанные Ассамблеей в подпунктах (a)–(d) пункта 10 раздела III ее резолюции 60/283. В пункте 2 раздела III резолюции 64/260 Ассамблея одобрила выводы и рекомендации, содержащиеся в докладе Консультативного комитета.

5. В соответствии с пунктом 2 раздела III резолюции 64/260 Генеральный секретарь представил Генеральной Ассамблее в ноябре 2011 года доклад об ограниченных бюджетных полномочиях и рекомендовал продлить срок действия этих полномочий в качестве установленной процедуры с некоторыми изменениями сумм, на которые можно принимать обязательства (см. A/66/570). В частности, было предложено: a) увеличить сумму, в пределах которой допускается принятие обязательств на основании этих полномочий, до 30 млн. долл. США (с 20 млн. долл. США); b) изменить сумму, сверх которой принятие обязательств требует согласия Консультативного комитета, с 6 млн. долл. США за двухгодичный период до 6 млн. долл. США в год; и c) использовать дискреционные полномочия в отношении резолюций Ассамблеи, предусматривающих выполнение решений «за счет имеющихся ресурсов», в случаях, когда деятельность носит межсекторальный характер, затрагивая многие разделы бюджета, что потребует изменения формулировки пункта 8(e) раздела III резолюции 60/283 (см. A/66/570, пункт 53).

6. В своем докладе (A/66/7/Add.18) Консультативный комитет выразил мнение о том, что установление более четких критериев определения видов деятельности, которые следует финансировать посредством механизма ограниченных бюджетных полномочий, обеспечит применение более последовательного подхода к использованию указанных бюджетных полномочий для удовлетворения изменяющихся потребностей в течение двухгодичного периода. Комитет отметил, что предложение Генерального секретаря не содержало ни новых доводов, ни обоснований в пользу предлагаемых изменений в механизме ограниченных бюджетных полномочий, что, в частности, относится к просьбе об увеличении предельной суммы, на которую распространяются полномочия, с 20 млн. долл. США до 30 млн. долл. США и к просьбе изменить предельную сумму, которую Генеральный секретарь может использовать без предварительного согласия Консультативного комитета, с 6 млн. долл. США за двухгодичный период на 6 млн. долл. США в год. Комитет подчеркнул, что данные об использовании полномочий за предшествующие двухгодичные периоды не свидетельствуют о том, что установленная предельная сумма в размере 20 млн. долл. США недостаточна, и рекомендовал обратиться к Генеральному секретарю с просьбой представить Ассамблее на ее шестьдесят восьмой сессии информацию по упомянутым вопросам. В пункте 2 раздела I резолю-

ции 66/258 Генеральная Ассамблея одобрила выводы и рекомендации, содержащиеся в докладе Консультативного комитета.

7. Во исполнение указанной просьбы в сентябре 2013 года Генеральный секретарь представил Генеральной Ассамблее свой доклад (A/68/490) и предложил Ассамблее продолжать использовать механизм ограниченных полномочий в течение двухгодичного периода 2014–2015 годов на существующих условиях, определенных в разделе III резолюции 60/283, и не вносить изменения, предложенные в его предыдущем докладе об ограниченных бюджетных полномочиях (A/66/570). В резолюции 68/246 Генеральная Ассамблея приняла к сведению доклад Генерального секретаря и одобрила выводы и рекомендации, содержащиеся в докладе Консультативного комитета (A/68/7/Add.9), в котором Комитет рекомендовал сохранить дискреционные полномочия в порядке эксперимента на двухгодичный период 2014–2015 годы и просить Генерального секретаря представить всеобъемлющий доклад об осуществлении этого эксперимента с уточненными критериями для определения видов деятельности, которые следует финансировать посредством механизма ограниченных бюджетных полномочий, что обеспечило бы большую последовательность в использовании ограниченных бюджетных полномочий. Настоящий доклад подготовлен во исполнение указанной просьбы.

II. Цель предоставления ограниченных бюджетных полномочий

8. Цель предоставления ограниченных бюджетных полномочий заключается в том, чтобы Генеральный секретарь мог более эффективно выполнять свои управленческие функции за счет перераспределения ресурсов, утвержденных государствами-членами на данный двухгодичный период, в целях удовлетворения новых потребностей, ресурсов для покрытия которых в противном случае не было бы.

9. Механизмы удовлетворения различных потребностей, которые могут возникнуть в ходе осуществления программ в результате появления новых и расширения действующих мандатов, уже существуют. К числу имеющихся механизмов удовлетворения таких потребностей относится обращение к Генеральной Ассамблее с просьбой одобрить использование средств из резервного фонда. Кроме того, Генеральный секретарь уполномочен принимать при определенных условиях и в пределах установленных сумм обязательства в отношении финансирования непредвиденных и срочных мер, связанных с поддержанием мира и безопасности; обязательства, заверенные Председателем Международного Суда, а также обязательства, которые, по мнению Генерального секретаря, обусловлены мерами безопасности согласно пункту 6 раздела XI резолюции 59/276 Генеральной Ассамблеи, без обращения к Консультативному комитету и Ассамблее с просьбой одобрить выделение необходимых ресурсов.

10. Применение ограниченных бюджетных полномочий выходит за рамки существующих механизмов финансирования, изложенных в пункте 9, и не требует выделения дополнительных средств Генеральной Ассамблеей, поскольку подразумевает перераспределение ресурсов в разделы бюджета, потребности по которым невозможно будет покрыть за счет ресурсов, предусмотренных в рамках этих разделов.

11. Ограниченные бюджетные полномочия должны осуществляться в соответствии с девятью конкретными принципами, изложенными в пункте 8 раздела III резолюции 60/283 Генеральной Ассамблеи, а именно:

а) эксперимент не будет проводиться в отношении непредвиденных и чрезвычайных расходов, санкционированных в связи с деятельностью по поддержанию мира и безопасности;

б) эксперимент не будет предусматривать каких-либо изменений в политике Организации в области управления людскими ресурсами;

с) предлагаемый бюджет по программам будет оставаться главным документом, в котором Генеральный секретарь определяет потребности Организации в ресурсах и кадрах, в том числе потребности, связанные с осуществлением всех предложений по реформе, согласованных государствами-членами;

д) эксперимент никоим образом не будет лишать Генерального секретаря возможности испрашивать в ходе эксперимента дополнительные должности;

е) эксперимент не будет осуществляться во исполнение резолюций Генеральной Ассамблеи, предусматривающих выполнение решений «за счет имеющихся ресурсов»;

ф) эксперимент не будет предусматривать каких-либо изменений в положениях, регулирующих использование резервного фонда;

г) в случае, когда общая сумма используемых средств превышает 6 млн. долл. США за двухгодичный период, использование предоставленных полномочий будет осуществляться с предварительного согласия Консультативного комитета по административным и бюджетным вопросам;

h) эксперимент не должен приводить к изменению приоритетов Организации, согласованных Генеральной Ассамблеей;

i) использование средств, выделенных в рамках эксперимента, будет регулироваться Финансовыми положениями и правилами Организации Объединенных Наций.

III. Использование механизма ограниченных бюджетных полномочий

12. Подробная информация об использовании механизма ограниченных полномочий на двухгодичные периоды 2006–2007, 2008–2009 и 2010–2011 годов была представлена в контексте первого и второго докладов об исполнении бюджетов за соответствующие двухгодичные периоды и в докладах Генерального секретаря об ограниченных бюджетных полномочиях, которые были представлены Генеральной Ассамблее на ее шестьдесят четвертой и шестьдесят шестой сессиях (A/64/562 и A/66/570).

13. В целом, в течение двухгодичных периодов, начиная с 2006–2007 годов и заканчивая 2010–2011 годами, механизм ограниченных полномочий был задействован для обеспечения готовности к пандемии птичьего гриппа (5,2 млн. долл. США); обеспечения пожарной безопасности (3,5 млн. долл. США); со-

здания системы общеорганизационного планирования ресурсов (2,8 млн. долл. США); обеспечения готовности к пандемии человеческого гриппа (8,6 млн. долл. США); продления срока полномочий судей ad litem Трибунала по спорам Организации Объединенных Наций и срока действия контрактов их вспомогательного персонала (2 млн. долл. США); укрепления Секции административного права Управления людских ресурсов и Управления по правовым вопросам (1,3 млн. долл. США); и реконструкции и ремонта комплекса Экономической комиссии для Латинской Америки и Карибского бассейна (ЭКЛАК) в Сантьяго после землетрясения 2010 года (5,5 млн. долл. США).

14. Механизм ограниченных бюджетных полномочий позволяет использовать недоосвоенные средства в пределах утвержденного объема ассигнований для удовлетворения новых потребностей Организации. В ходе двухгодичного периода 2012–2013 годов недоосвоения средств не ожидалось, частично ввиду отсрочки процесса пересчета части связанных с должностями расходов, а также ввиду более низкого реального показателя доли вакансий по сравнению с показателем, предусмотренным в бюджете. В своей резолюции 66/246 Генеральная Ассамблея постановила отложить рассмотрение вопроса о пересчете связанных с должностями расходов с учетом прогнозов в отношении инфляции и обменных курсов на двухгодичный период 2012–2013 годов до подготовки первого доклада об исполнении бюджета за этот период для обеспечения того, чтобы ассигнования на покрытие связанных с должностями расходов соответствовали фактическим расходам за прошедший период. После рассмотрения первого доклада об исполнении бюджета Ассамблея в своей резолюции 67/246 постановила вновь отложить рассмотрение вопроса о пересчете связанных с должностями расходов с учетом прогнозов в отношении инфляции и обменных курсов на 2013 год и корректировки нормативных расходов, связанных с заработной платой, общих расходов по персоналу и показателей доли вакантных должностей на двухгодичный период 2012–2013 годов до рассмотрения ею второго доклада об исполнении бюджета по программам в целях обеспечения того, чтобы ассигнования соответствовали фактическим расходам, связанным с должностями.

15. В ходе двухгодичного периода 2012–2013 годов механизм ограниченных полномочий можно было бы использовать для частичного финансирования восстановительных работ после урагана «Сэнди». Однако ввиду того, что никакого потенциального недоосвоения средств не предвиделось, Генеральный секретарь просил выделить дополнительно сумму в объеме 6,1 млн. долл. США для проведения срочных профилактических работ на подвальных этажах здания Секретариата с целью снизить размер возможного ущерба в случае нового затопления (см. A/67/748).

16. Тот факт, что использовать эти ограниченные полномочия для указанной цели не представилось возможным, не имел каких-либо последствий для осуществления программ, поскольку Генеральный секретарь смог выделить финансовые средства на проведение первичных работ непосредственно после урагана (в частности, на проведение уборки) на временной основе за счет имеющихся средств по соответствующим разделам до утверждения Генеральной Ассамблеей дополнительных полномочий на принятие обязательств и до получения выплат по страховым требованиям.

17. В текущем двухгодичном периоде 2014–2015 годов механизм ограниченных бюджетных полномочий не использовался, поскольку было сочтено, что отсутствуют какие-либо новые виды деятельности, соответствующие установленным Генеральной Ассамблеей принципам и изложенным в разделе IV ниже критериям, используемым Генеральным секретарем для определения меняющихся потребностей Организации.

18. Хотя, согласно данным об использовании средств за три двухгодичных периода, механизм применения полномочий в 2012–2013 и в 2014–2015 годах не задействовался, эти ограниченные полномочия позволяют Генеральному секретарю немедленно реагировать на антропогенные катастрофы и стихийные бедствия и удовлетворять изменяющиеся потребности в связи с осуществлением мандата без необходимости испрашивать у Генеральной Ассамблеи дополнительные ресурсы для этих целей.

19. В таблице ниже представлены краткие сведения об использовании ограниченных полномочий с 2006 года по настоящее время.

Использование ограниченных бюджетных полномочий с периода 2006–2007 годов по период 2014–2015 годов

(В долл. США)

Цель использования ^a	2006–2007 гг. ^{b,c}	2008–2009 гг. ^d	2010–2011 гг. ^e	2012–2013 гг. 2014–2015 гг.	Всего
Обеспечение готовности к пандемии птичьего гриппа	5 283 400	–	–	–	5 283 400
Обеспечение готовности к пандемии человеческого гриппа	–	8 556 100	–	–	8 556 100
Проект создания системы общеорганизационного планирования ресурсов	–	2 764 000	–	–	2 764 000
Обеспечение пожарной безопасности в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций	3 500 000	–	–	–	3 500 000
Укрепление Управления по правовым вопросам	–	–	826 600	–	826 600
Трибунал по спорам	–	–	2 038 200	–	2 038 200
Укрепление Секции административного права Управления людских ресурсов	–	–	518 900	–	518 900
Реконструкция помещений ЭКЛАК ^f	–	–	5 522 900	–	5 522 900
Итого	8 783 400	11 320 100	8 906 600	–	29 010 100

^a Потребности в ресурсах финансировались за счет средств, сэкономленных по различным разделам бюджета по программам.

^b В 2006 году ограниченные бюджетные полномочия не использовались (см. A/64/562, пункт 8).

^c См. A/64/562, пункт 9.

^d См. A/64/545, пункт 28, и резолюцию 63/262 Генеральной Ассамблеи, раздел II, пункты 18–20.

^e См. A/66/578, пункты 37–45.

^f Без учета страховых выплат в размере 1 785 000 долл. США, которые были распределены между разделами, за счет которых расходы покрывались изначально.

IV. Критерии, используемые Генеральным секретарем для определения меняющихся потребностей Организации

20. На основе анализа опыта, накопленного в течение двухгодичных периодов 2006–2007, 2008–2009 и 2010–2011 годов, и в соответствии с девятью принципами, изложенными в пункте 8 раздела III резолюции 60/283 Генеральной Ассамблеи) (см. пункт 11 выше), для определения меняющихся потребностей Организации в связи с ограниченными бюджетными полномочиями использовались следующие уточненные критерии:

а) потребности, связанные с устранением непредвиденных препятствий, вызванные необходимостью в полной мере осуществлять существующие мандаты;

б) потребности, возникающие в связи со стихийными бедствиями и антропогенными катастрофами и кризисами, вызванные необходимостью возобновить работу в спокойной и безопасной обстановке;

с) потребности, указанные в пунктах (а) и (б) выше, не могут финансироваться за счет средств, предусмотренных в соответствующем разделе бюджета;

д) такие потребности по своему характеру являются единовременными (относятся только к текущему двухгодичному периоду). Если такие потребности носят постоянный характер и будут сохраняться в последующий двухгодичный период, в предлагаемых бюджетах на последующие периоды будут изначально предусматриваться ассигнования на осуществление ограниченных полномочий и покрытие таких постоянных расходов.

21. В том случае, если предлагаемый вид деятельности подпадает под действие принципов, установленных Генеральной Ассамблеей в разделе II ее резолюции 60/283 (подробно изложенных в пункте 11 выше), а также установленных Генеральным секретарем обновленных критериев для определения меняющихся потребностей (см. пункт 20 выше), то в целях определения того, имеется ли возможность высвободить средства на осуществление этого вида деятельности в рамках механизма ограниченных полномочий, проводится подробный анализ произведенных расходов, связанных и не связанных с должностями. Условием применения ограниченных полномочий будет наличие прогнозируемого недорасхода средств за соответствующий двухгодичный период. Средства перераспределяются только из тех разделов, по которым прогнозируется недорасход, обусловленный более высокими, чем предусмотрено в бюджете, показателями доли вакантных должностей или другими сокращениями планируемых расходов при осуществлении соответствующих мандатов в полном объеме.

V. Выводы и рекомендации

22. На основе анализа опыта, накопленного за двухгодичные периоды 2006–2007, 2008–2009 и 2010–2011 годов, Генеральный секретарь сделал вывод о целесообразности использования механизма ограниченных бюджетных полномочий. Опыт показывает, что этот механизм, благодаря удовлетворению потреб-

ностей, указанных в пункте 13 настоящего доклада, особенно полезен для Организации в плане осуществления ее утвержденных программ и мероприятий, а также в плане обеспечения безопасности сотрудников.

23. Хотя в течение двухгодичных периодов 2012–2013 и 2014–2015 годов механизм ограниченных полномочий не применялся, Генеральный секретарь по-прежнему считает дальнейшее использование ограниченных полномочий полезным, поскольку этот вариант может вновь стать уместным или необходимым способом финансирования потребностей, указанных в пункте 20(a)–(d) выше. В связи с этим Генеральный секретарь предлагает не вносить каких-либо изменений в механизм ограниченных бюджетных полномочий, предусмотренный положениями раздела III резолюции 60/283 Генеральной Ассамблеи. Генеральный секретарь будет продолжать оценивать применение механизма ограниченных полномочий в течение двухгодичного периода 2016–2017 годов.

VI. Меры, которые необходимо принять Генеральной Ассамблее

24. Генеральной Ассамблее предлагается:

- a) принять к сведению настоящий доклад;
- b) утвердить продление срока действия механизма ограниченных полномочий на двухгодичный период 2016–2017 годов в рамках существующих положений, изложенных в разделе III резолюции 60/283.