

Договор о торговле оружием
Пятая Конференция государств-участников
Женева, 26–30 августа 2019 года

**ПРОЕКТ ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО РЕШЕНИЮ ПРОБЛЕМ,
СВЯЗАННЫХ С ФИНАНСОВОЙ ЛИКВИДНОСТЬЮ**

Справочная информация

1. На четвертой Конференции от государств — участников (КГУ4) ДТО Управляющий комитет представил свой доклад (документ ATT/CSP4/MC/2018/MC/353/Conf.UnpaidContr), изложив рекомендации по решению проблемы невыплаты начисленных взносов. По итогам рассмотрения доклада на четвертой Конференции государств-участников было вынесено постановление поручить Управляющему комитету дополнительно изучить варианты решения проблем, связанных с финансовой ликвидностью, в том числе оценить возможность создания резервного фонда, с тем чтобы выдвинуть предложения на рассмотрение на пятой Конференции государств-участников (см. пункт 36.b. итогового доклада, документ ATT/CSP4/2018/SEC/369/Conf.FinRep.Rev1).

Нынешнее положение дел и практика выставления счетов

2. Финансовым периодом в организации ДТО является календарный год (с 1 января по 31 декабря). Государства-участники принимают бюджет на следующий цикл КГУ (и год) на ежегодной Конференции государств-участников, которая, как правило, проводится в конце августа или начале сентября. После этого Секретариат ДТО готовит бухгалтерский отчет за текущий цикл КГУ и направляет счета на уплату начисленных взносов за следующий цикл, обычно в конце октября. Счет должен быть оплачен в течение 90 дней с момента его получения от Секретариата ДТО (см. Финансовые правила ДТО — правило 8.a.). Неизрасходованный остаток бюджетных средств за предыдущий период, если таковой имеется, учитывается в том же счете (правило 8.4). До настоящего времени Секретариат ДТО переносил на следующий период только средства в наличной форме. Ввиду того, что некоторые взносы были уплачены уже после сведения баланса, сумма причитающихся к зачету средств в наличной форме оказалась неполной. Следовательно, полная сумма причитающихся к зачету средств еще не «перенесена». Секретариат ДТО «заморозил» все задолженности по финансовым взносам, уплаченные после сведения баланса, таким образом, они не были направлены на покрытие текущих расходов и зарезервированы с целью переноса в следующий подлежащий выставлению счет. Это означает, что все еще не уплаченные взносы остаются на балансе даже после подготовки бухгалтерских отчетов.

3. По состоянию на сегодняшний день менее одной трети начисленных финансовых взносов выплачиваются в течение 90 дней. Поскольку не существует правила, что средства на организацию заседаний должны быть в «копилке» не позднее чем за три месяца до их

проведения, как предусмотрено в системе ООН, Секретариат ДТО имеет возможность проведения заседаний в рамках процесса подготовки к Конференции уже в конце января. Несмотря на то, что сотрудники Секретариата ДТО трудоустраиваются по контракту сроком на четыре года (с возможностью однократного продления контракта), не существует правила, согласно которому средства на выплату им заработной платы должны быть в «копилке» заблаговременно в качестве условия для заключения таких контрактов на определенный срок, как предусмотрено в системе ООН. По причине таких гибких условий заседания до настоящего времени проводились согласно графику, а также выполнялись другие платежные обязательства, такие как выплата заработной платы сотрудникам Секретариата ДТО. Однако, когда Секретариат ДТО «переносит» общую сумму причитающихся к возврату средств на основании правила 8.4, возрастают риски возникновения проблем, связанных с финансовой ликвидностью, поскольку накапливается дефицит бюджета в размере около 15% в год (см. пункт 5 доклада о невыплате финансовых взносов). Кроме того, в действующих правилах выставления счетов на уплату финансовых взносов указано, что суммы в счетах рассчитываются исходя из предположения о том, что все государства-подписанты и другие государства-наблюдатели, которые присутствовали на КГУ в предыдущем году, примут участие в следующей КГУ (правило 5.2.a.). Такая оговорка ставит ДТО в уязвимое положение с точки зрения ликвидности в том случае, если эти государства решат не присутствовать на КГУ и, следовательно, не будут выплачивать свои взносы в этом году. Это будет учтено в следующем выставленном счете (правило 5.2.b), но в то же время могут возникнуть проблемы, связанные с финансовой ликвидностью. Возможные последствия проблем, связанных с финансовой ликвидностью, были изложены в пункте 9 доклада Управляющего комитета о невыплате финансовых взносов. Таким образом, рекомендуется изучить варианты повышения финансовой ликвидности, в том числе возможность создания резервного фонда. Изученные варианты не являются взаимоисключающими и могут быть реализованы все одновременно, если на КГУ будет принято решение об их утверждении.

Изучение вариантов

4. На четвертой КГУ было принято решение поручить Секретариату ДТО и Управляющему комитету задачу проведения **административных мер** для устранения некоторых из причин задержки и невыплаты начисленных финансовых взносов, как указано в таблице 1 в докладе Управляющего комитета (см. пункт 36.a. итогового доклада). Кроме того, у Секретариата ДТО была возможность ориентироваться на более гибкие положения текущей редакции Финансовых правил для подготовки бухгалтерских отчетов в более поздний срок, чем в существующей практике. Секретариат имел возможность направить счета, как предусматривают Правила, не позднее 15 октября предыдущего года (правило 8.1.a.). Расчеты по итогам подготовки окончательной сметы расходов и внесения корректировок в зависимости от изменений в списке участников могут быть произведены при выставлении счета на следующий календарный год (правила 5.2.b и 8.4).

А. Дополнительные административные меры

5. В правиле 8.4 предусматривается, что **неизрасходованный остаток бюджетных средств** подлежит переносу на следующий финансовый период для сокращения будущих взносов государств. Как уже упоминалось в пункте 2, эта мера систематически реализуется Секретариатом ДТО, однако только в отношении наличных средств. Тем не менее, если в полном объеме применить правило 8.4 в следующем раунде выставления счетов, в конечном итоге может образоваться крупный дефицит на сумму, составляющую почти треть годового

бюджета ДТО на 2020 год и, следовательно, уже в 2020 году может возникнуть острая проблема ликвидности, которая может иметь последствия для проведения заседаний и предоставления поддержки государствам со стороны Секретариата. В этой связи следует сделать временное исключение из правила 8.4 на срок шесть лет.

6. Для устранения уязвимости с точки зрения ликвидности, связанной с **отказом от участия в КГУ государств-подписантов и государств-наблюдателей**, которым был ранее выставлен счет, КГУ может принять решение об изменении формулировки действующего правила 5.2.a. на следующую: «Подписавшим Договор государствам и другим государствам-наблюдателям, планирующим принять участие в КГУ или в работе любых вспомогательных органов, которые могут быть учреждены КГУ, будут выставлены счета на оплату участия, как только такое участие будет подтверждено. Всем государствам — участникам ДТО счета выставляются независимо от их присутствия на заседаниях и КГУ (в соответствии с правилом 5.1) и до начала финансового периода (в соответствии с правилом 8.1)». Правило 5.2.b. в текущей редакции предусматривает, что корректировка производится по завершении заседаний, при этом дебет или кредит учитываются в размерах финансовых взносов, которые подлежат выплате за следующий календарный год. В качестве альтернативы, если такой порядок корректировки не может быть согласован, государствам-участникам предлагается рассмотреть возможность приостановления действия правила 5.2.a. в отношении государств, которые до выставления счетов направили уведомление, что отказываются от участия в следующем цикле КГУ. Такой подход по крайней мере поможет предотвратить серьезные проблемы ликвидности, если доля соответствующего государства в общей сумме финансовых взносов относительно велика ввиду его экономических масштабов.

7. Кроме того, во избежание накопления обязательств по Договору предлагается принять административную меру по **ограничению расходов на финансовый год** суммой, рассчитываемой на основе среднего коэффициента взыскания за предыдущие три года, за исключением случаев, когда взносы за финансовый год позволяют сделать вывод, что это среднее значение будет превышено.

8. В этой связи может быть принята еще одна административная мера, в частности, **задолженность по финансовым взносам** сохраняется в размере первоначальной суммы финансовых взносов, начисленных соответствующему государству-участнику за рассматриваемый год. В противном случае государства-участники, которые производят оплату по после окончания финансового года, фактически получают возврат, поскольку фактические расходы будут ниже утвержденного оперативного бюджета в связи с проведением предыдущей административной меры.

В. Дополнительные средства на непредвиденные расходы

9. Один из вариантов повышения ликвидности заключается в добавлении **статьи «Непредвиденные расходы»** в ежегодное бюджетное предложение. Такое положение также обеспечивает необходимую прозрачность и ограничивает риски «перерасхода бюджетных средств». Поскольку финансовое правило 8.4 гласит, что «неизрасходованный остаток средств за предыдущие финансовые периоды переносятся на следующий финансовый период, уменьшая таким образом размер взносов государств в следующем финансовом периоде», выделение, например, 15% на непредвиденные расходы может обеспечить доступные средства в самом начале финансового периода, если расходы за предыдущий год остались в пределах бюджета. Подобная практика применялась в рамках других многосторонних договоров,

включая Договор о нераспространении ядерного оружия и Конвенции о запрещении противопехотных мин.

С. Резервный фонд

10. Еще один вариант заключается в создании **резервного фонда**. В докладе Управляющего комитета о невыплате финансовых взносов, подготовленном к четвертой КГУ, было предложено обратиться к следующим источникам: а) свободные средства (начисленные финансовые взносы) за предыдущие финансовые периоды, которые не были перенесены на следующий финансовый период с целью уменьшения размеров взносов государств; б) добавление процентной доли (например, в размере 2–5%) ко всем ежегодным взносам и формирование резервного фонда за счет этих средств; в) добровольные взносы.

11. На четвертой КГУ обсуждались различные источники средств для создания такого фонда. В ходе дискуссии некоторые из государств-участников отметили, что не готовы выплачивать (обязательные) взносы в резервный фонд. Создание резервного фонда на основе добровольных взносов остается возможным вариантом, несмотря на высказанные оговорки. С тем чтобы гарантировать использование средств фонда исключительно для решения связанных с финансовой ликвидностью проблем (в отличие невыплаты финансовых взносов), расходуемые из такого фонда средства подлежат возмещению в течение 12 месяцев за счет ежегодных начисленных взносов государств-участников. Кроме того, размер расходуемых средств не должен превышать средний коэффициент взыскания за предыдущие три года, чтобы обеспечить полное возмещение средств в фонд.

12. Еще один вопрос, на который необходимо ответить в этой связи, заключается в том, направлять средства из этого резервного фонда исключительно на решение проблем, связанных с финансовой ликвидностью в связи с деятельностью Секретариата ДТО или также на формирование бюджета для проведения заседаний (процесс подготовки и КГУ). Поскольку с персоналом Секретариата ДТО заключены контракты сроком на четыре года, государства-участники обязаны обеспечивать их заработную плату. При этом заседания в случае нехватки средств можно отменять. Государствам-участникам предлагается принять решение касательно конкретного целевого размера добровольного фонда, принимая во внимание структуру платежей за предыдущие три года.

Рекомендации

13. Управляющий комитет отметил в ходе первого и второго неофициальных заседаний по подготовке к КГУ5 и неофициальных заседаний для государств-участников по финансовым вопросам, состоявшихся 3 июня и 30 июля 2019 года, что все перечисленные в пунктах выше варианты невозможно реализовать по причине недостаточной поддержки. В этой связи Управляющий комитет предлагает рассмотреть только пункты 14–17, поскольку, по его мнению, по ним необходимо достичь консенсуса.

14. Государствам-участникам следует рекомендовать Секретариату ДТО ориентироваться на более гибкие положения текущей редакции Финансовых правил для сведения баланса в более поздние сроки, как это предусмотрено в пункте 4.

15. Государствам-участникам предлагается согласовать следующую административную меру: общая сумма причитающихся к возврату средств государствам, уплатившим начисленные им взносы в период до 2018 года, не доступная (и «замороженная») на текущем балансе на начало КГУ5, не будет перенесена в следующий счет на 2020 год, но, в качестве исключения, будет переноситься в течение периода, не превышающего 5 лет. В то же время в целях обеспечения прозрачности в последующих счетах и всех электронных таблицах, отражающих ситуацию с выплатой финансовых взносов, необходимо выделить отдельной строкой общую сумму доли неизрасходованного остатка бюджетных средств, приходящуюся на каждое государство. Необходимость реализации этой меры должна быть пересмотрена на КГУ7.

16. Государствам-участникам рекомендуется согласовать создание резервного фонда на основе добровольных взносов с указанным в приложении кругом полномочий.

17. Государствам-участникам следует направить Управляющему комитету запрос о продолжении мониторинга финансового положения ДТО, проведении обзора эффективности текущих финансовых мер и подготовке доклада по этим вопросам для рассмотрения государствами-участниками на КГУ7.

Приложение. Круг полномочий Добровольного резервного фонда

- Взносы в Добровольный резервный фонд ДТО должны носить строго добровольный характер.
- Цель фонда заключается в повышении ликвидности бюджета ДТО в течение календарного года.
- Средства фонда ни при каких обстоятельствах не могут направляться на покрытие задолженностей по начисленным взносам.
- Средства фонда служат исключительно для обеспечения ликвидности в покрытии расходов Секретариата ДТО.
- Суммы расходуемых из фонда средств должны быть возвращены в фонд за счет ежегодных начисленных взносов государств-участников сразу после их выплаты, но в срок не позднее 12 месяцев. Кроме того, размер расходуемых средств не должен превышать средний коэффициент взыскания за предыдущие три года.
- Целевой размер фонда устанавливается в сумме, эквивалентной расходам Секретариата ДТО за один год.
- Глава Секретариата ДТО несет ответственность за расходование средств фонда в соответствии с настоящим кругом полномочий и обязан информировать Управляющий комитет о любом расходовании средств фонда. Секретариат ДТО также обязан включать информацию об использовании средств фонда в свой ежегодный финансовый отчет, представляемый на каждой КГУ.