

Бюджетное и ресурсное обеспечение ОБСЕ в сравнительной перспективе

Ронни Патц

Аннотация

В настоящей статье рассматриваются в сравнительной перспективе вопросы обеспечения ОБСЕ ресурсами. У ОБСЕ есть отличительные особенности, но ее проблемы не уникальны среди международных организаций. Наиболее примечательно правило жесткого консенсуса при принятии всех решений в ОБСЕ, что способствует постепенному увеличению единого бюджета ОБСЕ, подрывает рутинизацию бюджетного процесса и затрудняет финансовое управление. Кроме того, хотя ОБСЕ получает целевое финансирование от доноров, доля внебюджетного финансирования меньше, чем во многих других международных организациях. Вместо этого ОБСЕ в значительной степени полагается на прикомандированный персонал в качестве вкладов в натуральной форме. Наконец, Специальная мониторинговая миссия (СММ) в Украине, развернутая в 2014 году, продемонстрировала потенциал и риски для будущего финансирования ОБСЕ. В заключение данной статьи даются три рекомендации: внедрение в ОБСЕ ориентированного на консенсус комплексного бюджетного процесса, развитие централизованной функции мобилизации ресурсов в Секретариате ОБСЕ и более пристальное внимание к урокам СММ для будущего обеспечения ОБСЕ ресурсами.

Ключевые слова

Бюджет ОБСЕ, внебюджетные взносы, прикомандирование, обеспечение международных организаций ресурсами

Ссылка на настоящую публикацию

Ронни Патц, Бюджетное и ресурсное обеспечение ОБСЕ в сравнительной перспективе, // ОБСЕ Insights 2023 / К. Фризендорф, А. Карсонаки (отв. ред.) – Баден=Баден: Номос, 2024. <https://doi.org/10.5771/9783748920120-03>

Введение

Для тех, кто внимательно следит за делами ОБСЕ, не секрет, что организация переживает бюджетный кризис¹, что бюджетный консенсус в целом трудно найти,

1 Потсдамский университет, ronny.patz@uni-potsdam.de.

а в настоящее время он невозможен², что ключевые мероприятия в штаб-квартире ОБСЕ³ и на местах⁴ зависят от внебюджетных взносов, что работа ОБСЕ в значительной степени зависит от прикомандированных сотрудников из государств-участников. ОБСЕ также сталкивается со значительными трудностями⁵ в заполнении предусмотренных бюджетом прикомандированных должностей⁶, которые представляют собой неденежную поддержку, без которой организация при нынешнем уровне бюджета не могла бы функционировать.

Несмотря на то, что подобные наблюдения делаются довольно часто, в последний раз подробный анализ финансирования ОБСЕ был опубликован в научном издании в 1999 году. Тогда бывший руководитель бюджетного отдела ОБСЕ поделился своими соображениями по поводу первого десятилетия формирования бюджета ОБСЕ, в течение которого наблюдался рост добровольных взносов⁷. С тех пор, несмотря на растущее количество научных исследований, посвященных обеспечению международных организаций ресурсами⁸ и составлению их бюджетов⁹, комплексного, сравнительного научного рассмотрения вопросов обеспечения ОБСЕ ресурсами не проводилось. Бывший Генеральный секретарь организации опубликовал рекомендации по бюджетно-финансовым реформам в ОБСЕ, но без четкого рассмотрения ее проблем в сравнительной перспективе¹⁰. Некоторые ограниченные уроки для финансирования ОБСЕ были недавно извлечены путем сравнения ситуации ОБСЕ с опытом Лиги Наций¹¹, а также обсуждались вопросы обеспечения ОБСЕ ресурсами в части создания гражданских миссий в сравнении с возможностями ЕС и ООН¹².

В настоящей публикации на основе результатов научных исследований в области финансов международных организаций разрабатываются три ключевые рекомендации по обеспечению ОБСЕ ресурсами в будущем. Несмотря на то, что некоторые идеи почерпнуты из опыта других организаций, эти рекомендации также отражают особенности обеспечения ОБСЕ ресурсами. Я провел кабинетное исследование, изучив все бюджетные документы ОБСЕ, проверенные финансовые отчеты и годовые отчеты за период с 2002 по 2021 год, и посетил штаб-квартиру и постоянные представительства ОБСЕ в Вене в марте 2023 года для проведения интервью с десятью собеседниками, знакомыми с вопросами финансирования и обеспечения ОБСЕ ресурсами. Большинство сведений было почерпнуто из официальных документов и публичных заявлений, и эти беседы обеспечили важный контекст для разработки рекомендаций¹³.

Далее я в первую очередь остановлюсь на некоторых последних научных публикациях по формированию бюджетов международных организаций и обеспечению их ресурсами. Затем я суммирую ключевые наблюдения о финансовой структуре ОБСЕ с начала 2000-х годов, в том числе во время работы Специальной мониторинговой миссии (СММ) в Украине с 2014 года. Объединив обе точки зрения, я разрабатываю три рекомендации и рассматриваю их в контексте реальности, с которой столкнется ОБСЕ в 2023 году, полностью осознавая, что эти рекомендации

могут быть не реализованы до тех пор, пока не будет достигнут новый консенсус в отношении будущего организации. Эти рекомендации включают в себя внедрение интегрированного бюджетирования на основе консенсуса, более централизованную и политически осознанную мобилизацию ресурсов, а также извлечение уроков из положительного и отрицательного опыта, накопленного в области обеспечения СММ ресурсами.

Обзор последних исследований в области обеспечения международных организаций ресурсами

Динамика принятия решений по бюджету международных организаций: инкрементализм и сложные процедуры

В академических кругах давно известно, что регулярное формирование бюджета в международных организациях в основном носит поэтапный характер¹⁴. Иными словами, бюджет прошлого года во многом определяет бюджет этого года. Обычно номинальный рост ограничен, в результате чего основные бюджеты остаются стабильными в реальном выражении (нулевой реальный рост). В ограниченных областях политики может наблюдаться периодический рост, когда существует консенсус в отношении изменений в этих ограниченных областях.

Одна из причин такого бюджетного инкрементализма в международных организациях — правила голосования (консенсус, квалифицированное большинство или простое большинство) и сложившиеся альянсы, которые уменьшают количество способных победить коалиций, нацеленных на проведение изменений. Например, принятие бюджета ООН формально требует большинства в две трети голосов, хотя неформально стремится к консенсусу¹⁵. Группа 77 в рамках ООН, насчитывающая 134 члена, обладает большинством, превышающим 50% членов ООН, и никакие изменения в бюджете не могут быть приняты без согласия этой группы. При составлении многолетнего бюджета ЕС у каждого государства-члена есть право вето.

Инкрементализм в составлении бюджета международных организаций также возникает в результате ограниченных идеологических сдвигов среди правительств государств-членов, когда дело доходит до целей их международной политики. Таким образом, геополитические коалиции при голосовании (или наложении вето) весьма стабильны в отношении своих содержательных предпочтений¹⁶. В большинстве международных организаций существует устойчивое блокирующее меньшинство или большинство, не допускающее значительного сокращения бюджета, увеличения бюджета и крупных сдвигов между основными статьями бюджета. Исследования организации ООН по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) также показали, что, даже когда международная организация сталкивается с бюджетным кризисом, бюджетная реформа и стратегические сокращения и сдвиги бюджета

не гарантированы, пока усилия государств-членов и международных бюрократов по реформированию не синхронизированы¹⁷. Таким образом, секретариаты международных организаций также играют значительную роль в принятии бюджетных решений¹⁸. Это справедливо как для ЕС с его мощной основной администрацией — Европейской комиссией¹⁹, — так и для всей системы ООН, которая включает в себя различные типы административных структур²⁰.

Исследования также показывают, что бюджетные процедуры международных организаций могут отнимать все больше времени и приводить к усилению микроменеджмента. Такая процедурализация подрывает рутинизацию бюджетного процесса, что, в свою очередь, препятствует упорядоченному выполнению мандата²¹. В крайних случаях, когда субъекты, обладающие правом вето, блокируют компромиссы или консенсус, международные организации испытывают трудности с принятием своих бюджетов к началу нового бюджетного периода. В 1980-х годах ЕС пережил период, когда бюджеты принимались после окончания года, что потребовало введения многолетних бюджетных циклов для выхода из тупиковой ситуации. К подобной ситуации ЕС вплотную подошел после европейского финансового кризиса начала 2010-х годов, что подчеркнуло, что многолетнее бюджетирование — не гарантированное средство смягчения ежегодных бюджетных компромиссов²².

Чтобы избежать подобных проблем, государства-члены и международные бюрократы часто прибегают к сегментации бюджета: международные организации создают многолетние рамочные бюджетные процедуры, как, например, в ЕС, или параллельные бюджетные процедуры, как, например, бюджетный процесс по поддержанию мира в ООН. Сегментация позволяет разделить переговоры по бюджету на разные потоки, чтобы либо отделить долгосрочную политику высокого уровня от краткосрочных финансовых деталей, либо вести переговоры по бюджету по отдельным вопросам. Сегментирование бюджета позволяет получить больше времени для достижения компромисса по сложным пакетным соглашениям и для разделения переговоров по различным вопросам. Один из способов сегментации — перенос спорных статей бюджета во внебюджетную сферу. В тех случаях, когда многосторонний консенсус не может быть достигнут в рамках обычных бюджетных процедур, новые проекты могут финансироваться не из основных бюджетов, а за счет целевых добровольных взносов²³.

В некоторых международных организациях, например во Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ), это привело к сокращению основных бюджетов до менее чем 20% от общих расходов, а остальные средства выделяются в рамках добровольного финансирования. Подобные модели финансирования в конечном итоге требуют новых типов бюджетных процедур, таких как интегрированное бюджетирование, которое было введено в ВОЗ. ЮНЕСКО, в которой целевое финансирование также превышает 50%, также внедрила интегрированное бюджетирование на основе опыта ВОЗ²⁴. При интегрированном бюджетировании государства-члены сначала согласовывают общие потребности организации в ресурсах и приоритеты,

на которые предполагается направить имеющиеся ресурсы. На втором этапе государства-члены решают, сколько из этих общих потребностей они готовы удовлетворить за счет обязательных взносов. Затем необходимо привлечь оставшиеся ресурсы. В течение всего бюджетного периода, как правило, становится известно, какие области работы остаются недофинансированными²⁵.

Целевое добровольное финансирование международных организаций: многосторонняя помощь, минилатеральные фонды и административное бремя

Одной из наиболее важных тенденций в исследованиях финансирования международных организаций стало повышенное внимание к добровольному финансированию, в частности к целевому добровольному финансированию. Многие международные организации — и многосторонние банки развития, и агентства системы ООН, и ЕС — в той или иной степени зависят от этого вида финансирования. Конкретные механизмы финансирования называются по-разному — «трастовые фонды», «проекты», «специальные программы», создание «институтов», которые носят название международных организаций, но в основном финансируются несколькими донорами. Даже ЕС, обладающий значительным бюджетом, создал свой собственный набор трастовых фондов, которые сочетают финансирование из бюджета ЕС с дополнительными взносами доноров²⁶. Все эти механизмы в той или иной форме содержат политическую и/или географическую спецификацию того, на что могут быть использованы средства доноров. В системе ООН почти весь прирост финансирования — с чуть менее \$40 млрд в 2010 году до более \$65 млрд в 2021 году — произошел за счет увеличения целевого добровольного финансирования с почти нулевым номинальным увеличением (и, следовательно, реальным уменьшением) обязательных бюджетов за последнее десятилетие²⁷. Это означает, что увеличение начисленного финансирования стало исключением для широкого круга международных организаций.

Первоначально научные исследования были посвящены причинам этой тенденции. Среди причин увеличения целевых добровольных взносов можно назвать ограниченный консенсус по вопросу увеличения основных бюджетов и стремление основных государств-доноров сохранить (большой) контроль над распределением финансирования. Как следствие, многие международные организации и многосторонние фонды внедрили либо правила взвешенного голосования, в соответствии с которыми тот, кто предоставляет больше ресурсов, имеет больше голосов, либо правила разрешительного целевого распределения, которые гарантируют максимальный контроль доноров над добровольными взносами²⁸.

В последнее время все больше внимания уделяется последствиям этой тенденции для таких международных организаций, как Программа развития ООН (ПРООН)

и Детский фонд ООН (ЮНИСЕФ)²⁹. Наблюдаемые последствия — это минилатеральные донорские структуры, подрывающие многостороннее принятие решений в международных организациях³⁰, увеличение транзакционных издержек³¹, сокращение числа проектов³², а также превращение международных организаций в многосторонние каналы двусторонней помощи³³ или в глобальные агентства-исполнители для доноров³⁴, а не в долгосрочных поставщиков многосторонних глобальных общественных благ. Международные организации, зависящие от добровольного финансирования, имеют больше сотрудников, работающих по краткосрочным контрактам³⁵, и сталкиваются с растущей конкуренцией за проектное финансирование со стороны других международных организаций³⁶. Лишь некоторые международные организации, такие как Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН), способны сохранять мандатно-ориентированное финансирование, несмотря на зависимость от целевого финансирования. Однако во время кризисов, затрагивающих (в основном западных) доноров, целевое финансирование может сокращаться или быстро переходить от ориентации на долгосрочные потребности к поддержке ограниченных политических приоритетов посредством целевого финансирования в той же организации или в конкурирующих международных организациях³⁷.

Таким образом, растет научный консенсус в отношении того, что доноры целевого финансирования, включая ЕС, который выделяет целевые средства на всю поддержку, оказываемую им другим международным организациям³⁸, могут получить большее влияние и контроль над международными организациями благодаря таким механизмам финансирования, но в ответ это приводит к снижению эффективности и результативности международных организаций. В условиях менее предсказуемого финансирования, более высоких операционных издержек, перегруженности секретариатов и снижения значимости прозрачных многосторонних бюджетных процедур ценность двусторонней или минилатеральной поддержки международных организаций без многостороннего управления ставится под сомнение. Кроме того, международные организации, зависящие от такого типа финансирования, как правило, превращаются в бюрократические машины по сбору средств с дорогостоящими фандрайзинговыми отделами и специальными требованиями к сбору информации о донорах в рамках всей организации.

Сбор средств международной бюрократией: появление новых административных функций

Тенденция к зависимости от целевого добровольного финансирования привела к появлению фандрайзинга как основной административной функции международных организаций. Эта функция может варьироваться от взаимодействия генеральных секретарей международных организаций с руководителями национальных прави-

тельств с целью обеспечения непрерывного финансирования проектов до специализированных отделов по сбору средств, обращающихся в министерства иностранных дел для решения конкретных задач. Полевые офисы международных организаций, где они существуют, поддерживают регулярные контакты с местными посольствами для сбора средств для работы на местах или для организации визитов доноров с целью освещения успешных проектов и программ³⁹. В результате сформировался особый тип бюрократии международных организаций по сбору средств, обладающий обширной глобальной «информацией о донорах»⁴⁰.

Для успешного проведения таких мероприятий по привлечению средств и налаживанию связей с донорами международным организациям требуются значительные ресурсы, в том числе специальные сотрудники или подразделения, занимающиеся мобилизацией ресурсов. В ВОЗ такой отдел был создан в ответ на растущую зависимость организации от добровольного финансирования⁴¹. Для выполнения этой функции требуется дополнительный персонал и командировочные расходы на поездки для сбора средств. Это может потребовать создания офисов в центрах сбора средств, таких как Брюссель, где международные организации могут профессионально взаимодействовать с донорами и где принимаются фактические решения. При этом и без того скудные основные ресурсы перераспределяются от выполнения мандата к привлечению средств. Однако в международных организациях, в значительной степени зависящих от целевого добровольного финансирования, необходимость профессионализации фандрайзинга возникает в связи с конкуренцией за ограниченное международное финансирование между агентствами с дублирующими мандатами и функциями.

Для того чтобы фандрайзинг в международных организациях был эффективным, необходима дополнительная внутриорганизационная координация. Руководители международных организаций должны предотвращать внутриорганизационную конкуренцию за ресурсы, например, когда два департамента обращаются к одному и тому же донору за финансированием или когда группы по сбору средств в штаб-квартире имеют иные приоритеты, чем специалисты по сбору средств на местах. В сильно политизированных организациях такая координация сбора средств также включает усилия по предотвращению или адаптации сбора средств на политически чувствительные проекты. Мобилизация ресурсов в таких политизированных условиях требует от сотрудников секретариата международных организаций хорошего понимания политических особенностей всех доноров и государств-членов. Их усилия по привлечению средств должны быть направлены не только на максимизацию бюджета, но и на достижение таких результатов, которые минимизируют дипломатическое недовольство ключевых членов и доноров.

Состояние бюджетного и ресурсного обеспечения ОБСЕ

В вышеупомянутой научной литературе, посвященной ресурсам, составлению бюджетов и привлечению средств в международные организации, излагаются различные ожидания и сделаны выводы, которые находят отклик в ОБСЕ. Как и в других международных организациях, составление бюджета ОБСЕ в основном носит поэтапный характер и сталкивается с трудностями в составлении бюджета. Эти проблемы решаются путем создания сегментированных потоков ресурсов, таких как параллельные бюджеты (например, отдельный бюджет Специальной мониторинговой миссии), путем предотвращения значительного увеличения начисленных бюджетных взносов за счет бюджета прикомандированных должностей или путем дополнения основных ресурсов (целевыми) добровольными взносами. Однако, несмотря на то, что ОБСЕ в значительной степени опирается на добровольные взносы в натуральной форме и целевые ресурсы, по состоянию на середину 2023 года не было создано ни четкой интегрированной функции бюджетирования, ни централизованной функции мобилизации ресурсов.

Отсутствие консенсуса при составлении бюджета ОБСЕ: от отсутствия регламента до проблем с финансовым управлением

Порядок составления бюджета ОБСЕ нарушается уже давно⁴². С 2002 года Единый бюджет принимался всего семь раз до начала нового бюджетного года⁴³. Это свидетельствует о том, что любое государство-участник, недовольное тем или иным аспектом работы организации, может сделать всю ОБСЕ заложником, блокируя бюджетный консенсус. Единый бюджет на 2021 год был определен в размере 138 млн евро, но только в августе 2021 года, через восемь месяцев после начала бюджетного года. Бюджет на 2022 год принят не был, а по бюджету на 2023 год по состоянию на лето 2023 года консенсус не был достигнут.

Точные причины непринятия обычно не разглашаются, однако в беседах с участниками процесса в качестве ключевых причин отсутствия консенсуса назывались война России в Украине с 2014 года и конфликт между Арменией и Азербайджаном. Значительные разногласия существуют и по вопросу финансирования Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) ОБСЕ, в частности, между Россией и некоторыми западными странами, причем последние по-прежнему не желают соглашаться на какие-либо сокращения финансирования БДИПЧ, даже если это позволит прийти к новому бюджетному консенсусу, способному спасти остальные подразделения организации.

Ситуация с отсутствием налаженного механизма принятия бюджета ОБСЕ влечет существенные последствия для финансового управления организацией⁴⁴. В отсутствие принятого бюджета ОБСЕ работает на основе временных квартальных

или месячных ассигнований, основанных на последнем принятом бюджете, пока не будет принят новый. Так, в середине 2023 года ежемесячные ассигнования ОБСЕ были основаны на бюджете на 2021 год, согласованном двумя годами ранее, до перехода к принципиально новой ситуации в области безопасности в Европе. В отсутствие консенсуса по бюджету также мало возможностей для достижения консенсуса по перераспределению бюджетных средств путем внесения поправок в бюджеты, например, для перераспределения средств из областей с неполным расходом на статьи бюджета с более высокими потребностями в финансировании, как, например, удвоение расходов на содержание Хофбурга⁴⁵, где заседает Постоянный совет ОБСЕ. В результате организация из осторожности даже занижает часть начисленных доходов, чтобы не нести расходы заранее в условиях ограничений, связанных с ежемесячными ассигнованиями.

Такая ситуация в целом означает, что Секретариат ОБСЕ вынужден тратить драгоценное время на ориентированное на ресурсы кадровое и финансовое (микро)управление, вместо того чтобы сосредоточиться на ключевых вопросах европейской безопасности. Это также усиливает давление на организацию, вынуждающее ее привлекать дополнительные ресурсы от доноров для обеспечения своего дальнейшего функционирования или сворачивать основные операции.

Кадровые ресурсы ОБСЕ: гибрид основных и целевых добровольных взносов

Правило консенсуса привело не только к проблемам с принятием бюджета в ОБСЕ, но и к микроменеджменту в отношении основного и прикомандированного персонала. Микроменеджмент отражается в том, что штатное расписание организации представляет собой неотъемлемую часть Единого бюджета. В результате каждая должность, вплоть до охранника, определяется в рамках межправительственного бюджетного процесса, в котором участвуют 57 государств, каждое из которых имеет право вето, без возможности существенного управления персоналом со стороны руководства Секретариата после принятия решения по бюджету. Это имеет некоторое сходство с межправительственным микроменеджментом, действующим в рамках регулярного бюджетного процесса ООН, в котором переговоры также распространяются на штатные должности сотрудников низшего звена⁴⁶. Однако в ОБСЕ штатное расписание настолько детально и конкретно, что кадровые ресурсы фактически распределяются целевым образом — в большей степени, чем можно было бы ожидать от некоторых внебюджетных проектов.

Примечательно, что в эту таблицу должностей также включены должности прикомандированного персонала, то есть должности, которые государства-участники должны заполнить своими гражданами. Прикомандированный персонал — это форма добровольного взноса в натуральной форме, так как, если государства не предо-

ставят его, должности останутся незаполненными. В 2021 году 31% сотрудников ОБСЕ составляли прикомандированные международные сотрудники⁴⁷. Поскольку каждая прикомандированная должность четко привязана к подразделению штаб-квартиры или полевой миссии в Едином бюджете, государства-участники, направляя прикомандированный персонал в ОБСЕ, фактически предоставляют целевые ресурсы в натуральной форме.

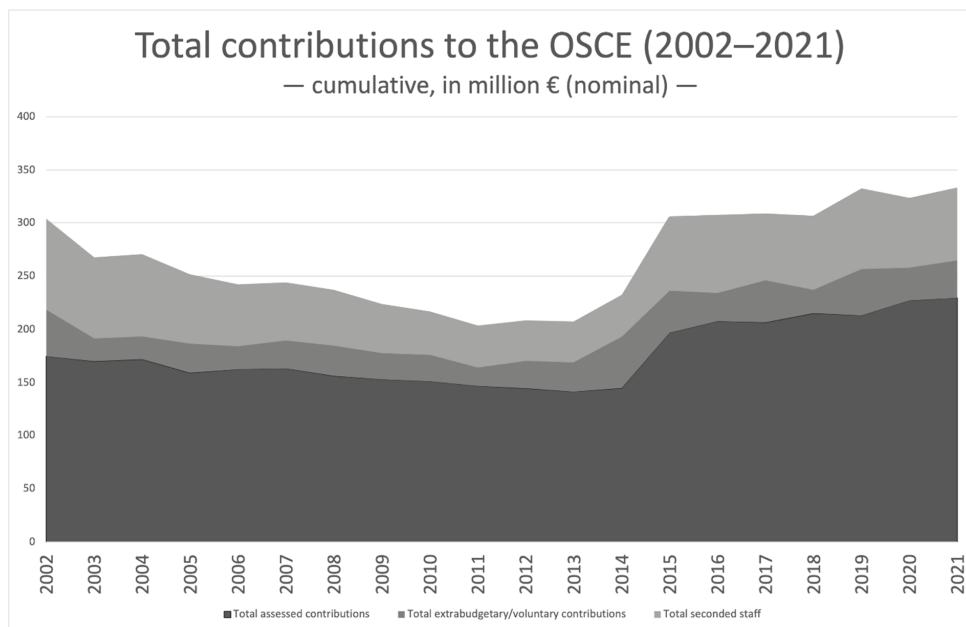
Включив эти должности в штатное расписание, мы видим отдельную форму интегрированного бюджетирования в ОБСЕ: межправительственные члены определяют потребность в этих должностях на основе консенсуса, но не соглашаются обеспечивать их зарплату за счет обязательных взносов⁴⁸. Такое де-факто интегрированное бюджетирование, при котором прикомандированные международные сотрудники не получают зарплату от ОБСЕ, позволяет организации достичь консенсуса, при котором одни государства-участники не хотят предоставлять больше обязательных взносов для финансирования основного персонала, а другие хотят, чтобы организация делала больше, и готовы добровольно предоставить соответствующие кадровые ресурсы. Например, в сводном бюджете на 2021 год 16,9% должностей БДИПЧ были обозначены как прикомандированные.

При включении прикомандированных сотрудников в штатное расписание даже государства, не желающие предоставлять ресурсы, должны выразить свое согласие с тем, что персонал на такие должности будет набираться Секретариатом ОБСЕ, аналогично тому, как интегрированное бюджетирование и мобилизация ресурсов работают с внебюджетными ресурсами в других международных организациях. Однако, в отличие от международных организаций с полноценным интегрированным бюджетированием, здесь не существует публичной отчетности о том, какие из заложенных в бюджет прикомандированных должностей были фактически заполнены в том или ином году тем или иным донором⁴⁹. По-видимому, не существует скоординированного подхода к привлечению средств, включающего прикомандированные должности в качестве одного из ключевых ресурсов организации.

Это примечательно, учитывая масштабы прикомандирования в ОБСЕ. Восстановительная стоимость прикомандированных сотрудников (то есть расходы на заработную плату, которые потребовались бы, если бы они были наняты в качестве международных сотрудников по контракту) неофициально и официально отражалась в проверенных финансовых отчетах ОБСЕ как доход в натуральной форме на протяжении последних двух десятилетий. По моим расчетам, в 2010-х и начале 2020-х годов их доля в общих доходах оставалась около 20% (см. рис. 1), достигнув почти €70 млн в 2021 году, когда СММ еще действовала и общие доходы были относительно высокими⁵⁰.

ГРАФИК

Рисунок 1. Совокупные доходы ОБСЕ (источник: аудированная финансовая отчетность за 2002–2021 годы, расчеты автора). Стоимость прикомандированных сотрудников рассчитывается ОБСЕ с точки зрения восстановительной стоимости, то есть того, сколько будет стоить замена прикомандированных сотрудников зарплатой тех, кто занимает сопоставимые международные должности.



Составление бюджета СММ: увеличение начисленных взносов и отдельная бюджетная процедура

Исследования показывают, что проведение СММ в Украине под эгидой ОБСЕ не было безальтернативным, но в итоге оказалось для России более выгодным вариантом, чем миссия ЕС, которая не позволила бы России сыграть свою роль⁵¹. Быстрое и содержательное формирование миссии было признано свидетельством способности ОБСЕ быстро адаптироваться даже в жестких бюджетных условиях⁵². Значение СММ для понимания финансовой ситуации в ОБСЕ также обсуждалось публично⁵³. Тем не менее стоит рассмотреть некоторые аспекты в сравнительной перспективе.

Во-первых, когда возник консенсус по поводу создания миссии, ОБСЕ смогла быстро мобилизовать значительные внебюджетные ресурсы и перевести персонал для создания миссии в течение первого года. Это подчеркивает, насколько тесно

связаны в ОБСЕ политический консенсус и добровольное финансирование. Во-вторых, по аналогии с бюджетированием миротворческих операций в ООН, для СММ была разработана отдельная бюджетная процедура, в которой бюджетный период (апрель-март) отличался от Единого бюджета (январь-декабрь). Этот сегментированный бюджетный процесс позволил отделить выделение ресурсов для СММ, опиравшейся на консенсусный мандат, от (постоянного) процесса поиска консенсуса для Единого бюджета.

Государства-участники даже согласились финансировать СММ за счет значительного увеличения обязательных взносов в ОБСЕ. Это увеличение происходило вне рамок Единого бюджета, но все же за счет обязательных ресурсов (см. увеличение обязательного финансирования после 2014 года на рис. 1). В 2021 году общая сумма обязательных взносов, полученных для СММ, достигла €91,366 млн⁵⁴, в то время как (начисленный) Единый бюджет на этот год был согласован в размере €138,204 млн.

В результате после более чем десятилетнего финансового спада объем финансирования ОБСЕ в 2014–2015 годах значительно увеличился. Первоначальное увеличение добровольного финансирования при создании миссии в 2014 году было в значительной степени замещено начисленным финансированием и новыми прикомандированиями, начиная с 2015 года (см. рис. 1). Это показало, что новый консенсус может стимулировать как увеличение бюджета за счет начисленных взносов, так и соответствующие прикомандирования. Однако в 2022 году после полномасштабного вторжения России в Украину консенсус по СММ был нарушен, как и все предыдущие консенсусы по другим бюджетным вопросам в ОБСЕ. В результате Секретариат столкнулся с серьезными финансовыми проблемами, поскольку бюджет на закрытие СММ не мог быть принят. На момент написания статьи неясно, в какой степени это повлияло на выплаты поставщикам и увольняющимся сотрудникам миссии, а также сколько имущества было потеряно⁵⁵.

СММ показала, что новый консенсус в ОБСЕ может привести к существенному увеличению обязательного финансирования и расширению кадровых ресурсов за счет прикомандирования и предоставления добровольных ресурсов (финансовых или в натуральной форме), которые поддерживают мандат, основанный на консенсусе. Сегментация может позволить управлять таким увеличением. Однако любые ресурсы в ОБСЕ хороши лишь настолько, насколько хорош консенсус, лежащий в основе ее мандатов: когда консенсус не может быть достигнут, ресурсы могут быстро иссякнуть.

Ресурсное обеспечение ОБСЕ при отсутствии консенсуса: внебюджетные проекты и децентрализованное привлечение средств

До 2021 года общий объем целевого финансирования проектов в ОБСЕ оставался относительно низким по сравнению со многими другими международными организациями и составлял около 10% от общих доходов. Исключением стало краткосрочное увеличение до 20% в 2014 году, когда была создана СММ и еще не были доступны обязательные ресурсы. Хотя подробной отчетности, показывающей, какие доноры финансируют те или иные проекты, в открытом доступе нет, годовые отчеты свидетельствуют, что средний размер проектов был относительно невысоким на протяжении почти всех последних 20 лет. Это говорит о сравнительно высоких административных расходах на сбор и координацию средств и относительно невысокой финансовой отдаче для организации.

На первый взгляд внедрение Программы поддержки Украины (ППУ)⁵⁶ в 2022 году может показаться отступлением от этой тенденции. Когда процесс формирования Единого бюджета полностью сорвался, СММ была распущена, а консенсус по мандату Координатора проектов в Украине распался, некоторые государства-участники создали мини-коалицию для продолжения ранее основной деятельности за счет внебюджетного финансирования. Хотя Российская Федерация не согласилась с созданием ППУ, это решение показало, что целевое добровольное финансирование и сотрудничество между донорами и Секретариатом ОБСЕ в настоящее время является единственным способом поддержания жизнедеятельности некоторых подразделений организации⁵⁷.

Тем не менее за кажущейся новизной договоренности (не получивший консенсуса мандат был де-факто продолжен многосторонней коалицией доноров) скрывается тот факт, что предыдущий Координатор проектов в Украине уже на 45% зависел от внебюджетных ресурсов⁵⁸. Иными словами, несмотря на формальный консенсус по вопросу сохранения Координатора проектов до февраля 2022 года, консенсус по вопросу предоставления ему достаточных средств из Единого бюджета отсутствует. Что еще более важно, ППУ представляет собой попытку западных государств обойти правило жесткого консенсуса ОБСЕ с помощью практики, при которой деятельность ОБСЕ, поддерживаемая за счет внебюджетного финансирования, отделена от консенсусных мандатов. Вопрос заключается в том, приведет ли увеличение внемандатного финансирования деятельности ОБСЕ за счет целевых средств к дальнейшему подрыву консенсуса или послужит толчком к переговорам о новом консенсусе.

С точки зрения сравнительной перспективы интересно, что ППУ организована как «программа-хранилище» — модель ОБСЕ, похожая на многосторонний донорский трастовый фонд, из которого могут финансироваться различные индивидуальные проекты. Такая модель повышает координацию действий доноров и Секретариата, снижая при этом транзакционные издержки. Она уже использовалась, напри-

мер, в программе ОБСЕ по легкому и стрелковому оружию⁵⁹. Приведенные примеры показывают, что в ОБСЕ возможен скоординированный и централизованный сбор средств на уровне выше проектного. Это полезно, поскольку в других случаях в ОБСЕ отсутствует четкая централизованная функция мобилизации ресурсов.

Группа программно-оценочной поддержки играет центральную роль в мониторинге и оценке предложений по внебюджетным проектам в координации с многочисленными подразделениями Секретариата ОБСЕ⁶⁰. Отдел бюджетно-финансовой службы Секретариата также располагает специалистами по управлению внебюджетными взносами. Однако эта координация не поддерживается ни централизованным офисом по сбору средств — в офисе Генерального секретаря есть всего одна прикомандированная должность, — ни полномасштабным интегрированным бюджетированием. В результате большинство мероприятий по сбору средств на уровне проектов, как представляется, осуществляется путем прямых контактов между подразделениями штаб-квартиры ОБСЕ или сотрудниками полевых операций и делегациями государств-участников в Вене или на местах, без центральной координации.

Такая ситуация чревата борьбой за ограниченные средства, конкуренцией между подразделениями, отчуждением доноров и ключевых государств-участников, а также большой административной нагрузкой при очень низком, в конечном счете, объеме средств. Для организации, которая может столкнуться с блокировкой своего Единого бюджета и различных мандатов на длительный период, улучшение мобилизации ресурсов будет иметь решающее значение.

Три рекомендации относительно будущего ресурсного обеспечения ОБСЕ

Рассмотреть возможность перехода к полномасштабному процессу составления интегрированного бюджета с учетом специфики ОБСЕ. Как уже говорилось выше, ОБСЕ практикует одну из форм интегрированного бюджетирования, включая в Единый бюджет должности прикомандированных сотрудников, фактически опираясь на масштабные взносы государств-участников в натуральной форме. Благодаря переходу к комплексному бюджетному процессу, специфичному для ОБСЕ, все ресурсы, предоставляемые организации, могут стать частью всеобъемлющего консенсуса по ресурсам, в котором обязательные взносы, поддержка персонала в натуральной форме и внебюджетные финансовые взносы предоставляются государствами и привлекаются Секретариатом в соответствии с общими потребностями в ресурсах, основанными на консенсусе. Это позволит отделить обсуждение потребностей в ресурсах для выполнения согласованных мандатов от вопроса о том, как эти ресурсы предоставляются.

Страна, которая в ином случае заблокировала бы консенсус по Единому бюджету в отношении размера своих начисленных взносов, может согласиться на увеличение

интегрированного Единого бюджета при условии, что это увеличение будет происходить за счет прикомандированных сотрудников или добровольной поддержки. Аналогичным образом, страна, которая в ином случае предпочла бы ограничить деятельность БДИПЧ, может согласиться на общий интегрированный бюджет при условии, что ресурсы БДИПЧ будут увеличены только за счет натуральных или добровольных ресурсов — добровольного финансирования, которое готовы предоставить государства-участники, решительно поддерживающие БДИПЧ. Главное, чтобы такое добровольное финансирование было подкреплено консенсусом в отношении общих потребностей БДИПЧ в ресурсах.

Таким образом, комплексное бюджетирование будет направлено на достижение консенсуса в отношении потребностей, а затем на то, чтобы к концу бюджетного года добиться максимального объема начисленных взносов для финансирования этих потребностей. Это позволило бы Секретариату упорядоченно распоряжаться имеющимися ресурсами и изыскивать недостающие средства, в том числе путем найма прикомандированного персонала и поиска добровольных ресурсов для поддержки мандатов и потребностей в рамках согласованного бюджета. Разумеется, это потребует минимальной заинтересованности в функционировании ОБСЕ и хотя бы молчаливого согласия с тем, что некоторые мандаты смогут сохраниться только благодаря добровольной поддержке со стороны ограниченного числа доноров (как это происходит во многих подразделениях системы ООН на протяжении десятилетий). Возможно, политический климат 2023–2024 годов не позволит пойти на такой шаг, но в будущем он мог бы существенно улучшить процесс формирования консенсуса и мобилизации ресурсов в ОБСЕ.

Создать более централизованную функцию мобилизации ресурсов. ОБСЕ остается организацией, основанной на консенсусе, в которой сбор средств не может быть полностью отделен от установленных консенсусом мандатов. При наличии комплексного бюджетирования государства-участники могли бы предложить Секретариату четкие политические рекомендации по стратегическому привлечению средств. Однако даже в отсутствие такого интегрированного бюджетирования более централизованная функция мобилизации ресурсов в Секретариате ОБСЕ могла бы сочетать в себе информированность о донорах и политическую чувствительность к мандатам, основанным на консенсусе. Центральные подразделения Секретариата могли бы координировать и приоритизировать сбор средств для финансовых взносов и прикомандирования сотрудников, чтобы обеспечить полное финансирование согласованных мандатов, прежде чем пытаться финансировать мероприятия и (репозитарные) программы, такие как ППУ, которые пользуются широкой поддержкой государств-участников и доноров, но в настоящее время не подкреплены консенсусом.

В организационном отношении возможен более централизованный процесс мобилизации ресурсов даже при отсутствии консенсуса относительно нового отдела.

Группа централизованной мобилизации ресурсов будет сочетать некоторые аспекты координации программ в Группе программно-оценочной поддержки с финансовой работой Группы казначейства и внебюджетных взносов, а также работой по набору кадров Департамента людских ресурсов, и все это под руководством Координатора деятельности по стратегическому планированию и мобилизации ресурсов (все эти подразделения и должности предусмотрены в штатном расписании Единого бюджета на 2021 год).

Если созданное подразделение по мобилизации ресурсов (или централизованная административная сеть) будет пользоваться доверием (и иметь мандат) Генерального секретаря и его заместителя, руководителей учреждений и глав миссий, то оно также станет надежным центральным контактным центром для доноров. Это позволит предотвратить нескоординированный и потенциально разрушающий отношения сбор микрофинансовых средств отдельными подразделениями и миссиями на местах. Кроме того, это позволит обеспечить сбор средств в политически сложных ситуациях с учетом потребностей всей организации. Существующая модель репозитарной программы уже показывает, что координация на уровне проектов возможна; ее можно использовать в более масштабном варианте для более централизованного привлечения средств. Это включает в себя рассмотрение набора прикомандированных сотрудников как части централизованного сбора средств, чтобы государства-участники рассматривали эти должности более стратегически, как потребности ОБСЕ в ресурсах. Это позволило бы снизить операционные издержки как для доноров, так и для Секретариата, повысить эффективность стратегического планирования, обеспечить заполнение должностей прикомандированных сотрудников квалифицированным персоналом и в сочетании с интегрированным бюджетированием обеспечить своевременное принятие бюджета с последующей быстрой и основанной на консенсусе мобилизацией недостающих ресурсов.

Извлечь уроки из положительного и отрицательного финансового опыта СММ в Украине. Даже в условиях политического раскола, когда идет война между двумя государствами-участниками, ОБСЕ не только смогла достичь консенсуса по вопросу создания миссии в 2014 году, но и имела политическое пространство для существенного увеличения общего объема начисленных ОБСЕ ресурсов. Это означает, что, если ОБСЕ сохранится как международная организация, включающая Российскую Федерацию и Украину, потенциальная будущая миротворческая или мониторинговая миссия ОБСЕ может быть финансово жизнеспособной, даже если по другим мандатам или институтам ОБСЕ не будет достигнут прочный консенсус. Для СММ проведение переговоров по бюджету в рамках сегментированного процесса составления бюджета, как представляется, дало положительный результат, несмотря на то что процесс составления Единого бюджета застопорился, что позволяет предположить, что обращение к этой практике в будущем может быть разумным.

Однако быстрое прекращение работы СММ также показало, насколько рискованной с финансовой точки зрения будет будущая миссия, если возможность срыва консенсуса не будет заложена в финансовую схему с самого начала. Хотя СММ могла бы опираться на значительную долю начисленных взносов, существует одна проблема, связанная с этим типом финансирования: в национальных бюджетах начисленные взносы часто поступают не из добровольных взносов, а из бюджетных статей или государственных учреждений. Когда для государств сокращаются обязательные взносы, высвободившиеся деньги не могут быть напрямую использованы в качестве потенциального добровольного взноса в национальном бюджете на ту же международную организацию. Для будущей миссии ОБСЕ с краткосрочным мандатом существенное увеличение обязательных взносов должно быть дополнено официальными схемами финансирования на случай непредвиденных обстоятельств, которые с самого начала позволят упорядоченно свернуть миссию в случае нарушения консенсуса.

В целом СММ показала, что при наличии консенсуса по мандату ОБСЕ увеличение связанных с мандатом добровольных взносов, предоставление прикомандированного персонала и увеличение финансирования за счет обязательных взносов не представляет проблемы. Однако, когда консенсус нарушается, все три потока ресурсов также могут выйти из строя. Это имеет отношение к двум другим рекомендациям, так как функции интегрированного бюджетирования и централизованной мобилизации ресурсов призваны обеспечить сохранение или восстановление всеобъемлющего консенсуса по всем мандатам ОБСЕ за счет совершенствования межправительственных и административных процессов с целью обеспечения достаточных и правильно распределенных ресурсов для достижения мира, безопасности и сотрудничества в Европе.

Благодарности

Это исследование стало возможным благодаря стипендии Сети ОБСЕ, полученной мною в 2023 году. Я благодарю Николь Баттерс за помощь в проведении исследований, Корнелиуса Фризендорфа за то, что он поделился своими обширными научными познаниями о вселенной ОБСЕ, и Аргиро Картсонаки за редакторскую поддержку. Я благодарен всем моим собеседникам в Вене за их открытость и вдохновлен вкладом моих коллег на семинаре «Ресурсное обеспечение международных организаций» в рамках совместной сессии Европейского консорциума политических исследований 2023 года. Наконец, я благодарен анонимным рецензентам за критические замечания и предложения по улучшению предыдущей версии текста.

Примечания

- 1 Mette Eilstrup-Sangiovanni, "The OSCE in Crisis: Five Lessons from the League of Nations," in *OSCE Insights*, eds. Cornelius Friesendorf and Argyro Kartsonaki (Baden-Baden: Nomos, 2023) // <https://doi.org/10.5771/9783748933625-03>.
- 2 По состоянию на август 2023 года.
- 3 Walter Kemp, "Ending Up Somewhere Else: The Need for Strategy in the OSCE," in *OSCE Insights*, eds. Cornelius Friesendorf and Argyro Kartsonaki (Baden-Baden: Nomos, 2023) // <https://doi.org/10.5771/9783748933625-02>.
- 4 Luca Anceschi, "An Intractable Partner: Whither the OSCE's Relations with Turkmenistan?," in *OSCE Insights*, eds. Cornelius Friesendorf and Argyro Kartsonaki (Baden-Baden: Nomos, 2023) // <https://doi.org/10.5771/9783748933625-04>.
- 5 Lamberto Zannier, "A Stronger OSCE for an Uncertain Future," in *OSCE Yearbook 2017*, ed. IFSH (Baden-Baden: Nomos, 2018), 48 // https://ifsh.de/file/publication/OSCE_Yearbook_en/2017/Zannier-en.pdf.
- 6 "In 2015, 43% of seconded vacancies had to be re-advertised or extended because of the lack of suitable candidates" (Marta Fernandez de Mazarambroz, OSCE presentation, "OSCE Recruitment," Vienna, March 14, 2016) // <https://urm.lt/uploads/default/documents/Lietuva%20regione%20ir%20pasaulyje/Isidarbibimas/Recruitment.pdf>.
- 7 Werner Deutsch, "Financing of the OSCE," in *OSCE Yearbook 1998*, ed. IFSH (Baden-Baden: Nomos, 1999), 393–407 // <https://ifsh.de/file-CORE/documents/yearbook/english/98/Deutsch.pdf>.
- 8 Klaus H. Goetz and Ronny Patz, "Resourcing International Organizations: Resource Diversification, Organizational Differentiation, and Administrative Governance," *Global Policy* 8, no. S5 (2017): 5–14.
- 9 Ronny Patz and Klaus H. Goetz, *Managing Money and Discord in the UN: Budgeting and Bureaucracy*. (Oxford: Oxford University Press, 2019).
- 10 Thomas Greminger, "Making the OSCE More Effective: Practical Recommendations from a Former Secretary General," in *OSCE Insights*, ed. IFSH (Baden-Baden: Nomos, 2022), 13–26 // <https://doi.org/10.5771/9783748911456-01>.
- 11 Mette Eilstrup-Sangiovanni, "The OSCE in Crisis: Five Lessons from the League of Nations," in *OSCE Insights*, eds. Cornelius Friesendorf and Argyro Kartsonaki (Baden-Baden: Nomos, 2023) // <https://doi.org/10.5771/9783748933625-03>.
- 12 Hylke Dijkstra, Petar Petrov, and Ewa Mahr, "Learning to Deploy Civilian Capabilities: How the United Nations, Organization for Security and Co-operation in Europe and European Union Have Changed Their Crisis Management Institutions," *Cooperation and Conflict* 54, no. 4 (2019): 532–34.
- 13 Выводы, сделанные в настоящей статье, представляют собой мое собственное обобщение и не отражают позицию официальных лиц ОБСЕ и государств-участников, а также других экспертов, с которыми проводились консультации.
- 14 Francis W. Hoole, Brian L. Job, and Harvey J. Tucker, "Incremental Budgeting and International Organizations," *American Journal of Political Science* 20, no. 2 (1976): 273–301.
- 15 Об истории этих правил и связанной с ними практике ООН см.: Erin R. Graham, *Transforming International Institutions: How Money Quietly Sidelined Multilateralism at The United Nations* (Oxford: Oxford University Press, 2023).
- 16 Manuele Citi, "European Union Budget Politics: Explaining Stability and Change in Spending Allocations," *European Union Politics* 16, no. 2 (2015): 260–80.

- 17 Steffen Eckhard, Ronny Patz, and Sylvia Schmidt, "Reform Efforts, Synchronization Failure, and International Bureaucracy: The Case of the UNESCO Budget Crisis," *Journal of European Public Policy* 26, no. 11 (2019): 1639–56.
- 18 См. подробное обсуждение: Ronny Patz and Klaus H. Goetz, *Managing Money and Discord in the UN: Budgeting and Bureaucracy*. (Oxford: Oxford University Press, 2019).
- 19 Klaus H. Goetz and Ronny Patz, "Pressured Budgets and the European Commission: Towards a More Centralized EU Budget Administration?," *Journal of European Public Policy* 23, no. 7 (2016): 1038–56.
- 20 Ronny Patz and Klaus H. Goetz, *Managing Money and Discord in the UN: Budgeting and Bureaucracy*. (Oxford: Oxford University Press, 2019).
- 21 В отношении ОБСЕ см. аргументацию в: Thomas Greminger, "Making the OSCE More Effective: Practical Recommendations from a Former Secretary General," in *OSCE Insights*, ed. IFSH (Baden-Baden: Nomos, 2022), 13–26 // <https://doi.org/10.5771/9783748911456-01>.
- 22 Klaus H. Goetz and Ronny Patz, "Pressured Budgets and the European Commission: Towards a More Centralized EU Budget Administration?," *Journal of European Public Policy* 23, no. 7 (2016): 1038–56.
- 23 Это очень краткое изложение аргументации, развитой и подтвержденной в: Ronny Patz and Klaus H. Goetz, *Managing Money and Discord in the UN: Budgeting and Bureaucracy*. (Oxford: Oxford University Press, 2019). См. также обсуждение введения различных типов правил добровольного финансирования в международных организациях: Erin R. Graham, "Money and Multilateralism: How Funding Rules Constitute IO Governance," *International Theory* 7, no. 1 (2015): 162–94.
- 24 См. главу о ЮНЕСКО в: Ronny Patz and Klaus H. Goetz, *Managing Money and Discord in the UN: Budgeting and Bureaucracy*. (Oxford: Oxford University Press, 2019).
- 25 См., к примеру, портал открытого бюджета ВОЗ: <http://open.who.int/2022-23/budget-and-financing/gpw-overview>.
- 26 Volker Hauck, Anna Knoll, and Alisa Herrero Cangas, *EU Trust Funds: Shaping More Comprehensive External Action?*, ECDPM Briefing Note 81 (Maastricht, Netherlands: ECDPM, 2015) // <https://euagenda.eu/upload/publications/untitled-53778-ea.pdf>.
- 27 См. данные Координационного совета руководителей системы ООН: <https://unsceb.org/fs-r-evenue-type>.
- 28 Erin R. Graham and Alexandria Serdaru, "Power, Control, and the Logic of Substitution in Institutional Design: The Case of International Climate Finance," *International Organization* 74, no. 4 (2020): 671–706.
- 29 Lisa Katharina Schmid, Alexander Reitzenstein, and Nina Hall, "Blessing or Curse? The Effects of Earmarked Funding in UNICEF and UNDP," *Global Governance* 27, no. 3 (2021): 433–59.
- 30 Erin R. Graham, "Follow the Money: How Trends in Financing Are Changing Governance at International Organizations," *Global Policy* 8, no. S5 (2017): 15–25.
- 31 Silke Weinlich et al., *Earmarking in the Multilateral Development System: Many Shades of Grey* (Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, 2020), 47 // <https://doi.org/10.23661/s101.2020>.
- 32 Mirko Heinzl, Ben Cormier, and Bernhard Reinsberg, "Earmarked Funding and the Control–Performance Trade-Off in International Development Organizations," *International Organization* 77, no. 2 (2023): 475–95.
- 33 Vera Z. Eichenauer and Bernhard Reinsberg, "What Determines Earmarked Funding to International Development Organizations? Evidence from the New Multi-Bi Aid Data," *Review of International Organizations* 12, no. 2 (2017): 171–97.

- 34 Ronny Patz and Svanhildur Thorvaldsdottir, "Drivers of Expenditure Allocation in the IOM: Refugees, Donors, and International Bureaucracy," in *The International Organization for Migration: The New 'UN Migration Agency' in Critical Perspective*, eds. Martin Geiger and Antoine Pécoud (Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan, 2020), 75–98.
- 35 Jörn Ege and Michael W. Bauer, "How Financial Resources Affect the Autonomy of International Public Administrations," *Global Policy* 8, no. S5 (2017): 75–84.
- 36 Lisa Katharina Schmid, Alexander Reitzenstein, and Nina Hall, "Blessing or Curse? The Effects of Earmarked Funding in UNICEF and UNDP," *Global Governance* 27, no. 3 (2021): 433–59.
- 37 Svanhildur Thorvaldsdottir, Ronny Patz, and Klaus H. Goetz, "Mandate or Donors? Explaining the UNHCR's Country-Level Expenditures from 1967 to 2016," *Political Studies* 70, no. 2 (2022): 443–64.
- 38 Katharina Michaelowa, Bernhard Reinsberg, and Christina J. Schneider, "The Politics of Double Delegation in the European Union," *International Studies Quarterly* 62, no. 4 (2018): 821–33.
- 39 Ronny Patz, Svanhildur Thorvaldsdottir, and Klaus H. Goetz, "Accountability and Affective Styles in Administrative Reporting: The Case of UNRWA, 1951–2020," *Journal of Public Administration Research and Theory* 32, no. 1 (2022): 111–29.
- 40 Klaus H. Goetz, Ronny Patz, and Svanhildur Thorvaldsdottir, "Money and Time: Budgeting and Resourcing in International Public Administrations," in *International Public Administrations in Global Public Policy*, eds. Christoph Knill and Yves Steinebach (New York: Routledge, 2023), 167–82.
- 41 Ronny Patz and Klaus H. Goetz, *Managing Money and Discord in the UN: Budgeting and Bureaucracy*. (Oxford: Oxford University Press, 2019), 180–196.
- 42 Как отметил Томас Гремингер. См.: Thomas Greminger, "Making the OSCE More Effective: Practical Recommendations from a Former Secretary General," in *OSCE Insights*, ed. IFSH (Baden-Baden: Nomos, 2022), 13–26 // <https://doi.org/10.5771/9783748911456-01>.
- 43 На основании моих собственных исследований с использованием данных из документов Единого бюджета.
- 44 Thomas Greminger, "Making the OSCE More Effective: Practical Recommendations from a Former Secretary General," in *OSCE Insights*, ed. IFSH (Baden-Baden: Nomos, 2022), 13–26 // <https://doi.org/10.5771/9783748911456-01>.
- 45 См. заявление представителя США в ОБСЕ 20 октября 2022 года: Michael Carpenter, *Response to the Presentation by the OSCE Secretary General of the 2023 Unified Budget Proposal PC.DEL/1544/22*, October 20, 2022 // <https://www.osce.org/files/f/documents/2/a/530929.pdf>.
- 46 См. главу о бюджетном процессе ООН здесь: Ronny Patz and Klaus H. Goetz, *Managing Money and Discord in the UN: Budgeting and Bureaucracy*. (Oxford: Oxford University Press, 2019).
- 47 ОБСЕ, Ежегодный доклад за 2021 год. Вена, 2022, 99 // <https://www.osce.org/files/f/documents/6/0/536241.pdf>.
- 48 В то время как заработная плата выплачивается государствами-участниками (в разной степени), прикомандированные сотрудники миссий на местах получают суточные. См. ОБСЕ, "Члены международных прикомандированных миссий". См.: OSCE, "International Seconded Mission Members," // <https://jobs.osce.org/international-seconded-mission-members>.
- 49 Единственный случай, когда информация о прикомандированных сотрудниках с разбивкой по странам-донорам для каждой миссии, Секретариата или института была публично представлена, был в ежегодном докладе ОБСЕ за 2019 год. См.: ОБСЕ, Ежегодный доклад за 2019 год. Вена, 2020, 102 // https://www.osce.org/files/f/documents/5/b/462235_0.pdf.
- 50 OSCE, *Financial Report and Financial Statements and the Report of the External Auditor 2021* (Vienna: 2022), 65 (see also p. 17) // https://www.osce.org/files/f/documents/3/b/523538_2.pdf.

- 51 Maria Giulia Amadio Viceré, “Externalizing EU Crisis Management: EU Orchestration of the OSCE During the Ukrainian Conflict,” *Contemporary Security Policy* 42, no. 4 (2021): 498–529.
- 52 Hylke Dijkstra, Petar Petrov, and Ewa Mahr, “Learning to Deploy Civilian Capabilities: How the United Nations, Organization for Security and Co-operation in Europe and European Union Have Changed Their Crisis Management Institutions,” *Cooperation and Conflict* 54, no. 4 (2019): 532–34.
- 53 Bradley Reynolds, “The OSCE Special Monitoring Mission: Budgeting Around Potential Impasse,” *Security and Human Rights Monitor*, July 13, 2020 // <https://www.shrmonitor.org/the-osce-special-monitoring-mission-budgeting-around-potential-impasse/>.
- 54 OSCE, *Financial Report and Financial Statements and the Report of the External Auditor 2021* (Vienna: 2022), 105 // https://www.osce.org/files/f/documents/3/b/523538_2.pdf.
- 55 Bradley Reynolds, “The OSCE Special Monitoring Mission: Budgeting Around Potential Impasse,” *Security and Human Rights Monitor*, July 13, 2020 // <https://www.shrmonitor.org/the-osce-special-monitoring-mission-budgeting-around-potential-impasse/>.
- 56 OSCE, “Extra-Budgetary Support Programme for Ukraine,” // <https://www.osce.org/support-programme-for-ukraine>.
- 57 Stephanie Liechtenstein, “How Creative Diplomacy Has Averted a Collapse of the OSCE—Until Now,” *Security and Human Rights Monitor*, July 4, 2023 // <https://www.shrmonitor.org/how-creative-diplomacy-has-averted-a-collapse-of-the-osce-until-now/>.
- 58 OSCE, *Financial Report and Financial Statements and the Report of the External Auditor 2021* (Vienna: 2022), 34 // https://www.osce.org/files/f/documents/3/b/523538_2.pdf.
- 59 OSCE, “SALW Repository Programme,” // <https://salw.osce.org/Home/Resources/3-salw-repository-programme>.
- 60 Подробности описанного процесса см. здесь: OSCE, *Project Management in the OSCE: A Manual for Programme and Project Managers* (Vienna: 2010) // <https://www.osce.org/cpc/70693>.

