

**Генеральная Ассамблея**

Distr.: General
25 June 2003
Russian
Original: English

Пятьдесят восьмая сессия
Пункт 131 первоначального перечня*
Объединенная инспекционная группа

**Доклад Объединенной инспекционной группы об
управленческой проверке практики использования
внешнего подряда в Организации Объединенных
Наций и в фондах и программах Организации
Объединенных Наций**

Записка Генерального секретаря

Добавление

Генеральный секретарь имеет честь препроводить для рассмотрения членов Генеральной Ассамблеи свои замечания по докладу Объединенной инспекционной группы, озаглавленному «Управленческая проверка практики использования внешнего подряда в Организации Объединенных Наций и в фондах и программах Организации Объединенных Наций» (JIU/REP/2002/7) (см. A/58/92).

Резюме

Замечания Генерального секретаря по докладу Объединенной инспекционной группы (ОИГ) об управленческой проверке практики использования внешнего подряда в Организации Объединенных Наций и фондах и программах Организации Объединенных Наций представляются Генеральной Ассамблее в соответствии с разделом 4(d) статьи 11 статута ОИГ. Мандат на подготовку самого доклада ОИГ содержится в резолюции 55/232 Ассамблеи от 23 декабря 2000 года по вопросу о практике предоставления внешних подрядов. В нем анализируется практика использования внешнего подряда Организацией Объединенных Наций и ее фондами и программами в 1999 и 2000 годах на предмет ее соответствия правилам, установленным в вышеупомянутой резолюции.

Замечания Генерального секретаря по докладу ОИГ во многом отражают мнения, сформулированные в недавних докладах Генерального секретаря о ре-

* A/58/50/Rev.1 и Corr.1

форме системы закупок (A/57/187), о практике предоставления внешних подрядов (A/57/185) и о предлагаемых мерах по повышению прибыльности коммерческих видов деятельности Организации Объединенных Наций (A/57/398).

I. Введение

1. Доклад Объединенной инспекционной группы об управленческой проверке практики использования внешнего подряда в Организации Объединенных Наций и в фондах и программах Организации Объединенных Наций был подготовлен в соответствии с резолюцией 55/232 Генеральной Ассамблеи от 23 декабря 2000 года, в которой Ассамблея просила Объединенную инспекционную группу провести управленческую проверку использования внешнего подряда в Организации Объединенных Наций и в фондах и программах Организации Объединенных Наций в соответствии с действующей практикой и представить Ассамблее на ее пятьдесят седьмой сессии доклад по этому вопросу.

2. Этот вопрос уже рассматривался Объединенной инспекционной группой в ее докладе 1997 года, озаглавленном «Проблема внешнего подряда в системе Организации Объединенных Наций» (JIU/REP/97/5) (см. A/52/338), и Управлением служб внутреннего надзора Секретариата Организации Объединенных Наций (УСВН) в том же году в его докладе по вопросу об обзоре практики предоставления внешних подрядов в Организации Объединенных Наций (A/57/804). На следующий год в соответствии с положениями резолюции 52/226 В Генеральной Ассамблеи от 31 марта 1998 года Генеральный секретарь выпустил доклад о практике внешнего подряда в Организации Объединенных Наций, в котором устанавливались основные правила и руководящие принципы использования внешнего подряда в Организации Объединенных Наций (A/53/818) с учетом выводов вышеупомянутого доклада ОИГ 1997 года и доклада УСВН об обзоре хода осуществления реформы закупочной деятельности (A/52/813, приложение), который был одобрен Ассамблеей в ее резолюции 54/256 от 7 апреля 2000 года.

3. Основная цель доклада ОИГ заключалась в определении того, соответствовало ли (и в какой степени) осуществление операций на основе внешнего подряда в 1999 и 2000 годах Секретариатом Организации Объединенных Наций и фондами и программами Организации Объединенных Наций принципиальным указаниям, содержащимся в резолюции 55/232 Генеральной Ассамблеи, в частности, в отношении оснований, целей и критериев использования практики внешнего подряда. Таким образом, сфера охвата доклада ограничивается Секретариатом Организации Объединенных Наций и фондами и программами Организации Объединенных Наций.

II. Общие замечания

4. Выводы и рекомендации, содержащиеся в докладе, в целом получили положительную оценку, а также были отмечены усилия ОИГ по его детальной подготовке. Наряду с общей поддержкой принципов, проповедуемых ОИГ, следует, тем не менее, обратить внимание на необходимость обеспечения гибкости и должного учета специфики условий, в которых осуществляют свою деятельность отдельные организации. В этой связи содержащиеся в докладе рекомендации могут рассматриваться в большей степени как руководящие принципы, а не как предписанные инструкции к исполнению, и в этом качестве они могли бы быть более полезными для руководителей организаций, которые должны рассматривать широкий диапазон альтернативных вариантов использования

внешних подрядов и учитывать различные факторы, характерные для конкретной организации, с тем чтобы обеспечить для своей организации выбор наиболее экономически эффективной стратегии.

5. Отмечая исключительную полезность основных правил и руководящих принципов, установленных в Организации Объединенных Наций, исполнительные главы считают, что децентрализация позволила бы каждой организации системы лучше определить для себя, какие должны применяться надлежащие процедуры с учетом специфики условий своей работы, конкретных потребностей, наличия ресурсов, необходимых кадров специалистов и района (районов) проведения операций. В силу этих же причин они отмечают необходимость надлежащих механизмов контроля, регулирования и надзора, которые должны создаваться с учетом специфики положения каждой организации. При этом они не должны быть чрезмерно жесткими или настолько запретительными, что по сути будут ограничивать возможности организации делать выбор или вести переговоры с целью добиться заключения наиболее выгодных договоров внешнего подряда.

6. В докладе, как представляется, больше внимания уделяется технике заключения контрактов внешнего подряда, а не вопросам, касающимся причин невыполнения установленных правил, и руководящим принципам в отношении использования внешнего подряда или вопросам, касающимся недостатков в работе, вызванных или обусловленных нынешней практикой, используемой в Организации Объединенных Наций и ее фондах и программах. Таким образом, доклад был бы, видимо, более полезным и познавательным, если бы в нем рассматривались факторы, действительно затруднявшие выполнение основных правил и руководящих принципов в области использования внешнего подряда в Организации Объединенных Наций и ее фондах и программах в 1999 и 2000 годах, и, что более важно, содержался бы анализ извлеченных полезных уроков.

7. Что касается выводов Группы, то следует отметить, что в настоящее время в Секретариате Организации Объединенных Наций используется база данных с формами заключения контрактов, позволяющая обеспечивать учет замечаний, высказанных Объединенной инспекционной группой по вопросу различий, существующих между контрактами, заключаемыми Организацией Объединенных Наций и ее фондами и программами и специализированными учреждениями. Управление по правовым вопросам Секретариата Организации Объединенных Наций также дает свое заключение по любым контрактам, содержащим серьезные отклонения, до передачи их поставщикам. Кроме того, Межучрежденческая рабочая группа по снабжению (МРГС) не так давно разработала веб-сайт, призванный обеспечивать обмен передовым опытом в области закупочной деятельности между учреждениями, и одно из важнейших мест в рамках этой инициативы занимает обмен документацией. Администрация Организации Объединенных Наций считает, что вопрос о строгом соблюдении правил и процедур в области закупочной деятельности, установленных в резолюции 55/232 Генеральной Ассамблеи, касается всех аспектов закупочной деятельности Организации Объединенных Наций, а отнюдь не только тех из них, которые относятся к категории «внешнего подряда», и что эти правила в достаточной степени отражены в действующих положениях и процедурах.

8. Со временем развитие событий, похоже, может перечеркнуть полезность некоторых выводов, содержащихся в докладе ОИГ. Например, в связи с вопросом создания «групп по внешнему подряду» состоявшиеся обсуждения в рамках Консультативного комитета по административным и бюджетным вопросам (ККАБВ) и в Генеральной Ассамблее сделали этот вопрос излишним. С ликвидацией различия между «основными и неосновными» видами деятельности в соответствии с рекомендацией ККАБВ необходимость создания групп по внешнему подряду более не является актуальной, поскольку руководители программ должны выполнять четкие указания на основе применения критериев, конкретно установленных в докладе ОИГ (A/58/92).

9. До тех пор пока тот или иной конкретный поставщик продолжает предлагать наиболее эффективное и экономичное обслуживание и отбирается на основе справедливого, транспарентного и состязательного процесса, проводимого в регулярные промежутки времени, администрация не может поддержать предложение о том, чтобы запретить использовать одного и того же поставщика на протяжении более 10 лет. Продолжение использования таких поставщиков отвечает интересам Организации.

III. Замечания в отношении рекомендаций

10. *Рекомендация 1: Рабочая концепция внешнего подряда для Организации Объединенных Наций и ее фондов и программ*

Исполнительным главам соответствующих организаций следует обеспечить, чтобы практика использования внешнего подряда с привлечением коммерческих поставщиков основывалась на следующих основных элементах:

a) ответственность за управленческие процессы, связанные с предоставлением соответствующей услуги или выполнением соответствующих работ, несет подрядчик, который и контролирует их;

b) исходя из положений пункта (a) выше, ответственность за соответствующие людские ресурсы (сотрудников, оказывающих услуги на основе внешнего подряда), даже в случае их работы в помещениях организаций, несут не принимающие организации, а подрядчик, которому они и подотчетны;

c) механизм внешнего подряда, в отличие от других форм закупок, ориентирован главным образом на оказание услуг для удовлетворения внутренних нужд организаций или потребностей основных программ; он может подразумевать также поставку товаров (например, компьютерного оборудования, фотокопировальной техники или канцелярских принадлежностей) в увязке с предоставлением конкретных услуг на основе внешнего подряда при условии соблюдения положений пункта (d) ниже;

d) механизм внешнего подряда, как общее правило, подразумевает поддержание деловых взаимоотношений с поставщиком на протяжении одного года или более (пункт 17);

11. Многие вопросы, содержащиеся в вышеупомянутой рекомендации, уже стали частью действующих процедур, особенно если учесть, что критерии ис-

пользования внешнего подряда были четко определены в докладе Генерального секретаря о практике предоставления внешних подрядов (A/55/301) и были рассмотрены Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 55/232. Поскольку не просматривается сколь-либо значительного различия между элементами договоров внешнего подряда и элементами контрактов любого другого типа, данная рекомендация, безусловно, представляется актуальной для любой контрактной деятельности, а не только для внешних подрядов.

12. Что касается рекомендации 1(c), то администрация считает, что этот вопрос должен рассматриваться на основе каждого индивидуального случая, так как поставка товаров в увязке с услугами может для Организации стоить дороже, чем их приобретение через регулярные внутренние закупочные каналы, и может также негативно сказываться на экономии средств, достигаемой за счет эффекта масштаба благодаря укрупнению портфеля заказов. Некоторые подразделения могут также стремиться использовать этот путь в попытке «обойти» обычные закупочные каналы.

13. Конкретно касаясь рекомендации 1(d), следует отметить, что механизм внешнего подряда не должен носить столь ограничительный характер, при котором предполагается, что с поставщиком должны поддерживаться непрерывные деловые отношения, как правило, продолжительностью один год или более. Такой договор мог бы предусматривать и непостоянные отношения с поставщиком в зависимости от характера деятельности.

14. Рекомендация 2: Общие службы, исполнение проектов на национальном уровне и внешний подряд

а) Хотя общие службы, имеющиеся в системе Организации Объединенных Наций, концептуально представляют собой форму внешнего подряда, руководители программ организаций, отвечающие за общие службы и/или практику использования внешнего подряда, должны ограничивать практическое использование термина «внешний подряд» только случаями контрактных взаимоотношений с коммерческими поставщиками;

б) аналогичным образом, хотя практика заключения контрактов с правительственными и неправительственными учреждениями в государствах-членах в целях осуществления проектов и программ технического сотрудничества, гуманитарной помощи и других проектов и программ также может в какой-то мере квалифицироваться как практика внешнего подряда, этот термин не следует использовать применительно к такой оперативной деятельности в целях развития, для описания которой следует и впредь использовать такие более подходящие термины, как «исполнение на национальном уровне», «наращивание национального потенциала», «институциональное строительство» и «укрепление» (пункт 23).

15. В отношении рекомендации 2 необходимы дополнительные разъяснения, поскольку эта рекомендация, похоже, касается только терминологии и не имеет прямого отношения к какому-либо установленному порядку исполнения, которым должны руководствоваться организации системы в свете резолюции 53/232 Генеральной Ассамблеи. В силу существования возможности различного толкования контрактных взаимоотношений узкое определение внешнего подряда вызывает сомнения.

16. Рекомендация 3: Укрепление руководящих принципов политики использования внешнего подряда

Генеральному секретарю следует подкрепить существующие руководящие принципы политики использования внешнего подряда следующими дополнительными мерами:

а) принципиальные указания Генеральной Ассамблеи по практике использования внешнего подряда, содержащиеся в резолюции 55/232, и руководящие принципы по этому вопросу следует отразить в соответствующих основных документах, особенно в руководствах по закупкам и в общих условиях контрактов на предоставление услуг, в том числе на уровне фондов и программ (пункт 25);

б) услуги и деятельность, передаваемые на внешний подряд, должны четко указываться в описательной части бюджета по программам, а ресурсы должны утверждаться компетентными директивными органами, курирующими соответствующую службу или организационное подразделение (пункт 46).

17. Администрация согласна с тем, что Руководство по вопросам закупок должно содержать руководящие принципы в отношении практики использования внешнего подряда и должно также включать ссылки на соответствующие директивные указания Генеральной Ассамблеи. Они фактически будут включены в будущие издания Руководства по вопросам закупок, которое должно служить в качестве «рабочего инструмента». Степень включения таких общих директивных указаний ни в коей мере не будет снижать удобство для пользования и практическую нужность Руководства.

18. Что касается рекомендации 3(b), то следует указать, что в бюджетных документах по программам в общих чертах описывается, помимо прочего, техническая работа, которую должна выполнять конкретная организация, а также предусмотренные для этой цели бюджетные, кадровые и прочие ресурсы, однако в них, как правило, не включается информация, касающаяся механизмов исполнения такой работы или осуществления операций. Кроме того, бюджеты по программам подготавливаются за два года до фактического бюджетного цикла; поэтому не всегда удается предусмотреть возможность использования внешних подрядов по причине стремительного изменения ситуации в коммерческом мире. При отсутствии предыдущего опыта использования механизма внешнего подряда как наиболее экономичного способа выполнения данной работы для применения этой формы выполнения заказа, как правило, необходимо специальное решение на уровне руководителя организации, который принимает такое решение с учетом других возможных вариантов на соответствующем этапе осуществления программы работы.

19. Рекомендация 4: Стандартизированные процедуры должной проверки

Межучрежденческой рабочей группе по снабжению (МРГС) следует, в частности, на основе совместно используемых баз данных направить свои усилия на стандартизацию и систематизацию применения процедур должной проверки в системе Организации Объединенных Наций, используя в качестве образца соответствующие положения Руководства по вопросам снабжения Детского фонда Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) (пункт 51).

20. Актуальность этой рекомендации применительно к назначению доклада ОИГ представляется не совсем понятной. Вопрос стандартизации и вопрос использования внешнего подряда — это совершенно разные вещи. Не ясно, как стандартизация может помочь обеспечить соответствие практики использования внешнего подряда правилам, установленным в резолюции 55/232 Генеральной Ассамблеи.

21. В Секретариате применение принципа должной осмотрительности в отношении потенциальных поставщиков обеспечивается в рамках процесса регистрации поставщиков с использованием жестких критериев отбора (аналогично ЮНИСЕФ). С учетом конкретных требований того или иного заказа на закупку осуществляются дополнительные проверки с целью убедиться в том, что потенциальные поставщики способны выполнить контрактные обязательства в случае получения ими такого контракта.

22. Отдел закупок в настоящее время не располагает ресурсами для проведения повторных проверок надежности поставщиков через каждые два года; однако такая повторная проверка поставщиков производится время от времени и если того требуют обстоятельства. В настоящее время Отдел закупок имеет в своем реестре почти 6000 утвержденных поставщиков и ежемесячно получает приблизительно 500 заявок от новых поставщиков, желающих быть включенными в реестр. Вместе с тем следует признать, что было бы полезно разработать единые процедуры или стандарты в отношении применения принципа должной осмотрительности, и Отдел закупок готов поднять этот вопрос перед членами Межучрежденческой рабочей группы по снабжению (МРГС).

23. Рекомендация 5: Отдача от затрачиваемых денег и показатели результативности

а) Руководители программ должны понимать, что правило «самой низкой из приемлемых конкурсных заявок» в Руководстве Организации Объединенных Наций по вопросам закупок охватывает также принцип «наибольшей отдачи от затрачиваемых денег», а Мировая продовольственная программа (МПП), возможно, пожелает поделиться с другими организациями в МРГС опытом использования соответствующих положений своего руководства по закупкам непродовольственных товаров относительно принципа «наибольшей отдачи» при присуждении контрактов в процессе запрашивания предложений на конкурсной основе (пункт 54);

б) МРГС следует добиваться согласования стандартных контрактных положений, подчеркивающих принципы экономичности и эффективности при осуществлении операций на основе внешнего подряда, в зависимости от характера услуги или деятельности, передаваемой на внешний подряд, особенно в случае крупных контрактов, и в указанных положениях должны как можно четче указываться различные критерии, на основе которых могла бы оцениваться результативность работы подрядчика (пункт 58).

24. Рекомендация 5 была сочтена в целом приемлемой для Организации Объединенных Наций и различных фондов и программ. Однако следует отметить, что концепция «наибольшей отдачи от затрачиваемых денег» была включена в новые Финансовые положения и правила Организации Объединенных Наций (ST/SGB/2003/7), которые были выпущены Генеральным секретарем после ут-

верждения Генеральной Ассамблеей пересмотренных Финансовых положений на ее пятьдесят седьмой сессии. В этой связи для руководителей программ, снабженцев и сотрудников закупочных подразделений будет организовано соответствующее обучение для их ознакомления с этой концепцией.

25. Администрация также желает сделать оговорку в отношении включения общих условий применительно к контрактам на обслуживание, поскольку большинство критериев оценки экономичности и эффективности зависят от типа испрашиваемых услуг, и поэтому этот вопрос не может быть в достаточной степени охвачен каким-то единым стандартным форматом.

26. Рекомендация 6: Усиление мер охраны и безопасности

а) Фактор охраны и безопасности должен оцениваться в числе прочих рисков на предконтрактной стадии и периодически в последующий период, особенно в тех случаях, когда по соглашениям о внешнем подряде предусматривается регулярное присутствие в помещениях Организации Объединенных Наций значительного числа сотрудников поставщика;

б) Генеральному секретарю и исполнительным главам фондов и программ следует возвести в ранг общего принципа политики требование о том, что подрядчики должны предоставлять в службы охраны и безопасности все соответствующие данные о личности их сотрудников, которые уже назначены или будут назначены для выполнения функций по подряднему соглашению в организациях, при условии соблюдения в каждом месте службы национального законодательства, касающегося защиты частной жизни и данных личного характера;

в) службам охраны и безопасности следует проводить более тщательные и регулярные проверки сотрудников, работающих по внешнему подряду, а любые дополнительные расходы должны надлежащим образом отражаться в общей смете расходов на операцию, осуществляемую по внешнему подряду, или взыскиваться с подрядчиков в соответствующей пропорции к численности их сотрудников, работающих в помещениях Организации Объединенных Наций (пункт 62).

27. Необходимость проверки надежности и честности контрактников, выполняющих различные задачи и функции в Организации Объединенных Наций, является вопросом, требующим изучения и находящемся на обсуждении в службах охраны и безопасности вот уже на протяжении некоторого времени. В этой связи мы рекомендуем, чтобы любой подрядчик, персонал которого должен на регулярной основе находиться в зданиях Организации Объединенных Наций, отвечал за проведение за свой счет индивидуальных проверок биографий. Проверка биографии должна проводиться хорошо известным и имеющим соответствующую лицензию агентством по проведению расследований. Перечень местных агентств, имеющих лицензии, может быть предоставлен службами безопасности и охраны по запросу. Выдача пропусков Организации Объединенных Наций будет осуществляться после получения допуска, выданного службами безопасности и охраны на основе изучения информации, представленной проверяющим агентством.

28. *Рекомендация 7: Статус Организации Объединенных Наций как организации, освобожденной от уплаты налогов*

Генеральному секретарю совместно с компетентными национальными органами следует рассмотреть все случаи, в которых взимание налогов с организаций за предоставляемые им по системе внешнего подряда услуги может противоречить соответствующим положениям Конвенции о привилегиях и иммунитетах Объединенных Наций, и представить доклад об итогах этого обзора Генеральной Ассамблее (пункт 68).

29. Рекомендация 7 является в целом приемлемой.

30. *Рекомендация 8: Специальная система мониторинга, оценки и сертификации внешних подрядов*

МРГС следует рассмотреть вопрос о распространении среди своих членов информации о новом опыте Отдела закупок Организации Объединенных Наций в деле использования его новых механизмов мониторинга, оценки и сертификации результатов деятельности поставщиков по внешним подрядам (пункт 73).

31. Администрация согласна с этой рекомендацией и будет должным образом информировать членов МРГС.

32. *Рекомендация 9: Программа подготовки по вопросам мониторинга, управленческого контроля и оценки контрактов*

Генеральному секретарю и исполнительным главам фондов и программ следует заложить в бюджет необходимые ресурсы для подготовки руководителей программ во всех местах службы по вопросам надзора за контрактами с заострением внимания на тех организационных подразделениях, которые в силу самого характера своей деятельности шире используют практику внешнего подряда (пункт 77).

33. Рекомендация 9 является в целом приемлемой.
