



Генеральная Ассамблея

Distr.
General
A/53/788

11 February 1999
RUSSIAN
ORIGINAL: English

Пятьдесят третья сессия
Пункт 165 повестки дня

Объединенная инспекционная группа

Доклад Объединенной инспекционной группы

Управление по обслуживанию проектов

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить членам Генеральной Ассамблеи доклад Объединенной инспекционной группы, озаглавленный "Управление Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов: более широкая вовлеченность в деятельность организаций системы Организации Объединенных Наций" (JIU/REP/98/5).

**УПРАВЛЕНИЕ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ
ПО ОБСЛУЖИВАНИЮ ПРОЕКТОВ (УОПООН):**

**БОЛЕЕ ШИРОКАЯ ВОВЛЕЧЕННОСТЬ В ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНИЗАЦИЙ
СИСТЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ**

Подготовлено

**Джоном Д. Фоксом
Вольфгангом Мюнихом
Халилом Исса Отманом
Луисом Домиником Оуэдраого**

ОБЪЕДИНЕННАЯ ИНСПЕКЦИОННАЯ ГРУППА

**Женева
1998 год**

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
СОКРАЩЕНИЯ		4
РЕЗЮМЕ: ЦЕЛИ, ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ		6
I. ВВЕДЕНИЕ	1—8	11
II. НОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПО ОБСЛУЖИВАНИЮ ПРОЕКТОВ(УОПООН)	9—84	13
A. История вопроса	9—13	13
B. Учреждение нового УОПООН	14—15	13
C. Цели и круг ведения нового УОПООН	16—21	14
D. Руководство и управление УОПООН	22—33	15
E. Формирование структуры и расширение функций УОПООН	34—35	17
F. Основные особенности УОПООН	36—84	18
1. Поставщик услуг с самостоятельным мандатом	37—65	18
a) Всеобъемлющее управление проектами	38—40	18
b) Закупки и обеспечение товаров, работ и услуг по контрактам	41—55	19
c) Управление кредитами и надзор	56—62	21
d) Управленческие услуги	63—65	22
2. УОПООН — самофинансирующийся орган	66—75	23
3. УОПООН — деловой орган	76—88	25
III. ПО ПУТИ К РАСШИРЕНИЮ СОТРУДНИЧЕСТВА И ВЗАИМОДОПОЛНЯЕМОСТИ МЕЖДУ УОПООН И ДРУГИМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ СИСТЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ	85—102	27
A. Диверсификация клиентуры УОПООН	87—91	27
B. Расширение сотрудничества: разнообразие подходов	92—102	28
1. Права человека	93	28
2. Разминирование	94	28
3. Руководство	95	29
4. Общества, охваченные войной	96—98	29
5. Монреальский протокол	99	30
6. Новые партнеры последнего времени	100—102	30
C. УОПООН и организации системы Организации Объединенных Наций: развитие партнерства	103—108	30
D. По пути к расширению партнерства	109—116	31
ПРИМЕЧАНИЯ		34
ПРИЛОЖЕНИЕ		35

СОКРАЩЕНИЯ

ККАБВ	Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам
АКК	Административный комитет по координации
АОБ	Административное и оперативное обслуживание
ККАВ	Консультативный комитет по административным вопросам
ККАВ (Ф-Б)	Консультативный комитет по административным вопросам (финансовым и бюджетным)
ККПОВ	Консультативный комитет по программе и оперативным вопросам
ДПРОУО	Департамент по поддержке развития и управленческому обеспечению
ДЭСВ	Департамент по экономическим и социальным вопросам
ДУОСБ	Десятилетие по уменьшению опасности стихийных бедствий
ДПВ	Департамент по политическим вопросам
ДОПМ	Департамент операций по поддержанию мира
ЭКОСОС	Экономический и социальный совет
ФАО	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций
МУСП	Межучрежденческое управление по снабжению и поставкам
МРГС	Межучрежденческая рабочая группа по снабжению
МФСР	Международный фонд сельскохозяйственного развития
МОТ	Международная организация труда
ККСИ	Комитет по координации систем информации
ОИГ	Объединенная инспекционная группа
ЛАК	Латинская Америка и Карибский бассейн
ККУ	Комитет по координации управления
СУУ	Соглашения об управленческих услугах
ПОНУ	Проект, осуществляемый национальным учреждением
НПО	Неправительственные организации
УКГВ	Управление Координатора по гуманитарным вопросам

УОП	Управление по осуществлению проектов
УОП	Управление по обслуживанию проектов
ПАОЗ	Панамериканская организация здравоохранения
ПРОДЕРЕ	Программа развития в интересах перемещенных лиц, беженцев и репатриантов
ГВСУ	Группа по вопросам восстановления и социальной устойчивости
ГСР	Группа стратегического руководства
ТОКТЕН	Передача знаний через посредство экспатриантов
КГП	Консультативная группа пользователей
ЮНАИДС	Объединенная и совместно организованная программа ООН по ВИЧ/СПИДу
ФКРООН	Фонд капитального развития Организации Объединенных Наций
МПКНСООН	Международная программа Организации Объединенных Наций по контролю над наркотическими средствами
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
ЮНЕСКО	Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры
ЮНФПА	Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения
УВКБ	Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев
ЮНИСЕФ	Детский фонд Организации Объединенных Наций
ЮНИДО	Организация Объединенных Наций по промышленному развитию
УВКПЧ ООН	Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека
УОПООН	Управление Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов
ЮНРИСД	Научно-исследовательский институт социального развития при Организации Объединенных Наций
ДООН	Добровольцы Организации Объединенных Наций
ЗААГЕ	Западная Азия, арабские государства и Европа
ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения
МПП	Мировая продовольственная программа

РЕЗЮМЕ: ЦЕЛИ, ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

ЦЕЛЬ: повышение эффективности сотрудничества между новым УОПООН и организациями системы Организации Объединенных Наций путем использования их разделения труда и взаимодополняемости в интересах стран, где осуществляются программы.

ВЫВОДЫ

A. УОПООН

1. Благодаря реорганизации и введению управленческих рычагов и механизмов, включая комплексный командный подход, адресный характер закупок, децентрализацию и гибкое применение вытекающих из них правил и положений, УОПООН все в большей степени укрепляется в качестве органа, способного удовлетворять растущие потребности своих клиентов и предоставлять эффективные услуги, необходимые для проектов, пользующихся его поддержкой.
2. В соответствии с принципом самофинансирования УОПООН обеспечивает достаточные поступления для покрытия всех его административных расходов и создания оперативного резерва на случай возникновения рисков.
3. Благодаря налаживанию партнерских отношений и применению различных подходов, а также адаптации к определенным новым требованиям, особенно в отношении чрезвычайных ситуаций, и проблемам, лежащим вне плоскости повестки дня развития, УОПООН достигло заметного прогресса в диверсификации своей клиентской базы, хотя в финансовом выражении отношения с новыми клиентами еще не составляют значительной доли в общем объеме деловых операций УОПООН.
4. УОПООН стремится к децентрализации, но только тогда, когда в определенном географическом районе созревает критическая масса проектов, что обеспечивает самофинансирование, жизнеспособность и противозатратную эффективность того или иного отделения.
5. С образованием новых децентрализованных отделений возникли определенные проблемы, включающие в себя трудности с подбором необходимых специалистов на отдельные должности; обеспечением надлежащей взаимосвязи между подразделениями, особенно вследствие возникновения дополнительных сложностей в области координации и взаимодействия между географическими, специализированными и профильными подразделениями; и осуществлением надлежащего контроля и обеспечением подотчетности при одновременном расширении передачи полномочий.
6. Источники материально-технического снабжения, а также поставок товаров и услуг, включая услуги консалтинговых фирм и консультантов, вызывают особое беспокойство у государств-членов, особенно у развивающихся стран, стран с переходной экономикой и у развитых стран-доноров, в которых не полностью используется возможности для закупок. Этот вопрос является предметом постоянного внимания и со стороны руководства УОПООН.
7. Комитет по координации управления (ККУ), образованный в порядке компромисса при решении вопроса о будущем УОПООН, проделал определенную полезную работу, но снижение его роли порождает вопрос о дальнейшей необходимости этого дополнительного управленческого звена. Это объясняется тем обстоятельством, что отделение УОПООН от его головных организаций — ПРООН и Секретариата Организации Объединенных Наций — по мнению других организаций системы Организации Объединенных Наций, придаст ему более независимый и нейтральный статус.

8. Консультативная группа пользователей (КГП) еще не проявила себя в достаточной степени, но идея, лежащая в основе ее учреждения, является сейчас как никогда наиболее целесообразной, т.е. речь идет об обеспечении того, чтобы УОПООН полностью осознавал интересы системы Организации Объединенных Наций и других сторон, пользующихся ее услугами. Активизация КГП позволит создать у организаций системы Организации Объединенных Наций более полное представление о роли и услугах УОПООН.

В. Организации системы Организации Объединенных Наций

1. Отношения вновь созданного УОПООН (которое сейчас пользуется статусом отдельного и самостоятельного органа) с ПРООН изменились радикальным образом по сравнению с тем периодом, когда оно было отделом в составе ПРООН. По словам одного должностного лица Организации Объединенных Наций они напоминают сиамских близнецов и зависят от предоставляемых друг другом различных услуг. ПРООН зависит от содействия УОПООН при осуществлении многих из ее проектов, а УОПООН получает от ПРООН большую часть своих поступлений и зависит от ее административного и финансового обслуживания.

2. Секретариат Организации Объединенных Наций и подразделения, относящиеся к сфере его ведения, включая ДПВ, УВКБ, УВКПЧ, а также другие организации все шире пользуются услугами УОПООН. Это объясняется рядом причин: своевременным выполнением обязательств, гибкостью в адаптации практики и процедур, отсутствием какой-либо угрозы для интересов партнеров и высоким качеством результатов. Однако, несмотря на рекомендации на этот счет Исполнительного совета ПРООН/ЮНФПА, по-прежнему существует проблема, связанная с условиями перевода средств из Секретариата Организации Объединенных Наций в УОПООН.

3. Ряд специализированных учреждений, например МОТ и ВОЗ, также пользуются услугами УОПООН, хотя и в меньшей степени, в основном в связи с чрезвычайными ситуациями и/или работой в странах, охваченных войной.

4. В ряде организаций системы Организации Объединенных Наций, например в ФАО, МОТ, ЮНЕСКО и ЮНИДО, идет, хотя и довольно пассивно, дискуссия о том, как и в какой степени нужно пользоваться услугами нового УОПООН и следует ли вообще ими пользоваться.

С. Государства-члены

1. Государства-члены проявляют интерес к деятельности и мероприятиям УОПООН, особенно на заседаниях Исполнительного совета ПРООН/ЮНФПА. Хотя среди стран-членов существует консенсус в отношении достижений УОПООН, особенно в финансовой сфере, государствам-членам необходимо более активно участвовать в руководстве УОПООН, а не только рассматривать вопросы его деятельности в пределах времени, отведенного на заседания Исполнительного совета ПРООН.

2. Страны-члены с удовлетворением отмечают, что УОПООН является самофинансирующимся управлением. Ряд из них хотели бы, чтобы уделялось больше внимания роли УОПООН в области развития и наращивания потенциала.

3. Ряд стран, в частности развивающихся, хотели бы повысить представленность развивающихся стран в сфере закупки товаров и услуг, а также в консалтинговых фирмах и в контингенте консультантов (см. также Вывод А.6 выше).

D. Воздействие на процесс реформ

1. Положительная оценка УОПООН обусловлена, главным образом, сложившимся о нем положительном мнении благодаря своевременному предоставлению услуг и достижению хороших результатов, отвечающих требованиям его клиентов. Особенно ярко это проявилось в его ответных действиях в связи с чрезвычайными ситуациями. Главным фактором успеха Управления была способность к деловой адаптации его практики и процедур.

2. Опыт УОПООН и "адресный характер его закупочной практики" могут оказаться весьма ценным активом для системы Организации Объединенных Наций. Его достижения в этой области получили широкое признание, о чем говорит назначение его представителя председателем Рабочей группы по вопросам общего обслуживания в области снабжения, включающей в себя представителей Секретариата, фондов и программ ООН. Группа координирует свою деятельность с Межучережденческой рабочей группой по снабжению (МРГС), в состав которой входят должностные лица от всех специализированных учреждений ООН.

РЕКОМЕНДАЦИИ

A. Рекомендации в адрес УОПООН

1. Используя свою роль как отдельного, самостоятельного и самофинансирующегося органа и свою экологическую нишу в качестве поставщика услуг по проектам, УОПООН должно уделять первоочередное внимание партнерству с организациями системы Организации Объединенных Наций и активно искать, выявлять и применять экспертный потенциал этих организаций (пункты 85—91 и 109—116).

2. Кроме того, УОПООН должно активизировать свои усилия по диверсификации источников поступлений и клиентуры (пункты 85—91).

3. Возможная дальнейшая децентрализация отделений будет зависеть от того, удастся ли и впредь сохранять достаточную критическую массу проектов в той или иной конкретной области, чтобы обеспечить самофинансирование. В этой связи УОПООН должно решить проблемы, указанные в А.5 выше, особенно в части координации и связи между различными децентрализованными отделениями и Центральными учреждениями (пункты 35 и 62).

4. УОПООН следует и впредь пользоваться возможностями сети отделений ПРООН на местах и в первую очередь административными и финансовыми услугами ПРООН, при условии противозатратной эффективности этих услуг (пункты 14, 15 и 21).

5. Директор—исполнитель должен разработать политику целенаправленной и непрерывной деятельности УОПООН по обеспечению справедливого распределения заказов между источниками снабжения и поставок товаров и услуг по контрактам, включая услуги консультационных фирм и консультантов, уделяя при этом особое внимание источникам из развивающихся стран, стран с переходной экономикой и развитых стран—доноров, в которых не полностью используется потенциал для закупок. Помимо информации, представленной на его веб-сайте, к которой может и не быть прямого доступа, особенно для многих развивающихся стран, УОПООН должно:

- i) периодически и своевременно публиковать список требующегося оборудования, товаров и услуг;

- ii) планировать специализированные учебные практикумы для представителей развивающихся стран по вопросам снабжения; и
- iii) собирать и пополнять информацию об имеющихся товарах и услугах, а также консультационных фирмах и консультантах из развивающихся стран (пункты 41—55).

V. Рекомендации для организаций и учреждений Организации Объединенных Наций

1. Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций:

- a) должен рассмотреть вопрос о прекращении деятельности Комитета по координации управления (ККУ), который, выполнив свою задачу в переходный период, превратился сейчас, по выражению ККАБВ, в ненужное звено управления, особенно если учесть, что Директор—исполнитель подотчетен непосредственно Исполнительному совету, который выполняет надзорные функции (пункты 25—29);
- b) должен в тесном сотрудничестве с УОПООН предложить и внедрить в практику методы своевременного перечисления средств для УОПООН согласно рекомендации Исполнительного совета (пункт 90).

2. Генеральный секретарь как Председатель АКК должен, опираясь на предложения, содержащиеся в главе III и, в частности, в пунктах 109—116, издать доклад для 55-ой сессии Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций о конкретных мерах по расширению сотрудничества между организациями системы Организации Объединенных Наций и УОПООН с учетом более эффективного разделения труда путем оптимизации использования организаций системы Организации Объединенных Наций, в том числе их экспертного потенциала в основных и технических областях, и УОПООН как поставщика услуг по проектам (пункты 109—116).

C. Рекомендации для Исполнительного совета

1. Исполнительный совет должен на своих сессиях отвести УОПООН часть времени с тем, чтобы

- a) расширить возможности для обсуждения странами-членами деятельности УОПООН и b) сделать свои услуги более приемлемыми для других организаций и учреждений системы Организации Объединенных Наций в качестве партнера по обслуживанию проектов путем укрепления своего статуса как отдельного и самостоятельного органа, уже не входящего в непосредственное ведение ПРООН и Секретариата Организации Объединенных Наций (пункты 22—24).

2. Взаимодействие между УОПООН и другими организациями системы Организации Объединенных Наций, которое является главной причиной создания Консультативной группы пользователей (КГП), должно впредь развиваться в иной форме. Совет должен упразднить КГП и рекомендовать, чтобы Генеральный секретарь как Председатель АКК предложил УОПООН войти в число членов ККПОВ, одновременно оставаясь в составе ККАВ (Ф — Б). Это обеспечит более противозатратное взаимодействие между УОПООН и организациями системы Организации Объединенных Наций. Директор—исполнитель может, при необходимости, принимать участие в заседаниях АКК (пункты 30—33).

D. Рекомендации по вопросам эффективности и реформ

1. УОПООН должно сделать свой опыт в адаптации практики и процедур и в разработке различных подходов, процедур и методологий применительно к различным обстоятельствам, особенно

в условиях чрезвычайных ситуаций, более транспарентным для обмена с другими организациями системы Организации Объединенных Наций для возможного использования при реализации их соответствующих мероприятий (пункты 92—98 и 105).

2. Кроме того, УОПООН должен поделиться своим опытом в области снабжения, в частности в области обеспечения "адресного характера своей закупочной практики" и политики управления рисками, с другими организациями системы Организации Объединенных Наций с целью повышения противозатратной эффективности их практики снабжения (пункты 41—55 и 74—75).

1. ВВЕДЕНИЕ

1. Управление Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов (УОПООН) начало функционировать как самофинансирующийся, отдельный и самостоятельный орган, но не новое учреждение, с 1 января 1995 года, сохраняя партнерские отношения с Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) и другими оперативными органами. Административная поддержка УОПООН, в том числе в финансовых и кадровых вопросах, по-прежнему обеспечивается штаб-квартирой ПРООН и сетью ее отделений на местах.
2. Окончательный мандат УОПООН и ограничения, налагаемые на его роль и круг ведения, имеют своей целью упорядочить его отношения с другими организациями системы Организации Объединенных Наций, включая специализированные учреждения, таким образом, чтобы, по крайней мере, смягчить остроту определенного недопонимания и недоверия, возникших в результате создания в 1973 году в рамках ПРООН Отдела по осуществлению проектов.
3. До последнего времени партнерские отношения УОПООН с организациями системы Организации Объединенных Наций в основном ограничивались узким кругом таких "традиционных партнеров", как ПРООН и МФСР. Недавно произошла значительная диверсификация клиентуры УОПООН, хотя новыми клиентами в основном являются подразделения Секретариата Организации Объединенных Наций и подчиненных ему органов. Хотя некоторые крупные специализированные учреждения начали сотрудничать с УОПООН, такое сотрудничество по-прежнему носит весьма ограниченный характер. Более активное расширение клиентуры позволит значительно эффективнее использовать УОПООН в системе Организации Объединенных Наций.
4. Главная цель настоящего доклада — раздвинуть рамки этих взаимоотношений в интересах программных стран путем поощрения более эффективного сотрудничества и партнерства между УОПООН и организациями системы Организации Объединенных Наций. Авторы доклада выступают в поддержку более четкого и строгого разделения труда между УОПООН и другими организациями системы Организации Объединенных Наций на основе их соответствующих относительных преимуществ, оптимизируя тем самым их взаимодополняемость. В рамках проекта, осуществляемого при содействии системы Организации Объединенных Наций, УОПООН будет предоставлять экспертные услуги в таких областях, как управление, закупки оборудования и привлечение консультантов и консалтинговых фирм, а специализированные учреждения будут оказывать экспертную помощь по своим соответствующим направлениям деятельности.
5. Таким образом, УОПООН будет активно искать, выявлять и использовать экспертный потенциал организаций системы Организации Объединенных Наций и, в частности, специализированных учреждений. Со своей стороны, организации системы Организации Объединенных Наций, особенно те, которые еще не сделали этого, будут более широко использовать УОПООН для целей обслуживания проектов.
6. Однако партнерство в усилиях в области развития в интересах программных стран не должно ограничиваться УОПООН и организациями системы Организации Объединенных Наций. Они должны конкурировать с другими действующими лицами, включая и тех, которые не входят в систему Организации Объединенных Наций, например, с неправительственными организациями (НПО) и частным сектором. Такая конкуренция послужит стимулом к постоянным усилиям по повышению качества и противозатратной эффективности деятельности системы Организации Объединенных Наций в области развития.
7. Для достижения этой цели инспекторы считают целесообразным изучить и объяснить смысл нового УОПООН, расширение его мандата, структуры и функций, а также ключевые особенности,

которые отличают его от других организаций системы Организации Объединенных Наций. Эти вопросы рассматриваются в главе II. Глава III посвящена средствам расширения сотрудничества и взаимодополняемости. В ней рассматривается накопленный до сего времени опыт диверсификации клиентуры УОПООН с особым упором на разнообразие его подходов при различных обстоятельствах и в различных сферах. В этой главе также отслеживается эволюция взаимоотношений между УОПООН и другими организациями системы Организации Объединенных Наций, которые привели к налаживанию такого партнерства, когда УОПООН отвечает за обслуживание проектов, а организации системы Организации Объединенных Наций — за экспертную помощь.

8. В ходе подготовки настоящего доклада инспекторы встретились с представителями государств-членов и должностными лицами УОПООН, а также ряда организаций системы Организации Объединенных Наций, которые поделились ценными идеями, предложениями и информацией. Инспекторы весьма признательны всем им.

II. НОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПО ОБСЛУЖИВАНИЮ ПРОЕКТОВ (УОПООН)

A. История вопроса

9. Отдел по осуществлению проектов (ООП), предшественник УОПООН, был создан Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) в 1973 году. Он отвечал за все осуществляемые ПРООН проекты, включая, в частности, проекты следующих типов: i) междисциплинарные и многоцелевые проекты; ii) проекты, не относившиеся к компетенции какого-либо отдельного учреждения; iii) отдельные проекты, требовавшие общего управления и руководства, а не секторальной экспертной ориентации^{1/}. В 1975 году Отдел по осуществлению проектов был переименован в Управление по осуществлению проектов (УОП) без каких-либо изменений в целях и функциях.

10. Круг ведения УОП был расширен в 1983 году после принятия Советом управляющих решения 83/5, которое предоставило ПРООН полномочия оказывать правительствам управленческие и другие вспомогательные услуги.

11. В 1988 году Совет управляющих в решении 88/11 принял к сведению решение Администратора о переименовании Управления по осуществлению проектов в Управление по обслуживанию проектов (УОП). "Логическое обоснование для этого изменения заключалось в том, что предыдущее название неадекватно отражало различие между управленческим и ориентированным на предоставление услуг характером УОП, с одной стороны, и технической направленностью осуществления проектов специализированными учреждениями, с другой"^{2/}. К тому моменту Управление по осуществлению проектов уже превратилось в структуру, которая предоставляла услуги по обслуживанию проектов в объеме свыше 200 млн. долл. США от имени не только ПРООН, но и более 10 других партнеров/клиентов, включая Международный фонд сельскохозяйственного развития (МФСР), Всемирный банк и страны-доноры.

12. В 1992 году Генеральный секретарь в своей записке A/47/753 от 3 декабря 1992 года о перестройке и активизации деятельности Организации Объединенных Наций в экономической, социальной и смежных областях предложил объединить УОП и недавно созданный в Секретариате Организации Объединенных Наций Департамент по поддержке развития и управленческому обеспечению (ДПРУО). Это предложение обосновывалось необходимостью i) устранения коллизии между ответственностью ПРООН за координацию оперативной деятельности системы и сохранением, через посредство УОП, ее полномочий в области реализации проектов и ii) устранения дублирования между УОП и ДПРУО в области обслуживания проектов.

13. Такие коллизии и другие проблемы уже рассматривались в предыдущем обзоре Управления по осуществлению проектов, представленном Объединенной инспекционной группой (ОИГ) (JIU/REP/83/9) (см. пункт 99).

B. Учреждение нового УОПООН

14. 9 июня 1994 года Исполнительный совет ПРООН принял решение 94/12, его пункт 5 гласил, что Совет:

"5. Рекомендует Генеральной Ассамблее, чтобы вместо слияния, предложенного в решении 93/42 Совета управляющих от 18 июня 1993 года, Управление по обслуживанию проектов стало самостоятельным и отдельным подразделением, которое не являлось бы новым учреждением и действовало бы в сотрудничестве с Программой развития Организации Объединенных Наций и

другими оперативными образованиями и административная поддержка которого, включая поддержку, связанную с финансовыми и кадровыми вопросами, по-прежнему обеспечивалась бы ПРООН, и чтобы Управление продолжало свою работу через сеть ПРООН на местах".

15. Впоследствии это решение было одобрено ЭКОСОС и Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций, и новый орган — УОПООН — официально начал функционировать с 1 января 1995 года на основании решения 94/32 Исполнительного совета ПРООН от 10 октября 1994 года, которое уполномочило Администратора и Директора—исполнителя учредить самофинансирующийся, самостоятельный и отдельный орган. Одновременно он одобрил создание Комитета по координации управления (ККУ) и Консультативной группы пользователей (КГП).

С. Цели и круг ведения нового УОПООН

16. Цель УОПООН, провозглашенная в DP/1995/6 от 22 ноября 1994 года, "заключается в предоставлении высококачественных, своевременных и эффективных с точки зрения затрат услуг в области развития в целях успешного осуществления проектов, предпринимаемых государствами — членами Организации Объединенных Наций".

17. Круг ведения основывается на учете постоянно изменяющихся требований его клиентов и потребностей в услугах, связанных с теми проектами, которые оно поддерживает.

18. В число клиентов УОПООН входят:

- a) правительства стран-получателей помощи как бенефициары международного сотрудничества в целях развития;
- b) финансирующие учреждения, включая любые фонды и/или программы Организации Объединенных Наций, например ПРООН и МФСР, и действующие через какую-либо организацию системы Организации Объединенных Наций международные финансовые учреждения, правительства стран-получателей, правительства стран-доноров или неправительственные организации (НПО); и
- c) организации системы Организации Объединенных Наций, пользующиеся услугами УОПООН в ходе осуществления своих проектов или компонентов тех проектов, за которые они несут ответственность.

19. В число услуг УОПООН входят:

- "a) услуги по комплексному руководству осуществлением проектов, в том числе по заключению контрактов на проведение технической экспертизы и оказание поддержки;
- b) услуги по выполнению некоторых компонентов проектов, общим осуществлением которых занимаются другие организации системы Организации Объединенных Наций или национальные учреждения;
- c) услуги по контролю за осуществлением проектов и управлению займами от имени международных финансовых учреждений; и
- d) управленческие услуги по осуществлению многосторонних, двусторонних и финансируемых бенефициарами проектов"^{3/}.

20. Важно учитывать, чем является и чем не является УОПООН. Это отдельный, самостоятельный орган Организации Объединенных Наций, но не отдельное учреждение. Это — самофинансирующийся орган, который получает свои доходы за счет предоставленных услуг, но не является при этом финансирующей организацией. Он предоставляет услуги и исходные ресурсы для проектов под эгидой какой-либо организации системы Организации Объединенных Наций (проектный подход), но имеет самостоятельный мандат в том или ином секторе. Его административно-финансовое обслуживание по-прежнему осуществляется главным образом ПРООН. Он стремится к достижению более эффективного разделения труда и взаимодополняемости в рамках системы Организации Объединенных Наций, где он будет сфокусирован на обслуживании проектов, включая управление и снабжение, и где организации системы Организации Объединенных Наций и специализированные учреждения будут все более активно выступать в роли источников экспертных знаний в областях своей основной деятельности.

21. Предоставляемые ПРООН административные услуги по-прежнему пользуются особым вниманием ККАБВ. В своем докладе (DP/1446/38 от 6 августа 1996 года) по пересмотренной бюджетной смете УОПООН на двухгодичный период 1996—1997 годов он напомнил, "что УОПООН должно получать полноценную отдачу от своих расходов на административные услуги, оказываемые ПРООН (DP/1995/45, пункт 13)".

D. Руководство и управление УОПООН

22. Руководство УОПООН осуществляется Исполнительным советом ПРООН/ЮНФПА. С 1 января 1995 года Директор—исполнитель перешел в прямое и непосредственное подчинение Совету вместо Администратора ПРООН. УОПООН отведен отдельный пункт повестки дня ПРООН.

23. Государства-члены высоко оценивают применение УОПООН принципа самофинансирования, его портфельные закупки и сроки поставок. Они по-прежнему призывают руководство УОПООН еще более диверсифицировать источники поступлений и клиентуру. Некоторые представители, особенно из развивающихся стран, стран с переходной экономикой и развитых стран-доноров, в которых не полностью используются возможности для закупок, высказали пожелание увеличить долю своих соответствующих стран в области закупки товаров и услуг, а также использования их консультационных фирм и консультантов.

24. Ввиду роста портфеля заказов и объема деятельности УОПООН и учитывая потенциальную диверсификацию и рост интереса стран-членов к деятельности и подходам УОПООН, инспекторы рекомендуют Исполнительному совету рассмотреть вопрос о выделении части заседаний в ходе его сессий для рассмотрения УОПООН с тем, чтобы дать странам-членам более широкие возможности для обсуждения деятельности УОПООН. Это позволит также повысить доверие к нему со стороны других организаций системы Организации Объединенных Наций как к партнеру по обслуживанию проектов и укрепить его статус в качестве отдельного, самостоятельного органа, уже не относящегося к кругу ведения ПРООН и Секретариата Организации Объединенных Наций. Это будет также соответствовать другим выводам и рекомендациям инспекторов.

25. Комитет по координации управления (ККУ), созданный одновременно с УОПООН 1 января 1995 года для оказания помощи Генеральному секретарю в вопросах управления, возглавляется Администратором ПРООН, а также заместителем Генерального секретаря от Департамента по вопросам управления (ДУ) и заместителем Генерального секретаря от Департамента по экономическим и социальным вопросам (ДЭСВ). Директор-исполнитель УОПООН является секретарем ККУ.

26. Как сказано в документа DP/1994/61 от 19 августа 1994 года "задача ККУ заключается в обеспечении и укреплении функционирования УОПООН как конструктивно действующего самофинансируемого органа". В процессе функционирования оно "должно обеспечивать политические и управленческие директивы, включая разработку оперативной политики, средства реализации и контроль за ее осуществлением"^{4/}.

27. ККУ рассмотрел целый комплекс проблем, которые, прежде чем представить их Исполнительному совету, требуют соответствующих установок и санкций. Сюда относятся планы работы, вопросы снабжения и подрядных работ, информационные системы, управление рисками, взаимоотношения и соглашения с организациями системы Организации Объединенных Наций, диверсификация клиентуры и усилия УОПООН по реорганизации, включая комплексный командный подход и децентрализацию.

28. ККУ был создан тогда, когда решался вопрос о будущем УОПООН. Он задумывался как компромиссный орган для целей управления, в котором ПРООН и Секретариат Организации Объединенных Наций будут совместно заниматься управлением УОПООН, не вводя его в структуру ПРООН или Секретариата. Если судить по ходу и результатам его заседаний, то можно сказать, что ККУ внес определенный положительный вклад. Однако, как представляется, его роль снижается, в результате чего возникает вопрос о необходимости этого дополнительного управленческого звена. Кроме того, отделение УОПООН от его головных организаций — ПРООН и Секретариата Организации Объединенных Наций — по мнению других организаций системы Организации Объединенных Наций, придаст ему более независимый и нейтральный статус и будет способствовать активизации взаимодействия.

29. ККАБВ напомнил инспекторам о своем замечании по этому вопросу:

"Что касается функций ККУ, то Консультативный комитет отмечает, что в их число входит "создание надлежащих механизмов контроля, которые позволят Генеральному секретарю проводить оценку способности нового Управления по обслуживанию проектов принимать меры по выполнению поставленных задач, а также оценку его деятельности и эффективности" (DP/1994/61, пункт 7). Консультативный комитет считает, что создание еще одного руководящего органа, такого, как ККУ, может привести к возникновению излишнего и, вероятно, громоздкого механизма отчетности, который в ряде случаев будет дублировать руководящую роль Исполнительного совета"^{5/}.

30. Консультативная группа пользователей (КГП) была учреждена в 1994 году решением 94/12 Исполнительного совета по предложению Генерального секретаря "для обеспечения всесторонней информированности УОП относительно интересов Организации Объединенных Наций и других пользующихся его услугами организаций и подготовки соответствующих рекомендаций".

31. В докладе Директора-исполнителя (DP/1994/62/Add.1) содержались дополнительные соображения о сфере ответственности и указывалось, что КГП обеспечит обмен мнениями о качестве, эффективности и гибкости услуг УОПООН и распространение приобретенного опыта и новых выработанных подходов^{6/}.

32. Председателем КГП является заместитель Генерального секретаря по ДЭСВ. Со времени своего создания она провела только одно заседание в 1996 году. В своем выступлении на заседании ККУ 15 июля 1996 года Председатель КГП сообщил о высоком уровне участия (33 участника, представлявших 26 организаций). В центре дискуссии были услуги, предоставленные УОПООН и необходимость эффективного межучрежденческого сотрудничества на оперативном уровне.

33. Инспекторы считают, что логика создания КГП сохраняет свою актуальность. Однако если судить по накопленному на данный момент опыту, то для налаживания более качественного и эффективного взаимодействия между УОПООН и его партнерами необходимо изучить новые механизмы и каналы. Одним из таких путей является использование АКК и его механизмов, в частности потому, что УОПООН недавно стал участником заседаний Консультативного комитета по административным вопросам (финансовым и бюджетным), ККАВ (Ф — Б) и членом Комитета по координации систем информации (ККСИ). Он должен также участвовать в работе Консультативного комитета по программе и оперативным вопросам (ККПОВ). Из этого следует, что Директор-исполнитель УОПООН при необходимости может участвовать в заседаниях АКК.

Е. Формирование структуры и расширение функций УОПООН

34. Организационная схема УОПООН, показанная в приложении, отражает структуру различных отделов, секторов и децентрализованных отделений УОПООН и их взаимоотношения на последний период.

35. Хотя организационная схема более или менее ясна, все же необходимо сделать ряд замечаний:

1. В основе нынешней структуры и функций лежат следующие основные элементы:

a) принципы и ценности УОПООН вытекают из Устава Организации Объединенных Наций, а его оперативная методология — из сферы международного бизнеса;

b) этот орган, его подразделения и периферийные отделения являются самофинансирующимися;

c) организация построена на основе "полнофункциональных комплексных оперативных групп", отсюда вытекает применение подхода комплексных групп, при котором операции, с одной стороны, и вспомогательное обслуживание, с другой, объединены в одну группу в различных оперативных подразделениях или периферийных отделениях;

d) УОПООН — децентрализованный орган, который делегирует свои полномочия. Децентрализованные отделения сгруппированы по географическому признаку, например, Куала-Лумпур и Абиджан; по тематическому признаку, например, восстановление и социальная устойчивость (ВСУ), Женева; и по формам осуществления проектов, например, Отдел закупок для проектов, Копенгаген.

2. Нынешняя структура обусловлена оперативными и неоперативными функциями:

a) оперативные функции выполняют девять оперативных отделов и одна секция, пять из которых сгруппированы по географическому признаку (азиатское отделение в Куала-Лумпуре; Западная Азия, арабские государства и Европа (ЗААГЕ), Нью-Йорк; Африка, Нью-Йорк; абиджанское отделение; и Латинская Америка и Карибский бассейн (ЛАК), Нью-Йорк), три — по тематическому признаку (отделы по взаимодействию с МФСР, экологическим программам, восстановлению и социальной устойчивости ВСУ) и три — по формам осуществления проектов (секции по закупочным проектам и по стипендиям и профессиональной подготовке). Эти отделы и периферийные отделения применяют комплексный командный подход и пользуются поддержкой неоперативных отделов;

b) неоперативные функции выполняют i) Отдел финансов, контроля и административного управления, имеющий три секции по закупочной поддержке, управлению людскими ресурсами, финансам и бюджету; ii) Отдел политики и контрактов; iii) Отдел планирования и общественной

информации; и iv) Отдел информатики/информационных систем. Эти вспомогательные подразделения обеспечивают оперативным отделам, перечисленным в пункте 2 а) выше, гарантию качества, установление стандартов, управление рисками, применение "оптимальной практики", информационные системы и автоматизацию делопроизводства. Кроме того, они образуют механизм "сдержек и противовесов", необходимый для обеспечения надлежащего управления.

F. Основные особенности УОПООН

36. Основные особенности УОПООН обусловлены главным образом его мандатом как самофинансирующегося органа и способностью адаптировать практику и процедуры к потребностям клиентов. Финансовые положения, утвержденные Исполнительным советом в решении 95/1 от 10 января 1995 года, устанавливают и/или подтверждают ряд таких уставных элементов УОПООН, как подотчетность Директора-исполнителя за деятельность УОПООН Исполнительному совету и Генеральному секретарю (положение 3.1); характер и основная сфера деятельности УОПООН, определяемые политическими решениями Исполнительного совета (положение 5.1—5.5), определенная степень гибкости, позволяющая Директору-исполнителю при определенных условиях покрывать непредвиденные расходы по персоналу и смежные административные расходы за счет неизрасходованных и/или предполагаемых поступлений (положение 7.5) и его ответственность за закупки (положение 10.5). Хотя положение 10.1 дает Директору-исполнителю полномочия устанавливать финансовые правила УОПООН, Управление предпочло применять финансовые правила ПРООН *mutatis mutandis* впредь до получения результатов пересмотра ПРООН своих собственных Финансовых положений и правил, приложением к которым являются Финансовые положения и правила УОПООН. Главные особенности УОПООН обсуждаются ниже:

1. Поставщик услуг с самостоятельным мандатом

37. Одной из важнейших отличительных черт УОПООН является тот факт, что оно играет роль главного поставщика услуг по контрактам и основного подрядчика посредством применения подхода, предусматривающего наличие самостоятельного мандата. Виды услуг, предоставляемых УОПООН, которые перечислены в пункте 18 выше, включают в себя всеобъемлющее управление проектами, закупки товаров, управление ссудами и управленческие услуги.

а) Всеобъемлющее управление проектами

38. УОПООН предлагает своим клиентам целый комплекс конкретных услуг, которые могут предоставляться в поддержку проектов его клиентов. Он также может действовать в более широком плане путем обеспечения общей основы для управления проектами, фактически выступая в роли общего подрядчика или системного организатора в интересах клиента. В этом качестве УОПООН не только обеспечивает конкретные вводимые ресурсы, но и осуществляет управление всем проектом или программой. Он может координировать различные вводимые ресурсы, которые предоставляются не только им, но также субподрядчиками или другими организациями и учреждениями системы Организации Объединенных Наций. Действуя в качестве общего управляющего проектом, УОПООН может также осуществлять надзор за персоналом и выполнять все функции по мониторингу и представлению отчетности по проекту.

39. УОПООН обеспечивало такими управленческими услугами многочисленные сложные, междисциплинарные программы с привлечением широкого контингента доноров по всему миру. В качестве примеров можно привести проекты, финансируемые Глобальным экологическим фондом (например, Программа восстановления/консервации Дуная, Программа рационального использования и защиты ресурсов Черного моря, Программа сохранения тропических лесов Ивокрамы в Гайане, Программа устойчивого развития прибрежной полосы Белиза), и программы с привлечением широкого контингента доноров, осуществляемые в различных регионах в сложных условиях конфликтных или постконфликтных ситуаций (например, в Афганистане, Боснии и Герцеговине, Гаити, Гватемале, Камбодже, Мозамбике, Сомали, Таджикистане). В каждом отдельном случае управленческие подходы адаптируются к местным потребностям.

40. Программа развития в интересах беженцев и перемещенных лиц (ПРОДЕРЕ) в Центральной Америке и еще одна многодисциплинарная программа с привлечением широкого контингента доноров (см. также пункт 96 ниже) были разработаны для одновременного осуществления шести программных компонентов (восстановление производственных систем, местных систем здравоохранения и образования, физической и социальной инфраструктуры и уважения прав человека) в районах, которые серьезно пострадали от вооруженных конфликтов в шести странах Центральной Америки (Белизе, Гватемале, Гондурасе, Коста-Рике, Никарагуа, Сальвадоре). Ключевыми элементами в деле оперативного удовлетворения потребностей были децентрализованное принятие решений и финансовое управление. УОПООН создало районные управленческие группы, по возможности, укомплектованные местным персоналом, а также международным персоналом, когда это диктовалось местными условиями (например, требованиями беспристрастности в районах напряженности) или положениями и правилами Организации Объединенных Наций, регулирующими делегирование полномочий в финансовой области. Для обеспечения согласованности действий главная районная управленческая группа, расположенная в Сальвадоре, координировала и контролировала работу районных управленческих групп. Главная группа, ответственная за операции по программе на национальном, субрегиональном и региональном уровнях, обеспечивала связь с национальными органами власти, добивалась поддержки со стороны национальных учреждений в целях укрепления местного потенциала по реализации проектов и отвечала за поиск, отбор, наем по контрактам и контроль за работой всех национальных, региональных и международных технических экспертов, необходимых для осуществления программы. Все управленческие группы были укомплектованы персоналом УОПООН, которому делегировались финансовые и исполнительские полномочия. Осуществление ПРОДЕРЕ требовало активного участия учреждений системы Организации Объединенных Наций (МОТ, ПАОЗ — ВОЗ, УВКБ), и технический персонал, привлеченный этими учреждениями, был органической частью управленческих групп.

b) Закупки и обеспечение товаров, работ и услуг по контрактам

41. Подрядные работы и закупки товаров составляли значительную долю услуг (в среднем 64 процента от общего объема услуг в 1996—1997 годах) и являлись важным источником поступлений (приблизительно 55 процентов поступлений по статье осуществления проектов в 1996—1997 годах). Поэтому в период реорганизации этому аспекту уделялось особое внимание.

42. УОПООН установило "адресную закупочную практику" "для обеспечения самого высокого уровня качества и эффективности осуществления проектов в Организации Объединенных Наций..."^{7/}.

43. "Хотя согласно Финансовым положениям и правилам Организации Объединенных Наций в области закупок УОПООН применяет некоторые традиционные административные механизмы, эти подходы были адаптированы к специфическим условиям деятельности УОПООН в интересах повышения эффективности работы и учета потребностей клиентов. Хотя в деле обеспечения пониженных цен на товары, работы и услуги были достигнуты положительные результаты, самой значительной выгодой явился рост стоимости услуг, полученных по этим ценам"^{8/}.

44. Закупки уже не являются исключительной функцией специализированного закупочного отдела, недавно переведенного из Нью-Йорка в Копенгаген. В процессе децентрализации функции закупок были также переданы и персоналу на местах. Кроме того, комплексные группы в Центральных учреждениях имеют механизм закупки некоторых стандартных вводимых ресурсов для международных проектов или на случай, когда требуются действия со стороны Центральных учреждений.

45. В порядке применения комплексного командного подхода сотрудникам по управлению портфелями заказов в оперативных подразделениях и децентрализованных отделениях приданы

вспомогательные работники, отвечающие за снабжение, кадры, юридические аспекты и вопросы финансового управления. "Эта поддержка включает в себя также самую тщательную подготовку по вопросам закупок в общей системе Организации Объединенных Наций"^{9/}, которая недавно была предложена персоналу других организаций системы Организации Объединенных Наций.

46. Система закупок в УОПООН основана на общем принципе международных конкурсных торгов, проводимых согласно подробно разработанной процедуре, с которой могут ознакомиться все сотрудники через электронное руководство. В этом руководстве содержится вся информация по политическим и нормативным вопросам, формуляры и образцы документов.

47. УОПООН имеет также официальную политику управления рисками, которая позволяет постоянно определять и анализировать риски, связанные с осуществлением проектов. В ее основе лежит комплекс механизмов управления рисками, включая специальные закупочные подходы, условия контрактов, страхование и финансируемое самострахование, а также методы урегулирования споров.

48. В отношении потребностей в области развития и в случае чрезвычайных ситуаций УОПООН применяет различные подходы для своевременного удовлетворения нужд клиентов. Некоторые из этих вопросов обсуждаются в главе III ниже.

49. Постоянный Комитет по рассмотрению вопросов о закупках и вынесению рекомендаций (ПРАК) проводит свои заседания не реже одного раза в неделю для оценки процесса закупок по всем предлагаемым статьям расходов свыше 100 000 долл. США. Процедура ПРАК требует, чтобы Отдел операций готовил и вел аудиторские отчеты о процессе закупок, которые рассматриваются ПРАК до заключения контрактов. Затем ПРАК выносит свою рекомендацию главному сотруднику по закупкам (Директору—исполнителю) для заключения контрактов в течение текущей недели.

50. Недавно УОПООН, Межучрежденческое управление по снабжению и поставкам (МУСП), также расположенное в Копенгагене, и Отдел закупок для проектов УОПООН договорились оказывать "совместные закупочные услуги" на основе взаимодополняемости и разделения труда. УОПООН передает МУСП заявки на товары по стандартному каталогу, кроме тех случаев, когда объемы закупок требуют отдельного тендера. Поставки оборудования УОПООН в 1997 году составили 179 млн. долл. США, из которых 110 млн. долл. США были реализованы Копенгагеном, а 3,5 млн. долл. США — Копенгагенским фондом для стран Северной Европы. Объем поставок МУСП составил 61 млн. долл. США. Следует отметить, что в Копенгагене расположены также отдельные закупочные службы ЮНИСЕФ (лекарства, фармацевтические препараты, конторское оборудование и автотранспортные средства) и ВОЗ (закупки для проектов в европейском регионе). Факт расположения всех этих закупочных служб в одном месте требует дальнейшего рассмотрения вопроса о совместных операциях.

51. В докладе Комиссии ревизоров Генеральной Ассамблеи о счетах УОПООН за двухгодичный период, заканчивающийся 31 декабря 1997 года, рассматриваются, в частности, вопросы управления, включая закупки. В докладе поставлен ряд вопросов относительно пособия по закупочным процедурам, его доработки и применения; обеспечения составления плана закупок по каждому проекту с подробной разбивкой приобретаемых товаров и возможным графиком мероприятий, а также вопросы, касающиеся порядка набора и оценки работы международных консультантов, который подлежит строгому выполнению. В свою очередь, УОПООН признало, исправило или обязалось исправить свои недоработки.

52. Не подвергая сомнению технические детали применения финансовых правил и положений, инспекторы по-прежнему ставят вопрос, который уже затрагивался в ряде предыдущих докладов ОИГ,

касающихся деятельности в условиях чрезвычайных ситуаций, а именно: не целесообразно ли пересмотреть "жесткие" финансовые правила и положения для своевременного обслуживания бенефициариев, создав при этом надлежащую систему "сдержек и противовесов".

53. В приведенной ниже таблице показана стоимость контрактов на услуги и работы, подписанные УОПООН с коммерческими фирмами и подрядчиками.

Таблица 1: Стоимость услуг и работ в процентах

	1994 год	1995 год	1996 год	1997 год
Постоянный рост стоимости по странам-донорам	16,7	21,5	23,8	43,4
Неравномерное изменение стоимости по ЮМДС	3,5	2,1	6,8	5,7
Неуклонное снижение стоимости по развивающимся странам	79,8	76,4	69,5	50,9

ЮМДС: развитые страны-доноры, в которых не полностью используются возможности для закупок.

54. Источники закупок, в частности оборудования, по-прежнему являются предметом озабоченности государств-членов, поскольку доля международных закупок, особенно доля развивающихся стран (около 25 процентов в 1997 году), снижается и одновременно ставит в более выгодное положение несколько развитых стран (подробные данные см. в таблицах 1 и 2 приложения). УОПООН считает, что эта постоянная проблема обусловлена стремлением обеспечить оптимальную стоимостную составляющую проектов, и призывает страны-члены сообщать о своих возможностях, знакомиться с информацией на веб-сайте УОПООН (www.unops.org) и регистрироваться в качестве поставщиков.

55. Однако, учитывая отсутствие возможности подключения к Интернету у многих развивающихся стран, УОПООН настоятельно предлагается периодически распространять такую информацию среди стран-членов в неэлектронной форме. Такая постанова дела отвечала бы резолюции A/RES/52/226 Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций от 27 апреля 1998 года о реформе системы закупок и механизме внешнего подряда, пункт 13 которой гласит следующее:

"13. Просит Генерального секретаря принять все возможные меры для увеличения объема закупок в развивающихся странах и странах с переходной экономикой".

с) Управление кредитами и надзор

56. Один из главных видов услуг, предоставляемых УОПООН, относится к сфере управления кредитами и надзора, в основном он связан с Международным фондом сельскохозяйственного развития (МФСР).

57. В 70-х годах функции управления кредитами МФСР и надзора за их использованием (до последнего времени они не входили в мандат МФСР) оставались в ведении смежных международных финансовых учреждений, таких, как Всемирный банк и региональные банки развития. В 80-х годах масштабы совместного финансирования снизились, а число инициированных МФСР проектов, финансировавшихся исключительно за счет его средств, возросло. Эти проекты, которые наиболее

полно отражают мандат и специфику МФСР с точки зрения стратегий реализации, ориентации на целевые группы и опору на участие бенефициариев, в большинстве своем были переданы УОПООН.

58. Из 124 полномасштабных проектов МФСР/УОПООН 60 контролируются Отделом УОПООН по взаимодействию с МФСР в Нью-Йорке и его периферийным отделением в Найроби, а 64 — отделениями УОПООН в Куала-Лумпуре и Абиджане. Совокупный объем денежных средств за несколько лет составляет 1,6 млрд. долл. США из общего портфеля проектов УОПООН в 3 млрд. долл. США.

59. В рамках проектного цикла УОПООН вступает в свои обязанности после утверждения кредита Исполнительным советом МФСР и получения от него "письма о назначении". В число первоначальных шагов в поддержку реализации проектов входит выдача УОПООН "письма заемщику" (ПЗ) и организация "начального практикума" в принимающей стране (как правило, в районе осуществления проекта), в котором участвуют привлекаемые государственные учреждения, МФСР и УОПООН. Затем МФСР обращается к правительству с просьбой поддерживать прямые отношения с УОПООН, задачи которого включают:

- i) управление кредитами;
- ii) поддержку в осуществлении проектов и закупках; и
- iii) надзор за осуществлением проектов.

60. УОПООН взимает фиксированную сумму в 44 050 долл. США за проект в год, которая включает 9 500 долл. США на консультантов и 5 000 долл. США на путевые расходы персонала.

61. В 1997 году МФСР впервые был уполномочен своим Советом управляющих осуществлять надзор за 15 проектами и управлять соответствующими кредитами на экспериментальной основе. Впоследствии руководство МФСР решило ограничить свое участие надзорными функциями и передать УОПООН управление кредитами для 15 экспериментальных проектов. Этот эксперимент не должен отражаться на общем сотрудничестве МФСР/УОПООН, в рамках которого УОПООН продолжает управлять кредитами и осуществлять надзор за проектами. Однако оно будет представлять МФСР информацию о выполнении надзорных функций и, таким образом, обеспечивать повышение качества оценки роли УОПООН.

62. Развитию партнерства между УОПООН и МФСР в деле поддержки программных стран способствует наличие в Нью-Йорке соответствующего Отдела УОПООН по взаимодействию с МФСР и персонала, занимающегося проектами под управлением децентрализованных отделений УОПООН. По просьбе МФСР с ФАО ведутся переговоры (и через ФАО с правительством Италии) о частичном переводе в Рим Отдела по взаимодействию с МФСР (в частности группы по управлению кредитами, которая будет обслуживать 15 проектов, непосредственно контролируемых МФСР). Близость к МФСР даст положительные результаты. Политика децентрализации, активно поддерживаемая МФСР в интересах повышения эффективности и экономии средств, дает также и то преимущество, что периферийные отделения в своей работе в большей степени учитывают спрос и потребности регионов и субрегионов. Однако децентрализация портфеля проектов МФСР среди ряда отделений, в отличие от концентрации функций в одном целевом подразделении, требует уделения большего внимания общей политике в области управления проектами и их реализации. Децентрализация и расширение каналов связи не должны затушевывать или ослаблять общий подход. Необходимо наладить такие механизмы и процессы, которые способствовали бы взаимному обмену между отделениями идеями и знаниями об оптимальной практике и опыте.

d) Управленческие услуги

63. Эти услуги регламентируются Соглашением об управленческих услугах (СУУ) — механизмом, в котором УОПООН выступает в качестве агента стран — получателей кредитов от таких международных финансовых учреждений, как МФСР, Всемирный банк и региональные банки и фонды, или получателей безвозмездных субсидий от двусторонних доноров.

64. Если проекты финансируются организациями, не входящими в систему Организации Объединенных Наций, например международными финансовыми учреждениями и двусторонними донорами, то УОПООН оказывает необходимые управленческие услуги заемщику или получателю безвозмездной субсидии через одну из организаций системы Организации Объединенных Наций (до сего времени ею была в основном ПРООН). По СУУ стоимостью свыше 1,5 млрд. долл. США управленческими услугами УОПООН уже воспользовались 66 стран.

65. Управленческие, закупочные и административные услуги УОПООН по СУУ позволили оказать помощь национальным правительствам в своевременном использовании кредитных средств и проведении мероприятий в области развития. В 1997 году в число таких мероприятий входили: предоставление услуг и выполнение работ по контрактам в Аргентине (156,4 млн. долл. США); организация экспертного обслуживания и профессиональной подготовки по реформе административной системы в Боливии (46,9 млн. долл. США); общественные работы в Эквадоре (68,5 млн. долл. США); закупка товаров для Кыргызстана (1,2 млн. долл. США); закупка оборудования для Перу (162,5 млн. долл. США); инженерное обслуживание и строительство инфраструктуры в Судане (90 млн. долл. США); управленческие услуги для нужд здравоохранения в Турции (91,9 млн. долл. США) и управленческие услуги в Уганде (24,6 млн. долл. США). Средства для этих мероприятий поступили от Всемирного банка; региональных банков, например, Межамериканского банка развития; двусторонних доноров и участвующих правительств. Продолжительность этих проектов, как правило, составляла несколько лет^{10/}.

2. УОПООН — самофинансирующийся орган

66. Принцип самофинансирования является одной из главных особенностей УОПООН, отличающих его от других организаций системы Организации Объединенных Наций. Этот принцип "требует, чтобы УОПООН получало достаточный объем поступлений для покрытия всех административных расходов и сохраняло оперативный резерв на установленном для него уровне"^{11/}.

67. В таблице 2 показаны различные виды и рост поступлений УОПООН.

Таблица 2: Виды и рост поступлений (в долл. США)

	1995 год	1996 год	1997 год
a) Поступления от реализации проектов	26,6	31,7	35,0
b) Поступления от управления кредитами МФСР и надзора	3,1	3,3	3,6
c) Проценты и прочие поступления	0,7	3,3*	1,8
Итого	10,4	38,3	40,4

* Включая единовременные взносы Дании и Швейцарии для покрытия расходов на перевод отделений.

68. Наибольшая часть поступлений (86,6 процента в 1997 году) приходится на реализацию проектов. Благодаря устойчивому росту спроса на услуги ПРООН в 1997 году доля поступлений от использования средств ПРООН увеличилась с 81 процента в 1996 году до 84 процентов в 1997 году.^{12/}

69. Одним из быстро развивающихся источников поступлений УОПООН является оказываемая им поддержка проектам, осуществляемым национальными учреждениями (ПОНУ). В этой области отмечается заметный рост.

70. Чистые поступления за 1995, 1996 и 1997 годы показаны в таблице 3 ниже.

Таблица 3: чистые поступления (В млн. долл. США)

	1995 год	1996 год	1997 год
Поступления	30,4	38,3	40,4
Расходы	27,7	33,7	36,6
Пополнение оперативного резерва	2,7	4,6	2,4
Чистые поступления	0	0	1,4

71. Плата за услуги, взимаемая УОПООН, устанавливается не по стандартной фиксированной ставке, а в зависимости от клиента в соответствии с договоренностями по различным оказанным услугам. По проектам, финансируемым за счет основных средств ПРООН, УОПООН взимает до 10 процентов от стоимости административных оперативных услуг (АОУ). С фондов, управляемых ПРООН, взимается 5—8 процентов. МФСР уплачивает 44050 долл. США за проект в год. С Программы помощи палестинскому народу (бухгалтерские услуги) было получено 100000 долл. США за 1994—1995 годы и 150 000 долл. США за 1996—1997 годы. По СУУ исчисление платы производится на основе долларовых сумм с учетом различий между СУУ по услугам и СУУ по товарам. Средняя ставка начислений по СУУ равнялась 4,4 процента в 1995 году и 4,2 процента в 1996 году.

72. Вопросы оценки расходов и определения платы за услуги рассматривались Комиссией ревизоров^{13/}, а также Директором—исполнителем УОПООН в его докладе Исполнительному совету (DP/1998/24 от 30 марта 1998 года).

73. Следует отметить, что принцип самофинансирования распространяется не только на УОПООН в целом, но и на его подразделения, будь то отделы в Нью-Йорке или децентрализованные отделения. Прежде чем учредить какое-либо децентрализованное отделение, УОПООН, в целях обеспечения самофинансирования, убеждается в наличии критической массы проектов, оправдывающей такой шаг. Штат УОПООН и его подразделений соответственно увеличивается или сокращается.

74. В ответ на соображения, высказанные в ходе диалога с Исполнительным советом и ККАБВ, УОПООН представил предложения по управлению рисками, резервам и нераспределенным поступлениям в 1997 году, которые включали в себя вопросы системы защиты УОПООН и его клиентов с помощью механизмов управления рисками и оперативного резерва. Поскольку УОПООН является бездоходной организацией, было принято решение поддерживать резерв на разумном уровне. Пункт 2 решения 97/21 Исполнительного совета от 18 сентября 1997 года гласит, что Совет:

"2. принимает решение о создании оперативного резерва УОПООН в размере 4 процентов от совокупного объема расходов по административному бюджету и бюджету по проектам за предыдущий

год и о переводе неизрасходованных поступлений на резервный счет до тех пор, пока этот уровень не будет достигнут".

75. Стратегия управления рисками призвана обеспечить, чтобы оперативный резерв выступал в качестве крайнего средства. Для сведения к минимуму любого потенциального истощения резерва Отдел политики и контрактов УОПООН делает акцент на возможных претензиях, вытекающих из контрактов. Он регулярно дорабатывает и обновляет тексты основных договорных документов, используемых персоналом УОПООН. В целях обеспечения защиты интересов УОПООН и его клиентов он участвует в рассмотрении целого ряда вопросов и претензий. Отдел отслеживал также разработку учебных материалов УОПООН по контрактному делу, цель которых — снизить потенциальную возможность предъявления претензий путем повышения уровня профессионализма администраторов УОПООН по контрактам^{14/}.

3. УОПООН — деловой орган

76. Как уже говорилось выше, УОПООН гордится тем, что его принципы зиждутся на Уставе Организации Объединенных Наций, а его оперативная методология — на международной деловой практике. Посредством реорганизации оно разработало и усовершенствовало свои методологии планирования и ведения дел. Комплексный командный подход, децентрализация, адресный характер закупочной практики, финансовая практика и процедуры, управление рисками и предметная профессиональная подготовка находятся под постоянным контролем и при необходимости соответствующим образом пересматриваются.

77. Одной из отличительных форм управленческой практики УОПООН было введение и принятие концепции планирования работы. "План работы" обеспечивает управленческий механизм, который помогает достигнуть консенсуса и общности взглядов в отношении тенденций, приоритетов, возможностей организации и стоящих перед ней трудностей. Он обеспечивает систему подотчетности, на основе которой можно направлять и контролировать работу, а также оценивать эффективность достижения поставленных целей.

78. Приоритеты, установленные в плане на 1995 год, "по-прежнему отражают главные вопросы, вызывающие озабоченность у руководства УОПООН:

- повышение качества обслуживания;
- налаживание и расширение взаимоотношений с клиентурой;
- организационное укрепление УОПООН^{15/}.

79. В трех планах работы на 1995, 1996 и 1997 годы УОПООН определило ряд целей и мероприятий, которые позволят снять вышеупомянутые вопросы, вызывающие озабоченность у руководства. План работы на 1995 год сфокусирован на решении необходимых для новой организации задач. В плане на 1996 год, где учтены замечания внешних ревизоров, центр внимания перенесен с чрезмерно широкого круга задач на цели более высокого порядка.

80. В 1997 году общее исполнение бюджета, в том числе по коммерческо-закупочной деятельности, поставкам, поступлениям и административным расходам, приблизилось к целевым заданиям, поставленным в плане работы на 1997 год.

81. На 1997 год целевое задание по коммерческо-закупочной деятельности было установлено на уровне 573 млн. долл. США; по поставкам — на уровне 500 млн. долл. США; по поступлениям — на уровне 40,6 млн. долл. США и по административным расходам — на уровне 38,5 млн. долл. США. Общее исполнение бюджета по коммерческо-закупочной деятельности составляло 705 млн. долл.

США или на 23 процента превысило задание; по поставкам — 463 млн. долл. США, т.е. 93 процента; по поступлениям — 40,4 млн. долл. США и по административным расходам — 36,6 млн. долл. США.

82. С нефинансовой точки зрения план 1997 года сфокусирован на пяти областях работы: оценка расходов и определение размера платы за услуги; политика и стратегия в области связи; вопросы укрепления коллективистского духа и координации; информационные системы; и управление рисками. Эти вопросы были обстоятельно рассмотрены в плане на 1997 год и представлены в докладе Директора—исполнителя, DP/1998/24 от 30 марта 1998 года.

83. Особенностью плана на 1997 год, отличающей его от двух предыдущих планов, является то, что он основан на всеобъемлющих прогнозах, заложенных оперативными подразделениями УОПООН в свои планы работы. "Этот всеобъемлющий подход позволил не только широко внедрить практику планирования работы в управленческую культуру УОПООН, но и повысить прозрачность и предсказуемость коммерческо-закупочной деятельности, поставок и поступлений по портфелю заказов каждого подразделения"^{16/}.

84. "Хотя многие задачи и цели были достигнуты или находятся в процессе реализации, напрашивается вывод о том, что правильное соотношение между ожидаемыми результатами и имеющимися ресурсами еще не достигнуто"^{17/}.

III. ПО ПУТИ К РАСШИРЕНИЮ СОТРУДНИЧЕСТВА И ВЗАИМОДОПОЛНЯЕМОСТИ МЕЖДУ УОПООН И ДРУГИМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ СИСТЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

85. В таблице 3 приложения, касающейся портфеля закупочных заказов УОПООН за 1994—1997 годы, показано, что УОПООН по-прежнему опирается в основном на ПРООН как на главный источник финансирования. Процент общей доли, основных и неосновных фондов ПРООН составлял 62 в 1994 году; 50,3 в 1995 году; 55,7 в 1996 году и 71 в 1997 году.

86. При сохранении общей зависимости от финансирования со стороны ПРООН доля различных многосторонних субсидий и кредитов продолжает колебаться. Особый интерес представляет тот факт, что доля других организаций системы Организации Объединенных Наций (кроме давних клиентов — МПКНСООН, ЮНФПА и МФСР), которая в 1994 году равнялась нулю, резко возросла — в 1996 году до 1 332 000 долл. США и в 1997 году до 11 993 000 или 0,25 и 1,7 процента от общего объема. Как представляется, эта тенденция развивается и в 1998 году. В своем выступлении на ежегодной сессии Исполнительного совета в июне 1998 года Директор—исполнитель сказал:

"С января этого года общее число новых заказов в портфеле УОПООН примерно на 10 процентов выше, чем в 1997 году и в два раза выше, чем в июне позапрошлого года. Сюда относится 40-процентное повышение спроса на услуги УОПООН среди новых клиентов Организации Объединенных Наций по сравнению с тем же периодом прошлого года. Что касается новых закупок, то деловая активность новых клиентов системы Организации Объединенных Наций фактически возросла с 13 млн. долл. США в 1996 году до 50 млн. долл. США в 1997 году. В 1998 году мы продолжаем предпринимать усилия по диверсификации своей клиентуры по линии Организации Объединенных Наций".

"В 1997 году к использованию услуг УОПООН значительный интерес стали проявлять нетрадиционные клиенты из системы Организации Объединенных Наций. О своей заинтересованности заявили некоторые специализированные учреждения, включая Международную организацию труда (МОТ), Продовольственную и сельскохозяйственную организацию Объединенных Наций (ФАО), Организацию Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) и Мировую продовольственную программу (МПП)". DP/1998/24 от 30 марта 1998 года.

A. Диверсификация клиентуры УОПООН

87. Диверсификация клиентуры УОПООН и источников поступлений призвана обеспечить более стабильную базу УОПООН на будущее. Этот вопрос вызывал озабоченность у тех государств-членов, которые продолжают уделять особое внимание УОПООН и призывают его руководство активизировать усилия на этом направлении.

88. Руководство УОПООН осознает важность диверсификации и связанные с этим трудности. В докладе о выполнении плана работы на 1997 год руководство УОПООН отметило "области, в которых удалось добиться лишь ограниченного прогресса или возникли неожиданные трудности"^{18/}. Одной из таких областей была диверсификация.

89. Как отмечалось выше, усилия по диверсификации принесли определенные плоды. Однако самое большое число заявок на услуги УОПООН в 1997 году поступило от департаментов Секретариата Организации Объединенных Наций и других входящих в сферу его деятельности органов^{19/}. В их число входят ДПВ, ДОПМ, УКГВ, МДУОСБ, ЮНАИДС, УВКБ, УВКПЧ ООН и ЮНРИСД.

90. Одна конкретная проблема отношений между УОПООН и Секретариатом Организации Объединенных Наций, которая была впоследствии доведена до сведения Исполнительного совета, продолжает сохранять свою остроту, несмотря на ее обсуждение и вынесение рекомендаций ККУ. "Препятствием для дальнейшей диверсификации стало отсутствие стандартных процедур перевода средства из Секретариата Организации Объединенных Наций в УОПООН за осуществление мероприятий, порученных УОПООН. После рассмотрения в ККУ Секретариату Организации Объединенных Наций были предложены механизмы, которые бы обеспечили своевременный перевод средств, однако пока что прогресса удалось достичь лишь в отдельных случаях"²⁰. Учитывая рекомендации ККУ по этому вопросу, инспекторы выражают недоумение в связи с тем, что эта проблема остается нерешенной. Они призывают соответствующих должностных лиц Секретариата Организации Объединенных Наций принять необходимые меры для решения этой проблемы в экстренном порядке.

91. Несмотря на все эти трудности и препятствия, похоже, наметилась тенденция (хотя и незначительная в процентном соотношении с общим объемом портфеля заказов) к расширению партнерства между УОПООН и нетрадиционными клиентами Организации Объединенных Наций. Эту тенденцию следует поощрять, особенно в интересах расширения партнерских отношений между специализированными учреждениями и УОПООН.

В. Расширение сотрудничества: разнообразие подходов

92. С расширением партнерских отношений между УОПООН и организациями системы Организации Объединенных Наций соответственно увеличивается и диапазон запрашиваемых услуг. В числе проектов, предпринятых в самое последнее время, фигурируют те, которые охватывают проблемы, "лежащие вне плоскости повестки дня развития", например, права человека, разминирование и общества, находящиеся в конфликтной или постконфликтной ситуации. Ниже приводится краткое описание подходов, применяемых и/или адаптируемых УОПООН к различным обстоятельствам.

1. Права человека

93. Департамент по политическим вопросам (ДПВ) Секретариата Организации Объединенных Наций является одним из самых последних партнеров УОПООН по осуществлению проекта в области прав человека в Гватемале стоимостью в 7,28 млн. долл. США. В данном случае услуги по управлению, материально-техническому снабжению и закупкам обеспечивались УОПООН. В срок немногим больше месяца оно набрало и сформировало группу в количестве 200 человек, создало четыре мобильных отряда по расследованию и отделения на всей территории страны. Контроль и отчетность по данным, полученным мобильными группами, остаются в ведении ДПВ.

2. Разминирование

94. В результате заключения с Управлением Координатора Организации Объединенных Наций по гуманитарным вопросам (УКГВ ООН) соглашения об осуществлении в Северном Ираке проекта по разминированию стоимостью в 3,5 млн. долл. США УОПООН учредило Группу по вопросам разминирования, которая предоставляет рекомендации экспертов по техническим, юридическим и управленческим вопросам, необходимые для программ разминирования. Помимо управленческих услуг, закупок и поставок оборудования на места Группа выступает в роли форума для заключения соглашений с правительствами стран-доноров, которые желают внести свой вклад в осуществление проектов по разминированию путем предоставления экспертов, причем оклады, путевые расходы и медицинскую страховку этим экспертам оплачивают правительства указанных стран, а суточные — УОПООН. Такая схема имеет двойное преимущество — привлечение экспертов при значительно более

низком уровне расходов и более тесное сотрудничество стран в реализации проектов. УОПООН занималось управлением и выполнением работ по разминированию в Анголе, Азербайджане, Боснии и Герцеговине, Ираке, Камбодже, Лаосской Народно-Демократической Республике, Мозамбике, Сомали, Хорватии, Чаде и Шри-Ланке. Планируется провести новые программы в Иране и Косово. Группа по вопросам разминирования работает в тесном сотрудничестве с другими партнерами из Организации Объединенных Наций, например, с ДОПМ, ПРООН и т.д.

3. Руководство

95. В случае проектов многодисциплинарного характера УОПООН не только оказывает обычные административные и управленческие услуги, но и выступает в качестве координатора действий всех участвующих партнеров. В их число могут входить центральные государственные органы, местные учреждения, региональные органы управления, НПО, общинные организации и частный сектор. Эта роль Управления наглядно прослеживается на примере проекта "Атлас" для Боснии и Герцеговины, который финансировался двусторонними донорами через ПРООН и Международное десятилетие по уменьшению опасности стихийных бедствий (МДУОСБ) и осуществлялся УОПООН в сотрудничестве с ВОЗ. Более 100 городов и регионов Италии и других европейских стран участвовали в налаживании связей с 20 боснийскими муниципалитетами в целях развития сотрудничества в таких областях, как местное самоуправление, образование, здравоохранение, охрана окружающей среды и равенство полов. Аналогичный проект завершается в Тунисе.

4. Общества, охваченные войной

96. В странах, охваченных войной, ключевым элементом подхода УОПООН является способность оказывать услуги в экстренном порядке с быстрым достижением результатов, например в виде ремонта дорог, мостов, скважин или телекоммуникаций. Это способствует укреплению веры пострадавшего от войны местного населения в свою способность к восстановлению и развитию местной инфраструктуры. Программа ПРОДЕРЕ (Программа развития в интересах беженцев и перемещенных лиц), осуществление которой началось в Центральной Америке, является наилучшим примером применения этого подхода. Впоследствии она была распространена на Камбоджу, Судан, Афганистан и район Великих озер в Африке. Финансирование и помощь обеспечивали ПРООН, МПКНСООН, банки развития и двусторонние доноры. Отдел развития предпринимательства МОТ обеспечивал услуги технических экспертов в области развития местной экономики путем расширения возможностей для деловой активности за счет предоставления кредитов. Отдельный Проект реконструкции обществ, пострадавших от войн, осуществляемый в сотрудничестве с ЮНРИСД и более 20 донорами, предусматривает аналогичные проекты в Гватемале, Сомали, Эритрее и Мозамбике. Такой же подход применяется и в районах, которые пострадали от стихийных бедствий или где произошло резкое обнищание населения.

97. По мнению ЮНРИСД, его эффективность и эффективность УОПООН "ограничивается в силу действия некоторых правил и положений Организации Объединенных Наций, которые большей частью нефункциональны в условиях кризисов и конфликтов. В частности это относится к жестким правилам о персонале. Чем больше свободы получит УОПООН в части соблюдения стандартных положений Организации Объединенных Наций и разработки своих собственных процедур (при) надлежащем обеспечении подотчетности, тем лучше и эффективнее оно сможет выполнять свои функции". Аналогичные взгляды высказали и некоторые лица, с которыми встречались инспекторы.

98. В этой связи инспекторы по-прежнему ставят вопрос, затрагивавшийся в ряде предыдущих докладов ОИГ о деятельности в условиях чрезвычайных ситуаций. Не отрицая необходимости надлежащей системы "сдержек и противовесов", инспекторы настоятельно призывают серьезно рассмотреть вопрос о пересмотре финансовых правил и положений применительно к специфическим

потребностям работы в условиях чрезвычайных ситуаций. Они также призывают обратить внимание на необходимость специальной подготовки в этой области.

5. Монреальский протокол

99. Проекты, финансируемые Монреальским протоколом (МП), предусматривают оказание помощи частным предприятиям в различных отраслях промышленности развивающихся стран по переходу на озоносберегающие технологии. УОПООН руководит всеми аспектами конверсии, как это предусмотрено соответствующими проектами, включая закупки оборудования на международных рынках, набор технических экспертов и привлечение субподрядчиков для выполнения местных работ. УОПООН применяет такие процедуры реализации, которые адаптированы к специфическим потребностям проектов, оставаясь при этом в рамках организационно — правовой основы и финансовых положений и правил. В качестве примера можно привести область малых и средних предприятий (МСП), где для достижения целей проектов в пределах данного бюджета применяются процедуры реализации, основанные на эффекте масштаба (т.е. товары закупаются целыми партиями с максимальным привлечением местных экспертов, в том числе для 80 МСП в Индии, а также в Мексике и Малайзии).

6. Новые партнеры последнего времени

100. Недавно, 11 июня 1998 года, между УВКБ и УОПООН было подписано Общее оперативное соглашение. Его цель — облегчить доступ УВКБ, в частности его отделений на местах, к услугам, предоставляемым УОПООН. В прошлом УОПООН поддерживало финансируемые УВКБ операции через ПРООН. Кроме того, оно помогало в разработке руководящих принципов для проектов реинтеграции (немедленного эффекта) на этапах постконфликтной ситуации или чрезвычайной репатриации.

101. Промежуточный меморандум о взаимопонимании между Управлением Верховного комиссара по правам человека (УВКПЧ) и УОПООН предусматривает услуги по осуществлению проектов, включая мероприятия и программы в Центральном учреждении и на местах; осуществление договоров; исследования и анализ; специальные инициативы и поддержку программ. "Соответствующие мероприятия уже начаты и общий объем фонов, предоставленных УВКПЧ Управлению по обслуживанию программ, уже превышает четыре миллиона долларов"^{21/}.

102. УОПООН занимает второе место по использованию Добровольцев Организации Объединенных Наций (ДООН). В 1997 году в проектах, осуществляемых УОПООН, работал 281 доброволец. Помимо привлечения добровольцев, в качестве проектов УОПООН было организовано 128 консультационных центров ТОКТЕН (передача знаний через посредство экспатриантов) по сравнению со 102 центрами в предыдущем году.

C. УОПООН и организации системы Организации Объединенных Наций: развитие партнерства

103. В главе II приводится краткое описание истории создания и правового статуса нового УОПООН и его основных особенностей. В разделе А выше показано, что источником финансирования УОПООН по-прежнему в основном является ПРООН. В разделе В не только содержатся сведения о новых партнерах, но и показано, как в различных условиях, особенно при чрезвычайных ситуациях, УОПООН удавалось адаптировать свою практику и процедуры для своевременного обслуживания своих клиентов и бенефициариев.

104. Однако, несмотря на вышеприведенные примеры расширения партнерства, общее отношение к УОПООН в некоторых специализированных учреждениях неодинаково. Есть должностные лица,

которые признают, что партнерство с новым УОПООН позволит им сосредоточиться на оказании технических экспертных услуг, абстрагируясь от управленческих вопросов, которыми занимается УОПООН. Другие все еще скептически настроены и по-прежнему рассматривают УОПООН как конкурента и "злоумышленника". Это отчасти объясняется исторически сложившимся стереотипом, унаследованным с тех времен, когда в качестве исполнительного подразделения ПРООН было создано Управление по осуществлению проектов — предшественник УОПООН. Это обстоятельство вызвало озабоченность и реакцию отторжения у большинства, если не у всех специализированных учреждений, которые видели в нем посягательство на свою сферу компетенции и угрозу их мандатам.

105. В докладе ОИГ (А/39/80 или JIU/REP/83/9) "Управление по осуществлению проектов Программы развития Организации Объединенных Наций (УОП)" предпринята попытка помочь в решении проблем, которые негативно отражаются на доверии между ПРООН и ее партнерами. На основе этого доклада и замечаний, высказанных в его отношении Генеральным секретарем (А/39/80) как Председателем АКК, а также по итогам их обсуждения Советом управляющих ПРООН был сделан ряд выводов:

- i) ПРООН может и впредь заниматься прямым осуществлением проектов;
- ii) следует проводить более широкие консультации и налаживать сотрудничество между ПРООН и специализированными учреждениями в духе консенсуса; и
- iii) необходимо более глубоко изучить подтвердившие свою целесообразность процедуры УОП по привлечению субподрядчиков с целью их применения всеми организациями.

106. Как сказано выше, попытка объединить Управление по осуществлению проектов и ДПРОУ привела к созданию 1 января 1995 года УОПООН в качестве отдельного, самостоятельного и самофинансирующегося органа, связанного с ПРООН и Секретариатом Организации Объединенных Наций.

107. Несмотря на изменение мандата, характера и подходов УОПООН и расширение, хотя и ограниченное, партнерских отношений между УОПООН и организациями системы Организации Объединенных Наций, в ряде таких организаций, как ФАО, МОТ, ЮНЕСКО и ЮНИДО по-прежнему звучат неоднозначные и противоречивые мнения о том, как, в какой степени и следует ли вообще идти на партнерство с УОПООН. Эти учреждения ставят вопрос о том, следует ли все более широко возлагать на УОПООН, орган с самостоятельным мандатом и без своего собственного корпуса технических экспертов, задачу всеобъемлющего управления проектами (в противовес частичному обслуживанию проектов) во всех специальных областях, относящихся к мандату специализированных учреждений. Они задаются вопросом, не стоит ли поручать осуществление проектов специализированным учреждениям, которые могли бы пользоваться услугами УОПООН. Инспекторы считают, что учреждениям следует более активно развивать такие отношения с новым УОПООН.

108. Одна из главных целей настоящего доклада — стимулировать сотрудничество и партнерство между УОПООН и организациями системы Организации Объединенных Наций, в частности специализированными учреждениями. В следующем разделе охарактеризованы преимущества использования услуг УОПООН в системе Организации Объединенных Наций. В нем также отмечаются определенные ограничения роли и мандата УОПООН, которые не позволяют ему принимать на себя мандат других организаций или вторгаться в сферу их компетенции. Но даже в этом случае, как сказано в пункте 6 выше, потенциал сотрудничества не должен ограничиваться системой Организации Объединенных Наций. УОПООН, с одной стороны, и организации системы Организации Объединенных Наций, с другой, должны конкурировать в сфере услуг и партнерства с

другими действующими лицами, в том числе в частном секторе. Поддержание конкуренции будет способствовать введению новшеств и повышению противозатратной эффективности.

D. По пути к расширению партнерства

109. В сферу сотрудничества с УОПООН вовлечены лишь некоторые организации системы Организации Объединенных Наций. Потенциал в деле расширения сотрудничества зависит от признания обеими сторонами сравнительных преимуществ, которыми они обладают в своих соответствующих областях специализации.

110. УОПООН завоевало доверие своих традиционных партнеров. Число нетрадиционных партнеров растет, но в основном среди организаций, относящихся к сфере компетенции Секретариата Организации Объединенных Наций. Ряд специализированных учреждений начинают открывать для себя преимущества услуг УОПООН, но они немногочисленны по сравнению с портфелем заказов УОПООН. Необходимо стремиться к дальнейшей диверсификации клиентуры и увеличению объема операций.

111. УОПООН, со своей стороны, должно активизировать усилия по использованию экспертного потенциала организаций системы Организации Объединенных Наций, особенно специализированных учреждений. Организации системы Организации Объединенных Наций, и в особенности специализированные учреждения, должны более широко использовать УОПООН как поставщика услуг для проектов.

112. Организации, предпочитающие пользоваться услугами УОПООН, особенно те, которые недавно подписали соответствующие соглашения или меморандумы о взаимопонимании, приводят ряд причин своего выбора:

- i) своевременность: УОПООН удается своевременно оказывать необходимые услуги;
- ii) гибкость: своевременность отчасти является результатом применения УОПООН гибких подходов, устранения бюрократических процедур и упрощения практики и процедур, которые обычно характерны для других организаций системы Организации Объединенных Наций и которые являются целью реформ во всей системе Организации Объединенных Наций;
- iii) качество: хотя оценка качества не входит в задачу настоящего доклада, благодаря ответам партнеров у инспекторов сложилось впечатление, что клиенты удовлетворены качеством услуг, оказываемых УОПООН;
- iv) противозатратная эффективность: своевременность и качество услуг УОПООН способствуют повышению их эффективности. Взимаемая УОПООН плата за услуги, как правило, ниже начислений в других организациях системы Организации Объединенных Наций;
- v) управление рисками: уменьшение управленческих и финансовых рисков — составная часть услуг, предоставляемых УОПООН своим клиентам;
- vi) беспристрастность: поскольку УОПООН имеет самостоятельный мандат и занимается предоставлением услуг, оно не рассматривается как угроза идентичности его партнеров, их программам и проектам; и

- vii) дух конкуренции: УОПООН ничего не воспринимает как данность в том смысле, что оно заведомо имеет право на свою долю пирога. Оно должно бороться за это. В этом духе воспитан весь персонал УОПООН, который следует принципу самофинансирования.

113. Инспекторы считают, что приверженность персонала УОПООН своей миссии, дух корпоративности и стремление к успеху способствовали достижению значительных результатов и той репутации, которой пользуется УОПООН среди своих партнеров.

114. Со своей стороны, организации системы Организации Объединенных Наций должны предпринять более активные шаги к расширению сотрудничества с УОПООН. В этой связи инспекторы хотели бы перечислить следующие факторы, которые будут способствовать продвижению в этом направлении:

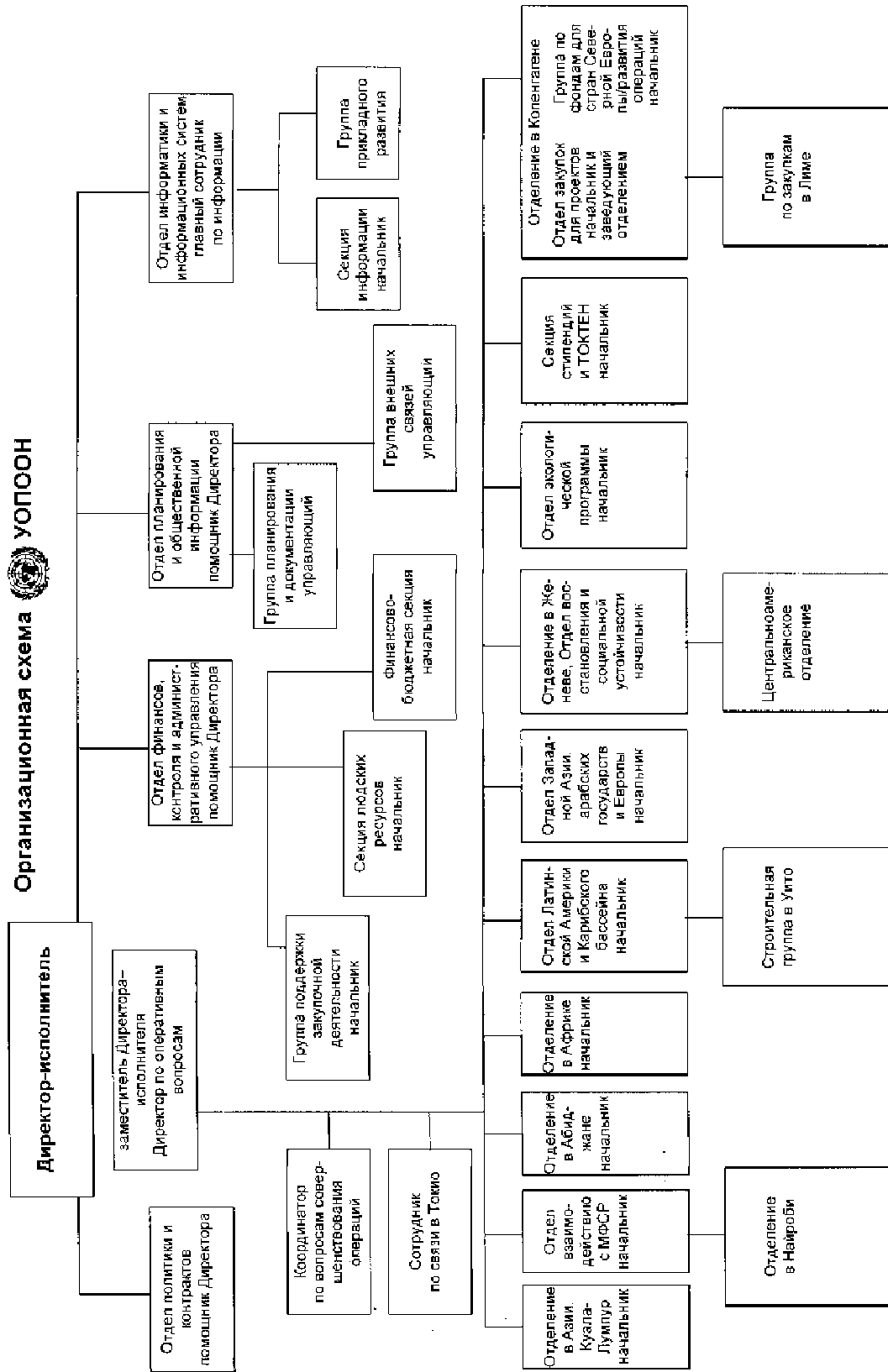
- i) новое УОПООН это не его предшественник — Отдел по осуществлению проектов ПРООН. Его самостоятельный мандат означает, что оно не представляет собой угрозы для мандатов специализированных учреждений;
- ii) учреждения и другие организации системы Организации Объединенных Наций могут извлечь пользу из некоторых методологий и/или процедурных инноваций и подходов, используемых в практике УОПООН, как например тех, которые упоминаются в главах II и III выше;
- iii) в своих соответствующих сферах компетенции учреждения накопили ценный опыт и экспертный потенциал, который можно использовать с большей эффективностью для укрепления усилий в области развития в сочетании с услугами, предоставляемыми УОПООН;
- iv) партнерские отношения учреждений с УОПООН будут способствовать укреплению его роли как органа Организации Объединенных Наций.

115. С увеличением числа партнеров возрастет портфель заказов УОПООН, и можно будет ожидать роста поступлений. По мере роста поступлений эффект масштаба от услуг УОПООН позволит снизить плату, взимаемую УОПООН со своих партнеров. Это позволит высвободить больше ресурсов на деятельность в целях развития.

116. В плане работы УОПООН на 1996 год говорится, что "в Организации Объединенных Наций есть место для организации, которая должна самостоятельно содержать себя, ежедневно подтверждая, что она способна приносить пользу. УОПООН считает необходимым продемонстрировать, что оно усвоило принципы частного сектора (доказывая свою нужность и ценность в условиях конкуренции) и поддерживает принципы, на которых зиждется Организация Объединенных Наций. Оно занимает уникальную нишу, которая позволяет оказывать уникальные услуги".

ПРИМЕЧАНИЯ

- 1/ "UNDP Report to the Governing Council, 16th session", E/5365/rev.1, June 1973.
- 2/ "Доклад Администратора и Директора—исполнителя о круге ведения и целях Управления Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов", DP/1995/6 от 22 ноября 1994 года, пункт 8.
- 3/ Там же, пункт 12.
- 4/ "Доклад Администратора о точной роли и функциях Комитета по координации управления УОПООН", DP/1994/61 от 19 августа 1994 года, пункт 3.
- 5/ "Доклад Консультативного комитета по административным и бюджетным вопросам о роли и функциях Комитета УОПООН по координации управления и доклад Директора-исполнителя о путях преобразования Управления в отдельное подразделение с конкретными функциями", DP/1994/57, пункт 15.
- 6/ "Доклад Директора-исполнителя Управления по обслуживанию проектов о путях преобразования Управления в отдельное подразделение с конкретными функциями; Консультативная группа пользователей УОПООН: роль, состав и функции", DP/1994/62/Add/1 от 18 августа 1994 года.
- 7/ The UNOPS Dedicated Procurement Regime, документ, подготовленный УОПООН по просьбе ОИГ.
- 8/ Ibid.
- 9/ Ibid.
- 10/ Tools for Development, издание УОПООН.
- 11/ "Годовой доклад Директора-исполнителя о деятельности УОПООН", DP/1998/24 от 30 марта 1998 года, пункт 11.
- 12/ UNOPS Business Plan 1998.
- 13/ Доклад Комиссии ревизоров, A/51/5/Add.10, Нью-Йорк, 1996 год.
- 14/ См. выше, DP/1998/24, пункты 30—33.
- 15/ UNOPS Business Plan 1997.
- 16/ Ibid.
- 17/ Ibid.
- 18/ См. выше, DP/1998/24, пункт 51.
- 19/ Там же, пункт 53.
- 20/ Там же, пункт 53.
- 21/ Statement of the Executive Director to the 1998 Annual Session of the Executive Board.



ПРИЛОЖЕНИЕ

Таблица 1. Закупки УОПООН для проектов.
 Стоимость подписанных контрактов на услуги и работы.
 1994—1997 годы

СТРАНА ПОСТАВЩИКА	1994 год		1995 год		1996 год		1997 год	
	В тыс. долл. США	В процен- тах	В тыс. долл. США	В процен- тах	В тыс. долл. США	В процен- тах	В тыс. долл. США	В процен- тах
А. КОНСАЛТИНГОВЫЕ ФИРМЫ И ПОДРЯДЧИКИ	59 468	100	63 678	100	37 432	100	37 867	100
Развивающиеся страны	47 446	79,8	48 633	76,4	25 999	69,5	37 640	50,9
Страны-доноры	9 948	16,7	13 717	21,5	8 893	23,8	31 085	43,4
Австралия	2 484	4,2	1 718	2,7	3 022	8,1	405	0,6
Австрия	0	0,0	0	0,0	43	0,1	131	0,2
Бельгия	0	0,0	200	0,3	82	0,2	190	0,3
Канада	181	0,3	166	0,3	281	0,8	543	0,7
Финляндия	348	0,6	716	1,1	153	0,4	0	0,0
Франция	1 603	2,7	4 674	7,3	439	1,2	1 242	1,7
Германия	0	0,0	0	0,0	445	1,2	321	0,4
Италия	895	1,5	0	0,0	0	0,0	5 464	7,5
Япония	193	0,3	818	1,3	0	0,0	152	0,2
Новая Зеландия	1 194	2,0	365	0,6	277	0,7	58	0,1
Испания	0	0,0	0	0,0	0	0,0	3 146	4,3
Швейцария	131	0,2	95	0,1	25	0,1	253	0,3
Соединенное Королевство	1 224	2,1	637	1,0	1 339	3,6	2 694	3,7
Соединенные Штаты	1 695	2,9	4 328	6,8	2 789	7,4	17 050	23,4
Развитые страны-доноры, в кото- рых не полностью используются возможности для закупок:	2 074	3,5	1 328	2,1	2 539	6,8	4 142	5,7
Дания	1 721	2,9	135	0,2	1 079	2,9	2 693	3,7
Нидерланды	86	0,1	160	0,3	792	2,1	104	0,1
Норвегия	267	0,4	124	0,2	380	1,0	568	0,8
Швеция	0	0,0	909	1,4	289	0,8	777	1,1
В. НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ	21 533		24 839		14 602		20 128	
С. МЕЖДУНАРОДНЫЕ УЧРЕЖДЕНИЯ	2 731		409		5 416		1 989	
ВСЕГО	83 732		88 926		57 449		94 984	

Примечание: ввиду округления могут возникнуть незначительные разночтения

ПРИЛОЖЕНИЕ

Таблица 2. Закупки УОПООН для проектов:
 Заказанные товары и оборудование в разбивке по странам поставщика
 1994—1997 годы

СТРАНА ПОСТАВЩИКА	1994 год		1995 год		1996 год		1997 год	
	В тыс. долл. США	В процен- тах	В тыс. долл. США	В процен- тах	В тыс. долл. США	В процен- тах	В тыс. долл. США	В процен- тах
ЗАКУПКИ НА МЕЖДУНАРОДНЫХ РЫНКАХ	127 028	100	116 577	100	140 478	100	154 609	100
Развивающиеся страны	36 383	29,6	26 032	22,3	50 603	36,0	38 673	25,0
Страны-доноры	76 962	60,6	78 299	67,2	77 010	54,8	102 912	66,6
Австралия	15	0,0	1 814	1,6	479	0,3	—	—
Бельгия	1 808	1,4	363	0,3	1 146	0,9	2 684	1,7
Канада	2 603	2,0	4 741	4,1	3 209	2,3	1 507	1,0
Финляндия	43	0,0	162	0,1	66	0,0	—	—
Франция	11 970	9,4	10 913	9,4	8 171	5,8	16 137	10,4
Германия	1 162	0,9	5 732	4,9	5 366	3,8	7 199	4,7
Италия	945	0,7	5 664	4,9	7 300	5,2	8 271	5,3
Япония	12 196	9,6	6 366	5,5	9 569	6,8	10 862	7,0
Люксембург	—	—	—	—	—	—	970	0,6
Испания	—	—	—	—	1 781	—	1 102	0,7
Швейцария	1 210	1,0	539	0,5	2 839	2,0	3 165	2,0
Соединенное Королевство	5 735	4,5	4 630	4,0	9 784	7,0	22 724	14,7
Соединенные Штаты	38 541	30,3	36 976	31,7	27 196	19,4	22 789	18,0
Другие страны	734	0,6	399	0,3	104	0,1	502	0,3
Развитые страны-доноры, в которых не полностью используются возможности для закупок	13 683	10,8	12 246	10,5	12 865	9,2	13 024	8,4
Дания	4 404	3,5	8 259	7,1	7 146	5,1	6 164	4,0
Нидерланды	2 435	1,9	2 600	2,2	4 805	2,9	5 704	3,7
Норвегия	85	0,1	258	0,2	101	0,1	250	0,2
Швеция	6 759	5,3	1 129	1,0	1 533	1,1	906	0,6
ЗАКУПКИ НА МЕСТНЫХ РЫНКАХ	4 726		18 396		25 501		24 065	
ВСЕГО	131 754		134 973		165 979		178 674	

ПРИЛОЖЕНИЕ

Таблица 3. Портфельные закупки УОПООН, 1994—1997 годы
 (В тыс. долл. США)

ИСТОЧНИКИ СРЕДСТВ	1994 год		1995 год		1996 год		1997 год	
	КОЛ-ВО	СТОИ-МОСТЬ	КОЛ-ВО	СТОИ-МОСТЬ	КОЛ-ВО	СТОИ-МОСТЬ	КОЛ-ВО	СТОИ-МОСТЬ
Основные фонды ПРООН	269	135 471	245	125 298	308	194 559	413	391 320
Фонды, находящиеся под управлением ПРООН	64	46 262	155	60 145	175	59 384	139	45 301
Глобальный экологический фонд (ГЭФ)	22	26 386	24	12 374	67	22 594	44	14 901
ЦФ для осуществления Монреальского протокола								
ЮНИФЕМ	39	19 446	116	40 443	97	26 022	90	23,374
ЮНСО	2	230	—	—	—	—	—	—
ФКРООН	0	0	2	580	5	1 904	1	158
	1	200	13	6 748	6	8 864	4	6 868
ЦЕЛЕВЫЕ ФОНДЫ ПРООН	14	13 191	21	15 213	37	43 550	39	64 557
"Капасити-21"	6	2 279	4	3 035	7	2 894	5	3 728
Разминирование - Камбоджа	1	8 562	1	5 311	1	8 549	1	5 263
ЦФ ОХАДА	0	0	0	0	0	0	1	19 747
ЦФ Италии (Мир и восстановление)	0	0	0	0	2	5 954	2	2 007
ЦФ Норвегии/Африка	0	0	0	0	3	3 244	3	2 307
"Карере"/Швеция	0	0	2	4 065	2	2 029	3	3 041
ЦФ Швеции	0	0	0	0	1	2 622	3	9 226
ЦФ для Африки	0	0	0	0	0	0	2	8 601
ЦФ для Гаити	0	0	0	0	0	0	3	4 400
Другие фонды	7	2 350	14	2 782	21	18 258	16	6 237
ИТОГО, ПРООН	347	194 924	421	200 656	520	297,493	591	501 178
Изменения в процентах			21,3%	2,9%	23,5%	48,3 %	13,6%	68,5%
МНОГОСТОРОННИЕ СУБСИДИИ И КРЕДИТЫ	42	65 792	22	67 321	33	88 365	47	88 038
МПКНСООН	13	25 924	1	231	7	11 812	21	37 119
ЮНФПА	1	700	1	107	3	95	1	255
Организации системы ООН	0	0	2	222	9	1 332	13	11 993
МФСР (СУУ)	14	0	2	1 814	2	4 036	2	339
Банки развития (СУУ)	14	39 168	16	64 947	12	71 089	10	38 332
ДВУСТОРОННИЕ СУБСИДИИ (СУУ)	19	53 279	26	131 137	26	148 158	30	115 767
Доноры (действующие через ПРООН)	8	7 392	10	16 301	8	6 208	8	11 262
Япония	8	40 865	10	104 539	7	82 068	9	70 579
Правительства	3	5 022	6	10 297	11	59 883	13	33 926
ВСЕГО	408	313 995	469	399 114	579	534 016	668	704 983
Изменения в процентах			15,0%	27,1%	23,5%	33,8%	15,4%	32,0%
