

**Обзор управления деятельностью партнеров-исполнителей в организациях системы
Организации Объединенных Наций**

Подготовили

*Джордж А. Барсиотас
Сукай Пром-Джексон*

Объединенная инспекционная группа

Женева, 2013 год



Организация Объединенных Наций

JIU/REP/2013/4
Russian
Original: English

**Обзор управления деятельностью партнеров-исполнителей в организациях системы
Организации Объединенных Наций**

Подготовили

*Джордж А. Бартсиотас
Сукай Пром-Джексон*

Объединенная инспекционная группа



Организация Объединенных Наций, Женева, 2013 год

*Резюме***Обзор управления деятельностью партнеров-исполнителей в организациях системы Организации Объединенных Наций
JIU/REP/2013/4**

Партнерства с государственными и негосударственными структурами приобрели жизненно важное значение для выполнения мандатов большинства организаций системы Организации Объединенных Наций. В рамках многих подобных партнерств организации поручают осуществление программных мероприятий партнерам-исполнителям (ПИ), которым они выделяют ресурсы (денежные средства и материалы) для обеспечения реализации программы. В целом объем ресурсов Организации Объединенных Наций, доверяемых ПИ, довольно значителен. Некоторые организации расходуют более половины своего годового бюджета через ПИ.

Ожидается, что, передавая денежные средства третьим сторонам, организации системы Организации Объединенных Наций создают структуры управления и принимают другие меры в области подотчетности для обеспечения того, чтобы выделяемые ресурсы использовались эффективным образом, в поставленных целях и с минимальным риском мошенничества и коррупции и неэффективного управления. В соответствии с этим стандартом внутренние и внешние ревизоры Организации Объединенных Наций неоднократно поднимали вопросы о результатах работы ПИ и надзоре за ними. В настоящий момент государства-члены, поддерживая эти соображения, требуют большей подотчетности в отношении ресурсов, выделяемых ПИ.

Для организаций Организации Объединенных Наций, занимающихся вопросами развития и гуманитарной помощи в различных политических, экономических и социальных условиях, правильное руководство ПИ представляет собой сложную задачу. ПИ значительно варьируются и включают в себя подразделения правительства страны пребывания, национальные и международные НПО, группы гражданского общества и научно-исследовательские учреждения.

С течением времени организации развивали отношения с ПИ согласно собственным мандатам, бизнес-моделям и системам руководства. Проще говоря, не существует универсального подхода к руководству многообразием ПИ, который устроил бы все различные организации системы Организации Объединенных Наций.

В настоящем докладе содержится обзор методов, используемых этими организациями для отбора ПИ и руководства ими, делаются попытки обнаружить общие элементы и трудности, определяется передовая практика и выносятся рекомендации. В доклад включено 12 официальных рекомендаций (2 – директивным органам и 10 – исполнительным главам организаций). В докладе также имеются замечания и предложения, адресованные исполнительному руководству.

Основные замечания и выводы

Ряд организаций системы Организации Объединенных Наций не имеют стратегической основы для партнерства и их подходы к взаимодействию с ПИ носят несистематический и непоследовательный характер. Тем не менее в некоторых организациях ведется постоянная работа над улучшением или разработкой институциональной основы – политики, процедур и руководящих принципов – для руководства ПИ.

- **Отсутствует четкое определение партнерств в целом или партнеров-исполнителей в частности.** Организации системы Организации Объединенных Наций используют различные термины и определения в зависимости от своей бизнес-модели и типа деятельности. В дополнение к привлечению ПИ к реализации программ организации вступают в иные партнерства (без ПИ), которые не предполагают перевода денежных средств. Кроме того, организации совместно с третьими сторонами учреждают такие механизмы, как соглашения об общем обслуживании или контракты на коммерческое обслуживание, которые могут рассматриваться как партнерства.

Положения, регулирующие эти различные "партнерства", значительно разнятся. Для того чтобы отличить один вариант партнерства от другого и достичь ясности по поводу того, какие правила и положения применяются к соглашениям об осуществлении, организациям необходимо разработать четкое определение их ПИ в отличие от других партнерских механизмов. Это упростит подотчетность и транспарентность и предупредит отклонения от закупок и других применимых положений (см. **рекомендацию 1**).

- **Во многих организациях отсутствует легкодоступная ключевая информация о ПИ.** Легкодоступная информация должна включать в себя типы и имена партнеров, выделенные им средства, проекты, в которых они задействованы, и оценку их работы. Однако подобная информация обычно расплывлена между многочисленными управлениями, и для ее совокупного представления необходимо проделать дополнительную работу в ручном режиме. Руководство старшего уровня и директивные органы лишены легкодоступной информации о значительных ресурсах, израсходованных ПИ, что может затруднить подотчетность и принятие обоснованных решений (см. **рекомендацию 2**).

- **Руководство ПИ в каждой организации должно предполагать стратегический подход.** Изучение и максимизация вклада ПИ требует основы для принятия решений, в рамках которой в качестве базы для определения партнерских требований используются корпоративные стратегические цели организации. Подобный подход поможет создать и принять общую концепцию, а также обеспечит, чтобы отдельные отделения на местах не вступали в партнерства, которые отклоняются от корпоративных целей и приоритетов. Стратегический подход к ПИ в каждой организации также будет способствовать выявлению и осознанию преимуществ работы с партнерствами, которые при других условиях могут не получить полного признания.

В стратегической основе для ПИ организации системы Организации Объединенных Наций должны быть указаны несколько ключевых элементов, в том числе: а) зачем вступать в партнерство (т.е. стратегическое направление, выгоды/риски, укрепление национального потенциала); б) чего партнерство должно достичь (т.е. цели/задачи); в) с кем вступать в партнерство (варианты, сравнительные преимущества); и д) как вступать в партнерства, руководить ими и выходить из них (соглашения, процессы руководства, мониторинг, оценка, извлеченный опыт) (см. **рекомендацию 3**).

Для нескольких организаций системы Организации Объединенных Наций основными партнерами-исполнителями являются государственные структуры страны пребывания. В соответствии с Парижской декларацией по повышению эффективности внешней помощи, Римской декларацией по вопросам согласования и соответствующими резолюциями Генеральной Ассамблеи некоторые организации приняли в качестве стандартного варианта осуществления национальное исполнение (НИС) и национальное осуществление (НОС). Другие организации утвердили аналогичные варианты в рамках работы по поддержке укрепления национальной ответственности и национального потенциала.

- Трудности реализации программ посредством НИС/НОС или аналогичных вариантов, а также связанные с ней риски и затраты являются предметом постоянного обсуждения в сообществе Организации Объединенных Наций. Среди руководства и персонала системы Организации Объединенных Наций преобладает мнение о необходимости распределения риска между донорами, государствами-членами, организациями системы Организации Объединенных Наций и правительствами-получателями при реализации программ через национальные структуры. Хотя НИС/НОС может показаться несколько более рискованным вариантом реализации программ в краткосрочной перспективе, в нескольких соответствующих резолюциях Организации Объединенных Наций подчеркивается его долгосрочная выгода с точки зрения укрепления национальной ответственности и национального потенциала.

В последние годы наблюдались отдельные усилия по определению того, что было достигнуто на общей основе Организации Объединенных Наций в области укрепления национальной ответственности и национального потенциала в соответствии с ЧВОП. Ряд организаций системы Организации Объединенных Наций рассмотрели эту тему в рамках собственной деятельности. Однако вопрос о том, каким образом общесистемные мероприятия Организации Объединенных Наций повлияли на укрепление национальной ответственности и национального потенциала, заслуживает систематического изучения. Он должен стать предметом коллективных размышлений подразделений Организации Объединенных Наций и темой всеобъемлющего общесистемного исследования (см. рекомендацию 5).

Отбор ПИ и управление их деятельностью должны основываться на углубленной оценке их возможностей, эффективных юридических соглашениях в целях защиты интересов Организации Объединенных Наций, контроле и отчетности с учетом существующих рисков, эффективных методах ревизии и оценки, а также на повышении информированности о мошенничестве и на его предупреждении. Это основные элементы, составляющие основу для эффективного отбора ПИ и управления их деятельностью среди всего спектра организаций системы Организации Объединенных Наций и разнообразных ПИ.

- *Углубленные оценки ПИ в ходе процесса отбора жизненно важны для эффективного и результативного осуществления программ.* Подобные оценки, проводимые в соответствии со строгими критериями отбора, помогут выявить риски и пробелы в потенциале и укажут на меры смягчения рисков. В настоящее время методы проведения и документирования оценок ПИ организациями системы Организации Объединенных Наций значительно варьируются. Некоторые организации используют согласованный подход к

переводу денежных средств (СППНС), тогда как другие применяют собственные методики. Во многих случаях эти оценки неадекватны в плане содержания и анализа, а также в плане проверки представленной ПИ информации. В худшем случае ПИ не оцениваются вообще (см. **рекомендацию 4**).

- **Такие соглашения, как меморандумы о взаимопонимании (МВ) и письма о договоренности (ПД) имеют важное значение для законного обоснования эффективной деятельности ПИ. Подобные документы должны содержать определенные жизненно важные положения, гарантирующие интересы и права организаций системы Организации Объединенных Наций.** В настоящее время в подобных соглашениях иногда отсутствуют элементы, необходимые для охвата всех этапов осуществления проекта. Некоторые соглашения, например, не включают в себя адекватного положения о проведении ревизии ПИ и их субподрядчиков. Некоторые имеют недостатки, связанные с положениями о кодексах поведения, борьбе с терроризмом и коррупцией, компенсации, закупках, правах на собственность и правовой ответственности (см. **рекомендацию 6**).
- **Эффективный мониторинг и представление докладов о работе ПИ жизненно важен для обеспечения целевого расходования средств и достижения результатов.** Несмотря на заметные улучшения в последние годы, необходимо делать еще больше для обеспечения надежного и эффективного мониторинга ПИ. В настоящее время мониторинг слишком сильно зависит от докладов, представляемых самими ПИ, зачастую без систематической проверки сотрудниками Организации Объединенных Наций. Одним из основных ограничений эффективного мониторинга является недостаток потенциала организаций как в плане ресурсов (кадровых и иных), так и в плане технических знаний. Для некоторых страновых отделений поездки на места осуществления проектов – скорее исключение, чем правило. У некоторых организаций отсутствуют не только механизмы мониторинга, но и зачастую прямой доступ к бенефициарам, поэтому они полагаются только на отчеты самих ПИ о своей работе. Организациям, имеющим многочисленные проекты с участием ПИ и ограниченное число сотрудников, было бы очень полезно иметь надежные рамки мониторинга на основе рисков, которые упростили бы выделение скудных ресурсов для мониторинга проектов с самой высокой степенью риска (см. **рекомендацию 7**).
- **В соответствии с принципами управления, ориентированного на конкретные результаты, для определения индивидуальных показателей работы ПИ и оценки результатов, достигнутых в результате реализации программ/проектов, осуществляемых ПИ, необходимы ключевые показатели эффективности и другие показатели результативности работы.** В большинстве организаций систематическая оценка деятельности ПИ не проводится. Для формирования основы, на которой будет базироваться оценка деятельности ПИ и результатов итогов, успехов и эффективности программ/проектов в соглашения с ПИ и связанные с ними документы должны включаться четко определенные критерии и показатели результативности деятельности.

- *Масштабы мошенничества, связанного с ПИ, остаются относительно неизвестными для системы Организации Объединенных Наций. Комиссия ревизоров Организации Объединенных Наций (КР) и подразделения внутренней ревизии подчеркнули, что уровень мошенничества, о котором сообщается в системе Организации Объединенных Наций, необычно низок. Аналогичными наблюдениями поделился Независимый консультативный комитет по ревизии (НККР). Эта нарочито радужная картина низкого уровня мошенничества должна насторожить как руководство, так и директивные органы.* Для того чтобы организации системы Организации Объединенных Наций смогли сформировать и поддерживать культуру абсолютной нетерпимости к мошенничеству, сотрудникам Организации Объединенных Наций необходимы более эффективные профессиональная подготовка и руководство в целях поддержки системной работы по борьбе с мошенничеством. Подготовка в области осведомленности о мошенничестве, особенно на страновом уровне, должна охватывать не только мошенничество на рабочем месте, но и такие сферы, как неправомерные действия и мошенничество при работе с третьими сторонами. Организациям также нужно пересмотреть хартии о надзорных функциях, с тем чтобы обеспечить себе право расследовать деятельность третьих сторон, задействованных в проведении мероприятий, финансируемых за счет средств Организации Объединенных Наций (см. **рекомендации 8 и 9**).
- *Эффективная деятельность Организации Объединенных Наций при посредстве ПИ требует лучшей подготовки ПИ и сотрудников Организации Объединенных Наций в таких областях, как финансовое управление, бухгалтерский учет, закупки и управление кадровыми ресурсами.* Что касается ПИ, то в их случае недостаток профессиональной подготовки усугубляется необходимостью для сотрудников ПИ иметь дело с многочисленными учреждениями Организации Объединенных Наций, чьи системы управления и функционирования могут сильно различаться. Однако еще большее значение имеет необходимость для сотрудников Организации Объединенных Наций пройти специальное обучение по всем аспектам отбора ПИ и управления их деятельностью. Затраты, связанные с подобным обучением, должны изначально определяться как часть процесса составления бюджета и программ.
- *Существующие системы автоматизации не обеспечивают должной поддержки процесса управления деятельностью ПИ.* Как уже говорилось, большинство организаций системы Организации Объединенных Наций сталкиваются со сложной задачей агрегированного и удобного для пользователей представления важных данных о ПИ. Существует необходимость в использовании приемов автоматизации и особенно потенциала таких существующих систем автоматизации, как ОПР и другие системы отслеживания баз данных, с целью обеспечения того, чтобы эти системы также поддерживали управление деятельностью ПИ. Более серьезное положение сложилось в тех организациях, у которых отсутствуют централизованные или даже децентрализованные базы данных ПИ или партнерские порталы, либо не имеется полностью задействованных систем ОПР. Наблюдается значительный дефицит адекватных средств автоматизации ПИ, что может помешать эффективному и результативному управлению деятельностью ПИ (см. **рекомендацию 10**).

В системе Организации Объединенных Наций межучрежденческое сотрудничество и обмен информацией по вопросам ПИ являются недостаточными как на страновом уровне, так и среди учреждений на уровне штаб-квартир.

- Процесс консультаций и обмена информацией о ПИ в группе оперативного реагирования Страновой группы Организации Объединенных Наций осуществляется на разовой основе. В большинстве случаев у канцелярий координаторов-резидентов не имеется базового перечня ПИ, с которыми работали различные учреждения. Перед подписанием новых соглашений с ПИ проводится мало консультаций, а во многих случаях не осуществляется никакого обмена информацией даже по поводу ПИ с сомнительными результатами работы, что в обычном порядке должно послужить стимулом к проверке (см. **рекомендацию 11**).
- Аналогичным образом среди учреждений на уровне штаб-квартир отсутствует форум для обсуждения всеобъемлющих вопросов, связанных с партнерствами в целом и с ПИ в частности. Исключением являются вопросы, связанные с СППНС, которым уделяется внимание на уровне Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций (КСР)/Управления Организации Объединенных Наций по координации оперативной деятельности в целях развития (УКОР ООН) в попытке унифицировать процессы перевода наличных средств. Таким образом, как правило, большинство организаций системы Организации Объединенных Наций вступают в отношения с ПИ в отсутствие общих знаний по таким вопросам, как стратегические направления, варианты, укрепление потенциала, предварительные оценки/должная осмотрительность, правовые соглашения и весь спектр мониторинга, представления отчетов и проведения ревизий. Соответственно, у организаций отсутствуют значимые возможности воспользоваться ценным опытом, полученным в результате проделанной другими работы. Подобный обмен был бы особенно ценным для организаций, в настоящее время занимающихся обновлением своей политики и процедур в отношении ПИ (см. **рекомендацию 12**).

Рекомендации

Рекомендация 1

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует действовать таким образом, чтобы обеспечить четкое определение соответствующих партнерских механизмов, предусматривающих перевод ресурсов Организации Объединенных Наций третьим сторонам (в частности партнерам-исполнителям), и их разграничение с другими типами партнерств, не получающими финансирования от Организации Объединенных Наций, а также с коммерческими контрактами, для того чтобы гарантировать применение в различных случаях соответствующих правил и положений.

Рекомендация 2

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует обеспечивать легкую доступность в своих организациях таких ключевых сведений о партнерах-исполнителях, как расходы в разбивке по целям (программа, проект, мероприятие и т.д.), вариант (например, национальная правительственная структура, НПО/ОГО и т.д.) и оценка их деятельности. Подобные ключевые сведения следует регулярно

сообщать директивным органам в рамках существующих механизмов представления отчетов.

Рекомендация 3

Директивным органам Организации Объединенных Наций следует поручить исполнительным главам соответствующих организаций подготовить и представить им всеобъемлющую стратегическую основу партнерств для каждой конкретной организации, включающую в себя партнеров-исполнителей и приведенную в соответствие с общими общеорганизационными стратегическими задачами. В подобную основу должен входить анализ ресурсов, необходимых для введения ее в действие.

Рекомендация 4

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует создать точные процессы оценки и отбора партнеров-исполнителей, направленные на определение возможностей и потенциальных слабых мест и рисков партнера-исполнителя и обеспечение его способности выполнить требования, предъявляемые к реализации программы.

Рекомендация 5

Генеральной Ассамблее, в контексте ЧВОП и в русле текущих усилий по разработке общей основы Организации Объединенных Наций для оценки прогресса в деле развития национального потенциала, следует принять решение о проведении общесистемного анализа для определения эффективности связанных с использованием партнеров-исполнителей подходов, инициатив и систем и их воздействия на укрепление национального потенциала и поощрение национальной ответственности в области реализации программ и мероприятий в интересах устойчивого развития.

Рекомендация 6

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует принять меры по укреплению соглашений с партнерами-исполнителями и других правовых инструментов в соответствии с надлежащей практикой, с тем чтобы обеспечить включение в них всех положений, необходимых для обеспечения интересов и прав их организаций.

Рекомендация 7

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует создать базирующиеся на анализе рисков основы мониторинга, которые их соответствующие организации будут использовать для систематического мониторинга программ и проектов, реализуемых партнерами-исполнителями. Эти основы должны адаптироваться страновыми отделениями, с тем чтобы они наилучшим образом соответствовали особенностям тех мероприятий, которые требуются в условиях конкретной страны.

Рекомендация 8

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует организовать для сотрудников, работающих с партнерами-исполнителями (особенно сотрудников страновых отделений) подготовку по вопросам осведомленности о мошенничестве и его предотвращении с акцентом на мошенничество, связанное с третьими сторонами.

Рекомендация 9

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует пересмотреть существующие документы, регулирующие надзорные функции, с тем чтобы обеспечить право вести расследования в отношении третьих сторон, участвующих в осуществлении деятельности, финансируемой Организацией Объединенных Наций. Пересмотренные документы следует представить на утверждение директивных органов.

Рекомендация 10

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует провести обзор возможностей своих существующих систем автоматизации, таких как ОПР и другие системы отслеживания баз данных, в целях поддержки управления деятельностью партнеров-исполнителей и консолидации соответствующих данных в этих системах. Эти меры должны основываться на анализе затрат/выгод с учетом уровня потребности в таких данных.

Рекомендация 11

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует поручить страновым отделениям, чтобы они, действуя на страновом уровне, разработали, в сотрудничестве с другими организациями системы Организации Объединенных Наций, процедуры для обмена информацией о партнерах-исполнителях. В число каналов для такого сотрудничества должны входить группы управления операциями СГООН, а также тематические блоки и рабочие группы, созданные в рамках РПООНПР, РСР и ПООНПР.

Рекомендация 12

Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций в качестве Председателя КСР следует принять меры для обеспечения того, чтобы вопросы политики и управления деятельностью партнеров-исполнителей стали регулярным пунктом повестки дня трех основных направлений работы КСР. Рассмотрение этих вопросов может проводиться в специальной рабочей группе по партнерам-исполнителям либо в рамках постоянного пункта повестки дня в существующих функциональных сетях. В число рассматриваемых вопросов должны, в частности, входить стратегические основы, оценки, отбор, соглашения, бухгалтерский учет и финансовое управление, мониторинг и оценка результатов работы.

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
Резюме		iii
Сокращения		xiii
I. Введение	1–18	1
II. Многообразие определений	19–23	6
III. Разрозненная информация о партнерах-исполнителях	24–29	8
IV. Потребность в стратегической перспективе	30–36	10
V. Отбор партнеров-исполнителей	37–56	13
A. Обзор режима и процессов отбора	37–44	13
B. Сохраняющиеся трудности	45–51	15
C. Важность оценок ПИ	52–56	16
VI. Национальное исполнение (НИС) и национальное осуществление (НОС)	57–69	18
A. Методы НИС/НОС	57–60	18
B. Национальная ответственность и укрепление потенциала	61–69	19
VII. Многообразие правовых инструментов	70–87	23
A. Обновление соглашений с ПИ в соответствии с надлежащей практикой	74–80	24
B. Соглашения для маломасштабных проектов	81	25
C. Увеличение количества соглашений с ПИ	82–85	26
D. Стандартное соглашение ГООНВР для целей взносов, направляемых одним учреждением системы Организации Объединенных Наций другому учреждению системы Организации Объединенных Наций...	86–87	27
VIII. Контроль и оценка	88–122	28
A. Мониторинг проектов ПИ, основанный на анализе рисков	95–100	29
B. Мониторинг проектов ПИ, основанный на результатах	101–105	31
C. Дистанционный мониторинг	106–109	32
D. Оценка	110–119	33
E. Практика других организаций в области мониторинга и оценки деятельности ПИ	120–122	35
IX. Механизмы аудита	123–139	37
A. Обзор	123–127	37
B. Аудит НИС/НОС	128–132	38
C. Аудиторские проверки ПИ в рамках СППНС	133–136	39
D. Оказание поддержки внутренними аудиторскими подразделениями штаб-квартир	137–139	40
X. Проблемы, связанные с СППНС	140–154	42
A. Проблемы в области внедрения СППНС	143–145	42
B. Вопросы, вызывающие беспокойство у внутренних и внешних аудиторов	146–147	43

	C. Согласованный инструмент управления, основанный на анализе рисков	148–154	44
XI.	Предотвращение и выявление мошенничества	155–176	46
	A. Осведомленность о вопросах, касающихся мошенничества	162–165	47
	B. Право на ведение расследований в отношении ПИ.....	166–171	48
	C. Совместное расследование деятельности ПИ.....	172–176	49
XII.	Вопросы операционного управления	177–210	51
	A. Подразделение по оказанию поддержки в управлении деятельностью ПИ.....	177–183	51
	B. Информационные системы, связанные с деятельностью ПИ	184–191	53
	C. Потребности в профессиональной подготовке	192–199	55
	D. Системы получения информации от ПИ об эффективности работы... ..	200–203	57
	E. Другие аспекты, связанные с управлением.....	204–210	58
XIII.	Ускоренные процедуры	211–220	60
	A. Ускоренные процедуры, применяемые к ПИ	213–215	60
	B. Резервные соглашения	216–220	61
XIV.	Межучрежденческое сотрудничество и обмен информацией.....	221–234	63
	A. Сотрудничество на местах	221–229	63
	B. Сотрудничество на уровне центральных учреждений	230–234	65

Добавление

1.	Обзор действий, которые необходимо предпринять участвующим организациям по рекомендациям Объединенной инспекционной группы		68
----	--	--	----

Приложения

Приложения I–XI размещены только на веб-сайте ОИГ (www.unjui.org) вместе с настоящим докладом

I.	Definitions of Implementing Partners
II.	Expenditures by United Nations System Organizations to Implementing Partners
III.	Strategies and Policies related to Partners & Implementing Partners
IV.	Common Guiding Principles for Partnerships
V.	Selection Criteria and Process for Implementing Partners
VI.	Types of Implementing Partner Agreements
VII.	Sample List of Provisions and Clauses of Implementing Partner Agreements
VIII.	Example of a Small Scale Implementing Partner Agreement Template
IX.	Audit Arrangements for Implementing Partners
X.	НАСТ Procedures Comparison
XI.	Major Challenges (Partial List) – As reported by Participating Organizations

Сокращения

АСРБМ	Ассоциация сертифицированных ревизоров по борьбе с мошенничеством
АфБР	Африканский банк развития
ВБДВРР	всеобъемлющая база данных по выполнению рекомендаций ревизоров
ВМО	Всемирная метеорологическая организация
ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения
ВПП	Всемирная продовольственная программа
ВРУ	Высшее ревизионное учреждение
ГООНВР	Группа Организации Объединенных Наций по вопросам развития
ГПР	годовой план работы
ГЭФ	Целевой фонд Глобального экологического фонда
ДВУ	Департамент по вопросам управления
ДС	долгосрочное соглашение
ДЭСВ	Департамент по экономическим и социальным вопросам
ЕД	Единство действий
ЕС-УГВЕС	Управление Европейского сообщества по гуманитарным вопросам
ИКАО	Международная организация гражданской авиации
ИМО	Международная морская организация
КВ	круг ведения
КВУУ	Комитет высокого уровня по вопросам управления
КГВ	координатор по гуманитарным вопросам
КГС/ГСП	Канцелярия Генерального секретаря/Группа стратегического планирования
ККАБВ	Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам
КР	Комиссия ревизоров Организации Объединенных Наций
КР	координатор-резидент
КСР	Координационный совет руководителей системы Организации Объединенных Наций
М/О	мониторинг и оценка
МБР	Межамериканский банк развития
МВ	меморандум о взаимопонимании
МДЦФ	многосторонние донорские целевые фонды
МОТ	Международная организация труда

МПК	Межучрежденческий постоянный комитет
МСУГС	международные стандарты учета в государственном секторе
МФСР	Международный фонд сельскохозяйственного развития
НЕКСАМС	система управления ревизией расходов по линии национального исполнения
НИС	национальное исполнение
НОС	национальное осуществление
НПО	неправительственные организации
ОГО	организация гражданского общества
ОГФ	Общий гуманитарный фонд
ОИГ	Объединенная инспекционная группа системы Организации Объединенных Наций
ООН-женщины	Структура Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин
ООН-Хабитат	Программа Организации Объединенных Наций по населенным пунктам
ОПР	общеорганизационное планирование ресурсов
ОУР	Отдел управления рисками
ПАОЗ	Панамериканская организация здравоохранения
ПВ	письма о взаимопонимании
ПД	письма о договоренности
ПДСП	план действий по страновой программе
ПИ	партнер-исполнитель
ПО	прямое осуществление
ПООНПР	План Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития
ПОСУ	Проект обновления систем управления
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
РВСУР	разрешение на выделение средств и удостоверение их расходования
РПООНПР	Рамочная программа Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития
РСП	Рамочное соглашение о партнерстве с Организацией Объединенных Наций
СГООН	Страновая группа Организации Объединенных Наций
СООС	сводный отчет об освоении средств
СОП	стандартные оперативные процедуры
СППНС	согласованный подход к переводу наличных средств
СУИПИ	Система управления информацией о партнерах-исполнителях
ТВОП	трехгодичный всеобъемлющий обзор политики

УВКБ	Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев
УКГВ	Управление по координации гуманитарных вопросов
УКДРООН	Управление Организации Объединенных Наций по координации деятельности в целях развития
УОКР	управление, ориентированное на конкретные результаты
УПМ	Управление по поддержке миростроительства
УППБС	Управление по планированию программ, бюджету и счетам
УСВН	Управление служб внутреннего надзора
ФАО	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций
ФДООН	Фонд демократии Организации Объединенных Наций
ФРЧС	Фонд реагирования на чрезвычайные ситуации
ЦУООН	Центральные учреждения Организации Объединенных Наций
ЧВОП	четырёхгодичный всеобъемлющий обзор политики
ЮНЕП	Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде
ЮНЕСКО	Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры
ЮНИДО	Организация Объединенных Наций по промышленному развитию
ЮНИСЕФ	Детский фонд Организации Объединенных Наций
ЮНОДК	Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности
ЮНОПС	Управление Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов
ЮНФПА	Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения

I. Введение

1. В рамках программы своей работы на 2013 год Объединенная инспекционная группа (ОИГ) провела общесистемный обзор управления деятельностью партнеров-исполнителей (ПИ) в организациях системы Организации Объединенных Наций. В последние годы Генеральная Ассамблея и Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам (ККАБВ) выражали обеспокоенность по поводу отсутствия надлежащего управленческого контроля за программами и проектами, осуществляемыми третьими сторонами от имени Организации Объединенных Наций. Надзорные органы Организации Объединенных Наций (подразделения внутренней и внешней ревизии) также выказывали озабоченность по поводу проблем подотчетности, связанных с переводом Организацией Объединенных Наций средств ПИ, и отсутствия надежных механизмов для обеспечения уверенности в том, что партнеры расходуют средства как полагается, а проекты реализуются эффективно и результативно. Наконец, в силу нынешней общемировой экономической обстановки государства-члены требуют большей подотчетности и должной осмотрительности в отношении средств Организации Объединенных Наций, расходуемых партнерами, которые могут не подпадать под строгие процедуры, применяемые к непосредственным затратам Организации Объединенных Наций.

2. Для реализации программ в соответствии со своими мандатами организации системы Организации Объединенных Наций вступают в партнерства с различными субъектами, начиная от национальных правительств и заканчивая гражданским обществом на низовом уровне. Во многих подобных партнерствах организации системы Организации Объединенных Наций поручают осуществление программ/проектов партнерам и предоставляют им финансовые ресурсы, требуемые для работы. В иных случаях организации системы Организации Объединенных Наций задействуют партнеров, которые не получают финансирования от Организации Объединенных Наций, но работают в тандеме с ней для достижения общих целей и решения общих задач, являясь основными донорами средств на осуществление программ и мероприятий.

3. Настоящий доклад посвящен исключительно партнерствам, предполагающим перевод ресурсов системы Организации Объединенных Наций ее партнерам. Самым общепринятым обозначением для подобных партнеров является термин "партнеры-исполнители". Поэтому:

Партнеры-исполнители (ПИ), в контексте настоящего обзора, – это "подразделения национальных правительств (включая учреждения или институты); неправительственные организации/организации гражданского общества (НПО/ОГО); учреждения/организации системы Организации Объединенных Наций, выступающие в качестве ПИ; многосторонние и межправительственные структуры, не входящие в состав Организации Объединенных Наций; и другие субъекты (научные круги и т.д.), с которыми организации системы Организации Объединенных Наций вступают в соглашения и которым выделяют средства Организации Объединенных Наций на исполнение или осуществление программ, проектов и мероприятий для бенефициаров организации.

4. Настоящий доклад основывается на предыдущих докладах ОИГ, в которых рассматривались вопросы, касающиеся исполнения/осуществления программ Организации Объединенных Наций при посредстве ПИ, в том числе на докладе 1994 года под названием "Национальное исполнение проектов"

(JIU/REP/94/9), докладе 1997 года под названием "Осуществление программ оказания гуманитарной помощи силами партнеров-исполнителей" (JIU/REP/97/3) и докладе 2008 года под названием "Национальное исполнение проектов технического сотрудничества" (JIU/REP/2008/4), который был посвящен условиям, конкретно связанным с осуществлением проектов технического сотрудничества силами национальных правительств.

Цели и сфера охвата

5. Целью настоящего доклада является проведение обзора методов и практики, используемых организациями системы Организации Объединенных Наций при отборе ПИ и управлении их деятельностью для реализации программы/проекта с целью определить сильные и слабые стороны нынешней практики и изучить области, в которых возможно дальнейшее совершенствование, для эффективного и результативного управления деятельностью ПИ.

6. Настоящий доклад посвящен вопросам, касающимся структур управления и процессов отбора ПИ организациями системы Организации Объединенных Наций, методам, применяемым организациями для мониторинга и оценки реализации программ ПИ, и механизмам ревизии и расследования, связанным с деятельностью ПИ. Организации системы Организации Объединенных Наций занимаются вопросами развития и оказания гуманитарной помощи в различных политических, экономических и социальных условиях и функционируют в точках, разбросанных по всему миру. Их системы управления и порядок деятельности были разработаны для адаптации к их конкретным мандатам, бизнес-моделям и операциям. Аналогичным образом, ПИ сильно отличаются друг от друга и работают в рамках различных организационных структур и условий. Они включают в себя подразделения правительства страны пребывания, которые варьируются от страны к стране, национальные и международные НПО, группы гражданского общества и научно-исследовательские учреждения.

7. Следовательно, не существует универсального подхода в том, что касается способа, при помощи которого организации системы Организации Объединенных Наций задействуют различные типы ПИ и управляют их деятельностью. В настоящем докладе делается попытка представить информацию об общих элементах различных подходов, принятых организациями, выявить трудности и вынести соответствующие рекомендации. Данные рекомендации могут не быть применимы в равной степени ко всем организациям, принявшим участие в этом обзоре.

Методология

8. Обзор проводился по всей системе с февраля по октябрь 2013 года и был посвящен механизмам, используемым Организацией Объединенных Наций, ее фондами и программами и специализированными учреждениями для исполнения/осуществления ПИ проектов на национальном, региональном или глобальном уровне.

9. В настоящем докладе применялась методика аналитических обзоров, подробных вопросников, общесистемных собеседований и углубленного анализа. В методике сочетались качественный и количественный подходы. Проект начался с обзора соответствующих документов и докладов и анализа определенных в них вопросов, связанных с ПИ. Этап сбора данных включал в себя

информацию, полученную на совещаниях, проведенных в штаб-квартирах¹ организаций-участниц, и в ходе поездок на места в избранные страновые отделения (Кения, Объединенная Республика Танзания и Таиланд). В число других посещенных сторон вошли Всемирный банк, Международный фонд сельскохозяйственного развития (МФСР), Европейская комиссия (ЕК) и Глобальный фонд. В общей сложности в собеседованиях приняли участие 366 человек. Кроме того, 24 организациям-участникам были направлены подробные опросные листы, и от 19 из них были получены ответы². Особенно полезными оказались вопросы и трудности, о которых сообщили эти организации в ответах на опросные листы и в ходе собеседований (см. приложение XI). В случае невозможности поездок на места проводились телефонные конференции. Кроме того, был налажен контакт с несколькими ПИ (национальные министерства и международные НПО), однако изучение более широкого спектра мнений ПИ по указанному предмету не представлялось возможным в рамках данного обзора. В этой области имеются возможности для дальнейшего изучения.

10. Ограниченные ресурсы, выделенные на проведение обзора, не позволили осуществить более широкомасштабную проверку адекватности вопросов контроля и соответствия на общесистемном уровне. В докладе были учтены выводы связанных с ПИ ревизий и оценок организаций системы Организации Объединенных Наций, проведенных Управлением служб внутреннего надзора (УСВН), Комиссией ревизоров (КР) и другими органами внутреннего и внешнего надзора организаций системы Организации Объединенных Наций. В целом инспекторы сочли информацию, содержащуюся в этих докладах по ПИ, бесценной и высоко оценили сотрудничество и сведения, предоставленные ревизорами и оценщиками системы Организации Объединенных Наций для подготовки настоящего доклада. Учитывая широкий охват и сложный характер данной темы, а также множество и разнообразие условий работы ПИ, никакой синтез не может полностью охватить глубокие выводы, сделанные в этих докладах о ревизии и оценке. В ходе обзора инспекторы отметили, что подробные рекомендации, содержащиеся в этих докладах, уже способствовали заметным улучшениям управления деятельностью ПИ во всей системе Организации Объединенных Наций.

11. В силу ограниченного охвата настоящего обзора условия осуществления в контексте присутствия нескольких доноров и других объединенных фондов, таких как Целевой фонд Глобального экологического фонда (ГЭФ), многосторонние донорские целевые фонды (МДЦФ), Общий гуманитарный фонд (ОГФ) и Фонд реагирования на чрезвычайные ситуации (ФРЧС), углубленно не рассматривались.

12. Для запроса комментариев у инспекторов ОИГ (коллективного мнения) перед окончательной доработкой доклада использовалась процедура внутреннего коллегиального обзора. Проект доклада также был распространен среди организаций системы Организации Объединенных Наций и других заинтересованных субъектов в целях исправления фактических ошибок и представления

¹ ВМО, УВКБ, МОТ, ВОЗ, ФАО, ВПП, Секретариат Организации Объединенных Наций (ДЭСВ, УПМ, ФДООН, УППБС, УКГВ, ДВУ, УСВН, КГС/ГСП), ПРООН, ЮНИСЕФ, ЮНФПА, ООН-женщины, ЮНЕП, ООН-Хабитат, ЮНОДК, ЮНИДО, ЮНЕСКО; также были проведены совещания с должностными лицами ПАОЗ, МФСР, Всемирного банка, МБР, Глобального фонда, Европейд и ЕС-УГЕС. Кроме того, прошли совещания с секретариатом КСР, УКОР ООН и КР.

² ФАО, ИКАО, МОТ, ИМО, ПРООН, ЮНЕП, ЮНЕСКО, ЮНФПА, ООН-Хабитат, УВКБ, ЦУ ООН, ЮНИСЕФ, ЮНИДО, ЮНОДК, ЮНОПС, ООН-женщины, ВПП, ВОЗ, ВМО.

замечаний по установленным фактам, выводам и рекомендациям. Для облегчения работы с докладом, выполнения содержащихся в нем рекомендаций и контроля за их выполнением в приложении I приводится таблица с указанием того, представляется ли этот доклад руководящим органам и исполнительным главам рассмотренных организаций для принятия мер или для информации.

13. Инспекторы хотели бы выразить свою признательность всем, кто оказал им содействие в подготовке настоящего доклада, и в особенности тем, кто принял участие в беседах и с такой готовностью поделился своими знаниями и опытом.

Справочная информация – появление партнерств

14. Вопросы партнерств с государственными и негосударственными структурами присутствуют на повестке дня деятельности Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития уже не первый год. Для большинства организаций системы Организации Объединенных Наций они стали жизненно необходимым элементом достижения согласованных на международном уровне целей развития. В 2000 году участники Саммита тысячелетия Организации Объединенных Наций приняли Цель 8, которая состоит в формировании глобального партнерства в целях развития. Роль партнерств в повышении эффективности внешней помощи подчеркивалась в Монтеррейском консенсусе по финансированию развития 2002 года, Римской декларации по вопросам согласования 2003 года, Итоговом документе Всемирного саммита 2005 года и Парижской декларации по повышению эффективности внешней помощи 2005 года. В 2011 году результатом четвертого Форума высокого уровня по повышению эффективности внешней помощи в Пусане (Республика Корея) стало Глобальное партнерство в интересах эффективного сотрудничества по вопросам развития. Пусан был продолжением Аккрской программы действий (2008 год).

15. Не так давно Генеральная Ассамблея приняла четырехгодичный всеобъемлющий обзор политики (ЧВОП) в области оперативной деятельности в интересах развития в рамках системы Организации Объединенных Наций (резолюция 67/226 от 12 декабря 2012 года), нормотворческие мандаты которого посвящены, в частности, партнерствам, т.е. расширению общесистемных возможностей участия в ориентированных на результаты инновационных национальных, региональных и глобальных партнерствах с различными заинтересованными сторонами и укреплению оперативных партнерств с другими многосторонними организациями и заинтересованными субъектами.

16. Партнерства являются одним из основных элементов Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития (РПООНПР) и инициативы "Единство действий" (ЕД). РПООНПР была разработана для закрепления коллективного реагирования Организации Объединенных Наций на потребности страны в условиях развития и гуманитарных мероприятий. Страны, участвовавшие в эксперименте инициативы ЕД, были определены после представления в 2006 году Группой высокого уровня по вопросу о слаженности в системе Организации Объединенных Наций доклада Генеральному секретарю в целях расширения влияния Организации Объединенных Наций посредством улучшения эффективности, согласованности и действенности.

17. Спектр областей, в которых задействуются партнеры, выходит за рамки развития и гуманитарных вопросов и включает в себя, в частности, поддержание мира, разоружение, права человека и благое управление. Организации системы Организации Объединенных Наций вступают в партнерства по разным причинам, в число которых входят более эффективное осуществление их мандатов, обеспечение более простого и совершенного доступа к бенефициарам, участие в укреплении национального потенциала, расширение собственных возможностей с помощью дополнительных знаний, которые могут предоставить партнерства, повышение эффективности за счет расширения масштаба, усиления влияния посредством партнеров, имеющих аналогичные цели и ценности, устранение оперативных ограничений, связанных с безопасностью, и мобилизация дополнительных ресурсов.

18. Партнерства разнообразны и могут представлять собой как неофициальные договоренности, так и официальные соглашения, в которых закрепляется исполнение или осуществление партнерами целого спектра мероприятий, включая программы и проекты на страновом, региональном или глобальном уровне. **Хотя настоящий обзор посвящен ПИ, которым для проведения подобных мероприятий выделяются ресурсы Организации Объединенных Наций, следует отметить, что многие партнеры в полном объеме финансируют деятельность Организации Объединенных Наций, и в таких случаях их отношения и условия работы отличаются от тех, в которых задействуются ПИ. Как уже говорилось, условия, не относящиеся к ПИ, не входят в сферу охвата настоящего обзора.**

II. Многообразие определений

19. В резолюции 60/215 Генеральной Ассамблеи партнерства определяются как "добровольные и основанные на сотрудничестве отношения между различными субъектами, как государственными, так и негосударственными, в рамках которых все участники соглашаются совместными усилиями добиваться достижения общей цели или выполнять конкретную задачу и по взаимному согласию совместно нести риски и ответственность и совместно пользоваться ресурсами и достигнутыми результатами". **Тем не менее в ходе настоящего обзора выяснилось, что большинство организаций системы Организации Объединенных Наций не имеют четкого определения партнерств в целом или ПИ в частности. В зависимости от своей бизнес-модели, типа деятельности и механизмов партнерства организации используют разные термины и определения.**

20. В приложении I представлена терминология и определения ПИ, используемые организациями системы Организации Объединенных Наций, принявшими участие в настоящем обзоре. Термин "партнер-исполнитель" или ПИ – как определено во введении – наиболее широко используется такими организациями, как УВКБ, ПРООН, ЮНФПА и ООН-Хабитат. Однако для ряда партнеров термин "партнер-исполнитель" нежелателен, поскольку он подразумевает определенное иерархическое положение партнера и не всегда отражает понятие истинного партнерства на равных, как предусматривалось в вышеупомянутой резолюции Генеральной Ассамблеи. Например, правительственные структуры или другие межправительственные организации, получающие финансирование Организации Объединенных Наций, рассматривают себя не просто как исполнительных субъектов, а скорее как равноправных партнеров. Соответственно, некоторые организации системы Организации Объединенных Наций предпочли использовать для ПИ другие термины, такие как "сотрудничающий партнер" (ВПП), "агент-исполнитель" (МОТ) или "организация-партнер" (ЮНИДО). Однако и в этих случаях основной принцип остается прежним: отношения предполагают перевод партнеру ресурсов Организации Объединенных Наций.

21. Как упоминалось выше, в дополнение к привлечению ПИ, взаимодействие с которыми предполагает перевод ресурсов, организации системы Организации Объединенных Наций вступают в другие типы партнерств, не подразумевающие перевода ресурсов, и как таковые они заключают договоренности о сотрудничестве со странами-донорами, проводят совместные мероприятия по составлению программ, поощряют диалог и информационно-пропагандистскую деятельность и т.д. Терминология, используемая в отношении подобных партнерств, варьируется и включает в себя термины "партнеры по сотрудничеству" (ЮНИСЕФ), "дополнительные партнеры и/или координирующие партнеры" (ВПП) или "инвестиционные партнеры" (ЮНЕП). Также следует отметить, что иные типы договоренностей, такие как исполнение соглашений об общем обслуживании с третьими сторонами, подписание соглашений с поставщиками коммерческих услуг или найм консультантов, носящие более контрактный характер, также могут считаться партнерствами.

22. Регулятивная основа для проведения мероприятий и создания продуктов в рамках вышеупомянутых категорий партнерств значительно варьируется. Существует потребность в четких определениях ПИ как таковых, в отличие от других партнерских механизмов, чтобы отличить один вариант осуществления от другого и достичь ясности по поводу того, какие правила и положения при-

меняются к соответствующим соглашениям об осуществлении в каждой конкретной ситуации. Инспекторы отметили, что в некоторых случаях соглашения о ПИ используются вместо контрактов на закупки, поскольку сотрудникам Организации Объединенных Наций легче и быстрее подписать соглашения в соответствии с правилами ПИ, чем в соответствии с более строгими положениями о закупках. Аналогичные факты упоминались в докладах о внутренней ревизии в различных страновых отделениях. Эта практика, хотя и не очень распространенная, подвергает организации некоторому риску в силу отсутствия тщательного внутреннего контроля, который может потребоваться в определенных обстоятельствах.

23. Ожидается, что выполнение следующей рекомендации поможет обеспечить подотчетность и транспарентность, а также предотвратить отклонение от положений о закупках или других применимых норм.

Рекомендация 1

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует действовать таким образом, чтобы обеспечить четкое определение соответствующих партнерских механизмов, предусматривающих перевод ресурсов Организации Объединенных Наций третьим сторонам (в частности партнерам-исполнителям), и их разграничение с другими типами партнерств, не получающими финансирования от Организации Объединенных Наций, а также с коммерческими контрактами, для того чтобы гарантировать применение в различных случаях соответствующих правил и положений.

III. Разрозненная информация о партнерах-исполнителях

24. Хотя польза вступления в партнерства была широко признана сообществом Организации Объединенных Наций, а партнеры стали незаменимыми субъектами в процессе достижения поставленных целей, организации системы Организации Объединенных Наций все чаще отдают себе отчет в том, что партнерства несут с собой не только выгоды, но также и риски и связанные с ними затраты. Это в особенности применимо к ПИ, которые, как считает руководство и надзорные органы, заключают в себе повышенный риск. С одной стороны, ПИ являются жизненно важным и действительно незаменимым элементом модели реализации программ большинства организаций системы Организации Объединенных Наций. С другой стороны, эти субъекты находятся за рамками устоявшихся структур управления Организации Объединенных Наций, и им переводятся ресурсы для проведения мероприятий и получения результатов, при этом зачастую в сложных полевых условиях. В таком случае соображения подотчетности при вступлении в отношения с ПИ приобретают первостепенное значение.

25. Объем ресурсов, выделяемых ПИ, показывает степень подверженности риску организаций системы Организации Объединенных Наций. Она достаточно высока, особенно для фондов и программ Организации Объединенных Наций. Например, в ходе двухгодичного периода 2010–2011 годов ПРООН выделила партнерам-исполнителям порядка 59% от общего объема своих расходов, УВКБ – около 35%, ЮНФПА – примерно 29%, а ЮНИСЕФ – почти 28%³. В приложении II представлено резюме связанных с ПИ затрат в организациях системы Организации Объединенных Наций в 2008–2009 годах и в 2010–2011 годах.

26. Если взглянуть на число ПИ, с которыми имеют дело организации системы Организации Объединенных Наций, то можно представить себе масштабы трудностей, с которыми сталкиваются организации при выявлении, отборе, управлении деятельностью и мониторинге работы ПИ. По состоянию на декабрь 2012 года это число варьируется от 56 ПИ в ЮНЕСКО до 17 152 ПИ в ЮНИСЕФ. Фонды и программы Организации Объединенных Наций имеют наибольшее число ПИ, причем самые высокие показатели у таких организаций, как ЮНФПА (2 050) и УВКБ (1 119)⁴.

27. Многие организации были не в состоянии сообщить инспекторам такие ключевые сведения о партнерах и ПИ, как объем выделяемых им ресурсов, типы и названия партнеров, число ПИ, проекты и программы в которых ПИ задействуются сейчас и задействовались в прошлом, регионы, результаты их нынешней и прошлой деятельности и т.д. В ходе собеседований, проводившихся в штаб-квартирах и полевых отделениях, было разъяснено, что эта информация имеется в различных департаментах и отделениях, например в управлениях по программам, финансовых службах, полевых отделениях, отделах закупок, подразделениях внутренней ревизии и оценки и т.д. Таким образом, было отмечено, что для извлечения и обеспечения доступности данных об организации в целом в консолидированной и агрегированной форме требуются дополнитель-

³ Основано на таблице 5 в пункте 57 документа "Краткое резюме основных выводов и заключений, содержащихся в докладах Комиссии ревизоров за двухгодичный период 2010–2011 годов" (A/67/173). См. также приложение II к настоящему докладу ОИГ.

⁴ Информация взята из ответов на опросный лист ОИГ.

ные манипуляции в ручном режиме. Данная ситуация наблюдается невзирая на тот факт, что большинство организаций располагает общеорганизационными системами планирования ресурсов (ОПР), которые при правильной разработке обеспечивают возможность предоставления подобной информации (см. также главу XII, раздел В).

28. Такое положение дел лишает руководителей старшего уровня возможности иметь под рукой финансовую и управленческую информацию о значительном объеме организационных ресурсов, расходуемых через третьи стороны. По мнению инспекторов, подобные ключевые данные должны быть частью арсенала руководства для принятия обоснованных решений. Эта информация также даст директивным органам расширенный доступ к сведениям, касающимся ПИ, и увеличит прозрачность в отношении подходов организаций к реализации программ и проектов через третьи стороны. При необходимости представление докладов по ключевым данным, связанным с ПИ, может стать одним из элементов регулярного представления докладов об эффективности осуществления программ. Некоторые организации предложили использовать такие форматы представления отчетности, как Международная инициатива в отношении прозрачности помощи (МИТП) или Интегрированные рамки финансовой отчетности (ИРФО), для повышения сопоставимости данных и согласованности в системе Организации Объединенных Наций.

29. Ожидается, что выполнение следующей рекомендации поможет обеспечить подотчетность и прозрачность.

Рекомендация 2

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует обеспечивать легкую доступность в своих организациях таких ключевых сведений о партнерах-исполнителях, как расходы в разбивке по целям (программа, проект, мероприятие и т.д.), вариант (например, национальная правительственная структура, НПО/ОГО и т.д.) и оценка их деятельности. Подобные ключевые сведения следует регулярно сообщать директивным органам в рамках существующих механизмов представления отчетов.

IV. Потребность в стратегической перспективе

30. Повышение осведомленности о важности и ценности партнерств и то внимание, которое уделяют ПИ сообщество ревизоров и государства-члены, привели к тому, что ряд организаций системы Организации Объединенных Наций учредили новую оперативную политику, процедуры и руководящие принципы, посвященные управлению деятельностью партнерств в целом и ПИ в частности (см. приложение III). Такие организации, как ЮНИСЕФ, ФАО и МФСР, пошли еще дальше, приняв корпоративные стратегии партнерства, и сделали взаимодействие с партнерствами неотъемлемой частью корпоративных целей в среднесрочных и долгосрочных стратегических планах своих организаций. ВПП в настоящее время разрабатывает свою первую корпоративную стратегию партнерства, которая будет представлена ее Исполнительному совету в 2014 году. ФАО и МФСР ввели передовую практику создания партнерских отделений или управлений для помощи в реализации стратегии и оказания соответствующей поддержки. Кроме того, некоторые организации (т.е. ФАО, ЮНЕП и ООН-Хабитат) создали в своих штаб-квартирах консультативные комитеты по вопросам партнерства, которые обеспечивают руководство и/или проводят обзор отбора основных партнеров.

31. Несмотря на вышесказанное, инспекторы отметили, что некоторые организации системы Организации Объединенных Наций характеризуются фрагментированным, зачастую разовым и несогласованным подходом к участию в партнерствах в целом и управлению деятельностью ПИ в частности. Подобная ситуация чаще наблюдается в организациях с децентрализованной структурой и делегированием полномочий страновым отделениям, где в большинстве случаев и происходит отбор и управление деятельностью. Кроме того, было отмечено, что в тех организациях, которые предпринимают шаги для более систематической и стратегической работы с партнерствами, соответствующие стратегии и политика появились в последние три–четыре года, и большинство организаций указали, что "ведется работа" и "пока слишком рано" оценивать их осуществление и степень эффективности.

32. Важность стратегического подхода к партнерству была признана руководством и сотрудниками как в штаб-квартирах, так и в отделениях на местах. С одной стороны, это объясняется тем, что подобный подход поможет выработать общую концепцию и свести к минимуму риск того, что отдельные отделения на местах будут участвовать в партнерствах, которые не придерживаются корпоративных целей и приоритетов, а с другой стороны, тем, что преимущества и возможности взаимодействия с партнерствами могут не полностью осознаваться при фрагментированном и раздробленном подходе. Принятие стратегической основы партнерства, которая использует корпоративные стратегические цели в качестве базы для определения требований к партнерству (включая требования к ПИ), является наиболее разумным способом максимизации эффективного участия партнеров в реализации программ и изучения полного потенциала работы с ними.

33. Обзор инспекторами существующих основ управления партнерствами различных организаций системы Организации Объединенных Наций и других структур показывает, что **в хорошей стратегической основе партнерства будут отражены ключевые элементы вступления в партнерства, в число которых, в частности, войдут такие моменты, как: зачем вступать в партнерство (т.е. стратегическое направление, выгоды/риски, укрепление нацио-**

нального потенциала); чего партнерство должно достичь (т.е. цели/задачи); с кем вступать в партнерство (варианты, сравнительные преимущества); и как вступать в партнерства, руководить ими и выходить из них (соглашения, процессы руководства, мониторинг, оценка, извлеченный опыт).

34. Ожидается, что выполнение следующей рекомендации поможет укрепить эффективную реализацию программ через стратегический подход к партнерствам.

Рекомендация 3

Директивным органам Организации Объединенных Наций следует поручить исполнительным главам соответствующих организаций подготовить и представить им всеобъемлющую стратегическую основу партнерств для каждой конкретной организации, включающую в себя партнеров-исполнителей и приведенную в соответствие с общими общеорганизационными стратегическими задачами. В подобную основу должен входить анализ ресурсов, необходимых для введения ее в действие.

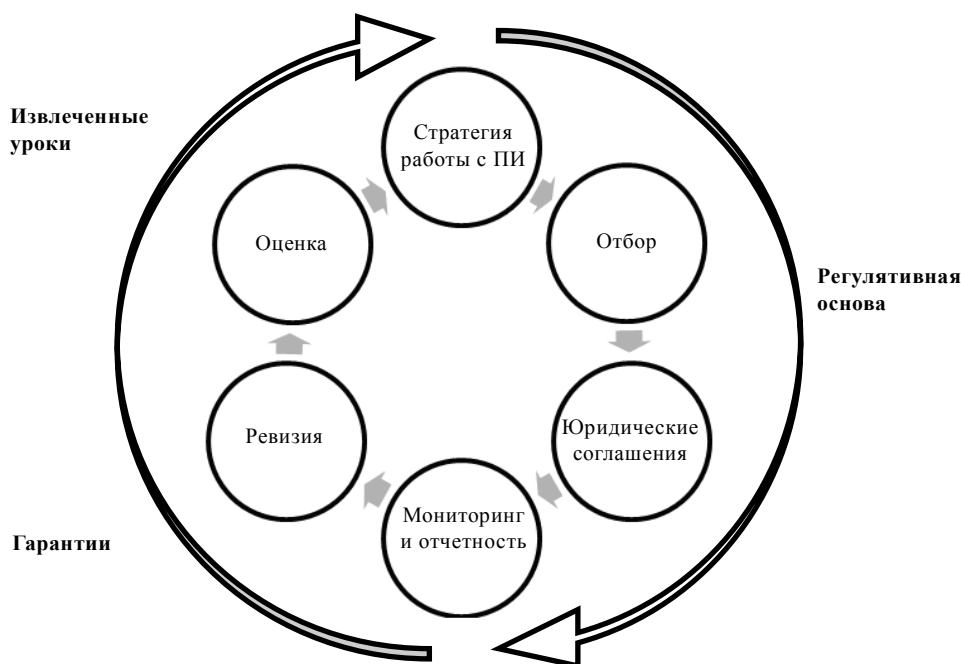
35. Стратегическая основа партнерства также должна содержать свод руководящих принципов, помогающих организации ориентироваться во взаимодействии с партнерами. В приложении IV представлено краткое изложение руководящих принципов для партнерств, используемых различными учреждениями Организации Объединенных Наций и другими организациями. Хотя эти принципы относятся к более широкому определению партнерства, по большей части они также применимы и к ПИ. Инспекторы предлагают сделать так, чтобы в центре стратегической основы работы с ПИ, особенно для организаций, управляющих деятельностью многочисленных ПИ, лежали как минимум следующие взаимосвязанные принципы:

- *привлекать партнеров из национальных правительств и национальных структур к поощрению национальной ответственности и созданию национального потенциала;*
- *привлекать партнеров из НПО/ОГО и других учреждений Организации Объединенных Наций и межправительственных организаций к расширению охвата и совершенствованию практики для улучшения результатов и более эффективного воздействия в области развития;*
- *обеспечивать, чтобы осуществление программы/проекта партнерами базировалось на эффективных системах руководства, адекватном мониторинге, представлении докладов, проведении ревизий и систематической оценке в соответствии с четко определенной политикой и процедурами;*
- *поощрять обучение и обмен знаниями со всеми заинтересованными сторонами посредством распространения передовой практики и извлечения опыта.*

36. Стратегическая основа и руководящие принципы должны быть введены в действие вместе с практическими процессами, необходимыми для реализации этой основы. На приводимой ниже диаграмме показаны соответствующие процессы в сфере управления деятельностью ПИ. Замечания, установленные факты и рекомендации, связанные с процессами, которые применяются организациями

системы Организации Объединенных Наций при управлении конкретными основами деятельности ПИ, содержатся в следующих главах: глава V охватывает процесс отбора ПИ, в главе VI рассматриваются вопросы НИС/НОС, в главе VII проводится обзор правовых документов/соглашений, в главе VIII рассматриваются мониторинг и оценка ПИ, глава IX охватывает механизмы ревизии ПИ, в главе X проводится обзор трудностей СППНС, в главе XI рассматриваются вопросы предупреждения и выявления мошенничества, в главе XII содержится анализ вопросов оперативного руководства, в главе XIII изучаются ускоренные процедуры, а в главе XIV рассматриваются темы межучрежденческого сотрудничества ПИ и обмена информацией.

Процессы управления деятельностью ПИ



V. Отбор партнеров-исполнителей

A. Обзор режима и процессов отбора

37. Решения по отбору ПИ принимаются на разных уровнях и этапах процесса осуществления программы или проекта. Прежде всего организация выбирает режим осуществления, причем в идеале ей следует руководствоваться корпоративной стратегией партнерства и/или применимой политикой и процедурами. Как упоминалось ранее, большинство организаций принимает решения в пользу следующих вариантов ПИ: национальные правительственные структуры, национальные/международные НПО/ОГО, другие специализированные учреждения системы Организации Объединенных Наций и иные межправительственные организации. Для удовлетворения особых потребностей могут также отбираться такие структуры, как научные круги, фонды и исследовательские учреждения.

38. **Национальные правительственные структуры** являются основными партнерами большинства фондов и программ Организации Объединенных Наций и ряда специализированных учреждений. В Римской и Парижской декларациях, Аккрской программе действий и последующих резолюциях Генеральной Ассамблеи признается важность национальных правительств не только как получателей внешней помощи, но и как самостоятельных сторон, принимающих решение о направлении деятельности, разворачиваемой в их странах. В этих декларациях была сделана попытка установить новый порядок действий, при котором организации не просто работают, а работают при посредстве правительств, признавая тем самым их суверенитет и ту степень, в которой они представляют интересы своего народа. При отборе правительственных партнеров в духе должной осмотрительности для обеспечения наличия возможностей реализации программы во внимание принимается оценка финансовой и управленческой систем правительства, а также его потребности в укреплении потенциала. В главе VI рассматриваются дополнительные вопросы, связанные с правительственными партнерами.

39. **Неправительственные структуры (НПО/ОГО)** также являются важными ПИ для большинства организаций системы Организации Объединенных Наций. Они могут быть национальными или международными и выступать в качестве поставщиков услуг в рамках конкретных проектов, дополнять реализацию программ организаций системы Организации Объединенных Наций или становиться стратегическими партнерами, которые принимают на себя руководство программой после того, как деятельность Организации Объединенных Наций завершена. Когда выбранный вариант ПИ представляет собой НПО/ОГО, решение по отбору из числа потенциальных ПИ принимается на основе предопределенного списка критериев. Данный перечень варьируется в зависимости от типа операции и бизнес-модели организации. Например, в УВКБ для того, чтобы рассматриваться в качестве ПИ, структура должна быть юридически зарегистрирована, являться надежной в плане финансов, иметь опыт успешного осуществления аналогичной программы в прошлом, продемонстрировать свою способность оперативно реагировать на чрезвычайные ситуации, а также обладать местным опытом, придерживаться общих гуманитарных целей и не значиться в санкционных перечнях Совета Безопасности. Критерии ЮНЕСКО включают в себя требование о как минимум двухлетнем предыдущем опыте, а ВОЗ просит безупречную научно-техническую репутацию на национальном и международ-

ном уровнях. В ЮНИДО организации-партнеры должны представить доказательства своей технической компетентности в областях устойчивого промышленного развития.

40. Когда в качестве ПИ выбираются **другие учреждения Организации Объединенных Наций или межправительственные учреждения**, то отбор основывается на их специализированных знаниях, конкурентных преимуществах и уровне взаимодополняемости для конкретной операции.

41. Во многих случаях также рассматривается сочетание вышеупомянутых вариантов. Кроме того, правительственный партнер может в свою очередь привлечь НПО к осуществлению определенных элементов программы, порученной ему организацией системы Организации Объединенных Наций. Учреждения Организации Объединенных Наций, выступающие в роли ПИ, также могут нанимать международные НПО, которые в свою очередь передают некоторые мероприятия на внешний субподряд местным НПО или ОГО.

42. В большинстве рассмотренных организаций решения по отбору принимаются сотрудниками на страновом уровне в соответствии с делегированными полномочиями. В некоторых случаях необходимо утверждение штаб-квартирой организации, в других случаях отбор подвергается обзору со стороны комитетов по ПИ (аналогичных комитетам по контрактам, грантам или проектам) на страновом уровне и/или уровне штаб-квартир в зависимости от масштаба и стоимостного объема проекта ПИ.

43. Во многих страновых отделениях отбор ПИ начинается на этапе разработки либо общей страновой оценки/Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития (ОСО/РПООНПР), либо ПООНПЦР в странах инициативы ЕД, либо РСР в странах со средним уровнем дохода и подготовки планов действий по страновой программе (ПДСР) и ежегодных планов работы (ЕПР). Тем не менее в условиях краткосрочных гуманитарных операций и других чрезвычайных ситуаций, а также в организациях, имеющих главным образом нормативные мандаты, процесс базируется на обстоятельствах проведения конкретной операции. К тому же некоторые специализированные учреждения рассматривают требования к составлению программ и определяют приоритетные направления работы за рамками РПООНПР, поэтому подбор ПИ происходит в дополнительном, если даже не отдельном, контексте. Кроме того, ряд программ или проектов проводится учреждениями Организации Объединенных Наций не только на страновом, но и на региональном, межрегиональном или глобальном уровне, и тогда отбор варьируется, а иногда и ограничивается в силу нехватки ПИ, которые могут функционировать на подобных уровнях.

44. **В приложении V приводится резюме свода критериев, используемых организациями системы Организации Объединенных Наций для отбора различных вариантов ПИ, а также критериев отбора, используемых после определения оптимального варианта. Инспекторы отметили, что в последние годы ряд организаций обновили и пересмотрели свою политику и руководящие принципы, с тем чтобы усовершенствовать процесс отбора ПИ. Эти изменения включают в себя более строгие критерии отбора для категории и типа ПИ, рассмотрение альтернативных конкурсных процессов, введение процессов предварительной оценки и требования к надлежащей документации по отбору.** Однако трудности сохраняются, и инспекторы хотели бы выборочно осветить их в следующем разделе.

В. Сохраняющиеся трудности

45. Собеседования, проведенные на местах, и аналитический обзор докладов о внутренней ревизии процессов отбора ПИ указывают на ряд факторов и ограничений, которые могут влиять на отбор ПИ. Если проекты финансируются за счет внебюджетных ресурсов или добровольных взносов, то наблюдаются случаи, когда доноры привязывают свои пожертвования к отбору и привлечению конкретных ПИ или ограниченной группы ПИ, например НПО/ОГО из конкретных стран.

46. В некоторых случаях на отбор НПО/ОГО влияют предпочтения и/или решения правительств стран пребывания. Например, в Кении в ходе оценки, проведенной ВПП, были выявлены случаи, когда, по традиции или в силу активного выбора правительства, НПО, задействованные в оказании гуманитарных услуг, закрепляли за собой исключительные права на определенные регионы или территории. В подобных условиях возможность повышения качества услуг за счет поиска лучших партнеров ограничена⁵.

47. Еще одной распространенной проблемой является конкуренция за ПИ среди учреждений, особенно в таких условиях, как чрезвычайные ситуации, операции по оказанию гуманитарной помощи или постконфликтные ситуации, когда число и выбор ПИ обычно ограничены или вовсе отсутствуют. Кроме того, подобные условия способствуют фаворитизму и коррупции в отношении отбора. Ограниченная доступность ПИ также является проблемой для организаций с очень сложными техническими или нормативными мандатами, поскольку требуемыми техническими знаниями обладает лишь небольшое число подходящих ПИ.

48. Что касается правительственных партнеров, то общий подход к работе с правительствами отсутствует, поскольку они разнятся от страны к стране. Поэтому отмечаются трудности в стандартизации процедур или передаче передовой практики из одного странового отделения в другое.

49. В некоторых случаях международные НПО могут иметь отличный послужной список в одной стране и худшие результаты работы в другой; это происходит, например, из-за различий в навыках формирования штатного расписания или отношений с правительством страны пребывания.

50. Несмотря на заметный прогресс в модернизации политики и процедур, связанных с ПИ, и усовершенствование процессов отбора, наиболее распространенное замечание, особенно в небольших организациях, касалось недостатка в страновых отделениях надлежащей подготовки и руководства по вопросу о том, как следует проводить отбор ПИ, включая подробный стандартный порядок действий (СПД) и контрольные перечни для отбора (см. также главу XII).

51. Как указано в главе III, отсутствие легкодоступных данных о ПИ, которые в прошлом выполняли работу либо для организации, проводящей отбор, либо для иных организаций системы Организации Объединенных Наций в стране или регионе, является препятствием, затрудняющим использование имеющейся информации в процессе отбора ПИ. Подобное положение становится еще более острым в случаях чрезвычайных ситуаций и гуманитарных операций. Потребность в централизованных базах данных по ПИ на уровне штаб-квартир, а также страновых отделений подчеркивалась ранее в многочисленных

⁵ WFP evaluation 2012, "From food aid to food assistance- working in partnerships".

докладах УСВН и других подразделений внутренней ревизии, а также в докладе ОИГ JIU/REP/97/3.

С. Важность оценок ПИ

52. В рамках процесса отбора ряд организаций проводят оценки ПИ либо посредством осуществления СППДС (макро- и микрооценки) (см. главу X), либо с помощью собственных методик оценки. Тем не менее инспекторы отметили значительные различия в том, как проводятся и документируются оценки и анализы должной осмотрительности ПИ. В худшем случае оценки ПИ не проводятся вообще. В иных случаях они проводятся ненадлежащим образом, и в них отсутствуют углубленный анализ и проверка квалифицирующей информации, представленной ПИ. Как объяснялось в ходе собеседований, глубинные причины этого зачастую заключаются в недостатке потенциала, как в плане ресурсов, так и в плане знаний, а также в отсутствии соответствующих руководящих принципов и процедур.

53. Предварительная и углубленная оценка ПИ в ходе процесса отбора является одним из наиболее важных и значимых элементов, требуемых для обеспечения эффективного и результативного осуществления программ и мероприятий. Подобные оценки служат достижению двух целей: во-первых, проверка партнеров на соответствие критериям отбора (таким как надежность, возможности и технические знания; соблюдение стандартов и правил организации системы Организации Объединенных Наций; адекватность их основы внутреннего контроля, потенциала финансового управления и т.д.); а во-вторых, содействие проведению углубленного анализа для выявления пробелов и рисков и для нахождения способов их ликвидации посредством принятия мер по укреплению потенциала и смягчению рисков.

54. Таким образом, в случае правительственных партнеров, а также национальных НПО углубленная и всеобъемлющая предварительная оценка поддержит усилия по укреплению национального потенциала и передаче знаний. Она определит возможные пробелы в потенциале и потребности в обучении и послужит инструментом для принятия решения о способах их устранения. Она также поможет определить, какую часть программы можно осуществить через другие варианты или за счет поставщиков коммерческих услуг. Следует отметить, что в духе эффективного партнерства некоторые организации, такие как УВКБ, ЮНФПА и ВПП, все чаще проводят оценки и мероприятия на должную осмотрительность в тесном сотрудничестве с соответствующими ПИ.

55. Нередко учреждения Организации Объединенных Наций работают, предоставляя им ресурсы, с целым рядом ПИ, которые одновременно оказывают услуги другим учреждениям Организации Объединенных Наций и/или иным структурам, таким как Всемирный банк или Европейская комиссия. Следовательно сообщали о случаях, когда некоторые ПИ заключали двойной контракт или выставляли двойной счет нескольким донорам за мероприятия, относящиеся к одним и тем же программам (см. главу XI). Это неотъемлемый риск, который, несмотря на его небольшую распространенность, необходимо рассмотреть и смягчить. Лучше всего это делать на ранних этапах отбора посредством углубленных и тщательных процессов анализа должной осмотрительности и предварительной оценки. Учитывая частые изменения в составе сотрудников ПИ, эти оценки могут действовать ограниченный период времени или возобновляться для соответствующего ПИ в зависимости от обстоятельств.

56. Ожидается, что выполнение следующей рекомендации повысит эффективность отбора ПИ и соответствие существующим политике и руководящим принципам, связанным с ПИ.

Рекомендация 4

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует создать точные процессы оценки и отбора партнеров-исполнителей, направленные на определение возможностей и потенциальных слабых мест и рисков партнера-исполнителя и обеспечение его способности выполнить требования, предъявляемые к реализации программы.

VI. Национальное исполнение (НИС) и национальное осуществление (НОС)

A. Методы НИС/НОС

57. Как отмечалось ранее, государственные органы являются основными партнерами ряда организаций системы Организации Объединенных Наций по исполнению и осуществлению различных программ и мероприятий. Руководствуясь Парижской и Римской декларациями, а также последующими резолюциями Генеральной Ассамблеи (т.е. резолюциями 47/199, 62/208 и 67/226), учреждения, входящие в Исполнительный комитет (ПРООН, ЮНИСЕФ, ЮНФПА, ВПП), в основном работают в рамках стандартных методов национального исполнения (НИС) и национального осуществления (НОС) в целях оказания поддержки взятию на себя ответственности странами и укреплению потенциала⁶.

58. Эти организации предоставили подробные руководящие указания и процедуры для практической реализации способов НИС/НОС, например ПРООН располагает рядом стратегий и процедур, которые обеспечивают правовую основу для осуществления проектов по методам НИС и НОС; ЮНИСЕФ среди прочего использует руководящие принципы под названием "Процедуры национального исполнения и осуществления"; ЮНФПА использует нормы, правила и процедуры, подобные тем, которые применяются ПРООН. Другие организации и специализированные учреждения, которые не используют методы НИС/НОС, имеют свои собственные руководящие указания в области осуществления проектов совместно с национальными государственными органами. Инспекторы отмечают, что такие организации, как ФАО и ВОЗ, недавно предприняли шаги по согласованию своих процедур с методами НИС/НОС с учетом особенностей своих бизнес-моделей.

59. В докладе ОИГ 2008 года под названием "Национальное исполнение проектов технического сотрудничества" (JIU/REP/2008/4) были затронуты вопросы, связанные с НИС/НОС, и определены проблемы, а также уроки, извлеченные в ходе использования таких методов. Как отмечалось в этом докладе, эти методы нацелены на решение следующих задач: а) достижение большей самообеспеченности на национальном уровне посредством эффективного использования и укрепление управленческого потенциала и расширение технического экспертного опыта национальных учреждений и отдельных лиц; б) повышение устойчивости программ и проектов развития за счет усиления их подконтрольности на национальном и местном уровнях и приверженности деятельности в целях развития; в) уменьшение рабочей нагрузки и интеграция с национальными программами за счет широкого использования соответствующих национальных систем и процедур. В качестве одного из выводов в докладе отмечалось, что исполнение проектов правительствами требует, чтобы организации системы Организации Объединенных Наций и правительства-партнеры принимали на себя более значительные риски, связанные с достижением устойчивого развития. Такие риски следует уменьшать путем поощрения рациональной национальной политики, способствующей укреплению подотчетности и развитию потенциала.

⁶ Определения НИС и НОС рассматриваются в документе JIU/REP/2008/4.

60. В докладе также отмечалось, что ряд организаций системы Организации Объединенных Наций резервируют за собой право на ограниченное применение НИС в качестве метода осуществления своих программ и проектов, а некоторые из этих организаций оставляют за собой право использовать НИС в ограниченных рамках или не использовать вообще. В качестве одной из причин этих ограничений было указано то, что организации не переводят средства непосредственно правительствам стран-получателей. Другие заявили, что, хотя они и подписывают соглашение с правительством, которое осуществляет программу, они по-прежнему остаются подотчетными в рамках своих собственных систем по вопросам общего управления и отчетности по средствам, направляемым через каналы НИС.

В. Национальная ответственность и укрепление потенциала

61. В ходе проведения настоящего обзора инспекторы изучили некоторые из вопросов, затронутых в вышеупомянутом докладе, который касается осуществления мероприятий Организации Объединенных Наций через партнерство с национальными правительствами. Отдельные наблюдения были сделаны в ходе опросов на местах, а также изучения документации и недавно опубликованной литературы по этому вопросу.

62. Первое наблюдение состоит в том, что и у опрошенных сотрудников системы Организации Объединенных Наций, и у представителей правительств принимающих стран сложилось ощущение, что обязательства, взятые на себя за последние десятилетия международным сообществом по наделению национальных органов большей ответственностью в том, что касается исполнения или реализации программ, не во всех случаях были столь прочными, как это ожидалось. Большинство опрошенных отмечали, что, хотя в различных декларациях и резолюциях Организации Объединенных Наций выражается общая приверженность использованию национальных систем и укреплению национального потенциала, недостаточно ясным остается вопрос о том, что это означает на практике: например, что означает "операционный надзор за национальным исполнением и осуществлением", "реализация программ/проектов и поставка товаров и услуг Организацией Объединенных Наций от имени национальных правительств", "сочетание некоторых аспектов того и другого". В ходе опроса сотрудники руководящего звена и прочие сотрудники испытывали затруднения, отвечая на эти вопросы или рассуждая на эти темы с опорой на свой рабочий опыт.

63. Аналогичные наблюдения были сделаны в том числе в ходе опросов мнений, проведенных Секретариатом Организации Объединенных Наций в 2012 и 2013 годах среди правительств стран, принимавших участие в программах, и координаторов-резидентов в контексте ЧВОП⁷. Генеральная Ассамблея в пункте 63 своей резолюции 67/226 просила разработать единый подход к оценке

⁷ См. документ под названием "Осуществление резолюции 67/226 Генеральной Ассамблеи о четырехгодичном всеобъемлющем обзоре политики в области оперативной деятельности в целях развития в рамках системы Организации Объединенных Наций: доклад Генерального секретаря" (E/2013/94), в котором представлена более подробная информация по четырем соответствующим опросам мнений 2012 года, охватившим правительства всех стран осуществления программ и всех координаторов-резидентов, членов страновых групп Организации Объединенных Наций, председателей групп по управлению операциями на страновом уровне и организации гражданского общества в странах осуществления программ.

прогресса в области наращивания потенциала и рамочные показатели для оценки прогресса в области наращивания потенциала в странах осуществления программ. Меры, которые должны быть приняты в этом направлении, включены в план действий ГООНВР по итогам четырехгодичного всеобъемлющего обзора политики.

64. Несмотря на вышеизложенное, инспекторы не смогли найти ни одного специального сквозного исследования, посвященного вопросу о фактически достигнутых результатах с точки зрения национальной ответственности и согласования усилий учреждений системы ООН в области наращивания потенциала в соответствии с трехгодичным всеобъемлющим обзором политики (ТВОП) и ЧВОП с опорой на данные по всей системе Организации Объединенных Наций; равно как и ни одного исследования, посвященного вопросу о том, кто в конечном итоге является ответственным за реализацию программы и достижение результатов. Если не считать небольшого числа оценочных исследований, проведенных по заказу определенных организаций, в которых анализируются данные их собственной деятельности⁸, вопрос о влиянии деятельности организаций системы Организации Объединенных Наций на положение дел с национальной ответственностью, наращиванием потенциала и созданием соответствующих рамок в большинстве организаций системы Организации Объединенных Наций, по-видимому, остается в основном недостаточно изученным. По мнению инспекторов, этот вопрос должен стать предметом коллективного изучения учреждениями системы Организации Объединенных Наций и темой всеобъемлющего исследования с опорой на данные всех организаций системы Организации Объединенных Наций.

65. Еще одно наблюдение, сделанное на основе данных опросов в штаб-квартирах и отделениях на местах, состоит в том, что ряд учреждений Организации Объединенных Наций, занимающихся вопросами развития, при реализации своих программ все чаще используют метод прямого осуществления (ПОС) и/или напрямую задействуют страновые отделения Организации Объединенных Наций для предоставления национальным учреждениям таких услуг, как управление людскими ресурсами, осуществление закупок и т.д. Некоторые организации также создают подразделения по координации осуществления программ в министерствах национальных правительств в рамках механизмов НИС или НОС. Как выяснили инспекторы, с одной стороны, это является полезным подходом с точки зрения поддержки национального потенциала; с другой стороны, необходимо проявлять больше осторожности для обеспечения того, чтобы такие встроенные подразделения постоянно уделяли повышенное внимание координации, передаче знаний, наращиванию технологий и оказанию консультационных услуг, а не вовлекались напрямую в фактическое осуществление программ, что означало бы ситуацию "*фактического ПОС*".

66. Как отмечается в докладе, одним из аспектов, характеризующих вышеизложенное положение дел, является тот факт, что некоторые национальные правительства предпочитают, чтобы соответствующие программы или проекты исполнялись или осуществлялись напрямую учреждениями Организации Объединенных Наций. Это может быть обусловлено либо тем, что правительство испытывает нехватку потенциала в области исполнения и желает избежать риска возможной неудачи и соответствующих последствий с точки зрения донорского

⁸ UNDP, Evaluation of UNDP Contributions to Strengthening National Capacities, December 2010; UNFPA, Evaluation Report No.20, UNFPA's Support to National Capacity Development Achievements and Challenges, September 2003; and WFP, Evaluation of WFP's Capacity Development Policy and Operations, May 2008.

финансирования, либо тем, что правительство менее заинтересовано в наращивании потенциала, чем в фактической реализации программы, что может быть справедливо для стран со средним уровнем доходов.

67. Еще одним аспектом является тот факт, что организациям системы Организации Объединенных Наций приходится работать в условиях, не предполагающих риска. Большинство опрошенных на местах сотрудников Организации Объединенных Наций считают, что для наращивания потенциала необходимы целенаправленные усилия, сосредоточенные прежде всего на тех мерах, которые связаны с "потенциалом", а не с "реализацией". Это по определению требует того, чтобы в определенных ситуациях организации системы Организации Объединенных Наций брали на себя более серьезные риски при работе с правительствами-партнерами, – которые могут не иметь достаточных средств для реализации той или иной программы, – и осуществляли усилия по поддержке этих правительств в ходе этой реализации. Риски, связанные с реализацией через посредство таких правительств-партнеров, могут значительно превышать риски в случае возвращения к прямому осуществлению или использования НПО. На практике это требует повышения подотчетности и рентабельности; поэтому в условиях роста уровня неприятия мошенничества и коррупции со стороны государств-членов, являющихся донорами, первоочередной задачей организаций системы Организации Объединенных Наций является обеспечение реализации программ в соответствии с их мандатами и нормативными положениями, которые их регулируют. При этом может действительно происходить наращивание потенциала, однако оно представляется скорее второстепенным процессом по сравнению с основной целью осуществляемых мер.

68. Инспекторы отмечают, что ряд учреждений имеют несколько программ, нацеленных на наращивание потенциала правительственных учреждений, и что учреждения системы Организации Объединенных Наций провели ряд успешных мероприятий, демонстрирующих те результаты, которые могут быть достигнуты в ходе реализации целенаправленных инициатив по наращиванию потенциала. Тем не менее необходимо учитывать такие факторы, как проблемы и реалии, связанные с осуществлением программ по методам НИС/НОС, а также связанные с этим дополнительные риски и издержки. Многие из опрошенных придерживались мнения о том, что вопрос о разделении рисков между государствами-членами, которые являются донорами, организациями системы Организации Объединенных Наций и правительствами-получателями требует дополнительного изучения различными заинтересованными сторонами в целях создания более благоприятного климата, способствующего успешной реализации соответствующих мер. И хотя может показаться, что НИС/НОС представляет собой более рискованный вариант с точки зрения реализации/осуществления в краткосрочной перспективе, в соответствии с духом вышеупомянутых резолюций Организации Объединенных Наций могут быть получены долгосрочные выгоды и преимущества.

69. Ожидается, что выполнение нижеследующей рекомендации повысит эффективность и результативность сотрудничества с ПИ.

Рекомендация 5

Генеральной Ассамблее, в контексте ЧВОП и в русле текущих усилий по разработке общей основы Организации Объединенных Наций для оценки прогресса в деле развития национального потенциала, следует принять решение о проведении общесистемного анализа для определения эффективности связанных с использованием партнеров-исполнителей подходов,

инициатив и систем и их воздействия на укрепление национального потенциала и поощрение национальной ответственности в области реализации программ и мероприятий в интересах устойчивого развития.

VII. Многообразие правовых инструментов

70. Организации пользуются рядом правовых инструментов для взаимодействия с ПИ и разработали различные типовые соглашения для различных категорий ПИ. Для государственных партнеров и межправительственных организаций обычно используются меморандумы о взаимопонимании (МВ), тогда как при работе с НПО и ОГО заключаются соглашения в виде писем о соглашении, писем о взаимопонимании или подобных соглашений. В случае когда одна организация системы Организации Объединенных Наций задействует другую организацию системы Организации Объединенных Наций в качестве ПИ, в основном используется соглашение стандартного образца, разработанное ГООНВР/УКДР ООН. Соглашения обычно дополняются проектной документацией и другими подкрепляющими документами.

71. Некоторые организации, особенно те, которые работают в сфере оказания гуманитарной помощи, создали ускоренные процедуры и используют резервные соглашения с заранее определенными партнерами в случае чрезвычайных и кризисных ситуаций (см. главу XIII). К другим правовым инструментам относятся трехсторонние соглашения (например, соглашения между УВКБ, правительством страны, принимающей беженцев, и ПИ); глобальные соглашения с международными НПО (например, глобальные МВ по механизмам совместной работы, заключаемые ВПП с международными НПО). В случае ВОЗ соглашения могут включать следующее: соглашения об осуществлении работ (COP), используемые при покупке товаров и услуг; соглашения о технических услугах (СТУ), используемые в случае НИОКР в медицинской сфере; механизмы прямого финансового сотрудничества (ПФС) в случае платежей, осуществляемых ВОЗ для покрытия издержек, которые в противном случае были бы вынуждены нести правительства.

72. В приложении VI охарактеризованы различные правовые инструменты, которые организации системы Организации Объединенных Наций используют при взаимодействии с ПИ.

73. Необходимо отметить, что ряд организаций, таких как Секретариат Организации Объединенных Наций (Фонд миростроительства, ФДООН) и УНП ООН, предоставляют финансирование третьим сторонам через посредство грантов, заключая с организациями-получателями соглашения о выделении грантов. И хотя метод грантов отличается от метода работы с ПИ с точки зрения источника финансирования (который обычно является внебюджетным, при том что средства выделяются конкретно для соответствующей программы грантов), в том что касается отбора получателей грантов, их предварительной оценки и процедуры должной проверки, контроля, аудита, отчетности, а также вопросов подотчетности, метод грантов является схожим с методом работы с ПИ. Таким образом, сделанные в настоящем докладе рекомендации в отношении этих вопросов могут быть использованы также применительно к методу грантов при том понимании, что необходимо надлежащим образом учитывать специфику последнего. Аналогичным образом эти рекомендации могут быть применены также к методам осуществления в контексте многосторонних донорских фондов и других способов объединенного финансирования, таких как ГЭФ, МДЦФ, ОГФ и ЕРФ.

А. Обновление соглашений с ПИ в соответствии с надлежащей практикой

74. Типовые соглашения, используемые для различных категорий ПИ, различаются по содержанию в зависимости от организации. Они устанавливают основные рамки сотрудничества и методы работы, включая цели проекта, зоны ответственности и обязанности сторон, методы осуществления, отчетность, а также механизмы контроля и аудита. В приложении VII приведен перечень наиболее часто используемых положений и минимальный набор требований, включаемых в соглашения с ПИ либо в самом тексте соглашения, либо в прилагаемой проектной документации.

75. В ходе анализа образцов соглашений с ПИ инспекторы отметили, что не все соглашения включают положения, необходимые для обеспечения надлежащих гарантий интересов и прав участвующих организаций. Например, некоторые организации не включали в соглашения положения о правах третьих сторон и субподрядчиков на проведение расследований, что позволило бы им проводить расследования в отношении ПИ. В качестве примеров надлежащей практики в этом отношении могут служить инициативы таких организаций, как ПРООН, ЮНИСЕФ, ЮНИДО и УВКБ, которые устранили этот недостаток, добавив надлежащие положения в свои стандартные соглашения.

76. Существуют также недостатки с точки зрения положений, касающихся противодействия терроризму и коррупции, положений о реституции, об использовании эмблем и интеллектуальной собственности организаций, о проводимых ПИ закупках, а также положений, касающихся применимого законодательства. К другим ограничениям относится отсутствие положений, касающихся правовых обязательств, возникающих в результате деятельности ПО, и прав собственности на оборудование, предоставленное ПИ. Наконец, не все соглашения с ПИ содержат официальную отсылку к кодексу поведения и требование о его принятии.

77. Как было отмечено ранее, риски, связанные с получением ПИ дополнительного финансирования от других доноров для той же самой программы или со взиманием одних и тех же накладных расходов с различных доноров, могут также компенсироваться путем включения в соответствующее соглашение положений, которые требуют от партнеров предоставления организации системы Организации Объединенных Наций информации о любом прочем дополнительном финансировании, полученном для целей реализации конкретного проекта. Такие организации, как ЮНИДО и УВКБ, включили предусматривающие это положения в соглашения с ПИ.

78. В таблице 1 перечислены некоторые положения и клаузулы, которые недостаточно последовательно включаются в соглашения с ПИ организациями системы Организации Объединенных Наций и которые, по мнению инспекторов, имеют важное значение для обеспечения гарантий соблюдения интересов и прав соответствующих организаций. Дополнительные положения и клаузулы содержатся также в приложении VII.

Таблица 1

Важные положения/клаузулы, которые недостаточно последовательно включаются в соглашения с ПИ

- *Права третьих сторон и субподрядчиков на проведение расследований*
- *Положения о противодействии терроризму и коррупции*
- *Требование незамедлительно сообщать о любом выявленном мошенничестве*
- *Показатели эффективности для различных видов деятельности, а также непосредственные результаты, итоги и результаты работы ПИ*
- *Осуществляемые ПИ закупки и привлечение субподрядов*
- *Положения о применимом законодательстве*
- *Положения об интеллектуальной собственности и использовании эмблем организаций*
- *Ограничения юридической ответственности, возникающие в результате деятельности ПИ*
- *Права собственности на оборудование, предоставленное ПИ*
- *Требование о принятии ПИ кодекса поведения*
- *Положение о предоставлении информации о финансировании, полученном от других доноров для целей того же проекта*

79. МВ, письма-соглашения и подобные документы служат важной частью той базы, с опорой на которую ПИ ведут свою деятельность и достигают ожидаемых результатов. Для того чтобы такие документы играли эффективную роль, они должны содержать важнейшие элементы, охватывающие все этапы и аспекты работы по осуществлению программ/проектов.

80. Ожидается, что выполнение нижеследующей рекомендации повысит эффективность и результативность усилий по взаимодействию с ПИ.

Рекомендация 6

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует принять меры по укреплению соглашений с партнерами по осуществлению и других правовых инструментов в соответствии с надлежащей практикой, с тем чтобы обеспечить включение в них всех положений, необходимых для обеспечения интересов и прав их организаций.

В. Соглашения для маломасштабных проектов

81. Несколько организаций, таких как УВКБ, ООН-Хабитат, ЮНИСЕФ и МОТ, используют соглашения с ПИ для маломасштабных проектов, задействующих лишь ограниченный объем ресурсов. Эти соглашения имеют менее строгий характер, и процедуры их утверждения соответствуют используемым механизмам делегирования полномочий. Опрошенные сотрудники отмечали, что такие соглашения сокращают административную нагрузку на организации,

снижают операционные издержки и позволяют принимать оперативные решения. В приложении VI среди прочего представлена информация об организациях, которые разработали соглашения с ПИ для маломасштабных проектов. В приложении VIII приведен пример типового соглашения для проекта малого масштаба. Инспекторы рекомендуют **организациям, если они еще не сделали этого, рассмотреть возможность разработки и принятия соглашений с ПИ для маломасштабных проектов в соответствии с надлежащими механизмами делегирования полномочий.**

С. Увеличение количества соглашений с ПИ

82. Инспекторы отметили тенденцию, связанную с тем, что некоторые организации имеют необычно большое количество ПИ. Вместо того чтобы заключить одно соглашение с ПИ, охватывающее всю программу или весь проект, некоторые страновые отделения заключают несколько соглашений на небольшие суммы, охватывающих различные части этих программ/проектов. Это главным образом объясняется наличием подлежащих утверждению пороговых значений, которые воспринимаются как препятствие, а также необходимостью делегирования полномочий на страновом уровне. Как отмечали сотрудники отделений на местах, выполнение процедур утверждения, в том числе утверждения на уровне штаб-квартир или комитетов по вопросам ПИ, является долгим и трудоемким процессом, увеличивает административную нагрузку и задерживает осуществление проектов. Вместе с тем сотрудники признали, что отход от этой практики нарушает установленные правила механизма делегирования полномочий и снижает качество процесса отбора и контроля, а также ведет к увеличению количества соглашений, которые необходимо контролировать, и, таким образом, повышает совокупный риск.

83. В этой связи в докладах внутренних и внешних аудиторов неоднократно фигурирует тот факт, что большое число остающихся обязательств ведет к повышению числа фактических соглашений с ПИ и влечет за собой дополнительные административные издержки. В целях преодоления этих указанных аудиторами недостатков несколько организаций, таких как ЮНИСЕФ, ПРООН, "ООН-женщины" и ЮНЕП, предприняли усилия по сокращению количества остающихся обязательств. Внедрение новых инструментов финансового контроля (таких, как единый инструмент управления финансами для страновых отделений в ПРООН) или таких систем, как электронный интерфейс взаимодействия с ПИ, позволяющий осуществлять ликвидацию авансовых платежей в режиме онлайн, являются хорошими дополнительными мерами, направленными на сокращение количества фактических соглашений.

84. Необходимо найти баланс между надлежащим контролем и соблюдением установленных процедур, что позволит обеспечить некоторую гибкость в случаях, когда необходимо и возможно сократить административную нагрузку.

85. Инспекторы рекомендуют **исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций: а) пересмотреть существующие пороговые значения и механизм делегирования полномочий страновым отделениям для целей заключения соглашений с ПИ, имея в виду роль комитетов по вопросам ПИ на страновом уровне; б) усовершенствовать положения, касающиеся пороговых значений с учетом необходимости обеспечить административную гибкость при сохранении достаточного контроля, необходимого для обеспечения соблюдения.**

D. Стандартное соглашение ГООНВР для целей взносов, направляемых одним учреждением системы Организации Объединенных Наций другому учреждению системы Организации Объединенных Наций

86. Группа Организации Объединенных Наций по вопросам развития (ГООНВР) разработала и утвердила стандартное типовое соглашение для целей взносов, направляемых одним учреждением Организации Объединенных Наций другому учреждению системы Организации Объединенных Наций, а также сопроводила его руководящей запиской⁹. Это стандартное соглашение для целей направления одним учреждением системы Организации Объединенных Наций взносов другому учреждению системы Организации Объединенных Наций определяет общий формат и структуру, которые позволяют двум учреждениям вступить в партнерские отношения и одному из них перевести ресурсы другому для целей осуществления деятельности по линии соответствующей программы, но в то же время предоставляет этим учреждениям различные варианты на выбор в зависимости от конкретных обстоятельств.

87. Инспекторы были проинформированы о том, что организации системы Организации Объединенных Наций используют стандартное типовое соглашение ГООНВР не во всех случаях, когда это было бы уместно. Соглашаясь с предложением ГООНВР, инспекторы рекомендуют организациям системы Организации Объединенных Наций использовать стандартное типовое соглашение ГООНВР для направления взносов одним учреждением системы Организации Объединенных Наций другому учреждению системы Организации Объединенных Наций во всех случаях, когда это представляется возможным, в целях снижения операционных издержек и облегчения согласования работы на уровне всей системы Организации Объединенных Наций.

⁹ UNDG, Fiduciary Management Oversight Group, "Guidance note on transferring contributions from one UN agency to another for the purpose of programmatic activities, March 2011".

VIII. Контроль и оценка

88. Эффективный контроль и оценка работы ПИ имеют важнейшее значение для обеспечения расходования ресурсов, выделяемых ПИ по назначению, и достижения заявленных целей и результатов.

89. Большинство организаций пересмотрели рамки в области контроля и отчетности для своих соответствующих программ/проектов с участием ПИ, установленные в соглашениях с ПИ и соответствующей проектной документации. Эти рамки в том числе определяют обязанности ПИ, виды деятельности ПИ и ее ожидаемые итоги, а также соответствующие сроки и бюджеты, форму и периодичность отчетности ПИ и согласованные мероприятия по мониторингу. Эти рамки определяют также графики платежей/взносов с учетом состояния на ту или иную дату. Рамки по контролю и отчетности различных организаций различаются в зависимости от типа проекта, типа принимаемых мер и условий осуществления.

90. Инспекторы отметили, что в последние годы ряд организаций системы Организации Объединенных Наций предпринимают согласованные усилия по укреплению механизмов мониторинга работы ПИ. Эти усилия включают более систематический анализ отчетов, получаемых от ПИ, проведение более частых поездок на места и выборочных проверок, а также обновление и пересмотр своих руководящих указаний в области мониторинга, например подготовка СОП, в том числе проверочных перечней, для мониторинга работы ПИ сотрудниками на местах¹⁰.

91. Внедрение в 2006 году СППНС было направлено на согласование процедур перевода ПИ денежных средств и повышение качества контроля за их работой. Рамки СППНС, разработанные ПРООН/УКДР ООН, включают элементы контроля за показателями ПИ, инструмент предоставления финансовой отчетности (форма разрешения на финансирование и свидетельства о расходах (FACE)) и режимы аудиторских проверок проектов с участием ПИ. Одним из преимуществ этих рамок является тот факт, что режим контроля учитывает риски, выявленные на ранних этапах процесса осуществления. Вместе с тем не все организации системы Организации Объединенных Наций внедрили рамки СППНС. В главе X затрагиваются проблемы и вопросы, связанные с СППНС, а также текущие усилия по укреплению его осуществления.

92. Несмотря на заметные улучшения, ряд организаций признали, что требуются дальнейшие усилия в области обеспечения прочных и эффективных рамок

¹⁰ Необходимо отметить, что Европейский союз, будучи важным партнером Организации Объединенных Наций, который вносит взносы в размере более 1 млрд. евро на поддержку программ и проектов по оказанию внешней помощи, внес поправки в свои финансовые правила и нормативы (вступившие в силу в 2014 году), что отразится на условиях работы Европейского союза с партнерами (по осуществлению), в том числе организациями системы Организации Объединенных Наций. К этим изменениям относится требование о предоставлении предварительных гарантий в отношении того, что системы работы с ПИ, применяемые учреждениями системы Организации Объединенных Наций (и другими партнерами), позволяют обеспечить рентабельность деятельности их ПИ, в том числе гарантии относительно того, что средства используются по назначению, и что будут выявляться любые возможные несоответствия. На момент подготовки настоящего обзора процесс пересмотра правил и процедур Европейского союза в этой области, в том числе применяемых "ЕвропЭйд" и УГЕС, еще не завершился.

контроля за деятельностью ПИ. Внутренние аудиторы неоднократно выражали обеспокоенность недостаточным уровнем руководства и неэффективностью мониторинга деятельности ПИ и механизмов отчетности на местах. Одна из проблем, выявленных инспекторами, связана с тем, что мониторинг ПИ по-прежнему основывается главным образом на докладах о ходе осуществления и заключительных докладах, представляемых самими ПИ, при этом во многих случаях сотрудники организаций системы Организации Объединенных Наций не проверяют представленную информацию. Если такие проверки и происходят, то нерегулярно и не основываются на оценках рисков. Поездки на места осуществления проектов, выборочные проверки и наличие подкрепляющих документов, таких как чеки, ваучеры и т.д., для некоторых страновых отделений являются скорее исключением, чем правилом. Было отмечено, что в некоторых случаях организации не только не имеют механизмов контроля, но зачастую не имеют даже прямого доступа к бенефициарам и, таким образом, полностью полагаются на отчетность, предоставляемую ПИ, не проводя достаточной проверки полученных данных и информации.

93. По имеющимся сведениям, **основным препятствием для эффективного мониторинга является нехватка потенциала как в плане ресурсов (людских и прочих), так и в плане технического экспертного опыта.** Мониторинг требует определенного набора навыков, таких как экспертные навыки в финансовой сфере, навыки в области управления программами и конкретные технические знания о соответствующих программах и проектах. Например, если задействованные в программе сотрудники не обладают серьезным опытом анализа финансовых отчетов, они могут не выявить несоответствия или проблемные места в финансовой отчетности, представленной ПИ, и, наоборот, финансовый персонал может не обладать достаточной информацией и опытом для проведения надлежащей оценки достижений по программам. Несмотря на это, во многих случаях проверки в страновых отделениях или на местах проводятся сотрудниками из числа ограниченного контингента отделений, независимо от их знаний и опыта. Как было отмечено опрошенными сотрудниками и подтверждено в ряде внутренних аудиторских отчетов, требуется более качественная руководящая документация по проведению проверок, такая как СОП, проверочные перечни и т.д., равно как и более интенсивная подготовка сотрудников в области использования методов мониторинга, особенно в тех случаях, когда посещения в целях мониторинга проводятся младшими сотрудниками, не имеющими достаточных навыков или знакомства с деятельностью ПИ, подлежащей мониторингу. Для большинства организаций основной проблемой остается нехватка ресурсов для мониторинга деятельности ПИ.

94. Наконец, в конфликтных и постконфликтных районах, зонах гуманитарного кризиса и труднодоступных регионах мониторинг деятельности ПИ по-прежнему представляет собой перманентную проблему, над преодолением которой усиленно работают многие организации.

А. Мониторинг проектов ПИ, основанный на анализе рисков

95. В ряде случаев внутренние и внешние аудиторы рекомендовали организациям системы Организации Объединенных Наций разработать и установить рамки для систематического мониторинга деятельности ПИ, основанного на анализе рисков. Особенно это касается организаций, в ведении которых находится большое количество проектов ПИ и которые обладают ограниченным контингентом сотрудников для мониторинга их работы; в этих организациях четкие рамки контроля, основанного на анализе рисков, облегчили бы распре-

деление ограниченных ресурсов на те проекты, которые подвержены наиболее высоким рискам. В рамках работы по оценке и надлежащей проверке того или иного ПИ необходимо выявлять сопутствующие риски и разрабатывать, а затем реализовывать планы по их минимизации. Уровень риска позволит определить, среди прочего, тип требуемых мероприятий по мониторингу и их охват, дополнительные меры надлежащей проверки, графики платежей/взносов, периодичность отчетности, необходимость подкрепляющей документации, механизмы аудита, необходимость проведения посещений на местах/в целях мониторинга и выборочных проверок.

96. Во многих организациях системы Организации Объединенных Наций в стандартную практику постепенно входит применение подходов, основанных на общеорганизационном управлении рисками (ОУР) и на анализе рисков, к различным аспектам реализации проектов, в том числе при проведении аудита на базе оценки рисков. Некоторые организации, которые недавно провели обновление своих стратегий и руководящих указаний в области работы с ПИ, начали устранять эти недостатки и разрабатывать рискоориентированный подход к управлению проектами с участием ПИ и их мониторингу.

97. Одним из примеров здесь является УВКБ, которое предпринимает целенаправленные усилия для внедрения процедур управления рисками во все процессы, связанные с управлением проектами, реализуемыми ПИ. В 2009 году была внедрена ориентированная на анализ рисков методика для предварительного отбора партнеров. Кроме того, для отделений УВКБ была подготовлена руководящая записка, касающаяся контроля за деятельностью ПИ, которая посвящена применению более структурированного подхода к контролю за ПИ на основе анализа рисков. Недавно были также выпущены руководящие указания в отношении стратегий и процедур, касающихся применения ориентированного на анализ рисков подхода к предварительному отбору партнеров. ВПП, после того как был проведен анализ существующих рамок, учитывающих риски проектов ПИ, с целью выявления общих процедур оценки рисков и инструментов для активного управления общими рисками, приняла решение провести предметные исследования и рабочие совещания с партнерами в Зимбабве и Южном Судане, с тем чтобы достичь понимания относительно того, как риски могут быть разделены с учетом условий на местах. В ходе рабочих совещаний был сделан ряд выводов, которые затем были представлены на Ежегодных партнерских консультациях ВПП 2013 года. Рабочие совещания между ВПП и ПИ, посвященные вопросам разделения общих рисков, по-видимому, являются эффективными площадками для открытого обсуждения существующих рисков, в частности в тех случаях, когда объем и/или масштаб осуществляемых мероприятий затрудняет эффективное использование механизмов разделения рисков. В ходе рабочих совещаний была высказана необходимость разделения сотрудниками ВПП и ПИ рисков, связанных с их деятельностью, при этом особое внимание должно уделяться общим целям и рискам, а также определению и реализации мер по минимизации последних.

98. Вместе с тем инспекторы отметили, что в ряде организаций мероприятия по мониторингу скорее определяются на основе подходящих сроков и обстоятельств и прочих сиюминутных соображений, чем на основе реальных факторов риска. Например, в том или ином регионе проводились посещения для мониторинга программ ПИ, поскольку там имелся удобный доступ, в то время как удаленные места реализации программ никогда не проверялись и не посещались, несмотря на их "повышенный риск". В других случаях места реализации проектов с пониженным риском посещались ввиду того, что территориально они оказывались в одном районе с местами реализации других проектов, под-

лежащих проверке. В некоторых случаях решения о том, в отношении каких проектов необходимо провести проверку, принимаются по ситуации на основе предпочтений участвующих в различных программах сотрудников или менеджеров, которые могут использовать различные критерии. Установление конкретной основы мониторинга на основе анализа рисков способствовало бы обеспечению надлежащего учета факторов риска и долгосрочному планированию мер по снижению рисков и подготовке надлежащей документации в отношении этого процесса, а также эффективному использованию ограниченных ресурсов.

99. В этой связи еще одна проблема связана с графиком и условиями платежей, перечисляемых ПИ. Было отмечено, что в некоторых случаях сумма, очередность и частота траншей, равно как и условия платежей определялись без опоры на тщательную оценку соответствующих рисков. По некоторым проектам в случае, если возникают нарушения условий осуществления проекта, трудно, а то и практически невозможно вернуть какие-либо авансовые платежи. Некоторые организации сразу переводят до 80% средств в виде авансовых платежей, зачастую недостаточно проверенным ПИ, что представляет собой проблему. Вопросы, касающиеся графика и условий денежных переводов в адрес ПИ, должны быть неотъемлемой частью основы для мониторинга деятельности соответствующего ПИ, основанных на всеобъемлющем и надежном анализе рисков.

100. Ожидается, что выполнение нижеследующей рекомендации обеспечит эффективный контроль за осуществлением программ ПИ.

Рекомендация 7

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует создать базирующиеся на анализе рисков основы мониторинга, которые их соответствующие организации будут использовать для систематического мониторинга программ и проектов, реализуемых партнерами-исполнителями. Эти основы должны адаптироваться страновыми отделениями, с тем чтобы они наилучшим образом соответствовали особенностям тех мероприятий, которые требуются в условиях конкретной страны.

В. Мониторинг проектов ПИ, основанный на результатах

101. Инспекторы отметили, что в большинстве случаев статьи бюджета программ/проектов ПИ не имеют четкой привязки к видам деятельности, непосредственным результатам и итогам, что затрудняет оценку качества предоставленных услуг и полученной отдачи. Для эффективного мониторинга необходимы четкие, заранее определенные критерии и показатели эффективности, которые служат основой и контрольными показателями при проведении мониторинга. Хотя в некоторых случаях обязанности, виды деятельности и ожидаемый вклад ПИ были определены в соглашениях с ПИ и в соответствующей проектной документации, этого нельзя сказать об ожидаемых итогах, результатах и воздействиях.

102. Анализ докладов ПИ показывает, что в большинстве случаев не наблюдается прямой корреляции между рамками отчетности ПИ и ориентированными на результат рамками соответствующих программ. Было отмечено, что в отчет-

ности ПИ основной упор делается на видах деятельности и редко – на результатах и итогах. В целом опрошенные руководящие сотрудники на местах сочли, что отчетность ПИ должна быть более ориентированной на результат и более тесно связанной с рамками управления, ориентированного на конкретные результаты (УОКР), соответствующей организации, а также с ЕПР, ПДСП и РПООНПР по странам осуществления соответствующих программ.

103. Как было отмечено ранее, зачастую отсутствует взаимосвязь между финансовым контролем и контролем с точки зрения реализации программ. В этой связи важное значение имеет включение в соглашения с ПИ и соответствующую проектную документацию четких, подробных и разграниченных финансовых показателей и показателей эффективности реализации программ в целях проведения более целенаправленного, всеобъемлющего и систематического мониторинга деятельности. В этом контексте некоторые организации, такие как ВПП (Найроби), начали проводить совместные поездки на места и контрольные посещения, в которых участвуют группы, составленные из сотрудников финансового персонала и персонала программ.

104. Заслуживает высокой оценки тот факт, что ЮНИСЕФ выступил с инициативой подготовить новые руководящие указания, содержащие требование о подготовке для целей крупных партнерств (с точки зрения стоимости и важности) программных документов, которые отражают логику цепочки результатов и включают пояснения относительно того, каким образом то или иное партнерство способствует достижению результатов соответствующей программы (т.е., когда это применимо, итогов и непосредственных результатов). Кроме того, ЮНИСЕФ ожидает, что партнерства будут способствовать достижению результатов, определенных совместно с правительствами. Это документируется в плане работы, в который должны быть включены описания видов деятельности, осуществляемой ПИ. Это позволит ЮНИСЕФ осуществлять мониторинг и обзор вклада сторон в достижение того или иного результата.

105. Инспекторы рекомендуют **исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций в соответствии с принципами УОКР включить четкие, заранее установленные показатели эффективности в соглашения с ПИ и/или соответствующую документацию, такую как проектная документация, планы работы или проекты бюджета ПИ, где должны быть прописаны обязанности, виды деятельности, непосредственные результаты, итоги и результаты, осуществление и достижение которых ожидается от ПИ.**

С. Дистанционный мониторинг

106. Организации системы Организации Объединенных Наций все чаще вынуждены работать и осуществлять программы и проекты в трудных условиях, например в странах, переживающих постконфликтный период, в условиях гуманитарных кризисов или в труднодоступных районах и регионах. В связи с этим возникают проблемы, связанные с проведением эффективного мониторинга, поскольку доступ к бенефициарам может полностью отсутствовать или может быть получен лишь с серьезными ограничениями, которые в определенных случаях связаны с безопасностью сотрудников Организации Объединенных Наций.

107. В целях решения этих проблем некоторые организации, такие как ЮНИСЕФ, ВПП и УВКБ, начали применять методы дистанционного мониторинга в рамках управления проектами. Эти методы включают дистанционный

мониторинг через Интернет (например, с помощью спутниковых снимков, фотографий, отправленных по электронной почте/текстовых сообщений и т.д.), создание групп обеспечения качества (состоящих из сотрудников отделений на местах, обладающих необходимыми техническими навыками и знаниями и доступом к соответствующим районам/объектам программ), контроль с участием третьих сторон (обращение к услугам внешних консультантов, находящихся в странах осуществления соответствующих программ), контроль на уровне бенефициаров/общественных групп/местных правительств и триангулированного контроля¹¹. Хотя применение методов дистанционного мониторинга имеет свои преимущества, например снижение затрат, оно также имеет и недостатки, например снижение надежности данных и подтверждающей информации и риск субъективизма при сборе информации.

108. Инспекторы были проинформированы о том, что в некоторых случаях дистанционный мониторинг может быть единственным возможным способом контроля за проектами, при этом было отмечено, что там, где работа ведется в значительно затрудненных условиях, использование дистанционного мониторинга все чаще становится скорее правилом, а не исключением.

109. Инспекторы полагают, что **организациям системы Организации Объединенных Наций, в частности тем, которые часто ведут работу на местах в затрудненных условиях, следует рассмотреть возможность разработки и внедрения методов дистанционного мониторинга за проектами ПИ, опираясь на совместный опыт и извлеченные уроки других организаций системы Организации Объединенных Наций, таких как ЮНИСЕФ, УВКБ и ВПП.**

D. Оценка

110. Оценка результативности отдельных ПИ в большинстве организаций систематически не проводится, и отсутствует централизованный учет результативности работы ПИ. Как было отмечено в предыдущих разделах, в соглашениях с ПИ и соответствующую документацию следует включать четкие, заранее установленные критерии и показатели результативности, которые должны служить отправной точкой для измерения результативности работы ПИ. Такие оценки имеют целью определить степень выполнения соглашений со стороны ПИ с точки зрения качества, реализации и своевременности работ. Они также позволяют фиксировать показатели результативности работы ПИ, которые затем могут использоваться в качестве справочной информации при принятии решений о выборе ПИ, что минимизирует риск заключения соглашений с теми ПИ, которые продемонстрировали низкую результативность.

111. Кроме того, в большинстве организаций, в которых был проведен обзор, было отмечено, что оценка программ и проектов не предусматривает систематического уделения внимания ПИ и их работе. Некоторые связанные с ПИ вопросы затрагиваются в сквозной манере в рамках режима общей оценки программ и оценок страновых отделений. Этот режим общей оценки состоит из оценок, проводимых либо централизованно сотрудниками отделения по оценке штаб-квартиры и отделами штаб-квартиры, в ведении которых находятся соответствующие программы, либо децентрализованно – сотрудниками страновых

¹¹ См., например, ЮНИСЕФ Office of Emergency Programmes, "Remote Programming in Humanitarian Action: Programme Guidance (2012)".

или региональных отделений, а также внешними фирмами и консультантами по оценке.

112. Оценки в страновых отделениях обычно проводятся на различных этапах цикла реализации программ и зачастую осуществляются совместно с другими отделениями, в том числе с другими организациями системы Организации Объединенных Наций (на основе инициативы "Единство действий" (ЕД) или РПООНПР) и в отдельных случаях с участием ПИ, занимающихся осуществлением программ.

113. Некоторые организации установили пороговые значения для программ и проектов, подлежащих оценке. Например, в МОТ оценке подлежат проекты, стоимость которых превышает 500 000 долл. США, а в ЮНЕСКО – проекты ПИ стоимостью более 1 млн. долл. США. Однако во многих случаях оценки конкретной работы ПИ обычно проводятся в качестве второстепенного элемента глобальных и/или страновых планов по оценке соответствующих организаций, а также по усмотрению руководителей программ в страновых отделениях. В некоторых организациях, например в ЮНЕП и ДЭСВ, предпринимаются попытки проводить оценку всех программ и проектов (независимо от того, кто является их осуществляющей стороной), однако при этом возникают трудности, связанные с нехваткой ресурсов.

114. Оценки программ и проектов, финансируемых за счет добровольных взносов и осуществляемых ПИ, в некоторых случаях проводятся по запросу доноров. Для проведения оценки может выделяться отдельное финансирование, и в отдельных случаях доноры определяют масштаб и методы оценки. Такие оценки скорее ориентированы на нужды доноров, не являясь частью стратегии организации в области оценки.

115. В качестве оптимальной практики ЮНИСЕФ поощряет проведение самооценки на страновом уровне соответствующими ПИ и активизирует усилия, направленные на укрепление потенциала в сфере оценки своих партнеров, как национальных правительств, так и НПО/ОГО в соответствии со своей стратегией оценки¹².

116. Другим примером оптимальной практики является инициатива управлений по оценке таких организаций, как ВПП, ФАО и УВКБ, предусматривающая проведение стратегических и сквозных оценок, конкретным образом учитывающих условия работы ПИ и другие партнерские рамки их организаций и направленных на рассмотрение таких вопросов, как потенциал страновых отделений в области партнерств, устойчивость таких партнерств, надлежащий уровень руководства партнерствами и системный подход к пониманию партнерств, а также роль и потенциал партнеров/ПИ.

117. До сведения инспекторов был доведен ряд проблем в области проведения оценок, затрагивающих деятельность ПИ. Одной из частых проблем является то, что некоторые правительства-партнеры сопротивляются проведению оценок деятельности, осуществляемой правительством, со стороны "внешних" групп, а вместо этого настаивают на проведении своих собственных самооценок. В то же время потенциал по проведению оценок некоторых национальных аудиторских отделений представляет собой проблему, которая влияет на эффективность проведения оценок программ на местах, как это уже подчеркивалось в преды-

¹² См., например, Стратегию ЮНИСЕФ в области проведения оценок 2008 года, утвержденную его Исполнительным советом.

душем докладе Объединенной инспекционной группы, посвященном НИС¹³. Другой проблемой, о которой было сообщено, является тот факт, что обязанности при проведении оценки и ее охват не определены четким образом в соглашениях с ПИ, что делает практически невозможным применение конкретных критериев и показателей, таких как показатели результативности и воздействия программ. Большинство опрошенных сотрудников также отметили, что, хотя самооценки являются полезным инструментом в контексте проведения деятельности по контролю и оценке, недостаток подготовки и понимания методов и подходов, используемых при оценке, представляет собой основное препятствие для эффективного и результативного проведения этих мероприятий.

118. В качестве наиболее важного момента опрошенные сотрудники отметили то, что в большинстве случаев отсутствуют систематическая обратная связь и последующие меры по итогам оценки, что не позволяет организациям извлекать уроки и накапливать опыт, а также затрудняет обеспечение обмена знаниями между организациями и между организациями и партнерами.

119. Инспекторы хотели бы отметить, что ОИГ в настоящее время проводит обзор и анализ функционирования системы оценок во всех учреждениях системы Организации Объединенных Наций. Заинтересованные лица будут проинформированы о соответствующих выводах и рекомендациях, которые будут сделаны в ходе этого обзора, после его завершения.

Е. Практика других организаций в области мониторинга и оценки деятельности ПИ

120. В том, что касается банков и других учреждений, занимающихся вопросами финансового развития, таких как Всемирный банк, МФСР и Глобальный фонд, существует практика создания межфункциональных проектных групп и групп по мониторингу и оценке (М/О) для целей проектов, которые финансируются этими организациями, но осуществляются третьими сторонами. Группы, осуществляющие руководство проектами, и группы М/О обычно возглавляются функциональными руководителями и состоят из сотрудников и экспертов, входящих в различные соответствующие функциональные группы, в том числе экспертов в области реализации соответствующих программ, финансовых экспертов, экспертов по М/О, а также других технических экспертов в зависимости от типа проекта. Поскольку эти организации имеют лишь ограниченный контингент сотрудников на местах, группы М/О обычно состоят из внешних консультантов и экспертов, нанимаемых для осуществления таких задач.

121. Деятельность по М/О осуществляется в соответствии со специально разработанными подробными планами М/О, которые составляются после тщательной и масштабной предварительной оценки ПИ, а также оценки рисков, связанных с типом, размером и прочими характеристиками соответствующих проектов. Планы М/О включают также ожидаемые непосредственные результаты, сроки и показатели результативности. Опросы сотрудников этих организаций показывают, что использование межфункциональных групп М/О для проведения оценки результативности и контроля в соответствии с такими жесткими планами М/О играет важную роль в обеспечении эффективной и результативной реализации проектов.

¹³ Документ JIU/REP/2008/4, пункты 74–79 и рекомендации 7 и 8.

122. Хотя инспекторы сознают, что условия работы, методы и структуры финансовых учреждений различаются, инспекторы вместе с тем отмечают, что эти учреждения разработали достаточно сложные процедуры и системы управления для отбора ПО и руководства их деятельностью, в том числе жесткие рамки контроля и оценки. Учитывая ограниченность ресурсов, выделенных для проведения настоящего обзора, не представлялось возможным провести подробный анализ этих систем. В то же время можно было бы провести всеобъемлющую оценку применяющихся практики и инструментов в области управления деятельностью ПО, которые применяются за пределами системы Организации Объединенных Наций, с тем чтобы выявить оптимальную практику, которую могли бы применять организации системы Организации Объединенных Наций.

IX. Механизмы аудита

А. Обзор

123. В системы отчетности организаций системы Организации Объединенных Наций входят режимы аудита; эти режимы, в дополнение к прочим мандатам соответствующих организаций, обеспечивают гарантии руководящим органам организаций относительно того, что средства, переведенные ПИ, используются по назначению и при соблюдении соответствующих норм. Эти режимы включают аудиторские проверки, проводящиеся внутренними ревизионными управлениями, внешними аудиторами, а также аудиторскими фирмами, специально нанимаемыми отделениями на местах для проведения аудита проектов, реализуемых ПИ. Кроме того, высшие контрольно-ревизионные учреждения национальных правительств также могут проводить аудиторские проверки, связанные с деятельностью ПИ, особенно в тех случаях, когда ПИ являются государственными органами.

124. В большинстве организаций внутренние ревизионные управления, расположенные в штаб-квартире, не проводят аудиторских проверок ПИ напрямую. Связанные с ПИ вопросы рассматриваются в сквозной манере в рамках аудиторских проверок программ/партнеров, реализующих проекты, которые проводятся страновыми отделениями на основе ежегодного плана аудиторских рисков, составленного внутренним ревизионным управлением. И хотя эти проверки не нацелены конкретным образом на ПИ, они могут включать посещения объектов проектов, осуществляемых ПИ, выборочные проверки и контроль счетов-фактур и прочей подкрепляющей документации. Отчеты по конкретному ПИ или проекту ПИ не выпускаются, однако результаты проверок, связанных с деятельностью ПИ, и/или соответствующие выводы отражаются в отчетах по итогам внутреннего аудита.

125. В ряде организаций существуют требования о проведении специального финансового аудита ПИ в целях предоставления гарантий использования средств и соблюдения подписанных соглашений и соответствующих норм. В ПРООН и ЮНФПА эти аудиторские проверки называются соответственно аудитом НОС и аудитом НИС в тех случаях, когда они касаются национального исполнения или осуществления как национальными государственными органами, так и НПО/ОГО. Аудит НОС/НИС проводится различными аудиторами, такими как аудиторские фирмы и консультанты, нанятые организациями, национальные контрольно-ревизионные учреждения (высшие контрольно-ревизионные учреждения (ВКРУ)), совместные аудиторские органы правительств и учреждений Организации Объединенных Наций и совместные аудиторские органы ПО и правительств.

126. Другие организации (например, ЮНИСЕФ) сообщили, что они проводят аудиторские проверки ПИ, основываясь на принципе аудита в рамках СППНС, который предусматривает оценку наличия и функционирования механизмов внутреннего контроля ПИ (см. раздел ниже и главу X). Прочие организации (например, ФАО, МОТ, ВОЗ) не требуют проведения систематических аудиторских проверок ПИ, однако оставляют за собой право проводить аудит ПИ в случае необходимости, обычно в рамках своих общих планов проведения аудита, основанного на анализе рисков. В приложении IX приведена информация о механизмах аудита, связанного с деятельностью ПИ, на основе данных, представленных рядом организаций системы Организации Объединенных Наций.

127. Наконец, внешние аудиторы организаций системы Организации Объединенных Наций, в рамках представления своего мнения по общей финансовой отчетности организаций, среди прочего, оценивают адекватность механизмов обеспечения гарантий и механизмов внутреннего контроля в отношении средств, переведенных третьим сторонам, таким как ПИ.

В. Аудит НИС/НОС

128. В случае некоторых национальных правительств-партнеров на соответствующие проекты распространяется аудиторская проверка, проводящаяся национальным контрольно-ревизионным учреждением или – в зависимости от обстоятельств – внешними консультантами, нанятыми соответствующей организацией¹⁴. Аудит НОС/НИС, затрагивающий НПО, в основном проводится частными аудиторскими фирмами или консультантами, нанятыми страновыми отделениями. Такие организации, как ЮНФПА и "ООН-женщины", заключили долгосрочные соглашения (ДСС) на проведение таких аудиторских проверок с одной из глобальных аудиторских фирм.

129. В том, что касается охвата, аудит НОС/НИС обычно состоит из двух компонентов¹⁵: а) финансовый аудит в целях вынесения мнения о финансовой отчетности по проекту¹⁶, включая отчеты о состоянии денежной наличности и о состоянии активов и оборудования; б) оценка системы внутреннего контроля ПИ, охватывающая такие области, как финансовое управление, проверка и отбор персонала и консультантов для проектов, осуществление закупок и использование активов проектов и контроль за ними. Эта оценка обычно включает общую оценку степени и своевременности реализации проекта на основе предусмотренных ключевых этапов реализации соответствующего проекта и запланированных сроков осуществления.

130. Применяемые стандарты аудита зависят от того, проводятся ли аудиторские проверки частной аудиторской фирмой или ВРУ принимающего правительства. В случае использования частной аудиторской фирмы обычно применяются международные стандарты аудита (МСА), а в случае проведения аудиторской проверки национальным контрольно-ревизионным учреждением учитываются международные стандарты высших ревизионных учреждений (МСВРУ).

131. Аудит НИС/НОС охватывает различные элементы, как-то: пороговые денежные суммы, конкретные риски, связанные с тем или иным ПИ, тип проек-

¹⁴ Т.е. со стороны ВКРУ к ним последовательно применяются международно признанные стандарты в области аудита.

¹⁵ В качестве примера взят случай ПРООН; более подробную информацию см. в документе National Implementation by the "Government of UNDP Supported Projects: Guidelines and Procedures", UNDP, 1 July 2011 ("Национальное осуществление правительствами проектов, финансируемых по линии ПРООН: Руководящие указания и процедуры") и документ "Specimen Terms of Reference for audits of NGO and NIM projects, Rev. November 2012" ("Пример мандата на проведение проектов по линии НПО и НОС").

¹⁶ На основе Сводного отчета об освоении средств (СООС); более подробную информацию см., например, стр. 9–10 документа "NEX Audit Guide for UNFPA offices", October 2012 ("Руководство для отделений ЮНФПА по проведению аудита НИС") и в случае ПРООН документ "Specimen Terms of Reference for audits of NGO and NIM projects", Rev. November 2012, pages 5–7 ("Пример мандата на проведение аудита проектов по линии НПО и НОС").

тов/программ, осуществляемых ПИ, страна осуществления. Например, ПРООН, среди прочего, приписывает страновым отделениям различную степень риска ("высокую", "среднюю" и "низкую"), которая определяется ежегодно в результате оценки, учитывающей количественные и качественные факторы. Подход на основе анализа рисков к аудиту НИС/НОС подразумевает, что чем ниже степень риска применительно к аудиту НИС/НОС для того или иного странового отделения, тем выше пороговые денежные суммы по проектам, подлежащим аудиту в том или ином году. Другие организации, такие как ЮНФПА и УВКБ, применяют пороговые денежные значения, определяемые на ежегодной основе, в целях обеспечения охвата определенного процентного значения от общей суммы средств, выделенных ПИ в том или ином году.

132. В некоторых организациях применяется передовая практика, в соответствии с которой страновые отделения заносят аудиторские отчеты в базу данных/систему последующих действий, например в Общую базу данных аудиторских рекомендаций (ОБДАР) в ПРООН, в Систему управления аудитом национального исполнения (СУАНИС) в ЮНФПА и в Проект обновления систем управления (ПОСУ) и система eSafe в УВКБ. В случае ПРООН внутренние ревизионные подразделения предоставляют на постоянной основе руководящие указания в отношении аудита НОС, проводят периодические обзоры и пересмотры соответствующих кругов ведения (КВ) и оказывают прочую необходимую поддержку. В ЮНФПА аналогичные функции выполняются подразделением по аудиту НИС ЮНФПА. В обеих этих организациях процедуры внутреннего аудита или другие механизмы надзора штаб-квартир за управлением предусматривают также анализ адекватности процесса аудита НИС/НОС в контексте и в качестве элемента их регулярных аудиторских проверок страновых отделений.

С. Аудиторские проверки ПИ в рамках СППНС

133. Рамки СППНС подразумевают основанный на анализе рисков подход к управлению ПИ, начиная от финансовых оценок и выбора условий перевода денежных средств и заканчивая составлением плана по аудиту и обеспечению гарантий, который предусматривает для каждого ПИ охват и периодичность мероприятий по контролю в прямой зависимости от его потенциала и категории риска¹⁷. Аудиторские проверки проектов ПИ проводятся по завершении того или иного проекта или в ходе осуществления проекта в форме выборочных проверок или специального аудита в зависимости от оценки текущих рисков ПИ. Метод СППНС и трудности, с которыми сталкиваются организации, его внедряющие, рассматриваются в главе X.

134. В тех случаях, когда несколько учреждений системы Организации Объединенных Наций сотрудничают с одним и тем же ПИ в рамках той или иной программы, аудит проводится совместно, при этом оценка не касается конкретно каких-либо средств этих организаций, а ограничена внутренними механизмами контроля ПИ. В ходе проведения аудита могут оцениваться операции, производившиеся всеми учреждениями¹⁸.

¹⁷ UNFPA, NEX Audit Guide for UNFPA Offices (October 2012), p.13.

¹⁸ NEX Audit Guide for UNFPA Offices (October 2012), p.14.

135. Основные отличия модели обеспечения гарантий при проведении аудита НИС/НОС от модели обеспечения гарантий в рамках СППНС могут быть обобщенно представлены следующим образом¹⁹:

<i>Модель обеспечения гарантий</i>	<i>НИС</i>	<i>СППНС</i>
Подход	Обеспечение гарантий через широкий охват (финансовый аудит)	Обеспечение гарантий при помощи подхода, основанного на анализе рисков
Цель аудиторских проверок	Обеспечение гарантий в отношении использования средств	Обеспечение гарантий в отношении механизмов внутреннего контроля ПИ
Периодичность аудиторских проверок и гарантийных мероприятий	Ежегодный аудит на основе пороговых значений и итогов предыдущего аудита	Аудиторские проверки и выборочные проверки в соответствии с графиком в течение цикла осуществления программы на основе уровня риска ПИ и порогового значения
Мнение по финансовой отчетности	Да	Нет
Отчет СООС/FACE	Да	Нет

Источник: На основе данных, взятых из Руководства для отделений ЮНФПА в области аудита НИС (NEX Audit Guide for UNFPA Offices (October 2012), p.14).

136. В обязанности страновых отделений входит отбор частных аудиторских фирм или ВРУ, если последние были признаны компетентными, для проведения запланированных и/или специальных аудиторских проверок ПИ в рамках СППНС. Наем внешних аудиторов проводится в соответствии с руководящими указаниями СППНС, выпущенными ГООНВР, а также руководящими указаниями соответствующих организаций в области осуществления закупок.

D. Оказание поддержки внутренними аудиторскими подразделениями штаб-квартир

137. Как было отмечено выше, внутренние аудиторские подразделения штаб-квартир или другие подобные отделения по надзору за управлением (например, служба аудита НИС в ЮНФПА) играют многогранную роль в обеспечении надзора за деятельностью ПИ. Они проводят анализ вопросов, связанных с деятельностью ПИ, в контексте своих регулярных аудиторских проверок страновых отделений в тех случаях, когда такие вопросы включены в их планы по аудиту страновых отделений. Кроме того, в тех организациях, которые используют модель аудита НИС/НОС, такие службы предоставляют общие руководящие указания и ведут консультационную деятельность, которая может включать предоставление типовых КВ для аудиторских проверок, осуществляемых стра-

¹⁹ На основе данных, взятых из Руководства для отделений ЮНФПА в области аудита НИС (NEX Audit Guide for UNFPA Offices (October 2012), p.14).

новыми отделениями, подготовку СОП, осуществление проверки качества аудита страновых отделений (обычно в отношении определенных аудиторских отчетов ПИ и/или на основе случайной выборки), помощь страновым отделениям в выборе аудиторов для ПИ и/или заключении в случае необходимости ДСС с глобальными аудиторскими фирмами, облегчение осуществления последующей деятельности на основе рекомендаций, вынесенных по итогам аудита ПИ, и проведение в отдельных случаях контроля качества аудиторских проверок ПИ (например, как это выборочно практикуется в ЮНФПА, ПРООН и УВКБ).

138. Внутренние аудиторские подразделения также предоставляют данные, необходимые для оценки рисков, связанных с деятельностью ПИ, на основе консультаций со страновыми отделениями и с учетом глобально определенных уровней риска и применимых пороговых значений, что дает, таким образом, основу для определения процентных показателей общих затрат ПИ, подлежащих аудиту. Эти подразделения также способствуют осуществлению последующей деятельности посредством управления базой данных о последующих мерах по итогам аудита, выборочно проверяя аудиторские отчеты ПИ и при необходимости выпуская соответствующие служебные письма.

139. Оказание поддержки и предоставление руководящих указаний персоналу страновых отделений внутренними аудиторскими подразделениями или подобными службами штаб-квартир по надзору за управлением в области режимов аудита НИС/НОС или аналогичных режимов аудита является примером передовой практики, которую следует расширять с учетом имеющегося потенциала и наличия ресурсов. Эта деятельность также способствует снижению рисков, связанных с фрагментацией аудиторских проверок ПИ, поскольку она позволяет сохранять общее направление и общий надзор за процессом аудита ПИ внутри организации при аутсорсинге деятельности, необходимой для проведения аудита ПИ на местах.

Х. Проблемы, связанные с СППНС

140. В соответствии с резолюцией 56/201 Генеральной Ассамблеи ПРООН, ЮНИСЕФ, ЮНФПА и ВПП приняли в 2006 году общие операционные рамки, регулирующие перевод денежных средств правительственным и неправительственным ПИ. Внедрение согласованного подхода к переводу денежных средств (СППНС) было призвано сократить транзакционные издержки и снизить ту нагрузку, которую накладывают на партнеров многочисленные процедуры и правила Организации Объединенных Наций. Предполагалось также, что это позволит акцентировать внимание на укреплении национального потенциала в сфере управления и подотчетности в целях постепенного перехода к использованию национальных систем.

141. В рамках СППНС ПИ использует стандартные формы и процедуры для запроса о денежных переводах и предоставления отчетности о расходах. Организации системы Организации Объединенных Наций выбирают способы перевода наличных средств на базе оценок ПИ, основанных на оценке рисков, которые обуславливают необходимый уровень контроля и соответствующий аудит их деятельности. В рамках СППНС соответствующий уровень гарантий в отношении денежных переводов обеспечивается не за счет механизмов контроля и аудиторских проверок на уровне проекта, а в результате общесистемных оценок и выборочного аудита. В приложении X приведен перечень основных различий между процедурами СППНС и процедурами в рамках предыдущего режима с точки зрения таких вопросов, как оценка ПИ, способы перевода денежных средств и механизмы контроля и отчетности.

142. По результатам глобальной оценки внедрения СППНС 2011 года²⁰ в процессе внедрения СППНС находились 96 стран, т.е. 64% от всех стран, в которых осуществлялись программы.

А. Проблемы в области внедрения СППНС

143. В докладе Консультационного комитета по вопросам СППНС 2008 года²¹ (комитета ГООНВР, созданного для координации вопросов внедрения СППНС) отражены некоторые ключевые проблемы по итогам ежегодной обновленной информации о внедрении. В докладе отмечалось, что, несмотря на достигнутый прогресс, по-прежнему оставалось несколько проблем, в том числе:

- сопротивление со стороны партнеров в центральных правительствах тому, чтобы в отношении их деятельности проводился аудит и гарантийные мероприятия;
- недостаточная приверженность внедрению СППНС со стороны учреждений и персонала системы Организации Объединенных Наций;
- неравномерное и непоследовательное внедрение в учреждениях системы Организации Объединенных Наций;

²⁰ UNDG HACT Advisory Committee. "Global Assessment of the Harmonized Approach to Cash Transfer" (December 2011).

²¹ HACT Advisory Committee "Harmonized Approach to Cash Transfers (HACT): Responses to key Implementation Challenges" (2008).

- неполная реализация возможностей СППНС в области развития потенциала;
- нехватка подготовленного персонала на страновом уровне;
- тот факт, что системы различных учреждений до сих пор не согласованы с процедурами СППНС.

144. Кроме того, в исследовании ДЭСВ 2011 года²² по вопросу о согласовании деловой практики учреждений системы Организации Объединенных Наций на страновом уровне говорится о том, что миссия ГООНВР-КВУУ высокого уровня, посетившая различные страновые отделения, отметила необходимость систематического внедрения СППНС и активизации сотрудничества между внедряющими его учреждениями. Были сделаны следующие выводы:

- внедрение СППНС создало сложности в сфере управления денежными выплатами и отчетностью, степень которых зачастую превышает соответствующие возможности Организации Объединенных Наций и ПИ на страновом уровне;
- во многих странах внедрение СППНС часто сопровождается параллельным продолжением работы механизмов финансового контроля, что подрывает достижение целей этого согласованного подхода²³;
- практически нет стимулов к тому, чтобы учреждения, внедряющие СППНС, вели совместную работу, поскольку затраты на координацию, как считается, превышают потенциальные выгоды от согласования различных мероприятий, связанных с СППНС²⁴.

145. В исследовании было подчеркнуто, что СППНС представляет собой область, связанную со значительным финансовым риском, а также было рекомендовано провести анализ осуществимости СППНС в контексте значительных усилий, требуемых для обеспечения его полного внедрения.

В. Вопросы, вызывающие обеспокоенность у внутренних и внешних аудиторов

146. Серьезные опасения были также высказаны в ходе совместного аудита механизмов управления для СППНС, который недавно провели внутренние ревизионные подразделения ЮНФПА и ПРООН²⁵. Этот аудит выявил значительные расхождения и несогласованность между руководящими указаниями по СППНС и практикой его внедрения, такие как неясность в вопросах подотчетности, недостаточный контроль и слабые критерии соответствия. Аудиторы рекомендовали межучрежденческой группе еще раз вернуться к вопросу о рамках СППНС и принять решение по их кардинальному изменению надлежащим образом, с тем чтобы обеспечить решение вопросов, обозначенных в ходе совместного аудита.

²² UNDG HACT Advisory Committee. "Global Assessment of the Harmonized Approach to Cash Transfer" (December 2011).

²³ Ibid., pp. 7–10.

²⁴ См. протокол совещания Сети совместного финансирования и коммерческих операций ГРООН (20 декабря 2011 года).

²⁵ Joint Audit of Governance Arrangements for HACT by UNDP and UNFPA audit offices with the involvement of UNICEF (November 2012). Размещен на веб-сайтах ПРООН и ЮНФПА.

147. Кроме того, Комиссия ревизоров в своем Кратком резюме основных выводов и заключений, содержащихся в докладах Комиссии ревизоров за двухгодичный период 2010–2011 годов (A/67/173), подчеркнула системные трудности, связанные с внедрением СППНС, в том числе "отсутствие четкого понимания того, какая структура должна нести ответственность за контроль за применением этого подхода", "непоследовательное применение этого подхода на местах" и "общее отсутствие прогресса в применении этого подхода". Комиссия аудиторов призвала провести срочный пересмотр рамок этого подхода, поскольку "он не действует так, как планировалось".

С. Согласованный инструмент управления, основанный на анализе рисков

148. В рамках подготовки настоящего обзора инспекторы провели опрос ряда пользователей СППНС на уровне страновых отделений, с тем чтобы попытаться определить текущее состояние некоторых вызывавших беспокойство вопросов, которые были изложены выше. Были также проанализированы сами рамки, с тем чтобы определить их методологию и подход в том, что касается предоставления основанного на анализе рисков функционального инструмента управления для взаимодействия с ПИ в согласованной манере. Опрошенные сотрудники подтвердили, что по-прежнему существуют трудности на пути к обеспечению работы этого подхода в полном объеме. В качестве самой значительной проблемы на пути к полному внедрению большинство опрошенных отмечали нехватку потенциала и подготовки, как со стороны персонала Организации Объединенных Наций, так и со стороны ПИ. Многие соглашались, что этот подход предоставляет ценный инструмент управления рисками, особенно при проведении оценок ПИ, однако придерживались мнения о том, что различные этапы этого подхода являются чрезмерно сложными и отнимают много времени.

149. Уровень гарантий, который СППНС обеспечивает посредством различных мер, основанных на анализе рисков (макро-/микрооценок, выборочных проверок, контроля, запланированных аудиторских проверок), является спорным вопросом как среди пользователей, так и среди аудиторов. Некоторые организации и внутренние аудиторские подразделения считают, что гарантии, обеспечиваемые в результате использования СППНС, по надежности уступают гарантиям, обеспечиваемым с помощью традиционного финансового аудита. В то же время необходимо отметить, что основное внимание внутренних и внешних аудиторов было сосредоточено не столько на потенциале концептуальных рамок СППНС по обеспечению гарантий, сколько на отсутствии надлежащего уровня гарантий ввиду слабости механизмов их внедрения или отсутствия полномасштабного внедрения (проблемы в сфере управления, отсутствие четких правил и операционных процедур, ограниченность ресурсов на страновом уровне, низкое качество макро- и микрооценок, отсутствие надлежащих выборочных проверок, слабый контроль и т.д.).

150. СППНС является одним из немногих согласованных подходов в системе Организации Объединенных Наций, который обеспечивает систематический основанный на анализе рисков подход к управлению соответствующей деятельностью и контролю за ней, начиная от стадии планирования и заканчивая стадией завершения. Инспекторы хотели бы привлечь внимание к двум аспектам этого подхода. Он был задуман главным образом как средство обеспечения гарантий в отношении методов перевода денежных средств ПИ, однако в случае

надлежащего внедрения этот подход обеспечивает также два важных аспекта управления деятельностью ПИ: укрепление потенциала и контроль с точки зрения выполнения программ.

151. Макро- и микрооценки имеют своей целью выявление слабых мест в системах финансирования и управления деятельностью ПИ и дают возможность определить потребности в сфере развития потенциала, удовлетворение которых обеспечит гарантии в отношении надлежащего выполнения программ и проектов. Вместе с тем в большинстве страновых отделений, которые посетили инспекторы, не велось разработки планов по укреплению потенциала, нацеленных на устранение выявленных слабых мест в деятельности ПИ, равно как и отсутствовало требование в отношении отчетности по таким планам. Кроме того, в соответствии с правилами СППНС результаты макрооценок должны включаться в процесс РПООНПР. Тем не менее опрошенные сотрудники сообщили об отсутствии взаимосвязи между макрооценками, проводимыми по линии СППНС и по линии РПООНПР, а во многих случаях не учитывалась возможность для включения выявленных потребностей в сфере укрепления потенциала.

152. Ряд опрошенных сотрудников подчеркнули необходимость уделения особого внимания программным аспектам контроля в рамках СППНС, который, по их мнению, был сведен к минимуму в результате того, что преимущественное внимание уделяется финансовым вопросам. Они полагают, что СППНС дает возможность для укрепления контроля за программными аспектами, поскольку он предоставляет основанные на анализе рисков рамки, которые должны дополнять общий план по управлению рисками соответствующих программ.

153. Было отмечено, что ГРООН обратилась к услугам внешнего консультанта в целях обзора СППНС и решения вопросов внедрения в целях укрепления рамок СППНС. На момент подготовки настоящего обзора между организациями системы Организации Объединенных Наций велись обсуждения проектов докладов консультанта при том понимании, что окончательный доклад ожидается в конце 2013 года. Охват и сроки настоящего обзора ОИГ не позволили провести анализ потенциальных улучшений, затронутых в докладе консультанта.

154. Несмотря на отмеченные трудности с внедрением, инспекторы полагают, что **СППНС во всей полноте его процессов, которые нацелены на основанный на анализе рисков подход к обеспечению гарантий и аудиту, обладает потенциалом, который позволит обеспечить эффективное достижение его заявленных целей, если выявленные аудиторами несоответствия будут устранены и его внедрение будет осуществляться в последовательном режиме. В процессе текущих пересмотров и улучшений, нацеленных на укрепление СППНС, следует, среди прочего, учитывать необходимость укрепления таких аспектов, как контроль за реализацией программ и механизмы оценки потенциала.**

XI. Предотвращение и выявление мошенничества

155. Мошенничество среди ПИ может серьезно подорвать репутацию организаций системы Организации Объединенных Наций и доверие к ним со стороны государств-членов как к организациям, способным достигать конкретных результатов на основе принципов эффективности, подотчетности и прозрачности. Поскольку организации системы Организации Объединенных Наций в подавляющем большинстве случаев не являются прямыми получателями услуг, предоставляемых благодаря работе ПИ, зачастую бывает сложно определить объем фактически предоставленных услуг и зафиксировать предоставление услуги надлежащему числу бенефициаров. Эта проблема усугубляется при оказании чрезвычайной помощи или проведении гуманитарных операций в отдаленных районах, где важную роль, среди прочего, играют такие факторы, как обеспечение безопасности.

156. Таким образом, программы и инициативы Организации Объединенных Наций, которые осуществляются ПИ и требуют больших объемов финансирования, могут стать плодородной почвой для мошенничества и коррупции. К сложностям оценки и подтверждения выполнения ПИ тех услуг, за которые им заплатили, добавляются такие проблемы, как возможные попытки ПИ и их субподрядчиков ввести в заблуждение путем фальсификации информации об уровне потенциала, завышения издержек и оказании услуг в ненадлежащем объеме. В этой связи обеспокоенность вызывает также содержание договоров, которые подписываются при найме ПИ. Как отмечалось в предыдущих главах, несогласованные процессы отбора и неэффективные соглашения с ПИ обуславливают существование слабых механизмов внутреннего контроля. Тот факт, что к этим соглашениям не применяются более жесткие процедурные требования, используемые при заключении договоров/поиске подрядчиков в частном секторе, повышает вероятность мошенничества среди ПИ.

157. В рамках настоящего обзора было установлено, что с точки зрения накопленной Организацией Объединенных Наций информации масштабы мошенничества, связанного с деятельностью ПИ, относительно плохо изучены. По сравнению с данными о мошенничестве, представленными Ассоциацией дипломированных специалистов по выявлению мошенничества (АДСМ)²⁶, и по информации, представленной КР в нескольких аудиторских отчетах, информация об уровне мошенничества в системе Организации Объединенных Наций свидетельствует о необычно низких показателях. Кроме того, Независимый консультативный комитет по ревизии не смог с точностью установить, является ли небольшое число расследований в сфере закупок, проведенных в рамках Организации Объединенных Наций, результатом повышения эффективности контроля или же следствием неспособности сообщать о случаях мошенничества и/или выявлять их²⁷. Этот вопрос должен вызывать обеспокоенность как управленческих, так и руководящих органов.

158. Инспекторы считают, что меры по борьбе с возможным мошенничеством и коррупцией, связанными с деятельностью ПИ, должны носить всеобъемлющий характер: начиная от политики и механизмов управления рисками и стратегий осуществления, направленных на борьбу с мошенни-

²⁶ ACFE 2012 Report to the Nations on Occupational Fraud and Abuse: в среднем компании частного сектора из-за мошенничества теряют 5% своего дохода.

²⁷ A/67/259, годовой доклад НККР за 2011/12 год.

чеством в штаб-квартирах и страновых и региональных отделениях, и заканчивая разработкой и внедрением дополнительных вспомогательных механизмов, направленных на предотвращение и выявление мошенничества на уровне отдельных программ и проектов.

159. При разработке этих мер следует учитывать выводы доклада ОИГ "Системы подотчетности в рамках системы Организации Объединенных Наций" (JIU/REP/2011/5), в котором, среди прочего, выделены два контрольных параметра, направленные на укрепление контрольной среды и деятельности по борьбе с мошенничеством:

Контрольный параметр 5: установлены и эффективно применяются нормы этичности поведения, стандарты добросовестности, политика борьбы с коррупцией и мошенничеством²⁸.

Контрольный параметр 11: финансовые положения и правила (ФПП) в организациях системы Организации Объединенных Наций должны предусматривать политику борьбы с мошенничеством и финансовыми нарушениями и должны осуществляться на практике²⁹.

160. В этой связи Инспекторы отмечают, что ряд организаций системы Организации Объединенных Наций принял меры, направленные на предотвращение и выявление мошенничества, в том числе мошенничества, совершенного как внутренними, так и внешними субъектами. Эти организации, включая ВПП, ПРООН, ЮНОПС, ЮНФПА, ЮНИДО, ЮНИСЕФ и другие, утвердили конкретные правила, направленные на борьбу с мошенничеством и облегчение контроля в целях предотвращения, выявления и расследования случаев мошенничества и информирования о них.

161. Хотя подробный анализ эффективности и жесткости мер по борьбе с мошенничеством, принятых организациями системы Организации Объединенных Наций, сложно провести из-за ограниченности ресурсов, имеющихся для подготовки настоящего обзора, Инспекторы обратили внимание на некоторые аспекты, которые имеют отношение к ПИ и которые рассматриваются ниже.

А. Осведомленность о вопросах, касающихся мошенничества

162. Хотя большинство организаций в той или иной степени внедрили определенные механизмы и процедуры по борьбе с мошенничеством, в ходе проведения настоящего обзора выяснилось, что сотрудники недостаточно осведомлены о вопросах, связанных с мошенничеством, и не обладают соответствующей подготовкой и навыками.

163. Большинство опрошенных сотрудников указали, что за последние пять лет они не проходили профессиональной подготовки по вопросам, связанным с мошенничеством. Кроме того, возникают опасения относительно низкого уровня осведомленности о том, каким образом их организации в целом ведут борьбу с мошенничеством. Практически все опрошенные затруднились ответить на вопрос, имелись ли в их организациях случаи мошенничества и проводились ли за последние пять лет расследования случаев мошенничества среди ПИ. Осведомленность играет ключевую роль в искоренении мошенничества. Если сотрудники организации не осведомлены о существующих или потенциальных

²⁸ JIU/REP/2011/5, стр. 27.

²⁹ JIU/REP/2011/5, стр. 42.

фактах мошенничества, такая организация навряд ли сумеет устранить или снизить мошенничество внутри себя.

164. Для того чтобы организациям системы Организации Объединенных Наций удалось внедрить долгосрочную политику "нулевой терпимости" в отношении мошенничества, как это предусматривается рядом рассматриваемых программ по борьбе с мошенничеством, сотрудникам Организации Объединенных Наций необходимо также лучше разбираться в том, каким образом существующие меры по борьбе с мошенничеством применимы к случаям мошенничества среди ПИ, и получить для этого соответствующую профессиональную подготовку и помощь. Профессиональная подготовка, направленная на повышение осведомленности о вопросах, связанных с мошенничеством, в особенности на национальном уровне, должна выходить за рамки обычных программ подготовки в области борьбы с мошенничеством, посвященных вопросам мошенничества на рабочем месте, и концентрироваться на таких важных аспектах, как неэтичное поведение и мошенничество в ходе операций с третьими сторонами, мошенничество с финансовой отчетностью, должная осмотрительность и коррупция.

165. Реализация представленных ниже рекомендаций должна повысить эффективность использования ПИ для осуществления программ и снизить возможные риски мошенничества.

Рекомендация 8

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует организовать для сотрудников, работающих с партнерами-исполнителями (и особенно для сотрудников страновых отделений) подготовку по осведомленности о мошенничестве и его предотвращению с акцентом на мошенничество, связанное с третьими сторонами.

В. Право на ведение расследований в отношении ПИ

166. Рассмотренные документы показывают, что ряд подразделений, уполномоченных проводить аудиты и расследования, имеет право проводить расследования по подозрению в мошенничестве и других финансовых нарушениях со стороны подрядчиков, ПИ и других третьих сторон. В таких организациях, как ПРООН, ФАО, ЮНИСЕФ, ЮНИДО, ВПП и других, существуют аналогичные правила, применимые в таких ситуациях.

167. Вместе с тем не все организации обладают правом ведения расследования в отношении ПИ. На момент проведения настоящего обзора ряд организаций (например, ЮНФПА, УВКБ) осуществляли пересмотр своих правил, касающихся надзорной функции, с целью включения в них прав/юрисдикции на проведение расследований в отношении третьих сторон и ссылки на это право в соответствующие договоры с ПИ.

168. В некоторых случаях сообщалось о делах, связанных с мошенничеством и служебными злоупотреблениями и на уровне субподрядчиков ПИ. Большинство соглашений между ПИ и организациями системы Организации Объединенных Наций не обязывают партнеров-субподрядчиков предоставлять в ходе расследования документацию или доказательства. Юридические обязательства прекращают свое действие на уровне взаимоотношений между ПИ и его субподрядчиком, и Организация Объединенных Наций не может вмешиваться в ра-

боту на уровне субподрядчиков. Таким образом, существуют сложности регулирования в этой области, где юрисдикция Организации Объединенных Наций неясна и не имеет четкого правового основания. **Инспекторам сообщили также о том, что результаты расследований таких дел и принятие по ним решений (механизм, обеспечивающий действия в отношении ПИ, совершивших нарушения) зачастую не подлежат регулированию. Хотя имеются механизмы, применяемые в отношении расследований нарушений среди сотрудников, и санкции в отношении поставщиков в рамках дел о закупках, механизм, касающийся ПИ и разграничивающий государственных ПИ и НПО/ОГО, по-прежнему нуждается в четком определении.**

169. Расследования в отношении государственных учреждений, работающих в качестве партнеров, по-прежнему сопряжены с трудностями. В большинстве случаев единственными инстанциями, уполномоченными проводить расследования в отношении госучреждений, являются национальные ВРУ. Вместе с тем в некоторых странах национальные аудиторские учреждения не обладают потенциалом для проведения независимых ревизий и расследований. Хотя некоторые организации, включая ПРООН, требуют привлекать к этой работе частные аудиторские компании, если на национальном уровне отсутствует соответствующий потенциал, во внутренних правилах других организаций ничего по этому поводу не сказано. Сообщалось о случаях, когда государственные ревизионные учреждения и следователи Организации Объединенных Наций проводили совместные расследования, однако такие случаи – скорее исключение из общего правила.

170. Реализация представленной ниже рекомендации должна повысить эффективность использования ПИ и снизить возможные риски мошенничества.

Рекомендация 9

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует пересмотреть существующие документы, регулирующие надзорные функции, с тем чтобы обеспечить право вести расследования в отношении третьих сторон, участвующих в осуществлении деятельности, финансируемой Организацией Объединенных Наций. Пересмотренные документы следует представить на утверждение руководящих органов.

171. Для обеспечения включения в соглашения с ПИ положений по борьбе с мошенничеством и коррупцией следует пересмотреть стандартные шаблоны соглашений с ПИ и другие связанные с ними юридические документы, как это предусмотрено в главе VII и в соответствующей рекомендации 6.

С. Совместное расследование деятельности ПИ

172. В двух докладах ОИГ (JIU/2011/7 и JIU/2000/9) подчеркивается необходимость более регулярного и организованного взаимодействия между организациями системы Организации Объединенных Наций при проведении расследований. В обоих докладах указывается, что такое взаимодействие могло бы включать: сотрудничество в области разработки общих стандартов и процедур для проведения расследований; обмен услугами экспертов, которые можно было бы использовать в случае возникновения потребности в консультациях или помощи; обмен информацией о методологиях; подготовку совместных учебных

мероприятий; обмен персоналом, который позволит выработать общесистемный подход к проведению расследований; и проведение совместных расследований, особенно в случае полевых операций с участием многих учреждений.

173. В ходе проведения настоящего обзора были отмечены усилия (хотя и довольно ограниченные) по сотрудничеству между организациями при ведении совместных расследований деятельности Организации Объединенных Наций. Хороший пример был продемонстрирован в Найроби, где УСВН направило в Отдел по управлению рисками (ОУР), входящий в состав сомалийского отделения Управления резидента-координатора ООН, специалиста по ведению расследований (см. также пункт 223 главы XIV). ОУР и специалист по расследованиям УСВН предоставляют учреждениям Организации Объединенных Наций информацию и при необходимости консультации, касающиеся инициации расследований деятельности ПИ, если такая необходимость выявляется с помощью отчетности о рисках. Сотрудники ОУР сообщили, что они координировали свою деятельность с другими органами по ведению расследований, включая ПРООН, Всемирный банк и Европейский союз, в целях повышения эффективности обмена информацией и там, где это возможно, сотрудничества в рамках расследований.

174. Вместе с тем, помимо этих достойных внимания, но единичных усилий, необходимо добиваться более эффективных результатов в таких аспектах, как обмен информацией о методологиях, разработка единых стандартов и процедур, обмен персоналом и особенно обмен информацией о расследованиях деятельности ПИ в рамках одной страны или региона, где работают несколько учреждений Организации Объединенных Наций. На практике по-прежнему существует ситуация, при которой организации системы Организации Объединенных Наций и/или члены СГОООН имеют в своем составе собственные подразделения по проведению аудитов и расследований, которые, как правило, не обмениваются информацией с другими подобными подразделениями. В результате этого зачастую не ведется обмен информацией о расследованиях фактов мошенничества или аудиторских отчетах, касающихся ПИ в одной из организаций системы Организации Объединенных Наций, с другими учреждениями, сотрудничающими с тем же ПИ или планирующими сотрудничать с ним в будущем. Такие риски существуют не только в теории, а, как сообщают инспекторы, в ряде случаев имели место на практике; например, после проведения расследования в одной из стран выяснилось, что три учреждения системы Организации Объединенных Наций выделяли миллионы долларов одному и тому же ПИ, уличенному в мошенничестве, что привело к серьезным материальным потерям в этих организациях. Если бы между ними осуществлялся более систематический обмен информацией и взаимодействие, то этих проблем можно было бы избежать.

175. В ходе Конференции координаторов расследований Организации Объединенных Наций 2013 года, а также в ходе предыдущих конференций обсуждался вопрос об обмене информацией между учреждениями, и очевидно, что среди служб внутреннего надзора Организации Объединенных Наций растет понимание преимуществ межучрежденческого сотрудничества при ведении расследований деятельности ПИ. Вместе с тем основная сложность заключается в различиях в правовой базе, на основе которой работают отделы по ведению расследований в каждой из организаций.

176. Инспекторы хотели бы вновь подчеркнуть важность укрепления сотрудничества и координации деятельности между отделами по ведению расследований в системе Организации Объединенных Наций с целью предотвращения и выявления мошенничества при задействовании третьих сторон, включая ПИ.

ХII. Вопросы операционного управления

А. Подразделение по оказанию поддержки в управлении деятельностью ПИ

177. За редкими исключениями отбор и ежедневное управление деятельностью ПИ делегируется страновым отделениям. Различные отделы и функциональные группы в штаб-квартирах и в отделениях на местах оказывают техническую и иную поддержку в таких сферах, как финансы, право, закупки, разработка политики, аудит, оценка и управление программами. Региональные отделения также могут наделяться определенными надзорными функциями и/или предоставлять консультации и рекомендации, касающиеся политики. Как правило, управление глобальными ПИ, охватывающими ту или иную глобальную программу или территорию, осуществляется на уровне штаб-квартир.

178. Преимущество децентрализации управления деятельностью ПИ заключается в передаче полномочий по отбору и управлению в отделения на местах, т.е. тем сотрудникам, которые лучше всего осведомлены об особенностях осуществления конкретной программы и находятся в тесном и непрерывном сотрудничестве со своими коллегами в ПИ. Вместе с тем такая ситуация ведет к раздробленности и несогласованности, поскольку правила и рекомендации в отношении ПИ в различных страновых отделениях не всегда применяются единообразно и/или могут толковаться разным образом. Раздробленность усугубляется тем, что большинство организаций не имеют единого координатора или отделения, способного осуществлять координацию вопросов, связанных с ПИ, на корпоративном уровне, либо предоставлять поддержку в операционных вопросах и рекомендации в области политики.

179. Некоторые организации, работающие с большим числом ПИ и/или имеющие значительные затраты, связанные с ПИ, приступили к решению некоторых из упомянутых выше проблем путем создания централизованных подразделений по управлению деятельностью ПИ и повышения эффективности методов сбора и обработки информации и данных, касающихся ПИ. Хорошим примером является УВКБ, которое создало специальное подразделение – Службу управления партнерскими связями в рамках Отдела финансового и административного управления. Это подразделение занимается координацией вопросов, связанных с управлением деятельностью ПИ в рамках структур УВКБ, и разрабатывает политику, процедуры и рекомендации по вопросам, касающимся ПИ. Кроме того, оно оказывает поддержку отделениям на местах и помогает в сборе данных и информации о ПИ, а также в обмене информацией о работе с организациями-партнерами и ПИ на корпоративном уровне. Аналогичное подразделение, занимающееся вопросами ПИ, – Группа по взаимодействию с внешними сторонами – создается в рамках ЮНОДК с целью управления взаимодействием с внешними сторонами, не вовлеченными в регулярные операции по закупкам.

180. В рамках ЮНФПА было создано отделение по ревизии НИС, целью которого, среди прочего, является управление процессом ревизии НИС, осуществляемого силами ПИ. Кроме того, отделение ЮНФПА по стратегии, политике и стандартам приступило к разработке Системы управления информацией о партнерах-исполнителях (СУИПИ) – базы данных, предназначенной для сбора на корпоративном уровне наиболее важных данных и информации, касающихся ПИ. Кроме того, оба подразделения разработали и опубликовали рекомендации,

касающиеся отбора и управления ПИ и помогающие повысить эффективность и согласованность процесса привлечения ПИ и работы с ними. Другие организации, включая ВПП и ЮНЕП, приступили к созданию портала, посвященного ПИ/партнерам, и поручили конкретным подразделениям функции по координации вопросов, связанных с управлением деятельностью ПИ, по оказанию консультационной помощи: речь идет об Отделе по делам НПО в ВПП и об Управлении операциями в ЮНЕП, которое действует также в качестве секретариата Комитета партнерства ЮНЕП. Другие организации, например, ФАО и МФСР, сформировали отделы или управления по вопросам партнерства для оказания помощи в осуществлении и внедрении их стратегий партнерства, а также предоставления соответствующей поддержки. Некоторые организации (например, ФАО, ЮНЕП и ООН-Хабитат) также создали в своих штаб-квартирах консультативные комитеты по вопросам партнерства, которые предоставляют рекомендации и/или осуществляют отбор крупных партнеров³⁰.

181. Организации, управляющие деятельностью большого числа ПИ, могут, следуя указанным выше примерам, создать в штаб-квартирах специальное подразделение по управлению деятельностью ПИ. Такое подразделение может, среди прочего: собирать и группировать все основные данные, касающиеся взаимоотношений с партнерами в различных частях организации, в том числе поддерживать работу базы данных и партнерского портала ПИ или другого информационного механизма по вопросам ПИ; предоставлять рекомендации по вопросам, касающимся ПИ, включая вопросы, касающиеся действующих правил, руководящих указаний и процедур, проводя консультации с другими работающими в этой сфере отделами; осуществлять координацию между различными отделами и функциональными группами, занимающимися вопросами ПИ, на уровне штаб-квартиры, а также на региональном и страновом уровне; оказывать помощь в разработке и проведении программ профессиональной подготовки по вопросам ПИ, предназначенных как для сотрудников организации, так и для самих ПИ; и служить площадкой обмена информацией и опытом по вопросам, связанным с ПИ, на общеорганизационном уровне.

182. В зависимости от модели функционирования организации или подхода к управлению проектами такое подразделение может быть создано в качестве самостоятельной структурной единицы, либо в качестве подразделения, имеющего двойную функцию, расположенного в штаб-квартире организации и функционирующего на временной или экспериментальной основе, с тем чтобы впоследствии получить постоянный статус. При создании такого подразделения следует учитывать те функции, которые выполняют отделы, уже предоставляющие услуги и поддержку, связанные с ПИ, в целях предотвращения дублирования функций и максимально возможного ограничения потенциального роста затрат. В этой связи следует принять во внимание возможность объединения и/или укрепления уже существующих подразделений или функциональных групп. Такие подразделения по вопросам ПИ могут также служить для предоставления управленческих услуг в вопросах, касающихся других видов партнеров, помимо ПИ. Рекомендуется сохранить функции по непосредственному управлению деятельностью ПИ за страновыми отделениями организации, так как именно они могут выполнить эту задачу наилучшим образом.

183. Инспекторы рекомендуют исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций рассмотреть возможность создания на экспериментальной основе подразделения по управлению партнер-

³⁰ См. главу IV выше.

ствами, которое впоследствии может быть преобразовано в постоянное, в целях выполнения вышеуказанных функций.

В. Информационные системы, связанные с деятельностью ПИ

184. В последние годы некоторые организации системы Организации Объединенных Наций провели совместную работу в целях автоматизации всего массива информации, касающейся управления ПИ. Систематизация такой информации представляет собой сложную задачу, особенно в тех организациях, которые сотрудничают с большим числом ПИ или реализуют большой объем проектов. Поскольку управление деятельностью ПИ осуществляется децентрализованно с участием различных отделений и функциональных групп, информация и данные, касающиеся ПИ, собираются, хранятся и систематизируются в различных частях штаб-квартиры организации и ее региональных и страновых отделений. Как указывалось в главе III, информация, касающаяся ПИ, может находиться в системах ОПР организации, системах финансового управления, системах контроля за проведением аудита и оценок и системах управления проектами, а также в документах и циркулярах на уровне штаб-квартиры и на местах.

185. Так, в ПРООН информация, касающаяся ПИ, хранится, среди прочего, в системе "АТЛАС" (система ОПР этой организации), в системе "КАРДС" в контрольных финансовых документах и в проектной документации страновых отделений. Аналогичным образом в ЮНФПА информация, касающаяся ПИ, хранится в системах страновых отделений, в системе "АТЛАС", в системе контроля аудитов "КАРДС", в Системе управления аудитом, национального исполнения (СУАНИС) и в Системе оценки потенциала партнеров-исполнителей (СОППИ). Кроме того, в некоторых организациях имеется дополнительная информация, касающаяся ПИ, которая собирается с помощью микро- и макрооценок с использованием СППНС и в большинстве случаев хранится отдельно. В системе ОПР ЮНИСЕФ (VISION) содержится подробная информация о ПИ, включая информацию о финансовых сделках, уровне риска, типах финансовых оценок и аудита, о количестве, суммах и типах партнерских соглашений, а также о задачах, которые выполняют эти партнеры.

186. Помимо перечней ПИ и информации о них, имеющейся в страновых отделениях, ряд организаций создали в своих штаб-квартирах специальные сайты, посвященные партнерам (ЮНЕП, ЮНФПА, УВКБ, ВПП)³¹. Такие сайты содержат ключевые данные о ПИ, об организациях, с которыми они сотрудничают, и об их опыте работы по проектам. Одним из примеров является система СУИПИ, разработанная ЮНФПА, с помощью которой, помимо регистрации онлайн-новых ПИ, можно выполнять другие задачи, например поиск ПИ по различным критериям, включая тематическую специализацию, предыдущие контракты, страны ведения операций и т.д. В системе СУИПИ объединяется информация о партнерах, доступная благодаря финансовым документам о расходах системы "АТЛАС", в которой указывается конкретный отдел, работающий с тем или иным ПИ, и имеется система обратной связи, с помощью которой сотрудники ЮНФПА могут оценить качество работы ПИ для последующего обмена опытом.

³¹ В настоящее время ВПП разрабатывает инструмент оценки и мониторинга страновых отделений (СОМЕТ), который будет включать в себя базу данных о партнерских соглашениях.

187. Другой интересный пример – База данных по партнерам-исполнителям УВКБ. В ней содержится информация о более чем 2 800 ПИ в сфере гуманитарной деятельности. По каждому ПИ имеется информация с контактными данными, программным заявлением и членским составом. Имеется поисковая система, которая выдает информацию в разбивке по типу партнера (национальная НПО, международная НПО, правительственная или межправительственная организация), по странам (ведение операций или базирование) и по другим критериям. В базе данных имеется также возможность загрузить файлы в формате "Excel", содержащие полученные из финансовой системы УВКБ данные о совместной работе УВКБ и сотрудничающих с ним ПИ.

188. В базе данных УВКБ отсутствует информация о качестве работы ПИ и их рейтинги. Эффективность ПИ определяется на уровне проекта и выражается в эффективности выполнения партнером указанных в проектном соглашении задач. Основная часть документации, касающейся эффективности выполнения проекта, сосредоточена в документах конкретного проекта. Другие элементы, касающиеся эффективности работы, хранятся централизованно: например технические требования к проектам, осуществляемым ПИ, хранятся в действующей в рамках УВКБ системе управления, ориентированной на результат (FOCUS); финансовые показатели отслеживаются в финансовых отчетах партнеров-исполнителей, которые загружаются в систему ОПР УВКБ (MSRP); и если проект подлежит аудиту, то финансовые показатели отслеживаются также с помощью результатов аудита. Кроме того, результаты аудита загружаются в систему обмена информацией УВКБ (Livelihood) и отслеживаются расположенной в штаб-квартире Службой управления партнерскими связями. Сайт, посвященный партнерам, который в настоящее время разрабатывается УВКБ, заменит действующую базу данных и позволит на глобальном уровне облегчить обмен информацией о качестве работы ПИ, а также другой информацией, касающейся ПИ.

189. Приведенные выше примеры свидетельствуют о сложности создания единой и удобной для использования базы данных с ключевой информацией о ПИ, несмотря на то, что такая информация уже содержится в различных системах управления и системах информационных технологий (ИТ). Такая ситуация является типичной проблемой, с которой сталкиваются все организации, опрошенные в рамках настоящего обзора. Наибольшие трудности возникают у тех организаций, которые не имеют центральных баз данных о ПИ, сайтов, посвященных партнерам, или полностью внедренных систем ОПР. Речь идет о серьезных проблемах, связанных с отсутствием ключевой информации, что препятствует эффективному, в том числе с точки зрения затрат, управлению деятельностью ПИ.

190. По мнению инспекторов, основную информацию, касающуюся ПИ, включая основные данные о конкретных ПИ, предоставленных им ресурсах, действующих/предыдущих соглашениях, качестве прошлой работы и другую важную информацию, такую как официальные аудиторские отчеты и оценки, необходимо объединить и предоставить в прямой доступ руководителям и сотрудникам штаб-квартир и региональных и страновых отделений. В случае организаций, работающих с большим числом ПИ, эта информация играет важную роль для повышения осведомленности в процессе принятия решений на всех ее уровнях.

191. Реализация представленной ниже рекомендации должна обеспечить повышение прозрачности и подотчетности.

Рекомендация 10

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует провести обзор потенциала своих существующих систем автоматизации, таких как ОПР и другие системы отслеживания баз данных, с целью поддержки управления деятельностью партнеров-исполнителей и консолидации соответствующих данных в этих системах. Эти меры должны основываться на анализе затрат/выгод с учетом уровня потребности в таких данных.

С. Потребности в профессиональной подготовке

192. В качестве одного из основных вопросов участники настоящего обзора указали на необходимость профессиональной подготовки и укрепления потенциала ПИ, а также сотрудников Организации Объединенных Наций.

Профессиональная подготовка и укрепление потенциала ПИ

193. Согласно информации, полученной инспекторами, одним из серьезных ограничений для эффективного осуществления программ является отсутствие у ряда ПИ потенциала в таких областях, как финансовое управление, бухгалтерский учет, закупки и управление людскими ресурсами. Эта проблема усугубляется тем, что сотрудникам ПИ необходимо разбираться в сложных системах и методах, используемых рядом учреждений системы Организации Объединенных Наций, операционные и управленческие системы которых отличаются друг от друга. В этой связи проводящаяся в настоящее время работа по гармонизации в рамках Организации Объединенных Наций (например, СППНС) помогает в решении этой проблемы, но, по мнению представителей ПИ, уровень сложности этих разнообразных систем по-прежнему вызывает трудности.

194. В целях решения этой проблемы большинство организаций на практике осуществляют профессиональную подготовку и укрепление управленческого потенциала как государственных, так и негосударственных ПИ в контексте реализуемых ими конкретных проектов. В рамках этой работы в ходе реализации проектов проводится непрерывное профессиональное обучение на неформальной основе и организуются семинары, посвященные административным процедурам, таким как ведение отчетности, осуществление закупок, составление бюджетов, управление, ориентированное на результат, и т.д. Вместе с тем многие представители опрошенных организаций отмечают, что профессиональная подготовка осуществляется от случая к случаю, а не на систематической и упорядоченной основе.

195. Необходимость в профессиональной подготовке ПИ следует оценить заранее, чтобы заблаговременно разработать действенные меры по исправлению ситуации, избежать потенциальных трудностей на более поздних этапах осуществления и, в долгосрочном плане, повысить эффективность, снизив операционные издержки. Хотя запросы, связанные с профессиональной подготовкой, различаются в зависимости от страны и от ПИ, существуют общие аспекты, связанные с подготовкой, которые применимы ко всем типам ПИ и ко всем странам, где реализуются проекты. Они включают в себя курсы по обучению правилам поведения и стандартам внутреннего контроля, повышение осведомленности о вопросах, связанных с мошенничеством, обучение управлению про-

граммами и финансовому управлению. Организациям было бы полезно разработать и внедрить корпоративные стратегии и планы профессиональной подготовки для ПИ. Что касается странового уровня, то ПИ, работающим в рамках совместных программ, рекомендуется получать профессиональную подготовку, организованную совместными усилиями сотрудничающих с ними организаций.

196. Организациям системы Организации Объединенных Наций рекомендуется укрепить профессиональную подготовку и потенциал ПИ в вопросах операционного управления и внедрить более действенный и систематизированный подход к профессиональной подготовке для ПИ, включая разработку стандартных программ обучения и учебных модулей по укреплению потенциала, предназначенных для сотрудников ПИ. По мере возможности элементы, связанные с профессиональной подготовкой и укреплением потенциала, следует включать в соглашения с ПИ, увязывая их с предоставлением соответствующего финансирования.

Внутренние программы подготовки сотрудников Организации Объединенных Наций в области управления деятельностью ПИ

197. Еще более важно проводить соответствующую внутриорганизационную подготовку сотрудников Организации Объединенных Наций по вопросам отбора ПИ и управления их деятельностью (см. также пункт 93 главы VIII). Хотя у большинства организаций имеются программы профессиональной подготовки, охватывающие общие вопросы управления и оперативной деятельности, возникающие в ходе реализации программ, рекомендуется проводить дополнительное обучение, посвященное именно вопросам управления деятельностью ПИ, в частности вопросам применения и соблюдения действующих правил и рекомендаций, касающихся ПИ, включая правила аудита, мониторинга и оценки ПИ, а также предоставления отчетности. В ответах, предоставленных инспекторам, отмечалось, что такие программы обучения особенно необходимы в свете того, что за последние годы многие организации ввели новые пересмотренные правила и процедуры, касающиеся ПИ.

198. Кроме того, в связи с децентрализацией структуры и управления деятельностью ПИ респонденты указали на необходимость предоставления более детальных учебных материалов, включая СОП, контрольные перечни, шаблоны и другие инструменты, необходимые для отдельных аспектов работы с ПИ и на практике помогающие применять и соблюдать правила и процедуры, касающиеся ПИ. И наконец, предлагалось разработать специальные модули для тех стран, где реализация программ затруднена, а также для ситуаций нестабильности.

199. Инспекторы рекомендуют организациям системы Организации Объединенных Наций укрепить профессиональную подготовку сотрудников по вопросам управления деятельностью ПИ и обеспечить наличие необходимых инструментов подготовки в целях эффективного и экономичного осуществления проектов и программ. Затраты, связанные с проведением этой профессиональной подготовки, должны определяться заранее в ходе составления бюджетов и разработки программ.

D. Системы получения информации от ПИ об эффективности работы

200. Как правило, ПИ предоставляют информацию, касающуюся сотрудничества с организациями системы Организации Объединенных Наций и всех других вопросов, связанных с реализацией программ на неформальной основе в ходе всего процесса реализации. Такая обратная связь может осуществляться в форме обсуждений и контактов во время предварительной оценки ПИ, переговоров, связанных с подготовкой проектной документации и плана работы, а также во время периодических совещаний на этапе осуществления проекта. Следует отметить, что ряд организаций системы Организации Объединенных Наций, включая УВКБ и ВПП, проводят периодические или ежегодные консультативные совещания с ПИ, включающие обсуждения и консультации по оперативным, стратегическим и иным вопросам, а также обследования с целью получения обратной связи от партнеров-исполнителей и обсуждения другой соответствующей документации, подготовленной организацией системы ООН совместно с ПИ³².

201. ЮНИСЕФ взял на вооружение надлежащую практику, в соответствии с которой страновые отделения должны самостоятельно оценивать эффективность своей работы по управлению деятельностью партнеров в рамках процесса ежегодного обзора и предоставления отчетности. Все страновые отделения отчитываются об эффективности своей работы по шести критериям глобальной результативности ЮНИСЕФ, которые применяются к сотрудничеству с партнерами. По результатам этого обзора страновые отделения принимают меры по повышению эффективности. Становые отделения на ежегодной основе отчитываются также о своей работе на национальном уровне с учреждениями системы Организации Объединенных Наций и международными финансовыми учреждениями. Это позволяет осуществлять мониторинг важных партнерских связей и результатов сопряженной с этим работы³³.

202. В 2012 году ВПП провела исследования, связанные, среди прочего, с необходимостью разработки инструментов, необходимых для взаимной оценки партнерами сильных и слабых сторон партнерских отношений. Такая оценка может распространяться на вклад партнеров в совместную работу, результативность работы, качество, прозрачность и другие аспекты успешного партнерства и эффективной работы³⁴. В рамках проведенной оценки в качестве положительного примера был назван пример Кении, где ВПП провела успешную работу по официальному утверждению системы оценки партнерской работы на национальном уровне, исходя из принципов взаимной подотчетности и уважения.

203. Инспекторы рекомендуют организациям системы Организации Объединенных Наций при проведении оценки эффективности работы ПИ (см. раздел VIII-D) внедрить официальную систему обратной связи, позволяющую ПИ высказывать свою точку зрения и обмениваться мнениями по вопросам совместной работы, а также оценивать эффективность партнерского сотрудничества. Подобные механизмы могут включать в себя вопросыники, обследования и/или ежегодные консультативные совещания с участием представителей НПО, Организации Объединенных Наций и пра-

³² Подробнее см., среди прочего, <http://www.unhcr.org/ngo-consultations/index.html> или <http://www.wfp.org/about/partners/ngos/annual-consultations>.

³³ UNICEF, Report on the implementation of the strategic framework for partnerships and collaborative relationships (2012).

³⁴ WFP strategic evaluation: From food aid to food assistance, 2012.

вительств. Это поможет, в частности, наладить обмен опытом и обсудить методы укрепления сотрудничества и повышения эффективности. Кроме того, такой подход соответствует принципу равноправного партнерства.

Е. Другие аспекты, связанные с управлением

204. Изложенные ниже аспекты, связанные с управлением, отмечались в ответах, которые давали инспекторам многие опрошенные должностные лица, и фигурировали в ряде отчетов внутренних и внешних аудиторов организаций. Они представлены ниже исключительно в информационных целях, так как многие из них уже решаются руководством либо внутренними и внешними аудиторами различных организаций, охваченных настоящим обзором.

Учет ресурсов, выделяемых ПИ

205. До введения Международных стандартов учета в государственном секторе (МСУГС) в ряде организаций системы Организации Объединенных Наций обсуждался вопрос о том, следует ли учитывать ресурсы, выделенные третьим сторонам в рамках МД или другого типа соглашения, в качестве издержек или в качестве авансового платежа. Как правило, в случае делегирования полномочий третьей стороне такой платеж учитывался некоторыми организациями в качестве издержек, а другими организациями – в качестве авансового платежа. Этот вопрос вызывал беспокойство аудиторов, которые неоднократно обращали внимание на риски, связанные с таким подходом. Он был урегулирован после введения МСУГС, в соответствии с которыми переводы третьим сторонам в большинстве случаев учитываются как авансовые платежи и переходят в разряд издержек только после получения подтверждения об оказании услуг³⁵.

Расходы на поддержку программ (РПП)

206. Отмечалось, что некоторые международные НПО взимают накладные расходы, связанные с работой их штаб-квартир (10–15%), которые добавляются к 7–13% РПП соответствующей организации системы Организации Объединенных Наций, в результате чего общий объем накладных расходов составляет около 17–28%. В некоторых случаях дополнительные договоры подряда, которые заключаются самим ПИ, приводят к еще большему росту накладных расходов. Хотя накладные расходы должны учитываться как издержки, связанные с осуществлением проектов, доноры, с одной стороны, ожидают минимального уровня накладных расходов, а с другой стороны, требуют обеспечения эффективных механизмов мониторинга и надзора, работа которых связана с дополнительными издержками. Вопросы, связанные с накладными расходами, могут быть разными по своей сложности в зависимости от конкретных обстоятельств и условий того или иного проекта и типа ПИ. Этот вопрос представляет интерес как для организаций системы Организации Объединенных Наций, так и для доноров, и инспекторы полагают, что он должен стать предметом отдельного обзора.

Оплата непогашенных авансов

207. Вопрос, связанный с непогашенными обязательствами, упоминался аудиторами во многих отчетах. Большинство организаций приняли меры для выяв-

³⁵ См. также United Nations Policy Framework for International Public Sector Accounting Standards, Second Edition (final version) (27 August 2013), para. 10.2.15.

ления и сокращения непогашенных авансов партнерам. ПРООН разработала систему финансовых показателей для мониторинга авансов НИС, которые обновляются на основе ежеквартальных отчетов, получаемых ПИ. Используя контрольные показатели НИС, можно также сгруппировать информацию, полученную с помощью ревизий НОС. Кроме того, ПРООН и ЮНФПА начали работу по внедрению электронного интерфейса для работы с ПИ, с помощью которого можно будет также погасить аванс электронным способом, в том числе с использованием бланка РВСУР. В случае ПРООН эта функция является частью разрабатываемого в настоящее время сайта, посвященного ПИ.

Циклы разработки программ и составления бюджетов организаций системы Организации Объединенных Наций и правительственных ПИ

208. Еще одна упоминавшаяся проблема заключается в различиях бюджетных циклов национальных правительств и организаций системы Организации Объединенных Наций на страновом уровне, что усложняет осуществление программ. Кроме того, зачастую возникают задержки в обработке платежей, перечисляемых национальным казначейством национальным учреждениям-исполнителям, что приводит к задержке осуществления программ, а впоследствии – к росту издержек.

209. Отмечалось также, что циклы программирования организаций системы Организации Объединенных Наций, которые, как правило, составляют один год, и соответствующие ГПР и ПДСП в ряде случаев слишком ограничены во времени и не подходят для долгосрочного осуществления программ с помощью ПИ. Поскольку в ряде случаев процесс разработки, подготовки и подписания соглашений с некоторыми правительственными ПИ занимает много времени, годовые циклы планирования и программирования представляются нереалистичными. Многие респонденты выразили предпочтение многолетним циклам планирования и осуществления. При определенных условиях ЮНИСЕФ разрешает заключать многолетние соглашения с ПИ в рамках той или иной страновой программы или цикла гуманитарной помощи.

Финансовые взносы и взносы натурой ПИ

210. Взносы натурой и иные взносы ПИ в финансируемые Организацией Объединенных Наций программы сопряжены с определенными трудностями. Такие взносы, как правило, недостаточно детально прописаны в соглашениях с ПИ, представляют сложность для измерения в случае взносов натурой и во многих случаях не контролируются и не подвергаются аудиту со стороны организаций системы Организации Объединенных Наций.

ХIII. Ускоренные процедуры

211. Как отмечалось в предыдущих главах, организации системы Организации Объединенных Наций часто вынуждены работать в сложных условиях, например в постконфликтных странах и в условиях чрезвычайных ситуаций природного или гуманитарного характера. Эти условия создают сложности в процессе отбора и управления деятельностью ПИ. В условиях чрезвычайных ситуаций имеется лишь ограниченное число подходящих ПИ и их потенциал, в том числе потенциал государственных учреждений, может быть ограничен.

212. Организации системы Организации Объединенных Наций совместно с другими международными организациями сформировали межучрежденческие механизмы реагирования и структуры управления в условиях чрезвычайных ситуаций, например Межучрежденческий постоянный комитет (МПК), координатор-резидент и координатор по гуманитарным вопросам (КР/КГВ) и группы по чрезвычайным ситуациям в рамках ЕД. Кроме того, положения, касающиеся чрезвычайных ситуаций, могут содержаться в Мод, заключенных между организациями системы Организации Объединенных Наций и другими учреждениями ООН, межправительственными, правительственными и неправительственными организациями и организациями гражданского общества.

А. Ускоренные процедуры, применяемые к ПИ

213. Такие организации, как ПРООН, ЮНФПА и УВКБ, помимо действующих стандартных процедур, внедрили так называемые ускоренные процедуры, которые могут применяться в работе с ПИ. Например, в рамках процедуры ПРООН "Ускоренное реагирование в кризисных ситуациях" предусматриваются действия как на общеорганизационном, так и на страновом уровне, необходимые для оперативного реагирования страновых отделений в чрезвычайных ситуациях. Становые отделения, особенно в странах, имеющих приоритетное значение, должны разработать "карту" НПО/ОГО страны, с тем чтобы сформировать предварительный реестр НПО/ОГО, включающий также оценку их экспертных навыков и потенциала по определенным ключевым направлениям работы. Впоследствии этот реестр можно использовать в кризисных ситуациях, когда ПРООН необходимо обеспечить оперативное реагирование. На общеорганизационном уровне аналогичная процедура применяется в штаб-квартирах в отношении международных НПО с целью подписания как можно большего числа ДСС с наибольшим числом удовлетворяющих соответствующим критериям партнеров³⁶. Инспекторам был приведен пример странового подразделения ПРООН в Бангладеш, где предварительная оценка подходящих НПО была проведена заранее, с тем чтобы проверенные НПО можно было незамедлительно привлекать к сотрудничеству в чрезвычайных ситуациях, например для оперативного реагирования в случае повторяющихся чрезвычайных ситуаций, связанных с наводнениями.

214. В ФАО предусмотрены специальные процедуры и методы работы в случае чрезвычайных ситуаций, которые охватывают также ускоренный отбор ПИ, групповые подходы и координацию с другими учреждениями системы Организации Объединенных Наций, включая ЕС-УГВС. В рамках ВПП имеется систе-

³⁶ Strategy for Fast-Tracking UNDP's Crisis Response, p. 5; аналогичная процедура предусмотрена в случае глобальных соглашений, заключаемых ВПП.

ма группового реагирования в чрезвычайных ситуациях, которая включает также базу данных о ПИ по конкретным операциям в условиях чрезвычайных ситуаций и по партнерам, готовым к оперативному сотрудничеству. Представители ВПП отметили, что в рамках подготовки к чрезвычайным ситуациям необходимо укреплять потенциал своих ПИ, с тем чтобы последние в кратчайшие сроки могли оказывать поддержку действиям ВПП там, где это необходимо.

215. В ряде организаций, где отсутствуют специальные ускоренные процедуры, действуют положения, предусматривающие изъятия и исключения из установленных процедур отбора ПИ в условиях чрезвычайных ситуаций, как, например, в случае УВКБ³⁷. В других организациях руководители страновых отделений сами утверждают процедуру, применяющуюся в условиях чрезвычайных ситуаций. Например, согласно информации, полученной инспекторами, во время чрезвычайной операции в Пакистане один из руководителей странового отделения столкнулся со сложной процедурой привлечения ПИ, предполагавшей прохождение 26 этапов и задержку около трех недель. Руководитель странового отделения как ответственное руководящее лицо принял оперативные меры, взял на себя риск отступления от стандартной процедуры, известив надлежащим образом штаб-квартиру.

В. Резервные соглашения

216. Ряд организаций системы Организации Объединенных Наций, включая ПРООН, ЮНФПА, ЮНИСЕФ, УВКБ, ВОЗ, ВПП, ЮНЕСКО и ФАО, используют и заключили резервные соглашения с соответствующими правительственными и неправительственными организациями. Резервные соглашения или резервные партнеры в большинстве случаев используются в контексте гуманитарной деятельности и охватывают организации, получающие финансирование или полномочия предоставлять учреждениям Организации Объединенных Наций ресурсы натурой (в большинстве случаев – экспертов и сотрудников) для работы в чрезвычайных ситуациях. Нередко резервные партнеры представляют собой крупные международные НПО, ведущие, помимо собственной программной деятельности, реестр подготовленных и квалифицированных сотрудников в сфере гуманитарной работы. Доступ к таким реестрам резервных партнеров позволяет учреждениям Организации Объединенных Наций в короткие сроки задействовать включенных в них сотрудников для использования в чрезвычайных ситуациях, и благодаря этому такие соглашения играют важную роль в укреплении потенциала организаций по реагированию в чрезвычайных ситуациях. В ряде организаций были разработаны подробные правила заключения резервных соглашений и их реализации.

217. Признается, что резервные соглашения имеют многочисленные преимущества и представляют собой пример успешной и эффективной практики. Вместе с тем отмечалось, что они могут иметь неумышленные негативные последствия, поскольку они косвенным образом ведут к тому, что предпочтение отдается международным, а не местным партнерам и ПИ. Еще одна отмечавшаяся проблема заключается в том, что многие учреждения подписали резервные соглашения с одними и теми же партнерами, а значит в случае возникновения крупной чрезвычайной ситуации возможности выбора экспертов и кандидатов в реестрах резервных партнеров могут быть ограничены.

³⁷ UNHCR, Implementing Partnership Management Service Guidance Note: Partner selection for undertaking project agreements (April 2013), p. 5.

218. Хотя резервные соглашения в первую очередь помогают обеспечить незамедлительное реагирование в случае быстрой эскалации чрезвычайной ситуации, они также способствуют укреплению потенциала стран-партнеров, в том что касается готовности к чрезвычайным ситуациям и снижения рисков. Все чаще они задействуются в рамках широкомасштабных мероприятий МПК, связанных с глобальным реагированием³⁸.

219. Ряд опрошенных должностных лиц отметили, что было бы полезно иметь более подробные СОП в отношении определенных аспектов работы с ПИ и дополнительные специальные процедуры работы в сложных ситуациях, включая ситуации конфликта или постконфликтные ситуации и чрезвычайные ситуации, поскольку организации системы Организации Объединенных Наций, действующие в гуманитарной сфере и в сфере развития, все чаще сталкиваются с необходимостью ведения работы в подобных условиях.

220. Организациям системы Организации Объединенных Наций рекомендуется (в том случае, если это еще не сделано) обеспечить внедрение или установить наличие правил и процедур по привлечению ПИ в чрезвычайных ситуациях с учетом соответствующих мер по снижению риска, необходимых в определенной операционной среде. Следует принять меры, направленные на приведение правил, касающихся ПИ, в соответствие с действующими в организации общими процедурами реагирования в чрезвычайных ситуациях, а также с межучрежденческими механизмами реагирования и структурами управления в чрезвычайных ситуациях, включая такие системы, как Межучрежденческий постоянный комитет (МПК) и КР/КГВ.

³⁸ UNICEF, Civil Society Guide to Working with UNICEF (2012), p. 46.

XIV. Межучрежденческое сотрудничество и обмен информацией

A. Сотрудничество на местах

221. *На страновом уровне* платформой для обсуждений и обмена информацией, касающейся ПИ, является группа оперативного управления СГООН. Большинство членов СГООН представлены в данной группе, которая служит для обсуждения таких вопросов, как СППНС (например, макро- и микрооценки), и других распространенных оперативных вопросов. Кроме того, обмен информацией, касающейся ПИ, между организациями системы Организации Объединенных Наций ведется в рамках различных групп (и связанных с ними рабочих групп), сформированных в рамках РПООНПР, РСР и ПООНПР, в странах – участниках инициативы "Единство действий".

222. Кроме того, неформальные консультации, хотя и не на постоянной основе, проводятся между учреждениями Организации Объединенных Наций, которые работают с одними и теми же ПИ. Например, если то или иное учреждение Организации Объединенных Наций сотрудничает с рядом ПИ, в частности с НПО или ОГО в определенной стране, то оно, как правило, налаживает связи с другими организациями системы Организации Объединенных Наций, которые также имеют рабочие отношения с этими ПИ, если это признается необходимым соответствующими руководителями программ.

223. В ряде стран существуют дополнительные механизмы обмена информацией, касающейся ПИ, например в рамках систем управления объединенных фондов. Одним из примеров успешной практики является пример Сомали, где 24 организации системы ООН работают в рамках СГООН Сомали. В целях совершенствования управления рисками и создания соответствующей системы в рамках отделения КР/КГВ был создан Отдел по управлению рисками (ОУР), который подчиняется вышеупомянутому отделению и предоставляет оперативные консультации по вопросам управления рисками для СГООН и КР/КГВ. Для реализации этих задач в рамках ОУР была создана база данных, охватывающая контракты, заключенные 13 учреждениями Организации Объединенных Наций с 1 200 ПИ и партнерами (на момент проведения обзора) на общую сумму 419 млн. долл. США. Эта база данных позволяет также проверять, включен ли каждый из ПИ в перечень санкций Совета Безопасности Организации Объединенных Наций и в "черный список" поставщиков Всемирного банка. Соответствующая информация собирается исходя из данных о контрактах, предоставляемых учреждениями Организации Объединенных Наций, однако ОУР также направляет группы контроля и мониторинга на места для проверки отдельных фактов и сбора дополнительных данных. Инспекторы были проинформированы о том, что создание аналогичных ОУР планируется в Афганистане и Мали.

224. Как отмечалось в главе X, большинство респондентов отметили, что СППНС также в определенной степени способствовал гармонизации усилий и сотрудничеству в рамках системы Организации Объединенных Наций и, следовательно, облегчению управления ПИ. Например, в Кении ЮНФПА, ПРООН и ЮНИСЕФ провели на основе СППНС совместный микроанализ государственного ПИ. Эти три организации совместно разработали бюджет микрооценки и утвердили круг ведения, обеспечивающий выработку совместных критериев такой оценки. В целях проведения микрооценки был привлечен внешний консультант.

тант, а для обеспечения надзора над этим процессом был создан совместный комитет, состоящий из членов этих трех организаций.

225. *На региональном уровне* оперативные вопросы, связанные с ПИ, в определенных случаях обсуждаются в рамках региональных групп ГООНВР. Например, ГООНВР Азиатско-Тихоокеанского региона проводит ежеквартальные совещания под председательством Регионального координатора ПРООН для Азиатско-Тихоокеанского региона, дислоцированного в штаб-квартире ПРООН в Нью-Йорке, в целях обсуждения оперативных и технических вопросов, включая вопросы, касающиеся ПИ. Эта группа состоит из региональных директоров организаций системы Организации Объединенных Наций, и структура ее членства аналогична структуре Регионального координационного механизма (РКМ).

226. Общее мнение официальных лиц как на местах, так и в центральных учреждениях заключается в том, что, несмотря на существование вышеупомянутых платформ для официального обмена информацией и проведения неформальных консультаций по конкретным делам, связанным с ПИ, обмен информацией и сотрудничество между учреждениями Организации Объединенных Наций по вопросам, касающимся ПИ, по-прежнему являются недостаточными. Хотя, к примеру, отбор ПИ обсуждается в рамках тематических групп инициативы ЕД, ни в тематических группах, ни в отделениях КР, которые удалось посетить, не имеется перечня потенциальных ПИ либо других партнеров, с которыми сотрудничали те или иные учреждения. Организации полагаются исключительно на информацию, которая может быть добровольно представлена членами тематических групп на соответствующих совещаниях. Кроме того, исключительно ограничен объем консультаций между учреждениями Организации Объединенных Наций перед заключением соглашений с ПИ. В ряде случаев обмен информацией не осуществляется в принципе, в результате чего время от времени то или иное учреждение Организации Объединенных Наций вступает в сотрудничество с ПИ, с которым другие учреждения могли иметь негативный опыт работы³⁹.

227. В результате этого возникают серьезные трудности, особенно в ситуациях, характеризующихся высокой степенью риска, таких как постконфликтные и чрезвычайные ситуации, а также ситуации гуманитарного кризиса. Более десяти учреждений Организации Объединенных Наций в Сомали сотрудничают с одним и тем же ПИ, направляя ему соответствующие ресурсы. Помимо этого, с данным ПИ сотрудничают Всемирный банк, Африканский банк развития (АФБР), Европейский союз и другие доноры, в результате чего возникают риски двойного выставления счетов и дублирующих подрядов. Как отмечалось в главе XI, раздробленность системы Организации Объединенных Наций как в оперативном плане, так и в плане надзора/мониторинга за деятельностью ПИ является наиболее серьезным фактором риска и ограничением с точки зрения выявления мошенничества. Обеспечение систематического и периодического обмена информацией и укрепление координации позволят избежать рисков, существующих в таких ситуациях.

228. Эффективная система обмена информацией, касающейся ПИ, будет способствовать также выявлению возможностей для проведения совместных пред-

³⁹ См. также соответствующие отчеты об аудите и оценке программ ЕД, в которых указывается на аналогичные случаи, включая "Joint audit of the United Nations Delivering as One programme in Tanzania", report No. 886 (6 November 2012) и документ "Независимая оценка уроков, извлеченных из осуществления инициативы "Единство действий", доклад (июнь 2012 года)" (A/66/859).

варительных оценок с помощью СППНС и других инструментов, развитию совместного мониторинга, оценки и аудита общих ПИ. Она также позволит использовать предварительные оценки, доклады о ходе работы и аудиторские отчеты, которые уже были проведены одной из организаций системы Организации Объединенных Наций, сократив таким образом административные и транзакционные издержки. Такая система позволит также добиться более согласованного подхода к наращиванию потенциала и профессиональному обучению общих ПИ. Как отмечали респонденты, "более широкий обмен информацией, касающейся ПИ, и опытом работы с ними на межучрежденческом уровне могут помочь сэкономить значительные средства". По мере необходимости между членами СГООН следует осуществлять обмен перечнями ПИ, имеющих плохую репутацию или подозреваемых в нарушениях.

229. Реализация представленной ниже рекомендации должна укрепить координацию и сотрудничество между учреждениями.

Рекомендация 11

Руководителям организаций системы Организации Объединенных Наций следует поручить страновым отделениям, чтобы они, действуя на страновом уровне, разработали, в сотрудничестве с другими организациями системы Организации Объединенных Наций, процедуры для обмена информацией о партнерах-исполнителях. В число каналов для такого сотрудничества должны входить группы управления операциями СГООН, а также тематические блоки и рабочие группы, созданные в рамках РПООНПР, РСПООН и ПООНПР.

В. Сотрудничество на уровне центральных учреждений

230. В настоящее время на уровне штаб-квартир системы Организации Объединенных Наций не существует механизма для систематического обсуждения существенных и всеобъемлющих вопросов, касающихся ПИ в частности и партнерств в целом. Исключением является СППНС, а также проводящееся время от времени обсуждения вопросов, касающихся ПИ, в контексте других тем межучрежденческого сотрудничества или в связи с этими темами.

231. Тем не менее на практике большинство организаций системы Организации Объединенных Наций тем или иным образом сотрудничают с ПИ, и ряд организаций используют различные виды соглашений с ПИ в качестве обычной практики в процессе реализации программ, направляя значительный объем ресурсов через ПИ. Более того, отбор и управление деятельностью ПИ является всеохватывающим процессом и увязан с большей частью внутренних процедур этих организаций как на уровне штаб-квартир, так и на региональном и страновом уровне.

232. Хотя отбор и управление деятельностью ПИ в большинстве случаев носят децентрализованный характер и осуществляются на уровне страновых отделений, правила, процедуры и прочие руководящие указания в отношении ПИ разрабатываются и утверждаются на уровне штаб-квартир. В этой связи системе Организации Объединенных Наций в целом, а также отдельным учреждениям системы Организации Объединенных Наций рекомендуется создать на уровне штаб-квартир межучрежденческую платформу для обсуждения вопросов, касающихся ПИ, с целью обмена знаниями, опытом, мнениями и направлениями

политики, касающимися ПИ. Всем участвующим сторонам будут, среди прочего, интересны такие вопросы, как типы сотрудничества с ПИ, наращивание потенциала, проведение предварительной оценки и юридической экспертизы, разработка соглашений, отчетность и финансовое управление, а также мониторинг, подотчетность, аудит и расследования, связанные с деятельностью ПИ. Организации могли бы воспользоваться опытом и результатами работы своих коллег, особенно с учетом того, что в настоящее время ряд организаций занимается обновлением правил и процедур, касающихся ПИ.

233. Инспекторы полагают (и ряд опрошенных официальных лиц с этим согласны), что удобнее всего организовать такую платформу либо на уровне комитетов КСР и, по мере необходимости, их функциональных сетей либо в качестве отдельной рабочей группы, либо в качестве регулярного пункта повестки дня уже существующих рабочих групп в рамках КВУУ, ГРООН и Комитета высокого уровня по программам (КВУП).

234. Реализация представленной ниже рекомендации должна укрепить общесистемную согласованность и единообразие.

Рекомендация 12

Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций в качестве Председателя КСР следует принять меры для обеспечения того, чтобы вопросы политики и управления деятельностью партнеров-исполнителей стали регулярным пунктом повестки дня трех основных направлений работы КСР. Рассмотрение этих вопросов может проводиться в специальной рабочей группе по партнерам-исполнителям либо в рамках постоянного пункта повестки дня в существующих функциональных сетях. В число рассматриваемых вопросов должны, в частности, входить стратегические основы, оценки, отбор, соглашения, бухгалтерский учет и финансовое управление, мониторинг и оценка результатов работы.

Приложения I–XI

Приложения I–XI размещены только на веб-сайте ОИГ (www.unjiu.org) вместе с настоящим докладом

- I. Definitions of Implementing Partners
- II. Expenditures by United Nations System Organizations to Implementing Partners
- III. Strategies and Policies related to Partners & Implementing Partners
- IV. Common Guiding Principles for Partnerships
- V. Selection Criteria and Process for Implementing Partners
- VI. Types of Implementing Partner Agreements
- VII. Sample List of Provisions and Clauses of Implementing Partner Agreements
- VIII. Example of a Small Scale Implementing Partner Agreement Template
- IX. Audit Arrangements for Implementing Partners
- X. HACT Procedures Comparison
- XI. Major Challenges (Partial List) – As reported by Participating Organizations

1. Обзор действий, которые необходимо предпринять участвующим организациям по рекомендациям Объединенной инспекционной группы JIU/REP/2013/4

	Намечаемая отдача	Организация Объединенных Наций, ее фонды и программы														Специализированные учреждения и МАГАТЭ														
		КСР**	Организация Объединенных Наций*	ЮНКТАД	МТЦ	ПРООН	ЮНЕП	ЮНФПА	ООН-Хабитат	УВКБ	ЮНИСЕФ	ЮНОДК	ЮНОПС	БАПОР	ООН-женщины	ВПП	ФАО	МАГАТЭ	ИКАО	МОТ	ИМО	МСЭ	ЮНЭЙДС	ЮНЕСКО	ЮНИДО	ЮНВТО	ВПС	ВОЗ	ВОИС	ВМО
Доклад	К действию	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
	Для информации	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Рекомендация 1	a		И		И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И		И	И	И		И	И	И			И		И	
Рекомендация 2	a		И		И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И		И	И	И		И	И	И			И		И	
Рекомендация 3	f		Р		Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р		Р	Р	Р		Р	Р	Р			Р		Р	
Рекомендация 4	f		И		И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И		И	И	И		И	И	И			И		И	
Рекомендация 5	d, f		Р		Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р		Р	Р	Р		Р	Р	Р			Р		Р	
Рекомендация 6	f, h		И		И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И		И	И	И		И	И	И			И		И	
Рекомендация 7	i		И		И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И		И	И	И		И	И	И			И		И	
Рекомендация 8	f		И		И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И		И	И	И		И	И	И			И		И	
Рекомендация 9	И		И		И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И		И	И	И		И	И	И			И		И	

	Намечаемая отдача	Организация Объединенных Наций, ее фонды и программы													Специализированные учреждения и МАГАТЭ														
		КСР**	Организация Объединенных Наций*	ЮНКТАД	МТЦ	ПРООН	ЮНЕП	ЮНФПА	ООН-Хабитат	УВКБ	ЮНИСЕФ	ЮНОДК	ЮНОПС	БАПОР	ООН-женщины	ВПП	ФАО	МАГАТЭ	ИКАО	МОТ	ИМО	МСЭ	ЮНЭЙДС	ЮНЕСКО	ЮНИДО	ЮНВТО	ВПС	ВОЗ	ВОИС
Рекомендация 10	a		И		И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И		И	И	И		И	И	И			И		И
Рекомендация 11	c		И		И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И		И	И	И		И	И	И			И		И
Рекомендация 12	d	И																											

Условные обозначения: **P:** Рекомендация для принятия решения руководящим органом
И: Рекомендация для принятия мер исполнительным главой
: Рекомендация не предполагает принятия каких-либо мер данной организацией

Намечаемая отдача: **a:** повышение прозрачности и подотчетности, **b:** распространение передового опыта, **c:** укрепление координации и сотрудничества, **d:** повышение слаженности и согласованности, **e:** усиление контроля и соблюдения требований, **f:** повышение результативности деятельности, **g:** достижение значительной экономии финансовых средств, **h:** повышение эффективности деятельности, **i:** прочее

* Охватывает все подразделения, перечисленные в документе ST/SGB/2002/11, кроме ЮНКТАД, ЮНОДК, ЮНЕП, ООН-Хабитат, УВКБ, БАПОР.

** Адресована Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций в его качестве Председателя КСР.