

**Управление контрактной деятельностью  
и регулирование исполнения контрактов  
в системе Организации Объединенных Наций**

*Подготовил:*

*Джордж А. Барциотас*

**Объединенная инспекционная группа**

**Женева, 2014 год**



**Организация Объединенных Наций**



**Управление контрактной деятельностью  
и регулирование исполнения контрактов  
в системе Организации Объединенных Наций**

*Подготовил:*

*Джордж А. Барциотас*

**Объединенная инспекционная группа**



**Организация Объединенных Наций Женева, 2014 год**



*Резюме***Управление контрактной деятельностью и регулирование исполнения контрактов в системе Организации Объединенных Наций  
JIU/REP/2014/9**

В целях выполнения своих мандатов и осуществления программ организации системы Организации Объединенных Наций в 2013 году заключили контракты на закупку товаров и услуг на общую сумму более 16 млрд. долл. США. Этот объем ресурсов демонстрирует масштабы потенциальных рисков, с которыми могут столкнуться организации в своих взаимоотношениях с подрядчиками.

Государства-члены и доноры ожидают, что эти организации внедрят управленческие структуры и меры подотчетности для обеспечения эффективного и результативного управления контрактной деятельностью и сведения к минимуму рисков мошенничества, коррупции и ненадлежащего управления. В ответ на это организации начали проведение реформ, направленных на модернизацию и оптимизацию закупочной деятельности. По многим направлениям был достигнут прогресс: были укреплены функции закупок, были созданы платформы и сети, а в настоящее время продолжается согласование стратегий и практики закупочной деятельности различных организаций системы Организации Объединенных Наций.

Тем не менее эти реформы затрагивали преимущественно закупочную деятельность на этапе, предшествующем заключению контракта. При этом подходам к эффективному управлению контрактной деятельностью после заключения контракта уделялось меньше внимания, несмотря на то, что управление контрактной деятельностью после заключения контракта является одним из наиболее подверженных рискам этапов жизненного цикла закупок. Независимо от того, насколько хорошо прошел этап поиска поставщиков и заключения контракта, именно деятельность после заключения контракта определяет эффективность достижения поставленных целей, а также уровень соблюдения требований в отношении исполнения контракта, установленных сроков, качества и стоимости.

**Объединенная инспекционная группа (ОИГ) провела настоящий обзор, чтобы проанализировать, как организации системы Организации Объединенных Наций управляют контрактами на закупку товаров и услуг после их заключения, с целью выявить передовую практику и извлеченные уроки, а также определить области, в которых необходимы дальнейшие улучшения и обеспечить согласованность закупочной деятельности по всей системе.**

Для целей настоящего обзора термин "управление контрактной деятельностью" относится к деятельности, осуществляемой после заключения контракта, включая те мероприятия, которые связаны с "регулированием исполнения контрактов".

Организации системы Организации Объединенных Наций заключают разнообразные контракты на закупку товаров и услуг, существенно отличающиеся по стоимости, срокам действия и сложности. Таким образом, характер и масштабы управления контрактной деятельностью зависят от объема, характера, сложности и профиля рисков, свойственных каждому отдельному контракту. В настоящем обзоре не рассматриваются все аспекты и вопросы, связанные с практикой управления контрактной деятельностью после заключения контракта.

та, но особое внимание уделяется типичным проблемам в таких областях как: общее руководство процессами управления контрактной деятельностью, людские ресурсы и укрепление потенциала, контроль за исполнением, управление изменением контрактов, вспомогательные системы автоматизации, а также гармонизация/взаимодействие между организациями.

В ходе этого обзора было установлено, что практика управления контрактной деятельностью страдает целым рядом недостатков, что подкрепляет аналогичные выводы, сделанные внутренними и внешними ревизорами организаций системы Организации Объединенных Наций. Схожесть недостатков в области управления контрактной деятельностью в различных организациях системы Организации Объединенных Наций вкупе с масштабами и объемами закупок свидетельствуют о необходимости принятия всеми заинтересованными сторонами согласованных мер по решению этой системной проблемы. **Перечисленные в настоящем докладе недостатки не удастся устранить до тех пор, пока не будут доработаны нормативные документы и процедуры и не будут приняты конкретные меры по совершенствованию практики управления контрактной деятельностью после заключения контрактов.**

#### **Основные замечания и выводы**

***Стратегии и процедуры управления контрактами неоднозначны и зачастую отсутствуют***

- Руководители и сотрудники во всей системе Организации Объединенных Наций признают отсутствие подробных стратегий и процедур, определенных конкретно для управления контрактной деятельностью, а также необходимость внедрения более четких руководств по управлению контрактами после их заключения. Тем не менее даже в тех немногих случаях, когда такие руководства существуют, отсутствуют механизмы обеспечения последовательного соблюдения таких стратегий и процедур (рекомендации 1 и 2).

***Необходимо четко определить структуры, роли и сферы ответственности в области управления контрактами***

- В большинстве организаций контракты подписывают должностные лица, отвечающие за закупки, но после этого управление контрактами передается заказчиком, руководителям проектов или другим сторонам при ограниченном участии должностных лиц, отвечающих за закупки, или других экспертов в области управления контрактной деятельностью. В большинстве случаев роли и сферы ответственности в области управления контрактами после их заключения не являются четко определенными или не делегируются надлежащим образом. При этом четкое делегирование полномочий и ответственности лицам, управляющим контрактами после их заключения, является важнейшим фактором создания эффективной системы управления контрактами, особенно когда закупки децентрализованы. Как показывает полученная информация, отсутствие такого делегирования приводит к неэффективности и отсутствию подотчетности (рекомендация 3).
- Специализированные отделы/секции по управлению контрактами, в штат которых входят профессиональные эксперты в области управления контрактами, повышают эффективность работы и считаются передовой практикой в частном и государственном секторах. Профессионализация управления контрактной деятельностью и создание отделов по управлению контрактами в случаях, когда это оправдано объемом закупок или

сложностью контрактов, являются областями, которые требуют внимания как со стороны старшего руководства, так и со стороны лиц, непосредственно занимающихся управлением контрактами, и в организациях системы Организации Объединенных Наций (рекомендация 4).

#### ***Проблемы в сфере подготовки и укрепления потенциала***

- В результате проведения обзора было установлено, что большинство организаций системы Организации Объединенных Наций находятся в рискованном положении, поскольку у них нет достаточного числа сотрудников, обладающих надлежащими навыками для управления контрактами после их заключения. Таким образом, проблема, с которой сталкиваются многие организации, состоит в том, обладают ли они сейчас и будут ли они в будущем обладать потенциалом и навыками для управления контрактами в условиях растущего объема программ. Существующие программы подготовки недостаточно полно охватывают все этапы процесса закупок, поскольку они в основном посвящены начальным стадиям этого процесса (размещение заявок, выбор поставщика и заключение контракта). При этом подготовка по вопросам управления контрактами после их заключения в большинстве организаций отсутствует (рекомендации 5 и 6).

#### ***Отсутствие управления рисками на уровне управления контрактами***

- В большинстве обследованных организаций планы по управлению рисками, связанными с закупками, если они существуют, охватывают риски на этапе до заключения контракта и обычно включают в себя вопросы, связанные с выбором подрядчика. Не было найдено ни одного примера систематической оценки рисков, возникающих после заключения контракта, которая могла бы помочь не только выявить такие риски, но и определить, какие именно мероприятия по управлению контрактами необходимо осуществить, какие именно людские ресурсы следует выделить для управления контрактной деятельностью, а также должны ли они обладать особыми навыками и какими именно (рекомендация 7).

#### ***Контроль за исполнением контрактов нуждается в совершенствовании***

- Регулярный контроль за исполнением контрактов после их заключения является критическим фактором в обеспечении того, чтобы товары и услуги поставлялись вовремя и в рамках бюджета и чтобы соблюдались требования к их качеству, особенно в случае контрактов, отличающихся наибольшей сложностью и наиболее высоким уровнем рисков. Без постоянного контроля со стороны экспертов возникают риски ненадлежащего исполнения подрядчиком своих обязательств, ненадлежащего оказания услуг или завышенной оплаты по сравнению с ценностью предоставленных услуг. Хотя несколько организаций принимают успешные меры для усиления контроля за исполнением контрактов, выпуская улучшенные руководства и совершенствуя процедуры мониторинга, результаты настоящего обзора и материалы, предоставленные полевыми отделениями, указывают на постоянное наличие недостатков в этой области.

#### ***Отчетность о работе подрядчиков не является систематической***

- Оценка работы подрядчика является важным элементом процесса закупок. Она отражает то, в какой степени подрядчик демонстрирует способность соответствовать требованиям конкретного контракта в отношении стоимости, сроков и результатов. Она отражает также такие параметры,

как соблюдение подрядчиком норм добросовестности и деловой этики, удовлетворенность конечного пользователя, и связанную с этим информацию. За исключением нескольких организаций, оценка подрядчиков не проводится систематически, и во многих случаях механизмы руководства действиями лиц, отвечающих за такую оценку, не определены. Кроме того, большинство организаций не имеют централизованной системы ведения учета оценки работы подрядчиков (рекомендация 8).

***Необходима согласованная система санкций, применяемых к поставщикам***

- Организации системы Организации Объединенных Наций в настоящее время работают в направлении создания сходных систем оценки подрядчиков, которые позволят им фиксировать данные об эффективности подрядчиков и обмениваться ими. Цель состоит в том, чтобы создать централизованный "черный список" поставщиков, в который будет включена информация о решениях отдельных учреждений о непригодности поставщиков или примененных к ним санкциях, причем такая информация будет генерироваться на основе процедуры, подчиняющейся единым правилам. Такая система поможет организациям принимать осознанные решения при выборе подрядчиков и свести к минимуму вероятность того, чтобы поставщик, замеченный в неэффективной работе или мошенничестве в одной организации, заключил контракт с другой организацией.

***Изменение контрактов***

- Внесение в контракт изменений в ходе его исполнения является неизбежным и в определенных случаях довольно частым явлением, поскольку требования и обстоятельства могут изменяться. Изменения могут касаться срока действия контракта, технических требований, перечня поставляемых товаров/услуг или административных аспектов. То, почему именно вносятся изменения и как обеспечивается управление этим процессом, является критически важным фактором для надлежащего исполнения контракта.
- Ни одна организация не была готова представить консолидированную информацию о причинах и последствиях внесения изменений в текущие или прошлые контракты. Изменения, отражающие превышение сметы, задержки и неоправданное продление сроков, а также приемка товаров или услуг ненадлежащего качества указывают на проблемы в области управления контрактами. Количественно и качественно оценить последствия таких недостатков было невозможно вследствие отсутствия документации в изученных организациях. Отсутствие информации о системных недостатках, связанных с изменением контрактов, не позволяет принять корректирующие меры и может снизить экономическую эффективность программ (рекомендация 9).

***Предусмотренные в контрактах штрафные санкции не всегда применяются***

- Штрафные санкции защищают организацию, если контракт не исполняется в соответствии с его условиями или если условия контракта нарушаются. Хотя штрафные санкции предусмотрены в стандартных положениях контрактов, в результате обзора было установлено, что на практике они зачастую не применяются, особенно в случаях, связанных с неустойками и/или гарантийными залогами.
- Вследствие отсутствия дисциплины или квалификации, необходимой для сбора необходимых доказательств в целях выдвижения требований о вы-

плате неустойки или претензии в отношении гарантийного залога, большинство организаций системы Организации Объединенных Наций, как представляется, снисходительны к своим подрядчикам, что приводит к потенциальным финансовым убыткам организаций и их программ (рекомендация 10).

#### ***Системы обеспечения качества и контроль***

- Механизмы внутреннего надзора, такие как функции аудита, исследований и оценки, равно как и внешний надзор, обеспечивают качество и подтверждение эффективности и результативности деятельности по управлению контрактами. Тем не менее в очень немногих организациях используются другие механизмы обеспечения гарантий и контроля, такие как периодические внутренние обзоры и показатели результативности, с помощью которых можно было бы осуществлять мониторинг закупочной деятельности во всей организации в целом. Хотя некоторые отделы закупок штаб-квартир определили показатели результативности для оценки закупочной деятельности во всей организации, эти меры могли бы быть более эффективными, если бы они затрагивали также и вопросы управления контрактами после их заключения.

#### ***Информационные системы недостаточно эффективно поддерживают деятельность по управлению контрактами***

- Хотя в системах общеорганизационного планирования ресурсов предусмотрены общие функции, относящиеся к процессам, связанным с закупками, в них редко обеспечиваются такие функции по управлению контрактами после их заключения, как контроль за исполнением, различные напоминания, предоставление информации о расходах в режиме реального времени или информации о расходах в разбивке по должностным лицам, отвечающим за закупки, или в разбивке по подрядчикам. Например, невозможно получить данные о накопленном на определенный момент времени перерасходе средств или об общем объеме материальной ответственности организации, связанной с контрактами. Точно так же не всегда возможно узнать общую стоимость контрактов, которые с конкретным подрядчиком заключили различные отделения организации. Отсутствие такой информации может препятствовать принятию обоснованных решений и снижать результативность и эффективность управления контрактами (рекомендация 11).

#### ***Сотрудничество и взаимодействие в области закупок в системе Организации Объединенных Наций***

- Закупочная сеть Комитета высокого уровня по управлению – Координационного совета руководителей достигла заметного прогресса в осуществлении ряда мероприятий по согласованию деятельности в системе Организации Объединенных Наций. Тем не менее обеспокоенность вызывает недостаточное внимание к управлению контрактной деятельностью после заключения контракта, поскольку, как представляется, некоторыми участниками Сети оно рассматривается в качестве вопроса второстепенной важности. Управление контрактной деятельностью после заключения контракта является этапом жизненного цикла закупок, связанным со значительными рисками, и оно может быть сделано более эффективным посредством сотрудничества между учреждениями, направленного на согласование соответствующих стратегий, процедур и руководств (рекомендация 12).

## Рекомендации

### Рекомендация 1

Директивным органам организаций системы Организации Объединенных Наций следует поручить исполнительным главам своих организаций обновить и, там, где это необходимо, разработать конкретные стратегии, процедуры, руководства и системы осуществления последующих действий в целях обеспечения результативного и эффективного управления контрактной деятельностью после заключения контрактов.

### Рекомендация 2

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует включать в свои ежегодные отчеты о сертификации по результатам внутреннего контроля, как со стороны отдельных лиц, занимающихся закупками, так и со стороны органа по управлению контрактами, подтверждение того, что исполнение контрактов полностью соответствует стратегиям, процедурам и правилам организации.

### Рекомендация 3

Директивным органам организаций системы Организации Объединенных Наций следует поручить исполнительным главам своих организаций внедрить систему, согласно которой лица, назначенные для управления контрактами после их заключения, в письменном виде уведомляются об их подотчетности и обязанностях в ходе управления контрактом, а также обладают требуемой квалификацией для управления контрактами.

### Рекомендация 4

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует заново оценить финансовые и кадровые потребности для управления контрактной деятельностью после заключения контракта с учетом текущих и прогнозируемых объемов, стоимости, сложности и типов контрактов и принять решение об оптимальных структурах для поддержки этой деятельности (например, централизованных или децентрализованных) в интересах обеспечения максимально эффективного использования средств и достижения целей организации.

### Рекомендация 5

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует разработать в своих организациях особые программы подготовки в области управления контрактами, включающие в себя обязательные учебные курсы для всех лиц, управляющих контрактами определенного объема, стоимости и уровня сложности.

### Рекомендация 6

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует обеспечить, чтобы лица, осуществляющие надзор над сотрудниками, отвечающими за управление контрактами, использовали критерии, связанные с управлением контрактами, при проведении ежегодной служебной аттестации таких сотрудников.

**Рекомендация 7**

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует обеспечить, чтобы для контрактов на определенную сумму и определенной степени сложности составлялись планы управления рисками, охватывающие деятельность после заключения контракта. В эти планы следует включать меры по смягчению рисков, а также точное указание лиц, ответственных за осуществление таких мер.

**Рекомендация 8**

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует внедрить в своих организациях системы документирования и отчетности по вопросам соблюдения подрядчиками требований контрактов, а также определить ответственность и управленческую подотчетность в отношении полноты отчетности о работе подрядчиков.

**Рекомендация 9**

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует провести в своих организациях анализ причин внесения изменений в контракты на суммы, превышающие определенные лимиты, а также выявить системные недостатки, способствующие росту расходов и задержкам. Для исправления таких недостатков следует принимать корректирующие меры.

**Рекомендация 10**

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует обеспечить, чтобы, когда это применимо, соответствующие по размеру неустойки и другие штрафные санкции включались в стандартные положения контрактов и скрупулезно применялись в целях защиты интересов и прав их организаций.

**Рекомендация 11**

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует расширить возможности имеющихся у них систем информационных технологий, таких как системы общеорганизационного планирования ресурсов, или рассмотреть возможность внедрения других специализированных систем управления контрактами с целью обеспечить поддержку управления контрактной деятельностью после заключения контрактов на основе анализа рентабельности и с учетом степени необходимости таких функций.

**Рекомендация 12**

Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций в его качестве Председателя Координационного совета руководителей следует обеспечить, чтобы вопросы управления контрактами после их заключения были включены в повестку дня Закупочной сети Комитета высокого уровня по вопросам управления и учитывались в текущих инициативах по профессионализации и гармонизации процесса закупок в системе Организации Объединенных Наций.



## Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
Резюме .....		iii
Сокращения .....		viii
I. Введение .....	1–23	1
A. Цели и охват .....	6–11	2
B. Методика.....	12–21	3
C. История вопроса.....	22–23	6
II. Общее управление и создание благоприятной среды .....	24–54	9
A. Стратегии и процедуры управления контрактами неоднозначны и зачастую отсутствуют .....	24–31	9
B. Структуры, роли и сферы ответственности в области управления контрактами не являются четко определенными .....	32–54	10
III. Роль комитетов по контрактам в деятельности по управлению контрактами.....	55–60	17
IV. Людские ресурсы и укрепление потенциала .....	61–68	19
V. Управление рисками .....	69–80	21
A. Отсутствие управления рисками на уровне управления контрактами .....	72–80	21
VI. Контроль за исполнением, оценка и отчетность .....	81–112	24
A. Контроль за исполнением контрактов нуждается в совершенствовании .....	81–91	24
B. Отчетность о работе подрядчиков не является систематической.....	92–101	26
C. Система санкций, применяемых к поставщикам .....	102–108	28
D. Предоставление отчетов старшему руководству .....	109–112	30
VII. Управление изменением контрактов .....	113–118	32
VIII. Штрафные санкции по контрактам .....	119–125	34
A. Штрафные санкции по контрактам не всегда применяются .....	122–125	34
IX. Системы обеспечения качества и контроль .....	126–133	36
X. Информационные системы.....	134–150	38
A. Информационные системы недостаточно эффективно поддерживают деятельность по управлению контрактами.....	134–150	38
XI. Сотрудничество и взаимодействие в области управления контрактной деятельностью в системе Организации Объединенных Наций.....	151–159	43
Приложения		
I. Часть I: Модель оценки процесса управления контрактной деятельностью (МОПУК).....		46
Часть II: CM-PAM Survey .....		51

---

Часть III: Selected responses from the CM-PAM Survey .....	59
II. Extracts from procurement manuals and related documents of United Nations system organizations addressing contract management .....	67
III. Sample forms for transfer of contract management.....	76
IV. Программы подготовки персонала в области закупочной деятельности в различных организациях системы Организации Объединенных Наций .....	78
V. Обзор действий, которые необходимо предпринять организациям по рекомендациям Объединенной инспекционной группы .....	81

## Сокращения

БАПОР	Ближневосточное агентство Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ
ВМО	Всемирная метеорологическая организация
ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения
ВОИС	Всемирная организация интеллектуальной собственности
ВПП	Всемирная продовольственная программа
ВПС	Всемирный почтовый союз
ГРООН	Глобальный рынок Организации Объединенных Наций
ГСЗД	Группа по совместной закупочной деятельности (ЮНОГ)
ГЦУООН	Глобальный центр услуг Организации Объединенных Наций
ДОПМ	Департамент операций по поддержанию мира
ДПП	Департамент полевой поддержки (Секретариат Организации Объединенных Наций)
ДСС	долгосрочные соглашения
ЗСКВУУ	Закупочная сеть Комитета высокого уровня по вопросам управления (КСР)
ИДСЗП	Институт дипломированных специалистов по закупкам и поставкам
ИКАО	Международная организация гражданской авиации
ИМО	Международная морская организация
ИТ	информационные технологии
ККРО	Комитеты по контрактам региональных отделений
ККСПО	Комитеты по контрактам страновых или полевых отделений
ККШК	Комитеты по контрактам штаб-квартир
КР	Комиссия ревизоров Организации Объединенных Наций
КРК	Комитет по рассмотрению контрактов
КСР	Координационный совет руководителей организаций системы Организации Объединенных Наций
МАГАТЭ	Международное агентство по атомной энергии
МВФ	Международный валютный фонд

МОПУК	Модель оценки процесса управления контрактной деятельностью
МОТ	Международная организация труда
МРГС	Межучрежденческая рабочая группа по снабжению
МСЭ	Международный союз электросвязи
МТЦ	Международный торговый центр
МФСР	Международный фонд сельскохозяйственного развития
НПП	не подлежащие превышению суммы
ОЗ ООН	Отдел закупок Организации Объединенных Наций (Секретариат Организации Объединенных Наций)
ОИГ	Объединенная инспекционная группа
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
ОПД	Основные показатели деятельности
ОПР	Общеорганизационное планирование ресурсов
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ПАОЗ	Панамериканская организация здравоохранения
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
РМП	Рамочная модель политики
САУОК	Система административного управления и отслеживания контрактов (ОЗ ООН)
СУИК	Отдел/секция по соблюдению и управлению исполнением контрактов (ДПП)
УВКБ	Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев
УВКПЧ	Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека
УНП ООН	Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности
УСВН	Управление служб внутреннего надзора (Секретариат Организации Объединенных Наций)
ФАО	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций
ФПП	Финансовые правила и положения

---

ЭКА ООН	Экономическая комиссия Организации Объединенных Наций для Африки
ЮНВТО	Всемирная туристская организация
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
ЮНКТАД	Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию
ЮНОГ	Отделение Организации Объединенных Наций в Женеве
ЮНОН	Отделение Организации Объединенных Наций в Найроби
ЮНОПС	Управление Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов
ЮНСОА/АМИСОМ	Отделение Организации Объединенных Наций по поддержке Миссии Африканского союза в Сомали
ЮНФПА	Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения
ЮНЭЙДС	Совместная программа Организации Объединенных Наций по ВИЧ/СПИДу



## I. Введение

1. В последние годы руководящие и консультативные органы, включая Генеральную Ассамблею и Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам, особо подчеркивали необходимость создания более устойчивых механизмов осуществления закупок в целях обеспечения отдачи от затрат при осуществлении программ и мероприятий, финансируемых системой Организации Объединенных Наций. Надзорные органы, включая внутренние и внешние ревизионные подразделения различных организаций, высказывали озабоченность в связи с вопросами подотчетности, связанными с управлением контрактной деятельностью и регулированием исполнения контрактов, а также отсутствием гарантий эффективного и результативного исполнения контрактов.

2. В последние годы организации откликнулись на эти проблемы, инициировав реформы, направленные на модернизацию и оптимизацию своей закупочной деятельности. Большинство этих реформ были направлены прежде всего на подготовку надлежащих планов закупок товаров и услуг, а также на выбор наиболее квалифицированного подрядчика, предлагающего приемлемую цену. Тем не менее сферы управления контрактной деятельностью и регулирования исполнения контрактов, как правило, не получали должного внимания.

3. Термины "управление контрактной деятельностью" и "регулирование исполнения контрактов" часто используются как синонимы. Для целей настоящего обзора термин "управление контрактной деятельностью" используется для обозначения деятельности, осуществляемой после заключения контрактов на закупку товаров и услуг, включая деятельность, связанную с "регулированием исполнения контрактов". Таким образом, **управление контрактной деятельностью в настоящем обзоре относится к "процессу обеспечения того, чтобы все стороны юридически обязывающего соглашения (контракта) выполняли свои соответствующие обязательства как можно более эффективно и результативно, обеспечивая получение необходимых коммерческих и операционных результатов и оптимальное соотношение цены и качества"**<sup>1</sup>.

4. Управление контрактной деятельностью охватывает этап жизненного цикла закупок после заключения контракта, в то время как размещение заказов и закупочная деятельность осуществляются на этапе, предшествующем заключению контракта (см. диаграмму 1). Управление контрактной деятельностью включает в себя такие виды деятельности, как контроль за исполнением контрактов и отчетность, управление изменением контрактов, разрешение споров, управление финансами и завершение исполнения контракта.

<sup>1</sup> *UN Procurement Practitioner's Handbook*, November 2006, Chapter 3, pp. 3-90.

Диаграмма 1  
Жизненный цикл закупок



5. Хотя деятельность на этапе до заключения контракта не является основной темой настоящего обзора, в нем учтен тот факт, что несколько элементов этапа после заключения контракта тесно связаны с действиями и решениями, принимаемыми до момента заключения контракта. Эффективное управление контрактной деятельностью предполагает недвусмысленные и четкие формулировки контрактной документации, надлежащее распространение информации о контракте, а также тщательную оценку заявки/предложения подрядчика до подписания контракта.

#### А. Цели и охват

6. Настоящий обзор охватывал деятельность по управлению контрактами и связанные с ней вопросы в Секретариате Организации Объединенных Наций<sup>2</sup>, ее фондах и программах, специализированных агентствах и Международном агентстве по атомной энергии, включая деятельность в их штаб-квартирах и полевых отделениях.

7. **Цель состояла в проведении анализа текущих методов и практики, используемых организациями Организации Объединенных Наций по всей системе для управления контрактами на закупку товаров и услуг после заключения контрактов, с тем чтобы выявить передовую практику и/или извлеченные уроки, в определении областей, где необходимы дальнейшие улучшения, а также в обеспечении согласованности по всей системе.**

8. Организации, входящие в систему Организации Объединенных Наций, заключают разнообразные контракты, существенно отличающиеся по стоимости, срокам действия и сложности. Таким образом, характер и масштабы управления контрактной деятельностью зависят от объема, характера, сложности и профиля рисков, свойственных каждому отдельному контракту. Вследствие ограниченности ресурсов в настоящем обзоре не рассматриваются все аспекты и вопросы, связанные с практикой управления контрактной деятельностью, но особое внимание уделяется типичным проблемам в таких областях как: общее руководство управлением контрактной деятельностью, людские ресурсы и укрепление потенциала, контроль за исполнением, управление изменением контрактов, вспомогательные системы автоматизации, а также согласование/ взаимодействие между организациями.

<sup>2</sup> В рамках Секретариата Организации Объединенных Наций обзором были охвачены Департамент полевой поддержки (ДПП) и Отдел закупок Департамента по вопросам управления (ДУ).

9. Настоящий обзор не охватывает также конкретные вопросы, связанные с особыми типами контрактов, таких как масштабные контракты на разработку ИТ-систем, которые предусматривают поэтапное внедрение, а не постоянное предоставление услуг, а также контракты на проведение строительных работ, которые коренным образом отличаются от крупных контрактов на предоставление услуг. Контракты на проведение строительных работ требуют наличия особой профессиональной квалификации и привлечения групп инженеров и администраторов, специализирующихся в области строительства, что обычно не входит в компетенцию персонала Организации Объединенных Наций<sup>3</sup>. Аналогичным образом, управление долгосрочными соглашениями, грантами или соглашениями с партнерами-исполнителями предполагает нетрадиционные подходы к контрактной деятельности, и некоторые аспекты управления такими контрактами рассматривались в предыдущих докладах ОИГ<sup>4</sup>. В настоящем обзоре не рассматриваются также закупки на небольшие суммы и краткосрочные заказы, а также услуги, предоставляемые индивидуальными подрядчиками по контрактам на оказание консультативных услуг.

10. Следует отметить, что в других докладах ОИГ о закупочной деятельности<sup>5</sup> указывалось на недостатки в управлении контрактной деятельностью; тем не менее в них эти вопросы не рассматривались подробно, поскольку это не входило в основные задачи этих докладов. Настоящий доклад дополняет предыдущие доклады, поскольку его основной темой являются именно вопросы управления контрактами после их заключения.

11. Чтобы успешно управлять контрактами, не всем организациям необходимо внедрять процессы и методы управления контрактами мирового класса. Например, организация с небольшим числом контрактов (относительно невысокой сложности) для управления этими контрактами может обходиться без полномасштабной системы автоматизации. С другой стороны, процедуры и возможности, необходимые для управления сложными, дорогими или объемными контрактами, отличаются от процедур и возможностей, которые нужны для управления небольшими контрактами, и в таком случае требуются передовые методы и технологии. В настоящем докладе делается попытка рассмотреть те элементы деятельности по управлению контрактами, которые применимы ко всем группам и на разных уровнях. Таким образом, вынесенные рекомендации могут быть в разной степени применимыми к организациям, принявшим участие в настоящем обзоре.

---

<sup>3</sup> Проекты капитального ремонта/переоборудования/строительства в рамках всей системы Организации Объединенных Наций (JIU/REP/2014/3).

<sup>4</sup> Обзор долгосрочных соглашений в области закупок в системе Организации Объединенных Наций (JIU/REP/2013/1); Обзор управления деятельностью партнеров-исполнителей в организациях системы Организации Объединенных Наций (JIU/REP/2013/4).

<sup>5</sup> Практика закупок в системе Организации Объединенных Наций (JIU/REP/2004/9); Услуги консультационных фирм в организациях системы Организации Объединенных Наций (JIU/NOTE/2008/4); Реформирование системы закупок в системе Организации Объединенных Наций (JIU/NOTE/2011/1).

## В. Методика

12. Подготовка настоящего доклада основывалась на методике, включавшей в себя i) подробные вопросники, ii) беседы с персоналом организаций по всей системе и iii) целенаправленный опрос, основанный на Модели оценки процесса управления контрактной деятельностью (МОПУК), описанной ниже. Вопросники были направлены во все 28 участвующих организаций, после чего ответы были получены от 24 организаций<sup>6</sup>. На основе этих ответов были проведены беседы с должностными лицами в штаб-квартирах выбранных организаций, целью которых было получить общее представление о фондах, программах и специализированных учреждениях<sup>7</sup> с особым акцентом на тех из них, которые в системе Организации Объединенных Наций отличаются большими объемами закупок<sup>8</sup>. Подробные беседы были проведены с полевыми отделениями различных организаций<sup>9</sup> в Найроби. Этап сбора данных включал в себя также изучение информации, полученной Международным валютным фондом (МВФ) и Всемирным банком.

13. Инспектор хотел бы выразить признательность всем тем, кто помогал ему в подготовке настоящего доклада, в особенности тем, кто участвовал в собеседованиях и столь охотно делился своим опытом и знаниями. Особой благодарности заслуживают ЮНФПА, ЮНИДО, ВОИС, МОТ и Секретариат Организации Объединенных Наций (УСВН), внесшие ценный вклад в разработанную ОИГ методику МОПУК.

14. В ходе проведения обзора также учитывались выводы, сделанные в ходе аудиторских проверок закупочной деятельности внутренними и внешними ревизорами организаций системы Организации Объединенных Наций. Прделанная ими за последние годы работа, связанная с закупками и управлением контрактной деятельностью, существенно способствовала выявлению многих проблем, с которыми сталкиваются эти организации в процессе управления контрактами. Инспектор считает информацию, содержащуюся в докладах ревизоров, бесценной и выражает признательность за сотрудничество и вклад в проведение настоящего обзора, внесенный рядом ревизионных подразделений.

15. Для запроса комментариев у всех инспекторов ОИГ перед окончательной доработкой доклада использовалась процедура внутреннего коллегиального обзора. Проект доклада был распространен также среди организаций системы Организации Объединенных Наций и других заинтересованных субъектов в целях исправления фактических ошибок и представления замечаний по установленным фактам, выводам и рекомендациям.

16. В приложении V приводится таблица с указанием того, представляется ли этот доклад руководящим органам и исполнительным главам рассмотренных организаций для принятия мер или для информации.

<sup>6</sup> Организация Объединенных Наций, ПРООН, ЮНЕП, ЮНФПА, УВКБ, ЮНИСЕФ, УНП ООН, ЮНОПС, БАПОР, ООН-Женщины, ВПП, ФАО, МАГАТЭ, ИКАО, МОТ, ИМО, МСЭ, ЮНЕСКО, ЮНИДО, ЮНВТО, ВПС, ВОЗ, ВОИС, ВМО.

<sup>7</sup> Организация Объединенных Наций, ПРООН, ЮНЕП, УВКБ, ЮНИСЕФ, УНП ООН, ЮНОПС, ВПП, ФАО, МАГАТЭ, МСЭ, ЮНЕСКО, ЮНИДО, ВОЗ/ПАОЗ, ВОИС.

<sup>8</sup> *2013 Annual Statistical Report on United Nations Procurement*, United Nations Office for Project Services.

<sup>9</sup> УСВН, ПРООН, ЮНЕП, ЮНФПА, ЮНИСЕФ, ЮНОН, ЮНОПС, ЮНСОА/АМИСОМ, ВПП.

### Модель оценки процесса управления контрактной деятельностью

17. ОИГ разработала МОПУК в качестве инструмента оценки процессов управления контрактами на этапе после их заключения в различных организациях. Разработка МОПУК основывалась на моделях оценки закупочной деятельности, разработанных рядом организаций государственного и частного сектора, а также научными учреждениями<sup>10</sup>. Эти организации разработали инструменты оценки для измерения параметров процесса закупок в целом, но они не оценивают деятельность после заключения контрактов с достаточной степенью детализации, необходимой для целей настоящего доклада. Таким образом, МОПУК была разработана для обеспечения целенаправленного и более тщательного подхода к оценке деятельности после заключения контракта, а также для обеспечения инструмента оценки, учитывающего специфику организаций системы Организации Объединенных Наций (см. части I и II приложения I).

18. МОПУК основана на методике самооценки и предусматривает межучрежденческий опрос, состоящий из вопросов, касающихся десяти ключевых категорий управления контрактной деятельностью и связанных с ними процессов. Опрос проводился анонимно среди сотрудников, занимающихся управлением контрактной деятельностью (например, специалистов по контрактам, специалистов по закупкам и руководителей проектов) в 14 организациях<sup>11</sup>, выбранных, как правило, по объему своих закупок. Доля полученных ответов составила 27% (262 ответа). Методика подсчета баллов и заданные вопросы подробно описаны в приложении I.

19. Обобщенные ответы, полученные от организаций системы Организации Объединенных Наций, а также связанные с ними количественные значения показателей, представлены на диаграмме 2. В целом график показывает, что на обобщенном уровне деятельность по управлению контрактами после их заключения во всей системе Организации Объединенных Наций, как правило, находится на среднем уровне, но при этом три категории – управление рисками, информационные системы и людские ресурсы/укрепление потенциала – отличаются показателями явно ниже среднего. **Тем не менее необходимо отметить, что, хотя показатели по определенным категориям находятся на среднем уровне или выше среднего уровня, существуют возможности для их общего улучшения.**

<sup>10</sup> В их число входят Модель уровня развития, разработанная Международной ассоциацией по управлению контрактами и коммерческой деятельностью (IACCM Contract Maturity Model), Модель уровня развития управления контрактами, разработанная Г. Гарреттом и Р. Рендоном в 2005 году (Contract Management Maturity Model by Garrett and Rendon, 2005), Методика ОЭСР по оценке систем закупок (OECD Methodology for Assessing Procurement Systems, MAPS) и Система оценки функции закупок в правительственных ведомствах (Framework for Assessing the Acquisition Function at Federal Agencies) Федерального счетного управления США (United States Government Accountability Office, GAO).

<sup>11</sup> Секретариат Организации Объединенных Наций, ЮНИСЕФ, ПРООН, ВПП, УВКБ, ВОЗ, ЮНОПС, ПАОЗ, ЮНФПА, ФАО, ВОИС, МОТ, ЮНЕСКО и ЮНИДО.

Диаграмма 2  
**Общие результаты опроса по МОРУК среди 14 организаций системы Организации Объединенных Наций**



20. Когда настоящий доклад будет опубликован, каждая организация также отдельно получит результаты своего обзора и сможет оценить свое относительное положение по сравнению с максимальным, средним и низшим значением показателей для каждой ключевой категории участвовавших в опросе организаций.

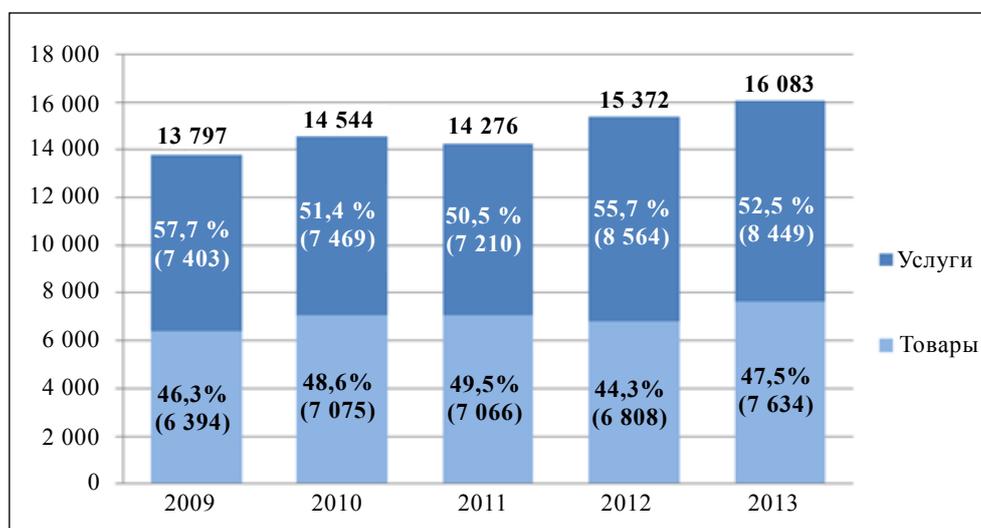
21. Для целей настоящего доклада данные, полученные по результатам обзора по методике МОРУК, содержат большой объем информации и подкрепляют выводы, сделанные по результатам бесед и изучения отдельных ответов на вопросники, полученные от каждой организации. Особый интерес представляют проблемы, о которых участники обзора сообщили в ответах на открытые вопросы (см. часть III приложения I). Результаты опроса и полученные данные особо оговариваются в различных главах настоящего доклада по мере необходимости.

### С. История вопроса

22. Организации системы Организации Объединенных Наций ежегодно закупают товары и услуги на сумму, превышающую 16 млрд. долл. США, из которых 52% приходится на услуги, а 48% – на товары (см. диаграмму 3).

Рис.3

**Общий объем закупок товаров и услуг в 2009–2013 годах  
(в процентах и млн. долл. США)**



Источник: Отдел закупок Организации Объединенных Наций.

23. В таблице 1 показано, что общий объем закупок организаций Организации Объединенных Наций постоянно растет: в 2012 году он увеличился на 1,1 млрд. долл. США (7,7%) по сравнению с 2011 годом, а 2013 году – на 711 млн. долл. США (4,6%) по сравнению с 2012 годом. С 2008 года доля закупок услуг системой Организации Объединенных Наций в общем объеме закупок составляла более 50%. Первые четыре по объему закупок организации – Отдел закупок Секретариата ООН (ОЗ ООН), ЮНИСЕФ, ПРООН и ВПП – обеспечивают около 67% от общего объема, а первые десять организаций обеспечивают 91% от общего объема. Таким образом, этот обзор был ориентирован прежде всего на эти десять организаций.

Таблица 1

**Общий объем закупок в разбивке по организациям**

(тыс. долл. США)

Организация	Товары		Услуги		Всего	
	2012	2013	2012	2013	2012	2013
ОЗ ООН	1 044 293	1 123 312	1 827 435	1 873 770	2 871 728	2 997 082
ЮНИСЕФ	1 870 145	2 251 686	587 016	489 333	2 457 161	2 741 019
ПРООН	761 676	811 168	2 412 240	1 817 718	3 173 916	2 628 886
ВПП	1 263 143	1 160 831	1 220 840	1 315 727	2 483 983	2 476 558
УВКБ	284 425	533 819	277 645	418 816	562 070	952 635
ВОЗ	135 093	210 421	554 500	561 425	689 593	771 846
ЮНОПС	247 130	250 228	492 590	499 103	739 720	749 331
ПАОЗ	625 025	557 214	9 882	27 772	634 907	584 986
ЮНФПА	215 365	216 887	119 852	148 980	335 217	365 867

Организация	Товары		Услуги		Всего	
	2012	2013	2012	2013	2012	2013
ФАО	39 108	136 993	47 421	183 129	86 529	320 122
Прочие	322 221	381 218	1 015 055	1 113 884	1 337 276	1 495 102
<b>Всего</b>	<b>6 807 624</b>	<b>7 633 777</b>	<b>8 564 476</b>	<b>8 449 657</b>	<b>15 372 100</b>	<b>16 083 434</b>

*Источник:* По материалам Ежегодного статистического доклада о закупочной деятельности Организации Объединенных Наций 2013 года (*2013 Annual Statistical Report on United Nations Procurement*).

## II. Общее управление и создание благоприятной среды

### A. Стратегии и процедуры управления контрактами неоднозначны и зачастую отсутствуют

24. Кроме Департамента операций по поддержанию мира Секретариата Организации Объединенных Наций ни одна организация системы Организации Объединенных Наций не имеет сформулированной стратегии управления контрактной деятельностью. В руководствах по закупкам, разработанных организациями, вопросам управления контрактами уделяется лишь поверхностное внимание.

25. В одной организации управление контрактной деятельностью упоминается только как область деятельности, осуществлению которой способствует надлежащее планирование закупок, и не представлено никакого определения непосредственного процесса управления контрактами. В руководстве по закупкам другой организации присутствует лишь краткое упоминание управления контрактной деятельностью, которое сводится к вопросам оценки подрядчика. В руководстве по закупкам еще одной организации в качестве двух компонентов управления контрактами указаны только "налоги и платежи" и "нарушение или расторжение контрактов". Перечень стратегий и процедур, связанных с управлением контрактной деятельностью и регулированием исполнения контрактов, представлен в приложении II.

26. В Справочнике специалиста ООН по закупкам (*UN Procurement Practitioner's Handbook*)<sup>12</sup>, Руководстве Организации Объединенных Наций по закупкам (*United Nations Procurement Manual*) и аналогичных руководствах ЮНИСЕФ, ЮНФПА, ЮНОПС, ПАОЗ, БАПОР, ВОИС, МОТ, ЮНВТО и ИКАО (см. приложение II) управление контрактной деятельностью рассматривается в качестве неотъемлемой части процесса закупок, и в них содержится описание ряда задач, которые относятся к этой сфере. В Справочнике содержится более полное описание, основанное на процессуальном подходе, по сравнению с более статичным подходом, используемым в других руководствах. У ФАО есть руководство по управлению контрактной деятельностью для контрактов на предоставление услуг и рамочных соглашений. На момент проведения обзора ПРООН и ВПП находились в процессе разработки руководств, непосредственно посвященных управлению контрактной деятельностью. У ПАОЗ эта тема уже охвачена в рамках руководства по закупкам.

27. Принявшие участие в беседах во всей системе Организации Объединенных Наций признали отсутствие стратегий, процедур и подробных правил, например в форме стандартного практического руководства, непосредственно касающихся управления контрактной деятельностью, а также потребность в более четких руководствах по управлению контрактами после их заключения. Кроме того, 45% ответивших на вопросы в рамках МОПУК утверждали, что стратегии, процедуры и правила, имеющие отношение к управлению контрактами после их заключения, не пересматриваются и не улучшаются на систематической основе; а 31% ответивших указали, что они не различаются в зависимости от объема, сложности и стоимости контракта.

<sup>12</sup> Справочник для специалистов по закупкам в системе Организации Объединенных Наций был подготовлен в 2006 году Межучрежденческой рабочей группой по закупкам (МРГЗ). МРГЗ была предшественником Закупочной сети КВУУ.

28. Тем не менее даже в тех случаях, когда такие руководства существуют, отсутствуют механизмы обеспечения последовательного соблюдения стратегий и процедур в ходе управления контрактной деятельностью.

29. Внутренние и внешние ревизоры по всей системе Организации Объединенных Наций<sup>13</sup> сообщают, что значительная часть недостатков в управлении контрактами обусловлена отсутствием четких и ясных стратегий и процедур и/или ненадлежащим исполнением своих обязанностей и отсутствием подотчетности со стороны персонала.

30. Ожидается, что осуществление рекомендации 1 будет способствовать повышению результативности и эффективности деятельности по управлению контрактами.

#### **Рекомендация 1**

**Директивным органам организаций системы Организации Объединенных Наций следует поручить исполнительным главам своих организаций обновить и там, где это необходимо, разработать конкретные стратегии, процедуры, руководства и системы осуществления последующих действий в целях обеспечения результативного и эффективного управления контрактной деятельностью после заключения контрактов.**

31. Ожидается, что осуществление рекомендации 2 обеспечит укрепление таких аспектов управления контрактной деятельностью, как контроль, соблюдение требований и подотчетность.

#### **Рекомендация 2**

**Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует включать в свои ежегодные отчеты о сертификации по результатам внутреннего контроля, как со стороны отдельных лиц, занимающихся закупками, так и со стороны органа по управлению контрактами, подтверждение того, что исполнение контрактов полностью соответствует стратегиям, процедурам и правилам организации.**

### **В. Структуры, роли и сферы ответственности в области управления контрактами не являются четко определенными**

32. Делегирование полномочий на осуществление закупок и принятие финансовых обязательств от имени организации является формализованным процессом во всех организациях системы Организации Объединенных Наций. В большинстве случаев должностные лица, отвечающие за закупки, подписывают контракты в соответствии с делегированными им полномочиями. Дополнительные полномочия на осуществление закупок также передаются главам отделений и старшим должностным лицам организации. В ПРООН существует система оценки возможностей в области закупок, согласно которой группа по закупкам из штаб-квартиры посещает страновое отделение, чтобы оценить его возможности в области закупок, на основе чего отделению передаются полно-

<sup>13</sup> КР, УСВН, подразделения внутренней ревизии ЮНФПА, ВПП, ФАО, ЮНОПС, ПРООН и др.

мочия на осуществление закупок в рамках определенного лимита. В ВПП должностные лица, отвечающие за закупки, участвуют в разработке контрактов и регулировании их исполнения, но непосредственное подписание контракта осуществляется теми должностными лицами старшего звена в штаб-квартире или на местах, которые наделены полномочиями на осуществление закупок.

33. В большинстве организаций контракты заключаются и подписываются специалистами по закупкам, но после заключения управление контрактами, как правило, передается заказчикам, руководителям проектов или другим сторонам при ограниченном участии должностных лиц, отвечающих за закупки, и/или других должностных лиц<sup>14</sup>. Роли и сферы ответственности лиц, участвующих в управлении контрактами после их заключения, обычно не являются четко определенными. Хотя некоторые организации заявляют о достаточной прозрачности своих стратегий и процедур, большинство участников бесед на местах указали на наличие множества "серых зон" в отношении распределения ролей и ответственности.

34. Роль должностных лиц, отвечающих за закупки, на этапе после заключения контракта в основном ограничивается осуществлением административных процедур в связи с внесением изменений в контракты или их продлением, завершением исполнения контрактов, ведением документации и участием в переговорах с подрядчиками в случае возникновения споров. Тем не менее обычно не существует системы, обеспечивающей их постоянное и своевременное участие в процессе исполнения контрактов. Ответственность за сообщение должностным лицам, отвечающим за закупки, о возникающих проблемах лежит на заказчиках, и этот процесс обычно является непоследовательным.

35. Трудности, особенно в организациях с большим числом контрактов на предоставление услуг и децентрализованными функциями закупок, возникают тогда, когда управление контрактной деятельностью после заключения контрактов поручается исключительно заказчикам, руководителям проектов или другим сторонам, которые берут на себя ведущую роль в управлении контрактами, часто не имея для этого необходимой квалификации и опыта. Многие страновые отделения в существенной степени полагаются на лиц, которые выполняют обязанности по управлению контрактами в дополнение к своим основным функциям (сотрудники по программам, руководители проектов и т.д.) и которые не являются профессиональными управленцами в области контрактной деятельности или специалистами по контрактам. В большинстве случаев ежегодные служебные аттестации таких лиц отражают только их основные служебные обязанности и не охватывают функций, связанных с управлением закупочной деятельностью, а также вопросов соблюдения ими процедур управления контрактами.

36. Кроме того, как результаты настоящего обзора, так и множество докладов внутренних ревизоров показывают, что не все лица, управляющие контрактами, полностью осознают свою сферу ответственности и задачи, которые они должны выполнять. Они также не осознают возможные последствия своих взаимоотношений с подрядчиком для качества исполнения и стоимости контракта. Примерами этого являются устные обещания подрядчикам, которые могут привести к внесению изменений в условия контракта и поставят специалиста по закупкам в невыгодное положение в ходе переговоров об изменении условий контракта на более поздней стадии; пассивное ожидание завершения срока действия контракта и последующие просьбы о дорогостоящем продлении контракта.

<sup>14</sup> Тем не менее ИКАО сообщила, что управление контрактами осуществляется непосредственно должностными лицами, отвечающими за закупки.

та задним числом; одобрение оплаты счетов-фактур до момента получения товаров/услуг; а также ненадлежащее ведение документации и неспособность применять при необходимости штрафные санкции за неисполнение контракта. Это лишь немногие примеры из бесконечного списка неприятностей, которые могут возникнуть в случаях, когда управлением контрактами после их заключения занимаются лица, не обладающие достаточной квалификацией в этой области и не поддерживаемые четко сформулированными стратегиями и процедурами.

37. Ситуация является более благоприятной в тех случаях, когда заключение контрактов и управление ими обеспечиваются на уровне штаб-квартиры (корпоративные контракты), а также в случае контрактов на закупку товаров, управление которыми, как правило, является менее сложным, чем в случае контрактов на предоставление услуг. Корпоративные контракты в основном заключаются на уровне штаб-квартиры, а управление ими обычно хорошо организовано и включает в себя: проведение инспекций на уровне производителя и перед отправкой/доставкой; выборочную проверку образцов из крупных закупаемых партий товаров; аудит соблюдения подрядчиками надлежащей практики организации производства; использование основных показателей деятельности в отношении соблюдения сроков поставки и качества поставленных товаров; а также участие страновых отделений в приемке поставок.

38. Например, начальник Контрактного центра в Отделе снабжения ЮНИСЕФ является должностным лицом, уполномоченным одобрять все контракты на сумму от 100 000 долл. США до 1 млн. долл. США, не связанные с каким-либо долгосрочным соглашением. Он одобряет и подписывает все такие контракты. Начальники центров, для которых приобретаются товары, являются вторыми лицами, подписывающими такие контракты, и также выполняют роль управляющих контрактами. В структуре ЮНФПА есть Кластер по стратегическим закупкам, который управляет всеми контрактами, заключенными штаб-квартирой этой организации.

39. В ходе проведения обзора было отмечено, что в большинстве организаций, деятельность которых децентрализована, у отделов закупок штаб-квартир отсутствуют рычаги, обеспечивающие, чтобы сотрудники, занимающиеся контрактами в полевых отделениях, и кураторы контрактов соблюдали общие стратегии и правила осуществления закупок. Хотя полномочия на осуществление закупок такие сотрудники получают из штаб-квартиры, они отчитываются за свою деятельность не перед отделом закупок штаб-квартиры, а перед главой странового отделения.

40. Участники бесед из ряда организаций указали на то, что взаимоотношения между должностными лицами, отвечающими за закупки, и лицами, которые осуществляют управление контрактами, не всегда бывают гармоничными и что эти две стороны не всегда работают рука об руку в ходе определения контрактных требований и выполнения других функций, связанных с контрактами. Некоторые должностные лица, отвечающие за закупки, считают, что кураторы контрактов (заказчики и т.д.) иногда оставляют специалиста по закупкам в вакууме и не предоставляют ему конкретные требования к контракту на этапе определения параметров проекта. Кроме того, должностные лица, отвечающие за закупки, испытывают трудности, пытаясь заставить кураторов контрактов систематически соблюдать такие требования, как осуществление мониторинга работы подрядчика или отслеживание поставок.

41. С другой стороны, некоторые кураторы контрактов рассматривают должностных лиц, отвечающих за закупки, как лиц, не ориентированных на потребности клиента и недостаточно инициативных в поиске способов удовлетворения потребностей, связанных с проектом. Ряд кураторов контрактов заявили также, что они не до конца понимают свою роль и сферу ответственности в процессе закупок, что им не хватает руководств по закупочной деятельности и управлению контрактами и соответствующей подготовки и что они нуждаются в более активной поддержке со стороны отделов закупок. В своих ответах на вопросы в рамках МОПУК 35% респондентов заявили, что кураторы контрактов и/или заказчики получают недостаточную поддержку со стороны других подразделений организации (отдела закупок, юридического отдела, финансового отдела и т.д.).

***Необходимость официального назначения ответственных за управление контрактом***

42. В ходе бесед лицам, непосредственно занимающимся управлением контрактной деятельностью, по всей системе ООН задавался ряд одинаковых вопросов: как определяется, кто именно будет управлять контрактами после их заключения; как обеспечивается четкое понимание кураторами контрактов своей роли и обязанностей; и какая поддержка обеспечивается им в контексте общего управления.

43. В связи с указанным выше участникам бесед представлялся следующий сценарий, резюмирующий передовую практику частного сектора и других публичных учреждений: **лицо, которое подписывает контракт и в связи с этим налагает на свою организацию определенные обязательства (обычно это должностное лицо или орган, отвечающие за заключение контрактов), несет главную ответственность за такой контракт. Таким образом, когда такое лицо подписывает контракт, оно в письменной форме назначает для исполнения/курирования этого контракта своего представителя или группу представителей. При назначении указывается а) за что отвечает такой представитель, б) в чем состоит его подотчетность и с) какие навыки или возможное обучение необходимы для выполнения поставленных задач.** Хотя большинство участников бесед активно поддержали этот сценарий, предполагающий делегирование полномочий, официальная передача полномочий на управление контрактами в письменном виде не используется в изученных организациях, за исключением ПАОЗ и ИМО, где такое письменное делегирование полномочий частично существует в форме письма (см. приложение III, где представлены примеры таких писем).

44. Справочник специалиста по закупкам ПАОЗ<sup>15</sup>, например, определяет роль специалистов по закупкам в качестве лиц, отвечающих за управление коммерческими отношениями с подрядчиком. Руководитель проекта (куратор контракта), с другой стороны, отвечает за управление техническими отношениями с подрядчиком. Обязанности руководителя проекта включают в себя решение проблем, связанных с исполнением контракта, приемку товаров, оборудования, работ и услуг в соответствии со спецификациями, ведение досье по контракту, обеспечение повседневной коммуникации с подрядчиком, ответы на технические вопросы, предоставление консультаций, отслеживание и документирование исполнения контракта, обеспечение наличия денежных средств до момента направления специалистам по закупкам просьбы о внесении в контракт изме-

<sup>15</sup> PAHO *Procurement Practitioner Handbook*, March 2014.

нений, проверку/одобрение поставок, проверку/одобрение счетов на оплату, приемку конечного продукта и завершение контракта.

45. В ИМО куратором контракта является заказчик/распорядитель бюджета, отвечающий за обеспечение надлежащего исполнения контракта, проверку хода исполнения контракта с надлежащей периодичностью, вынесение рекомендаций в отношении продления/прекращения действия контракта, а также за оформление документации для целей аудита.

46. **Официальное делегирование полномочий и ответственности лицам, управляющим контрактами, является важнейшим фактором обеспечения хорошо функционирующей системы управления контрактами, особенно когда закупки децентрализованы. Когда такое делегирование официально не оформлено, информация, полученная по итогам бесед собеседований и анкетирования, говорит о неэффективности и склонности полагаться на лиц, которые зачастую не имеют ни профессиональных знаний, ни подготовки, необходимой для принятия надлежащих решений в области управления контрактами.** Заказчики, руководители проектов и другие лица, управляющие контрактами после их заключения, должны подписывать письмо о делегировании полномочий, подтверждающее их согласие принять на себя обязанности, указанные в таком письме. Роль должностных лиц, отвечающих за контракты/закупки, на этапе после заключения контракта также должна быть четко прописана.

47. Методика оценки систем закупок ОЭСР (февраль 2010 года) устанавливает минимальные требования в отношении делегирования полномочий на осуществление закупок. Эти требования могут в равной степени применяться к делегированию полномочий и ответственности за управление контрактной деятельностью следующим образом: а) делегирование полномочий на принятие решений децентрализуется до самых низких компетентных уровней с учетом соответствующих рисков и объемов денежных средств, б) делегирование регулируется конкретными стратегиями и процедурами управления контрактной деятельностью, и с) подотчетность в связи с принятием таких решений четко определена.

48. Ожидается, что осуществление рекомендации 3 позволит повысить прозрачность, подотчетность и результативность управления контрактной деятельностью.

### **Рекомендация 3**

**Директивным органам организаций системы Организации Объединенных Наций следует поручить исполнительным главам своих организаций внедрить систему, согласно которой лица, назначенные для управления контрактами после их заключения, в письменном виде уведомляются об их подотчетности и обязанностях в ходе управления контрактом, а также обладают требуемой квалификацией для управления контрактами.**

### ***Профессиональные отделы по управлению контрактами***

49. В Секретариате Организации Объединенных Наций руководство закупками осуществляется Отделом закупок Центральных учреждений (ОЗ ООН), а полевые отделения осуществляют закупки в соответствии с делегированными им полномочиями. Управление контрактной деятельностью, как правило, децентрализовано, и отделы-заказчики определяют сторону/подразделение, отве-

чающее за управление контрактом после его заключения. Департамент полевой поддержки (ДПП), будучи одним из крупнейших департаментов Секретариата по объемам закупок, создал в своих отдельных миссиях отделы по управлению контрактами с целью осуществлять мониторинг и управление контрактами, особенно контрактами на большие суммы или контрактами, отличающимися высокой сложностью. Подразделение, отвечающее за управление контрактами после их заключения, обычно называется Отделом/секцией по соблюдению и управлению исполнением контрактов (СУИК). Эти подразделения в основном занимаются управлением контрактами на закупку топлива и продовольствия, в то время как контракты, связанные с авиаперевозками, обычно курируются авиационными отделами миссий совместно с их коллегами по размещению заказов из штаб-квартиры без участия СУИК. Кроме того, Глобальный центр услуг Организации Объединенных Наций (ГЦУООН) при ДПП держит в Бриндизи небольшую группу специалистов, предоставляющую полевым СУИК услуги по поддержке, стратегические консультации и руководящие указания.

50. В миссиях по поддержанию мира СУИК играют важную подкрепляющую роль и частично решают проблему недостатка навыков и опыта работы у заказчиков, на решение которой и был направлен описанный выше процесс передачи полномочий. Согласно кругу ведения СУИК им передаются функции общего надзора, мониторинга и общего управления от имени организации контрактами на сумму более 500 000 долл. США и/или контрактами на предоставление услуг, отличающимися высоким уровнем риска и/или сложностью<sup>16</sup>. Размеры отдела/секции СУИК зависят от объема/суммы контрактов, которые они поддерживают, связанных с ними рисками и их сложности. Тем не менее, как было указано в ходе многих бесед, выделенные СУИК людские ресурсы в отдельных случаях являются крайне недостаточными; например, в ЮНСОА, отличающемся в высшей степени сложными условиями работы, всего лишь один сотрудник отвечает за семь контрактов, три из которых заключены на суммы, превышающие 250 млн. долл. США.

51. В сфере закупок (в частном и государственном секторах) является общепризнанным, что отделы/секции по управлению контрактной деятельностью, сотрудники которых являются профессиональными экспертами в области управления контрактами, повышают эффективность организации. Они являются нейтральной и объективной стороной, выступающей в качестве посредника между отделом закупок и заказчиком, и обеспечивают крайне необходимые услуги, особенно в ситуациях децентрализованных закупок и в случае объемных/дорогих/сложных контрактов. Тем не менее в Секретариате ООН у СУИК нет полномочий и возможностей необходимого уровня, поскольку их участие в управлении контрактами не является обязательным, а в значительной степени зависит от требований заказчиков.

**52. Профессионализация управления контрактной деятельностью, создание должности куратора контрактов в качестве отдельной с точки зрения людских ресурсов должности, а также создание отделов по управлению контрактами в случаях, когда это оправдано объемом закупок или сложностью контрактов, являются областями, которые требуют внимания как со стороны старшего руководства, так и со стороны лиц, непосредственно занимающихся управлением контрактами.**

<sup>16</sup> Standard Operating Procedure (SOP), Contracts Management in UNSOA & UNPOS, June 2011, paragraph 3.1.11.

53. Назначение отдельных профессиональных кураторов контрактов или создание подразделений по поддержке управления контрактами либо в штаб-квартирах, либо в страновых отделениях требует выделения финансовых и людских ресурсов, соизмеримых с объемами и сложностью контрактов. 45% участников опроса указали, что у них нет достаточных финансовых и людских ресурсов для применения такого подхода к деятельности по управлению контрактами после их заключения.

54. Ожидается, что осуществление рекомендации 4 обеспечит повышение эффективности и результативности функции управления контрактной деятельностью.

**Рекомендация 4**

**Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует заново оценить финансовые и кадровые потребности и потребности для управления контрактной деятельностью после заключения контракта с учетом текущих и прогнозируемых объемов, стоимости, сложности и типов контрактов и принять решение об оптимальных структурах для поддержки этой деятельности (например, централизованных или децентрализованных) в интересах обеспечения максимально эффективного использования средств и достижения целей организации.**

### III. Роль комитетов по контрактам в деятельности по управлению контрактами

55. Главная обязанность комитетов по контрактам состоит в обеспечении того, чтобы предлагаемые мероприятия по закупкам, как правило, превышающим определенный денежный лимит, проводились в соответствии с правилами и процедурами организаций, беспристрастно и на основе принципов справедливости, добросовестности и прозрачности. Все исследованные организации учредили комитеты по контрактам, занимающиеся выбором поставщиков и управлением закупочной деятельностью. Комитеты работают в штаб-квартирах (ККШК), региональных отделениях (ККРО) и страновых или полевых отделениях (ККСПО). Лимиты контрактов по стоимости различаются: например, ККСПО могут заключать контракты на сумму до 150 000 долл. США, ККРО – от 150 000 долл. США до 2 млн. долл. США, а ККШК – более 2 млн. долл. США. Комитеты изучают заявки, поступившие от отделов закупок или через них, и предоставляют консультации в отношении соответствия предлагаемых закупок применимым стратегиям организации в области закупок.

56. Состав комитетов в разных организациях различен, но обычно в них входят до пяти членов с правом голоса, включая председателя комитета, а также представителей других отделов (отдела управления, юридического, финансового/бюджетного отдела и т.д.). Члены комитета выступают в личном качестве, и в ряде организаций от них требуется наличие опыта работы в коммерческой, финансовой или юридической сфере или иной необходимой квалификации, включая квалификацию или подготовку в области закупок. Тем не менее уровень опыта и знаний комитетов по контрактам в области управления контрактной деятельностью различен, и около 30% участников опроса в рамках МОПУК считают его недостаточным.

57. Комитеты наделены ограниченными функциями или ответственностью в связи с вопросами, возникающими в ходе управления контрактами после их заключения. Они обязаны рассматривать запросы о продлении контрактов и любые увеличения стоимости контрактов, если такое увеличение превышает 20% от исходной суммы. Тем не менее, поскольку не существует подразделения, в явном виде подотчетного в связи со всем процессом управления контрактами, и поскольку большинство организаций не имеют информационных систем, отслеживающих контракты от начала и до конца (см. главу X), зачастую отсутствуют механизмы контроля, обеспечивающие своевременное представление в комитеты запросов о продлении контрактов или рассмотрение контрактов, стоимость которых превышает определенные лимиты, до момента принятия обязательств перед подрядчиками.

58. Комитеты по контрактам могли бы играть более активную роль в управлении контрактами. Их полномочия следует расширить за пределы проверки соблюдения процедур, включив в них, по мере необходимости, общий надзор и мониторинг на высоком уровне деятельности по управлению контрактами после их заключения. Это особенно важно в случае контрактов, отличающихся большой стоимостью, значительными рисками и высокой сложностью. 50% участников опроса в рамках МОПУК признали, что в случае объемных или сложных контрактов комитеты по контрактам редко создаются на весь период управления контрактной деятельностью после заключения контракта.

59. Примером организации, приложившей усилия к расширению роли своего комитета по контрактам, является ПРООН. В этой организации комитет проводит предварительный обзор любых сложных закупок или закупок на значительную сумму (более 1 млн. долл. США) и наделен ответственностью и полномочиями не только по надзору за соблюдением процедур, но и по:

- а) обеспечению применения правильной стратегии и снижению риска возможного срыва процесса закупок;
- б) обеспечению исполнения контракта с учетом имеющегося потенциала и наличия опыта работы в соответствующей области;
- в) надзору за применением надлежащего механизма управления контрактом (т.е. по определению того, какое подразделение отвечает за текущие взаимоотношения с подрядчиком);
- г) обеспечению определения надлежащих критериев для оценки исполнения контракта еще до момента его заключения.

Тем не менее желательно более активное участие комитета по контрактам ПРООН в деятельности, осуществляемой на этапе после заключения контрактов.

**60. Таким образом, исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует пересмотреть круг ведения комитетов по контрактам с целью расширить их роль, когда это уместно, особенно в связи с контрактами, отличающимися большой стоимостью, значительными рисками и высокой сложностью, а также предусмотреть периодический надзор и мониторинг со стороны старшего руководства в отношении деятельности по управлению контрактами после их заключения. В качестве альтернативы организация может рассмотреть возможность учреждения отдельных комитетов по управлению контрактами после их заключения, чтобы обеспечить решение любых особых проблем, связанных с контрактами, отличающимися высокой сложностью или большой стоимостью.**

#### IV. Людские ресурсы и укрепление потенциала

61. Реформирование внутренних систем закупок, проводившееся за последние несколько лет, помогло многим организациям системы Организации Объединенных Наций усовершенствовать свои методы работы с контрактами, особенно в случае значительных по объему и сложных по структуре закупок. Тем не менее, согласно результатам обзора, несмотря на улучшенную практику, многие организации находятся в рискованном положении, поскольку у них нет достаточного числа сотрудников, обладающих надлежащими навыками для управления такими закупками, особенно на этапе после заключения контракта. Таким образом, проблема, с которой сталкиваются многие организации, состоит в том, обладают ли они сейчас и будут ли они в будущем обладать потенциалом и навыками для управления контрактами в условиях растущего объема программ.

62. Критическим элементом решения этой проблемы является систематическая подготовка должностных лиц, отвечающих за закупки, кураторов контрактов и специалистов по заказам. Признавая необходимость такой подготовки, ряд организаций приобрели или разработали стандартные курсы обучения в области закупочной деятельности. Тем не менее многие участники собеседований считают, что эти курсы недостаточно полно охватывают все этапы процесса закупок, поскольку они в основном посвящены начальным стадиям этого процесса: размещению заявок, выбору поставщика и заключению контракта. При этом подготовка по вопросам управления контрактами после их заключения в большинстве организаций отсутствует. Это мнение подтверждается также и результатами опроса МОПУК: 62% респондентов указали на отсутствие хорошо разработанных водных программ для новых сотрудников и программ подготовки, посвященных управлению контрактной деятельностью после заключения контракта.

63. В приложении IV представлено краткое описание программ подготовки в области закупочной деятельности, осуществляемых различными организациями. Большинство этих программ не предусматривают подготовку и укрепление потенциала сотрудников, занимающихся управлением контрактной деятельностью после заключения контракта, что может привести к недостаточно эффективному решению критических проблем, связанных с контрактами.

64. Существует необходимость оценки потенциала в области управления контрактами как в штаб-квартирах, так и в полевых отделениях, а также необходимость изыскать средства для организации подготовки персонала. Пример оптимальной практики из частного сектора показывает, что следует применять целенаправленный подход к подготовке и направлять ресурсы на немногие, но тщательно отобранные курсы обучения сотрудников.

65. В результате обзора также было выяснено, что сотрудники, занимающие должности низких классов, управляют контрактами стоимостью в миллионы долларов США и что статус этой функции в иерархии организации является низким. Например, в одной организации контракты на общую сумму почти 1 млрд. долл. США в год управляются сотрудником класса должности С-4, а в другой организации контракт на поставки продовольствия на сумму около 300 млн. долл. США в год управляется в удаленном режиме из штаб-квартиры сотрудником, занимающим должность низкого класса.

66. Базовые курсы подготовки по вопросам закупок и управления контрактами должны предлагаться во всей организации, а для лиц, управляющих контрактами определенной сложности или стоимости, они должны быть обязательными. **Руководства по управлению контрактной деятельностью (справочники, общие принципы, процедуры и т.д.) должны описывать опыт работы, необходимую подготовку и ограничения рабочей нагрузки лиц, занимающихся такой деятельностью.** Для каждого уровня квалификации следует установить лимиты стоимости отдельного контракта и совокупной стоимости всех контрактов, контроль за которыми одновременно осуществляется одним лицом или группой лиц. В необычных или особо сложных условиях (например, в чрезвычайных ситуациях) орган, отвечающий за закупки, может отказаться от применения таких требований, а вместо этого осуществить альтернативные меры для обеспечения надлежащего управления контрактной деятельностью и поставок товаров или услуг.

67. Результаты опроса МОПУК показывают, что стандарты в области контроля качества не распространяются, а также не используются в ходе служебных аттестаций сотрудников, осуществляющих управление контрактами, и для решения потребностей в наращивании потенциала (58%). При этом служебные аттестации таких сотрудников не предусматривают никакой оценки их работы в качестве лиц, занимающихся управлением контрактами (45%), и только 28% участников опроса отметили, что самооценка лиц/групп, управляющих определенным контрактом, является частью общего контроля за исполнением контракта.

68. Ожидается, что осуществление следующих рекомендаций обеспечит повышение результативности (рекомендация 5) и прозрачности и подотчетности в управлении контрактной деятельностью (рекомендация 6).

#### **Рекомендация 5**

**Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует разработать в своих организациях особые программы подготовки в области управления контрактами, включающие обязательные учебные курсы для всех лиц, управляющих контрактами определенного объема, стоимости и уровня сложности.**

#### **Рекомендация 6**

**Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует обеспечить, чтобы лица, осуществляющие надзор над сотрудниками, отвечающими за управление контрактами, использовали критерии, связанные с управлением контрактами, при проведении ежегодной аттестации таких сотрудников.**

## V. Управление рисками

69. Цель управления рисками в сфере закупок состоит в том, чтобы изучить и контролировать риски, а также обеспечить успешное осуществление программы, проекта или мероприятия. Управление рисками начинается на ранней стадии процесса закупок. В случае закупок большого объема или менее дорогих, но сложных проектов передовой практикой считается обязательная подготовка отдельных планов по управлению рисками и постоянные оценки рисков на всем протяжении жизненного цикла контракта.

70. В идеальной ситуации планы управления рисками, связанными с закупками, являются частью более широкого процесса управления рисками в организации, который охватывает всю цепочку работы с контрактами и обеспечивает понимание рисков, которым подвергается организация, и их максимально возможное смягчение.

71. В контексте жизненного цикла отдельного контракта риски, связанные с управлением контрактом на этапе после его заключения включают: риски, унаследованные от любого из предыдущих этапов; риски, возникающие вследствие отсутствия ясности в отношении ролей и обязанностей всех участвующих сторон; недостаточность людских и финансовых ресурсов, выделенных на цели управления контрактом; а также отсутствие или несвоевременное получение информации о ходе исполнения контракта. Если риски, связанные с каждым контрактом, не оценить в начале и в ходе заключения контракта в рамках процесса контроля должной осмотрительности, не будет составлено также и плана смягчения этих рисков, что может привести к неудачному решению проблем, возникающим в связи с непредвиденными ситуациями.

### A. Отсутствие управления рисками на уровне управления контрактами

72. Как сообщается, в Секретариате Организации Объединенных Наций общая оценка рисков проводится специалистами по заказам и отделом закупок на этапе завершения подготовки плана выбора поставщиков. Оценка рисков, связанных с этапом после заключения контракта, считается обязанностью заказывающего отдела, который выступает в качестве куратора контракта. В июне 2014 года Отдел полевых контрактов Глобального центра услуг Организации Объединенных Наций (ГЦУООН) выпустил набор инструментов по управлению рисками в ходе управления контрактами и проектами. Этот набор инструментов предназначен для проведения оценки рисков и определения стратегий смягчения рисков в связи с потенциальными рисками, с которыми миссии могут типично столкнуться в своей работе. В ходе поездки ОИГ в Найроби Отдел управления контрактной деятельностью этой миссии сообщил о том, что он начинает проводить оценки рисков, непосредственно связанных с управлением контрактной деятельностью после заключения контракта.

73. В случае закупок товаров и услуг для удовлетворения стратегических потребностей организации (общеорганизационные закупки) Отдел снабжения ЮНИСЕФ требует разработки всеобъемлющей стратегии закупок, включающей в себя анализ следующих видов рисков: финансовые риски, связанные с изменением ситуации на рынке; внешние риски, связанные с рынками; риски, связанные с изменением спроса, требований в отношении качества и требований

надзорных органов; репутационные риски; риски, связанные с колебанием цен на сырье; и риски, связанные с результатами осуществления программ. Комитет по контрактам ЮНИСЕФ требует проведения оценки рисков подрядчика, связанных с финансами, производственными мощностями, качеством продукции/услуг, своевременностью поставок и соблюдением условий контракта. Комитет также рассматривает предполагаемые риски и коммерческие аспекты, связанные с ними, включая ситуацию осуществления закупок совместно с другой организацией системы Организации Объединенных Наций. Кроме того, Отдел снабжения ЮНИСЕФ проводит ежегодную оценку рисков, в ходе которой рассматриваются такие вопросы, связанные с работой подрядчика, как своевременность и качество поставок.

74. ПРООН применяет методику управления проектами, требующую проведения оценки рисков на этапе разработки параметров проекта, с тем чтобы закупки были защищены от рисков, стратегия управления рисками была сформулирована, а общий подход был определен и рассмотрен проектной группой до момента одобрения проекта. В отношении всех сложных контрактов (на сумму более 50 000 долл. США) требуется составить план оценки рисков и управления рисками, который представляется на рассмотрение комитета по контрактам. В этом плане отражаются политические, экологические, социальные, технические, юридические и экономические параметры среды, в которой исполняется каждый контракт. Любые риски, связанные с данным проектом или закупками, должны быть рассмотрены в контексте общеорганизационной оценки рисков.

75. В ВПП закупочная деятельность осуществляется в рамках общей стратегии организации в области управления рисками. ВПП сообщила, что отделы по работе с клиентами берут на себя ответственность за управление контрактной деятельностью, но в их обязанности также входит разработка для каждого контракта необходимых стратегий смягчения всех возможных видов рисков (например, операционных, финансовых или репутационных рисков).

76. ЮНОПС сообщило, что в его структуре работают комитеты по надзору, которые рассматривают проекты с точки зрения связанных с ними рисков. На момент проведения настоящего обзора в организации пересматривались соответствующие операционные руководства.

77. Процедуры осуществления закупок в ЮНФПА включают в себя управление рисками, в особенности связанными с качеством товаров, критических для мандата ЮНФПА. Соглашения заключаются с подрядчиками, соблюдающими международно признанные стандарты качества. Технические эксперты, привлекаемые ЮНФПА, предварительно изучают досье на продукцию, а также посещают производственные площадки и проводят испытания образцов продукции. Вследствие важности основных/критических товаров для работы и репутации ЮНФПА определенные виды продукции также проходят испытания перед их поставкой. Кроме того, ЮНФПА проводит анализ позиционирования поставщиков, в ходе которого оцениваются связанные с поставками риски и относительные расходы. Этот анализ позволяет понять характер отношений организации со своими подрядчиками. Сходные процедуры применяются в ЮНИСЕФ и ВОЗ.

78. Хотя инициативы по управлению рисками и практика в этой области в ряде организаций заслуживают высокой оценки, они в основном касаются рисков, возникающих на ранних стадиях жизненного цикла закупок. В ходе обзора не было сообщено о примерах систематической оценки рисков в начале этапа после заключения контракта, что могло бы позволить не только выявить риски, но и определить, какие именно мероприятия по управлению контрактами необ-

ходимо осуществить, какие именно людские ресурсы следует выделить для управления контрактной деятельностью (например, одного сотрудника или группу сотрудников) и должны ли они обладать особыми навыками и какими именно. Было выяснено, что в тех случаях, когда оценка рисков, связанных с контрактами, проводилась и реестры рисков были подготовлены, последующие действия по осуществлению общего плана управления рисками, связанными с закупками, направленная на смягчение рисков в ходе управления контрактами, не осуществлялись.

79. Эти выводы были далее подкреплены результатами опроса МОПУК: 58% респондентов заявили, что планы управления рисками, связанными с управлением контрактной деятельностью, не составляются, равно как и планы по смягчению рисков; а 60% заявили, что общие риски, связанные с контрактом, не оцениваются с достаточной периодичностью в течение всего жизненного цикла контракта. Кроме того, 56% респондентов заявили, что отсутствует четкое распределение ответственности за осуществление любых необходимых мероприятий по смягчению рисков, а 68% заявили, что любые риски, связанные с управлением контрактной деятельностью, не оцениваются количественно и не выражаются в финансовых терминах.

80. Как ожидается, осуществление рекомендации 7 будет способствовать повышению эффективности и результативности процесса управления контрактной деятельностью.

#### **Рекомендация 7**

**Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует обеспечить, чтобы для контрактов на определенную сумму и определенной степени сложности составлялись планы управления рисками, охватывающие деятельность после заключения контракта. В эти планы следует включать меры по смягчению рисков, а также точное указание лиц, ответственных за осуществление таких мер.**

## VI. Контроль за исполнением, оценка и отчетность

### A. Контроль за исполнением контрактов нуждается в совершенствовании

81. Крайне важно контролировать исполнение контрактов часто и на регулярной основе после их заключения, чтобы обеспечить поставку подрядчиком товаров и услуг в соответствии с графиком и в рамках бюджета, а также в соответствии с требованиями в отношении их качества, особенно в случае контрактов, связанных с наиболее значительными рисками, и контрактов, отличающихся наибольшей сложностью.

82. Оценка исполнения контракта после его заключения предполагает осуществление нескольких мероприятий, обеспечивающих предоставление услуг в соответствии с условиями контракта. Эти мероприятия включают в себя определение критериев результативности, таких как основные показатели деятельности (ОПД), во время закрепления условий контракта, а также выделение надлежащих ресурсов и компетентных сотрудников для надзора за деятельностью подрядчика.

83. Как сообщается, в Секретариате Организации Объединенных Наций заказывающий отдел (или, в зависимости от обстоятельств, отдел по управлению контрактной деятельностью) отвечает за разработку критериев оценки исполнения контрактов, которые включаются в документацию для потенциальных подрядчиков, а затем и в сам контракт. Затем заказчик осуществляет мониторинг и оценку работы подрядчика в соответствии с этими критериями. Набор инструментов по управлению контрактами Отдела полевых контрактов ГЦУО-ОН включает в себя руководство для полевых миссий по составлению отчетов о проделанной работе. Руководство по определению основных показателей деятельности (ОПД) еще не выпущено.

84. ЮНИСЕФ контролирует своевременность исполнения всех контрактов с помощью ОПД и включает контракты в свой процесс контроля работы подрядчиков<sup>17</sup>, в котором все контракты в разбивке по поставщикам контролируются по качеству, срокам и количеству. Аналогичным образом ЮНФПА контролирует качество и количество поставленных товаров/услуг, своевременность поставок, точность документации и скорость откликов/коммуникации. ПРООН и ЮНОПС применяют к мониторингу контрактов подход на основе оценки рисков, обращая особое внимание на контракты, отличающиеся высокой стоимостью или сложностью.

85. МАГАТЭ применяет аналогичный подход, основанный на оценке рисков. Во время проведения настоящего обзора МАГАТЭ внедрило формальную программу, согласно которой контроль за 20 наиболее важными с точки зрения стоимости и рисков контрактами будет осуществляться и после поставки и

---

<sup>17</sup> Этот процесс осуществляется на основе процедуры отдела 069 (март 2013 года) и применяется к закупкам товаров, осуществляемым Отделом снабжения. Эта процедура устанавливает типовые критерии для оценки и контроля исполнения подрядчиками своих обязательств по контрактам и используется в качестве инструмента оценки для приглашения подрядчиков к участию в конкурсах на поставки. Карточка оценки поставщика предусматривает контроль за работой поставщиков по основным критериям: количество, качество и соблюдение сроков.

оплаты. УВКБ, учитывая большой объем заключаемых им контрактов и ограниченные возможности, контролирует только наиболее объемные контракты и только на ежеквартальной основе. МОТ применяет три контрольных показателя по качеству, количеству и соблюдению сроков. В ВПП контракты на поставки продовольствия и предоставление транспортных услуг, которые составляют 80% ее общего объема закупок, контролируются заказчиками (например, должностными лицами, отвечающими за закупки или транспортировку).

86. Хотя несколько организаций принимают успешные меры для усиления контроля за исполнением контрактов, издавая обновленные руководства и процедуры мониторинга, результаты настоящего обзора и материалы, предоставленные по итогам многочисленных внутренних и внешних ревизий, указывают на сохранение недостатков в этой области. Согласно сообщениям, одна из причин недостаточного контроля за контрактами состоит в том, что контроль не всегда считается приоритетом в контексте жизненного цикла закупок. До недавнего времени основной целью должностных лиц, отвечающих за контракты, и старших руководителей было заключение контрактов, причем на своевременной основе, с тем чтобы обеспечить поддержку осуществления программ и получателей услуг.

87. Одним из значительных недостатков, наблюдаемых в большинстве организаций, является отсутствие ОПД, тщательно продуманных на этапах подготовки контракта и позволяющих осуществлять эффективный контроль за исполнением контракта. Если заранее не подготовить конкретные контрольные параметры, невозможно эффективно оценить достигнутый прогресс и не существует разумного способа обеспечить подотчетность сотрудников и подрядчиков в связи с их действиями. В ходе опроса в рамках МОПУК 40% респондентов заявили, что ОПД, если и существуют, не применяются систематически.

88. Как было указано в главе IV, отсутствие надлежащей подготовки сотрудников по вопросам управления контрактами после их заключения является областью, вызывающей беспокойство. Чтобы обеспечить необходимый контроль за исполнением контрактов после их заключения, лица, наделенные такими полномочиями, должны получить надлежащую подготовку по вопросам осуществления контрольных функций. Кроме того, как было отмечено ранее, еще одним вопросом, вызывающим беспокойство, является то, что контрольная деятельность осуществляется на нерегулярной основе сотрудниками, которые не рассматривают эти мероприятия в качестве своей постоянной функции.

89. Без постоянного контроля со стороны экспертов до завершения исполнения контракта возникают риски ненадлежащего исполнения подрядчиком своих обязательств, ненадлежащего оказания услуг или завышенной оплаты по сравнению с ценностью предоставленных услуг.

90. Необходимо отметить также, что в докладе ОИГ о долгосрочных соглашениях (ДСС)<sup>18</sup> было выявлено отсутствие необходимого контроля за исполнением ДСС, которое было охарактеризовано и как недостаток, и как риск. В этом докладе указывалось, что хотя практика использования организациями существующих ДСС, заключенных другими организациями Организаций Объединенных Наций, может рассматриваться как разумное решение, существует риск

<sup>18</sup> Обзор долгосрочных соглашений в области закупок в системе Организации Объединенных Наций (JIU/REP/2013/1).

того, что затраты и преимущества, связанные с объединением разных закупок, недостаточно выверены, учитывая отсутствие жестких процедур контроля.

91. Для совершенствования деятельности по контролю за исполнением контрактов исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует предпринять следующие шаги:

а) обеспечить, чтобы назначение сотрудников для управления контрактами и их подготовка по вопросам методов контроля осуществлялись до начала их деятельности по управлению контрактами после их заключения;

б) разработать процедуры, обеспечивающие подотчетность сотрудников, наделенных контрольными функциями;

в) обеспечить большую заметность работы по управлению деятельностью, связанной с контролем за исполнением контрактов;

г) обновить стратегии и руководства по надлежащему использованию контрактов, заключенных другими организациями Организации Объединенных Наций (объединение закупок в рамках одного ДСС и т.п.), включив в них процедуры мониторинга услуг, предоставляемых на основе контрактов, заключенных другими организациями.

## **В. Отчетность о работе подрядчиков не является систематической**

92. Оценка работы подрядчика является важным элементом процесса закупок. В результате проведения настоящего обзора было установлено, что в разных изученных организациях практика оценки существенно различается.

93. В Секретариате Организации Объединенных Наций за оценку исполнения контракта подрядчиком отвечает заказывающий отдел. Секретариат требует представления отчетов об исполнении каждого контракта. В случае контрактов на сумму, превышающую 200 000 долл. и/или контрактов со сроком действия два года и более требуется подавать ежегодные отчеты об их исполнении. Кроме того, по важнейшим контрактам на поставку базовых товаров, таких как продовольствие или топливо, предусмотрено ведение протоколов ежемесячных совещаний с указанием принятых решений о действиях, а также включение соответствующих данных в отчеты об исполнении контрактов подрядчиками. В случае ненадлежащего исполнения оценка исполнения передается Группе по регистрации и управлению поставщиками, которая готовит досье для рассмотрения Комитетом по проверке работы поставщиков, который затем рекомендует необходимые меры в отношении подрядчика (например, приостановку исполнения контракта, направление предупреждения и т.д.). Отдел закупок Секретариата учредил также совет по рассмотрению утверждений о нарушениях этики/предписанной практики поставщиками Организации Объединенных Наций или их представителями. Комитет по проверке работы поставщиков при необходимости может привлечь к своей работе специалистов из Управления по правовым вопросам, Бюро по вопросам этики и Управления служб внутреннего надзора.

94. Согласно сообщениям, хотя кураторы контрактов должны представлять оценки исполнения глобальных системных контрактов в Отдел закупок, заказывающие подразделения не всегда соблюдают это требование. Кроме того, Отдел закупок не имеет возможности отслеживать оценки исполнения в отношении

контрактов, заключенных миссиями, или отдельных заказов на закупки, подписанных в миссиях. Эти оценки являются важными, поскольку подробная информация о несоблюдении положений контракта или работе низкого качества необходима для приостановки отношений с подрядчиком или исключения его из реестра одобренных подрядчиков (см. раздел С ниже). Отдел полевых контрактов ГЦУООН в настоящее время разрабатывает инструмент оценки работы подрядчиков, в котором будут консолидированы оценки исполнения глобальных системных контрактов и работы подрядчиков, имеющих дело с разными миссиями.

95. Процедуры Департамента закупок ЮНИСЕФ обеспечивают контроль за работой подрядчика при особом внимании к дорогим и сложным контрактам. Оценки подрядчиков проводятся в связи с отдельными контрактами на сумму более 100 000 долл. и всеми ДСС. Ежеквартальная оценка исполнения контрактов проводится на основе трех параметров, измеряющих качество, количество и своевременность поставок. В 2013 году ЮНИСЕФ внедрил оценочные карточки поставщиков, применяемые к закупкам товаров Отделом снабжения<sup>19</sup>. В установленной процедуре предусмотрены типовые критерии для оценки и контроля работы подрядчиков в сравнении с их контрактными обязательствами, а также для оценки потенциальных участников конкурсов на поставки. Карточки оценки исполнения контрактов поставщиками включают в себя те же три критерия: количество, качество и сроки. Результаты должны быть отражены в ежегодном отчете, который дает общее представление о работе всех подрядчиков организации.

96. Для оценки работы подрядчиков в ЮНФПА используется "панель индикаторов", на которой показано, в какой стране проводились оценки подрядчика. Оценка работы является обязательной для всех подрядчиков, поставляющих базовую продукцию для поддержания репродуктивного здоровья, а также для других закупок на сумму более 50 000 долларов. Оценки преследуют две цели: обеспечить информацию для будущих контрактов и, при необходимости, внедрить программу развития подрядчиков. По состоянию на 2013 год ЮНФПА внедрил передовую практику выборочных приглашений основных подрядчиков в свою штаб-квартиру для обсуждения оценок их работы, ожиданий ЮНФПА, а также мер по исправлению выявленных недостатков. МАГАТЭ проводит аналогичные ежеквартальные совещания со своими основными поставщиками.

97. В ВОЗ оценки работы подрядчиков частично проводятся в некоторых отделениях, но в целом этот процесс пока не стандартизирован. Хотя в системе общеорганизационного планирования ресурсов (ОПР) ВОЗ имеется централизованная база данных о подрядчиках, результаты оценки подрядчиков в эту систему не загружаются. ВПП предусматривает по всем контрактам оценку работы подрядчиков, проводимую заказчиками (клиентскими отделами). Результаты оценки вносятся в досье контракта и учитываются при продлении контракта, внесении в него изменений или заключении следующих контрактов. ФАО проводит оценку подрядчиков только в случае наличия отрицательных отзывов об их работе.

<sup>19</sup> Оценочная карточка поставщика – это инструмент для измерения и отслеживания работы поставщика с использованием таких количественных показателей, как факторы затрат, качество и своевременность поставок, позволяющих сравнить и ранжировать поставщиков в соответствии с конкретными целями.

98. В результате проведения настоящего обзора выяснилось, что, за некоторыми исключениями, отмеченными выше, оценка подрядчиков в большинстве организаций не проводится систематически и во многих случаях механизмы руководства действиями лиц, отвечающих за такую оценку, не определены. Кроме того, в рассмотренных организациях нет централизованной системы ведения учета оценки работы подрядчиков. Этот процесс все еще в основном фиксируется на бумаге, но, даже когда используется электронная форма, данные фиксируются изолированно и только в отдельных досье по каждому контракту. 43% участников опроса в рамках МОПУК считают фиксацию отчетов по оценке неудовлетворительной. Хотя формы для оценки работы подрядчиков существуют в большинстве организаций, в результате обзора выяснилось, что они заполняются в основном формально путем расстановки галочек, но не содержат содержательных комментариев.

99. **Как рекомендовано в документе JIU/NOTE/2008/4, организациям системы Организации Объединенных Наций следует создать в своих организациях централизованные базы данных для обеспечения регистрации данных о подрядчиках и их использования в будущем.**

100. Для того чтобы отчеты о работе подрядчика готовились и составлялись эффективно, необходимо установить базовые правила для сотрудников, составляющих эти отчеты, а также провести подготовку этих сотрудников в отношении методов составления отчетов и использования содержащейся в них информации. Базовые правила должны устанавливать сроки и периодичность составления отчетов об оценке после завершения контрактов, уровни качества предоставленных услуг, а также условия соблюдения графиков исполнения контрактов. **Не менее важно четко назначить сотрудников, отвечающих за подготовку этих отчетов, и определить требования к другим участникам процесса (например, кураторам контрактов, заказчикам и конечным пользователям).**

101. Ожидается, что осуществление рекомендации 8 обеспечит повышение прозрачности и подотчетности в управлении контрактами.

#### **Рекомендация 8**

**Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует внедрить в своих организациях системы документирования и отчетности по вопросам соблюдения подрядчиками требований контрактов, а также определить ответственность и управленческую подотчетность в отношении полноты отчетности о работе подрядчиков.**

### **С. Система санкций, применяемых к поставщикам**

102. В последние годы организации системы Организации Объединенных Наций работают в направлении создания сходных систем оценки подрядчиков, которые позволят им регистрировать данные об эффективности подрядчиков и обмениваться ими. Тем не менее эта работа еще не завершена и основана на добровольном участии каждой организации. Закупочной сетью Комитета высокого уровня по вопросам управления (ЗСКВУУ) разработана Рамочная модель

политики (РМП)<sup>20</sup>, призванная определить процедуры применения санкций к поставщикам с учетом систем управления и мандатов организаций. РМП и специфические системы отдельных организаций поддерживаются Глобальным рынком Организации Объединенных Наций (ГРООН)<sup>21</sup>, который служит платформой для обмена информацией и осуществления совместных действий в отношении лиц/организаций, уличенных в поведении/практике, которая считается неприемлемой в системе Организации Объединенных Наций (коррупция, мошенничество, принуждение, сговор, неэтичное и обструкционное поведение). В результате был создан централизованный "черный список" поставщиков, в который включена информация о решениях отдельных организаций о несоответствии поставщиков предъявляемым требованиям или примененных к ним санкциях, причем такая информация генерируется на основе процедуры, подчиняющейся единым правилам.

103. РМП состоит из трех частей: i) руководящие принципы, ii) предлагаемые процедуры РМП, и iii) дополнительные конкретные аспекты, решения по которым должна принять каждая организация. Принципы определяют разработку, применение и толкование процедур. Процедуры предполагают варианты моделей их применения. В третьей части затрагиваются юридические вопросы, такие как привилегии и иммунитеты, которые по своей природе различным образом применимы к разным организациям.

104. В соответствии с процедурами РМП подрядчики, к которым были применены санкции, включаются в централизованный электронный "черный список", составленный на основе данных, полученных из каждой организации. В случае совместных закупок соответствующие организации решают, какая из них будет основной организацией, применяющей санкции. Глава каждой организации назначает членов и секретаря Совета по санкциям, который занимается вопросами, касающимися санкций, и обеспечивает беспристрастность и соблюдение надлежащих административных процедур рассмотрения вопросов о применении санкций.

105. Возможные санкции могут включать в себя порицание (письменный выговор), внесение в "черный список" или отстранение (временное или постоянное), а также другие штрафные санкции, такие как приостановка договорных отношений или применение к будущим контрактам особых условий.

106. Секретариат Организации Объединенных Наций, ПРООН, ФАО и ЮНФПА внедрили согласованные ими разделы РМП. Кроме того, ЮНФПА, ПРООН и ЮНОПС рассматривают возможность создания межучрежденческого комитета по вопросам применения санкций к поставщикам. ПРООН и ЮНОПС публикуют также на своих веб-сайтах наименования поставщиков, к которым были применены санкции. В ЮНИСЕФ комитет по санкциям является специальным советом, члены которого назначаются в случае необходимости созвать заседание.

<sup>20</sup> РМП была разработана рабочей группой (под председательством ПРООН) в рамках ЗСКВУУ. Она была одобрена Комитетом в марте 2011 года.

<sup>21</sup> ГРООН – это общий портал для осуществления закупок организациями системы Организации Объединенных Наций. Он обеспечивает "одно окно", с помощью которого потенциальные поставщики могут зарегистрироваться в организациях Организации Объединенных Наций, использующих ГРООН в качестве своей базы данных о поставщиках ([www.ungm.org](http://www.ungm.org)).

107. Участники бесед указали на то, что проблемой, препятствующей полноценному участию некоторых организаций в РМП, является то, что организации работают в условиях различных правовых рамок и административных систем, возникших раньше, чем РМП, и поэтому им сложно соблюдать принципы РМП.

108. Описанные выше усилия по внедрению РМП заслуживают высокой оценки и являются знаком признания большинством организаций системы Организации Объединенных Наций того факта, что централизованная система оценки подрядчиков всеми организациями системы Организации Объединенных Наций послужит на благо всех заинтересованных сторон. Такая система позволит организациям принимать более осознанные решения при выборе подрядчиков и свести к минимуму вероятность того, чтобы поставщик, замеченный в неэффективной работе или мошенничестве в одной организации, заключил контракт с другой организацией. **Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует обеспечить поддержку предпринимаемых усилий по применению общей Рамочной модели политики, которая позволит обеспечить согласованный подход к применению санкций к поставщикам.**

#### **D. Представление отчетов старшему руководству**

109. В Записке ОИГ<sup>22</sup> о реформировании системы закупок в системе Организации Объединенных Наций содержалась рекомендация о том, что исполнительным главам следует обеспечить регулярную внутреннюю и внешнюю обратную связь и отчетность о закупочной деятельности. Ряд отделов закупок, сотрудники которых участвовали в беседах в рамках подготовки настоящего доклада, указали, что они не докладывают конкретную информацию, связанную с управлением контрактами, своему старшему руководству, поскольку от них это не требуется. Несколько опрошенных сказали, что они предоставляют такие отчеты время от времени и только в том случае, если их об этом просят. ЮНИСЕФ и ЮНОПС создали "панели индикаторов", которые их старшее руководство использует вместо отчетов. Другие заявили, что вся необходимая информация о контрактах включается в отчеты по проектам или ежегодные отчеты о закупках (ПРООН, ВОИС и ВПС). 45% участников опроса в рамках МОПУК считают, что отчеты об исполнении отдельных контрактов не передаются систематически вверх по цепи подотчетности, а 60% заявили, что старшее руководство не осуществляет активный контроль за исполнением контрактов.

110. В Секретариате Организации Объединенных Наций старшему руководству представляются следующие ежемесячные отчеты: отчеты по контрактам, срок действия которых истекает менее чем через восемь месяцев; отчеты по контрактам, достигшим или превысившим 75% не подлежащих превышению сумм (НПП); список подрядчиков, с которыми заключены контракты на общую сумму более 1 млн. долл.; список 30 наиболее дорогих (по размеру НПП) действующих контрактов; и список действующих контрактов с НПП более 25 000 долл., заключенных в иной валюте, чем доллары США. Тем не менее у полевых миссий нет стандартного подхода к отчетности, направляемой старшему руководству по вопросам управления контрактами после их заключения.

111. В ЮНЕСКО старшему руководству направляются стандартные отчеты, такие как ежемесячная статистика по задержкам в исполнении контрактов на

<sup>22</sup> Реформирование системы закупок в системе Организации Объединенных Наций (JIU/NOTE/2011/1).

большие суммы или отчеты об исключениях из правил подачи конкурсных заявок. МОТ сообщила, что в случае значительных закупок соответствующим управляющим комитетам представляются устные или письменные отчеты.

112. Старшему руководству следует систематически получать информацию об общей стоимости контрактов, ходе исполнения контрактов, завершенных контрактах, перерасходах, существенных разногласиях с подрядчиками и т.д. **Исполнительным главам рекомендуется требовать от должностных лиц, отвечающих за закупки, представления периодических отчетов, содержащих обобщенную информацию о статусе текущих контрактов с особым вниманием к конкретным или повторяющимся проблемам, существенно влияющим на организацию, а также о мерах, направленных на решение таких проблем. Такую информацию можно также предоставлять директивным органам организаций, например через веб-сайт организации.**

## VII. Управление изменением контрактов

113. Управление изменением контрактов – это процесс, направленный как на предотвращение нежелательных изменений, так и на включение в контракт необходимых изменений<sup>23</sup>. Внесение в контракт изменений в ходе его исполнения является неизбежным и в определенных случаях довольно частым явлением, поскольку требования и обстоятельства могут изменяться. Изменения могут касаться срока действия контракта, технических требований, перечня поставляемых товаров/услуг, цены или административных аспектов контракта<sup>24</sup>. То, как именно вносятся изменения и как обеспечивается управление этим процессом, является не менее важным, чем сам исходный контракт.

114. Представляется, что в большинстве организаций стратегии в отношении изменения контрактов сформулированы достаточно четко. Стандартные положения контрактов содержат положение о внесении изменений с указанием того, что изменения должны вноситься отвечающим за контракт назначенным органом, который может проводить переговоры по таким изменениям и подписывать их. Кроме того, в руководствах по закупкам указано, что изменения контракта или поправки к контракту, который был ранее рассмотрен комитетом по контрактам, в определенных случаях подлежат повторному рассмотрению комитетом. В случае Секретариата Организации Объединенных Наций такие обстоятельства включают в себя следующее:

- a) повышение ранее одобренной не подлежащей превышению суммы более чем на 20%, или 500 000 долл. (принимается во внимание меньшая из этих двух сумм);
- b) превышение лимита совокупной стоимости контракта, установленного данным комитетом;
- c) продление ранее одобренного срока действия контракта более чем на восемь месяцев;
- d) если по мнению органа, отвечающего за контракт, изменение существенно повлияет на процесс закупок, в рамках которого был заключен исходный контракт, на критерии, согласно которым заключался исходный контракт, или на условия исходного контракта<sup>25</sup>.

115. Обычно в управлении изменениями участвуют три стороны: заказчик/конечный пользователь, должностное лицо, отвечающее за закупки, и комитет по контрактам. Чаще всего заказчик или конечный пользователь находится в прямом контакте с подрядчиком, и в ходе их текущего формального и неформального общения могут возникать непреднамеренные обязательства. Например, устные обещания могут впоследствии перерасти в изменение контракта без документального подтверждения наличия денежных средств. Сотрудники Организации Объединенных Наций могут оказаться в таких ситуациях возникновения обязательств либо потому, что они не осознают их последствий, либо из-за отсутствия у них навыков ведения переговоров.

<sup>23</sup> *UN Procurement Practitioner's Handbook*, November 2006, chap. 3: Procurement Process, pp. 3–98.

<sup>24</sup> *UN Procurement Practitioner's Handbook*, November 2006, chap. 3: Procurement Process, pp. 3–87.

<sup>25</sup> *United Nations Procurement Manual*, chap. 12.3, para. 1.

116. Как описано в главе III, комитеты по контрактам играют важную роль в процессе управления изменениями. Тем не менее в ходе обзора было установлено, что в ряде организаций эта роль сводится к процедурным вопросам. Например, в некоторых организациях роль и опыт работы членов комитета не позволяют им проводить анализ и обоснование потребности или причины внесения изменений в контракты. В случае контрактов высокой стоимости или сложности некоторые правительственные организации создают советы по контролю за изменениями, отдельные от комитетов по контрактам. Эта практика также является общепринятой в случае контрактов на строительные работы или очень сложных контрактов на предоставление услуг. В главе III рассматривался вопрос о необходимости расширения функций комитетов по контрактам, чтобы они имели возможность участвовать в изменении контрактов за пределами простого контроля за соблюдением процедур. Кроме того, создание отдельных советов по контролю за изменениями в случае особо дорогих или сложных контрактов является передовой практикой, используемой многими организациями в частном и публичном секторах.

117. В ходе настоящего обзора ни одна организация не была готова представить консолидированную информацию о причинах и последствиях внесения изменений в текущие или прошлые контракты. Рост затрат на контракты (т.е. перерасход средств), задержки и продление сроков, изменение объемов, приемка товаров или услуг ненадлежащего качества и т.д. представляют собой недостатки, свойственные большинству контрактов, что и приводит к внесению в них изменений. Эти выводы подтверждаются результатами опроса в рамках МОПУК: 45% респондентов считают, что анализ изменений контрактов и связанных с ними расходов организован недостаточно хорошо и отчетность в этом отношении является недостаточной. В ходе обзора не представлялось возможным количественно оценить последствия таких недостатков вследствие отсутствия в изученных организациях соответствующей документации. Эти недостатки потенциально могут препятствовать эффективному и результативному осуществлению организациями их программ и проектов.

118. Ожидается, что осуществление рекомендации 9 обеспечит повышение эффективности управления контрактами.

#### **Рекомендация 9**

**Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует провести в своих организациях анализ причин внесения изменений в контракты на суммы, превышающие определенные лимиты, а также выявить системные недостатки, способствующие росту расходов и задержкам. Для исправления таких недостатков следует принимать корректирующие меры.**

## VIII. Штрафные санкции по контрактам

119. Цель штрафных санкций состоит в том, чтобы защитить организацию, если контракт не исполняется в соответствии с его условиями или если условия контракта нарушаются. Примерами штрафных санкций являются: требование о выплате неустойки, удержание оплаты, требование об удержании гарантийного залога, а также действия в связи с гарантийными обязательствами.

120. Неустойка – это сумма, которая в явном виде заранее согласована организацией и подрядчиком и которая подлежит выплате в качестве компенсации ущерба за любое нарушение условий контракта<sup>26</sup>. В большинстве случаев это касается задержки исполнения контракта. Положения о неустойке обычно включаются в общие условия контрактов. Когда задержки, возникшие по вине подрядчика, приводят к дополнительным расходам, потере дохода и других преимуществ, эти расходы покрываются неустойкой, выплачиваемой подрядчиком. Размер неустойки устанавливается в процентах от общей суммы контракта, но не выше определенной суммы.

121. Такие средства гарантирования исполнения контрактов, как гарантийные залоговые или другие формы штрафных санкций, обычно должны быть предоставлены подрядчиком во время заключения контракта. Гарантийные средства подлежат выплате организации в случае неисполнения контракта подрядчиком.

### A. Штрафные санкции по контрактам не всегда применяются

122. В результате проведения обзора было установлено, что, хотя штрафные санкции предусмотрены в стандартных положениях контрактов, на практике они зачастую не применяются, даже когда это представляется необходимым, особенно в случаях, связанных с неустойками и гарантийными залогами. Почти все участники бесед не имели реального опыта применения положений контрактов, связанных со штрафными санкциями. Когда они сталкиваются с такими ситуациями, применение таких положений рассматривается как помеха, которая, по мнению некоторых, потребует более значительных затрат времени по сравнению с преимуществами, которые при этом можно получить. Респонденты сообщали о случаях, когда положения о неустойке исключались из общих положений контрактов, поскольку они считались не имеющими исковой силы, однако для защиты интересов организации не принималось никаких других мер.

123. Кроме того, в других случаях размеры гарантийных залогов или неустоек, используемых в качестве инструментов гарантирования исполнения контракта, являются незначительными по сравнению с общей суммой контракта, и поэтому считаются неэффективным средством. Даже в тех случаях, когда этот инструмент теоретически можно признать эффективным, некоторые участники собеседований считали, что цель системы Организации Объединенных Наций состоит не в том, чтобы способствовать банкротству своих подрядчиков с помощью применения штрафных санкций, а в том, чтобы наращивать потенциал своих подрядчиков. Можно утверждать, что последнее замечание может быть применимо к конкретным случаям наращивания потенциала местных подрядчиков или национальных учреждений. Тем не менее, поскольку организации системы Организации Объединенных Наций часто работают с крупными меж-

<sup>26</sup> UNOPS *Procurement Manual*, Revision 5 (2014).

дународными компаниями, которые не всегда выполняют условия заключенных с ними контрактов, штрафные санкции необходимо жестко применять и доводить этот процесс до конца.

124. Вследствие отсутствия людских ресурсов, дисциплины или квалификации, необходимой для сбора необходимых доказательств в целях выдвижения требований о выплате неустойки или претензии в отношении гарантийного залога, большинство организаций системы Организации Объединенных Наций, как представляется, снисходительны к своим подрядчикам, что приводит к потенциальным финансовым убыткам организаций и их программ.

125. Ожидается, что осуществление следующей рекомендации будет способствовать усилению контроля за исполнением контрактов и соблюдения условий контрактов в процессе управления контрактной деятельностью.

#### **Рекомендация 10**

**Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует обеспечить, чтобы, когда это применимо, соответствующие по размеру неустойки и другие штрафные санкции включались в стандартные положения контрактов и скрупулезно применялись в целях защиты интересов и прав их организаций.**

## IX. Системы обеспечения качества и контроль

126. У организаций системы Организации Объединенных Наций имеются механизмы внутреннего надзора, обычно включающие в себя функции ревизии, расследования и оценки, а также механизмы внешнего надзора, которые обеспечивают качество и подтверждение эффективности и результативности деятельности по управлению контрактами.

127. В некоторых организациях подразделения внутренней ревизии при штаб-квартирах проводят ревизии, конкретно связанные с вопросами закупочной деятельности. В большинстве случаев, однако, вопросы закупочной деятельности проверяются в рамках ревизии программы, проекта или странового отделения, которые выбираются на основе ежегодного плана аудиторских рисков, составленного внутренним ревизионным управлением. Хотя они не посвящены конкретно вопросам закупок, эти ревизии могут включать в себя посещения мест осуществления проектов подрядчиками, а также такие контрольные меры, как проверка счетов-фактур или другой вспомогательной документации.

128. Некоторые участники бесед сообщили, что периодические ревизии страновых отделений и проводящиеся время от времени ревизии закупочной деятельности помогают выявить проблемные области, но при этом другие респонденты отметили, что эти ревизии не всегда сосредоточены на деятельности по управлению контрактами после их заключения и являются недостаточно частыми. Тем не менее результаты опроса в рамках МОПУК показывают, что 59% респондентов считают, что ревизии управления контрактной деятельностью проводятся систематически, а 58% указали, что система ревизии подрядчиков и связанных с ними мероприятий по контрактам хорошо организована.

129. В упомянутых докладах внутренних и внешних ревизоров по всей системе Организации Объединенных Наций содержатся выводы о том, что практика управления контрактами имеет много недостатков, и во многих отношениях эти доклады подтверждают результаты настоящего обзора. Сходство недостатков в области управления контрактами в организациях системы Организации Объединенных Наций, а также постоянные сообщения ревизионных органов о таких недостатках с учетом масштабов и значительных объемов закупок, осуществляемых многими организациями, показывают, что для решения этой системной проблемы необходимы согласованные усилия всех заинтересованных сторон. Выявленные недостатки будут иметь место и далее, если не будут приняты меры по дальнейшей доработке стратегий и процедур и не будут предприняты конкретные действия, направленные на укрепление деятельности по управлению контрактами.

**130. Главам организаций рекомендуется обеспечить поддержку своих отделов закупок и специалистов по контрактам в процессе подготовки согласованных планов действий по исправлению повторяющихся недостатков, указанных в докладах различных внутренних и внешних ревизоров, а также обеспечить выполнение этих планов.**

131. В ходе настоящего обзора было также установлено, что в очень немногих организациях используются другие механизмы обеспечения гарантий и контроля, такие как периодические внутренние обзоры и количественные показатели результативности, с помощью которых можно было бы осуществлять мониторинг закупочной деятельности во всей организации в целом. Кроме того, хотя некоторые отделы закупок штаб-квартир (например, в ПРООН и Секрета-

риате Организации Объединенных Наций) определили показатели результативности для оценки закупочной деятельности во всей организации, эти меры могли бы быть более эффективными, если бы они затрагивали также вопросы управления контрактами после их заключения. Половина участников опроса в рамках МОПУК указали, что проверки деятельности по управлению контрактами группами компетентных должностных лиц не проводятся систематически ни в полевых отделениях, ни в штаб-квартирах.

132. В дополнение к работе подразделений внутренней ревизии передовой практикой представляется проведение организациями ежегодной оценки с помощью групп экспертов по управлению контрактами, в состав которых могут включаться представители межучрежденческого сообщества специалистов по закупкам, в целях выборочной проверки наиболее дорогих и сложных контрактов, в результате чего выявляются типичные проблемы и формулируются извлеченные уроки. Организации могли бы взять на вооружение модели, сходные с процедурой оценки потенциала в сфере закупок и мобильными группами, используемыми в ПРООН, или воспользоваться опытом поддержки полевых отделений ВПП и ЮНОПС. Это поможет оперативно проверять соблюдение стратегий и процедур и вовремя предоставлять необходимую поддержку.

**133. Организациям рекомендуется внедрить программы обеспечения качества в области управления контрактами после их заключения с учетом передовой практики в целях проведения периодической оценки результативности этой деятельности.**

## **Х. Информационные системы**

### **А. Информационные системы недостаточно эффективно поддерживают деятельность по управлению контрактами**

134. За последние годы ряд организаций Организации Объединенных Наций предприняли согласованные усилия по автоматизации работы с информацией, связанной с процессом закупок. Управление этой информацией, особенно в организациях, заключающих большое число контрактов или осуществляющих много проектов, является колоссальной по сложности задачей. В результате децентрализованного управления контрактами в большинстве организаций и участия в этом процессе различных подразделений (отделы закупок, заказчики, кураторы контрактов и т.д.) информация и данные о контрактах собираются, хранятся и обрабатываются в различных подразделениях штаб-квартир организаций, а также в их региональных и страновых отделениях. Связанная с закупками информация фрагментирована в разных системах ОПР организаций, системах управления финансами, системах осуществления последующих действий в связи с ревизией и оценкой закупочной деятельности, системах управления проектами, а также в файлах и досье в штаб-квартирах и полевых отделениях.

135. Хотя в системах общеорганизационного планирования ресурсов предусмотрены общие функции, относящиеся к процессам, связанным с закупками, в них редко обеспечиваются такие функции по управлению контрактами после их заключения, как контроль за исполнением, различные напоминания, предоставление информации о расходах в режиме реального времени или информации о расходах в разбивке по должностным лицам, отвечающим за закупки, или в разбивке по подрядчикам, а также другие аналогичные данные. В некоторых случаях, когда в систему ОПР уже встроены такие функции, они не активированы, чаще всего потому, что соответствующие модули могут быть не до конца разработаны, что они воспринимаются как неудобные в использовании или что их использование требует значительных лицензионных выплат (система "Атлас" в ПРООН и ЮНФПА, система "Вижн" в ЮНИСЕФ, система AIPS в МАГАТЭ и т.д.).

136. В большинстве организаций контроль за окончанием действия и другими важными этапами исполнения контракта осуществляется вручную должностными лицами, отвечающими за закупки, или заказчиками. Согласно результатам опроса в рамках МОПУК, 59% респондентов считают уровень автоматизации сбора и мониторинга информации, связанной с управлением контрактами, недостаточным. Не существует централизованного электронного банка данных по всем контрактам, а контракты становятся видимыми в ОПР только тогда, когда в связи с ними оформляются заказы на закупку. Например, как было указано ранее, невозможно получить данные о накопленном на определенный момент времени перерасходе средств или об общем объеме потенциальной материальной ответственности организации, а также о совокупной стоимости контрактов, которые с конкретным подрядчиком заключили различные организации.

137. Некоторые организации начали самостоятельную разработку и внедрение специализированных программных систем, обеспечивающих функции, необходимые для управления контрактной деятельностью. Этот несистематизирован-

ный подход не основан на анализе соотношения цена/ценность, и опрос в рамках МОПУК также показывает, что 74% респондентов считают, что уровень автоматизации деятельности по управлению контрактами после их заключения не основан на анализе фактических потребностей. Еще 54% заявили, что функции по управлению контрактной деятельностью не интегрированы с другими системами или подсистемами (например, ОПР, управление проектами, "панели индикаторов", финансы).

138. Отдел закупок Секретариата Организации Объединенных Наций для фиксации метаданных о контрактах<sup>27</sup> использует Систему административного управления и отслеживания контрактов (САУОК). В САУОК сведена воедино также информация о расходах, возникших в различных системах, что позволяет отслеживать общий баланс НПП. Система выдает два отчета о мониторинге: отчет о контрактах, срок которых истекает через восемь месяцев и менее, и отчет о контрактах, расходы по которым достигли 75% от НПП. Эти отчеты выдаются ежемесячно и распространяются как среди лиц, отвечающих за закупки, так и среди заказчиков. Функции САУОК будут перенесены в новую систему ОПР ("Умоджа"), которая в настоящее время внедряется в Организации Объединенных Наций.

139. Департамент полевой поддержки Секретариата не использует каких-либо дополнительных инструментов автоматизации для управления контрактной деятельностью после заключения контрактов. Системы контроля в основном предполагают работу ручную и обеспечивают отслеживание местных контрактов на уровне миссий (например, несколько миссий для этой цели ведут внутренние базы данных).

140. Как представляется, существует неопределенность в отношении ожидаемой функциональности ОПР/"Умоджа" применительно к управлению контрактами после их заключения. Большинство участников бесед из числа руководителей повторяли, что, согласно их сведениям, "Умоджа" обеспечит функции по управлению контрактами, но на момент проведения обзора они не действовали. Тем не менее в результате проведения обзора было установлено, что, за исключением содержащих текущую коммерческую информацию стандартных отчетов, которые обеспечиваются действующей системой ОПР Секретариата, управление контрактной деятельностью не предусмотрено в текущем плане внедрения ОПР/"Умоджа". На момент проведения настоящего обзора не было определено, будут ли такие функции обеспечиваться в будущем.

141. Отделения ЮНИСЕФ используют свою систему ОПР ("Вижн") для подготовки, оформления, поддержки и мониторинга своих контрактов. Единственной отдельной системой, связанной с управлением контрактной деятельностью, является база данных о жалобах. Она основана на программном приложении Lotus Notes, но построена таким образом, чтобы позволять работать с информацией, полученной из системы "Вижн". В рамках системы "Вижн" ЮНИСЕФ разработал два типа отчетов для отслеживания контрактов на закупку товаров и оказание услуг. Отчет по закупкам товаров включает в себя информацию об основных этапах исполнения контракта. Отчет об оказании услуг включает в себя данные о сроке действия контракта, дате его истечения, а также о завершении исполнения контракта. В Отделе снабжения работает группа по координации

<sup>27</sup> Например: информация о поставщике; заказывающее подразделение (подразделения); состав группы со стороны покупателя; номера заседаний комитета по контрактам; не подлежащая превышению сумма; валюта; контактные данные заказчика; изменения контракта; справочная информация по тендеру и т.д.

автоматизации, которая оценивает заявки и потребности, определяет приоритетные мероприятия по улучшению и разрабатывает совместный план работы по их осуществлению. В настоящее время проводится работа по изучению дополнительных функций системы, связанных с управлением контрактной деятельностью. Аналогичным образом, МАГАТЭ внедряет в своей системе ОПР функцию мониторинга, которая обеспечит напоминания об истечении сроков действия контрактов и других важных этапах исполнения контрактов.

142. ПРООН в настоящее время решает, включить ли модуль по управлению контрактами в свою систему ОПР ("Атлас") или использовать отдельную систему. У ПРООН уже есть лицензия на такой модуль, но решение о финансировании его внедрения еще не принято. Этот модуль позволит создавать контракты в системе, что обеспечит включение в них стандартных положений; заказы на закупки будут увязаны с соответствующими контрактами; модуль будет интегрирован с системой ККЗ в Интернете<sup>28</sup>; кроме того, назначенным лицам будут автоматически рассылаться напоминания. На момент проведения настоящего обзора централизованного электронного банка данных по всем контрактам не существовало, и закупки были децентрализованы. Тем не менее в организации используется "панель индикаторов" по закупкам, в которую поступают данные из системы "Атлас" и из онлайн-системы ККЗ.

143. ЮНФПА в своей штаб-квартире использует отдельное специализированное программное приложение для управления контрактной деятельностью – In-Tend. При этом данное приложение не интегрировано с системой ОПР ("Атлас"), используемой в организации. Информация вручную извлекается из систем "Атлас" и In-Tend один или два раза в год и загружается в Систему отслеживания в режиме онлайн (СОРО), обеспечивающую количественную информацию для контроля за исполнением контрактов.

144. УВКБ сообщило о предпринимаемых усилиях по обеспечению полного использования функций модуля по управлению контрактами ("Контракты на закупку"), имеющегося в его системе ОПР (Проект обновления систем управления – ПОСУ). Например, предельные суммы по контрактам отслеживаются вне общей системы в таблице Excel. Таким образом, после модернизации системы УВКБ планирует регистрировать в системе все контракты, отслеживать отчеты об исключениях, генерируемые системой, и объединять в рамках системы заказы на закупки и связанные с ними контракты.

145. ЮНОПС начало проект по внедрению новой системы ОПР в 2014 году. Тем не менее управление контрактной деятельностью системой ОПР не обеспечивается, и поэтому было выбрано отдельное программное приложение, которое будет интегрировано с системой ОПР в 2015 году. В организации нет централизованного электронного банка данных по всем проектам закупок. Тем не менее используется "панель индикаторов", которая позволяет отслеживать и контролировать все ДСС. Эта "панель индикаторов", в которой данные ежемесячно обновляются и распространяются среди всех заинтересованных сторон, отображает общую информацию о всех действующих ДСС, заключенных ЮНОПС и ее партнерскими организациями, участвующими в совместных закупках в рамках ДСС.

146. ФАО не имеет отдельного модуля по управлению контрактной деятельностью, но ее система ОПР (Глобальная система по управлению ресурсами – ГСУР) обеспечивает функции, позволяющие отслеживать поставки това-

<sup>28</sup> Система, используемая Консультативным комитетом по закупкам (ККЗ) ПРООН.

ров/услуг, конечные сроки и платежи. Существуют планы внедрения инструментов (отчетов), обеспечивающих контроль за исполнением контрактов во всех полевых отделениях. ФАО, как и ВПП, также использует определенные функции системы In-Tend (подмодуль для проведения электронных тендеров), при этом организации рассматривают возможность внедрения интерфейсов для использования данных из In-Tend в своих системах ОПР.

147. ЮНЕСКО готовит контракты с помощью своей системы ОПР, соединенной с системой управления контрактной деятельностью (DUO), которая обслуживает цикл закупок и выдает напоминания. ЮНИДО в рамках своей системы ОПР использует модуль электронных закупок, поддерживаемый с помощью отдельного программного пакета "управления знаниями". МСЭ не активировал модуль управления закупками в своей системе ОПР вследствие финансовых ограничений.

148. Ряд организаций (ВПП, ВОЗ, ВОИС, МОТ, МСЭ) находится в процессе рассмотрения возможности использования отдельного специализированного программного приложения для управления контрактной деятельностью, такого как In-Tend. Привлекательной стороной таких отдельных пакетов автоматизации является их приемлемая стоимость (по сравнению с более масштабными системами ОПР), наличие специализированных функций по управлению контрактами, а также тот факт, что они работают на основе технологий Интернета и могут использоваться в любой точке мира, независимо от того, есть ли в организации отделение, оснащенное системой ОПР, что особенно важно при работе в чрезвычайных ситуациях. Согласно сообщениям, недостатком этих программных пакетов является то, что их невозможно полностью интегрировать в системы ОПР организаций и что они могут не быть доступными на всех языках, используемых на местах.

149. Управление множеством контрактов в децентрализованной среде является сложной задачей, которая требует значительной поддержки средствами автоматизации. Существует необходимость использования методов автоматизации и возможностей существующих систем автоматизации, таких как ОПР и другие системы управления базами данных, с тем чтобы обеспечить поддержку такими системами также и деятельности после заключения контрактов. **Тем не менее чтобы управлять контрактами, не всем организациям требуются сложные системы ОПР или специализированные пакеты программного обеспечения. В зависимости от объема и сложности контрактов результативное и эффективное управление контрактами можно обеспечить с помощью стандартных инструментов автоматизации.** Так, некоторые организации для целей контроля за исполнением контрактов вполне удовлетворены программным приложением Excel (МСЭ, ВМО, ВПС), в то время как другие, такие как ВТО, разрабатывают базы данных на основе программного приложения Access.

150. Ожидается, что осуществление рекомендации 11 обеспечит повышение эффективности деятельности по управлению контрактами после их заключения.

**Рекомендация 11**

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует расширить возможности имеющихся у них систем информационных технологий, таких как системы общеорганизационного планирования ресурсов, или рассмотреть возможность внедрения других специализированных систем управления контрактами с целью обеспечить поддержку управления контрактной деятельностью после заключения контрактов на основе анализа рентабельности и с учетом степени необходимости таких функций.

## **XI. Сотрудничество и взаимодействие в области управления контрактной деятельностью в системе Организации Объединенных Наций**

151. Закупочная сеть<sup>29</sup> (ЗСКВУУ) была создана в 2007 году в качестве сети Комитета высокого уровня по вопросам управления (КВУУ). Она объединяет отделы закупок 36 организаций системы Организации Объединенных Наций, причем каждая организация представлена директором своего отдела закупок. Сеть наделена мандатом на поощрение стратегической важности закупок и управления цепями поставок в рамках осуществления программ и предоставления услуг на основе принципов прозрачности и подотчетности. В рамках сети созданы четыре рабочие группы, специализирующиеся на профессиональном развитии сотрудников, работающих в сфере закупок, стратегическом управлении поставщиками, гармонизации коммерческой деятельности и практики Организации Объединенных Наций в сфере закупок и обеспечении того, чтобы устойчивые мероприятия по закупкам были интегрированы в закупочную деятельность системы Организации Объединенных Наций. Сеть осуществляет также управление ГРООН, который представляет собой общий портал для осуществления закупок организациями системы Организации Объединенных Наций.

152. Рабочая группа ЗСКВУУ по профессиональному развитию сотрудников, работающих в области закупок, способствует обмену знаниями и передовой практикой, включая обмен описаниями должностных функций, распространение информации о возможностях подготовки в рамках системы Организации Объединенных Наций и за ее пределами, а также распространение знаний по вопросам профессионального развития. Эта рабочая группа оказывает также поддержку усилиям по укреплению профессиональной подготовки (см. приложение IV). Например, более 32 организаций Организации Объединенных Наций участвуют в программе Института дипломированных специалистов по закупкам и поставкам (ИДСЗП) под управлением ПРООН, в рамках которой в 2014 году подготовку прошли более 4 000 слушателей.

153. ЗСКВУУ стремится также расширить сотрудничество в сфере стратегического управления поставщиками, включая вопросы выбора поставщиков, оценки их работы и применения санкций (см. раздел С главы VI), а также обеспечения более широкого доступа подрядчикам из развивающихся стран и стран с переходной экономикой. Работа проводится прежде всего с помощью ГРООН, который обеспечивает функции по обмену информацией о работе поставщиков, при этом остаются нерешенными проблемы, связанные с гармонизацией критериев оценки и улучшением общего соблюдения процедур подачи отчетности.

154. В целях дальнейшей гармонизации закупочной деятельности ЗСКВУУ инициировала общесистемный проект по гармонизации, осуществляемый совместно с Группой Организации Объединенных Наций по вопросам развития. Перед проектом поставлены следующие цели, разбитые по этапам:

этап 1: создание общих рамок для гармонизации связанных с закупочной деятельностью инструкций, правил, стратегий, процедур и коммерческой практики;

<sup>29</sup> [www.unsceb.org/content/pn](http://www.unsceb.org/content/pn).

этап 2: документирование и обобщение полученных на страновом уровне результатов и передовой практики в сотрудничестве с Целевой группой по общим услугам ГООНВР;

этап 3: разработка стандартного набора инструментов для специалистов по закупкам на страновом уровне с учетом передовой практики, потребностей и выводов, сделанных на страновом уровне.

155. В ходе этапа 1 (завершенного в октябре 2012 года) были разработаны условия осуществления Организацией Объединенных Наций общих закупок на страновом уровне, а также ряд практических инструментов. Сравнительный анализ руководств и стратегий в области закупок Организации Объединенных Наций позволил определить общее содержание, а также общий глоссарий терминов, относящихся к сфере закупок. Кроме того, была подготовлена "белая книга" по вопросам создания общих комитетов по оценке закупочной деятельности. Наконец, был разработан и одобрен ЗСКВУУ информационный бланк для долгосрочных соглашений, способствующий осуществлению комбинированных и совместных закупок. Матрица контрольных показателей помогает осуществлять мониторинг хода их внедрения в различных отделах закупок. Следует отметить, что, кроме включения управления контрактной деятельностью в стандартное содержание руководств по закупкам, особого внимания вопросам управления контрактами на этом этапе не уделялось.

156. На момент проведения настоящего обзора в рамках этапа 2 решались следующие задачи: гармонизация интерфейса для осуществления закупочной деятельности; поощрение сотрудничества на уровне штаб-квартир и поддержки штаб-квартирами сотрудничества на местах; а также наращивание потенциала и поддержка страновых отделений в их усилиях по гармонизации рабочих процедур. В ходе этого этапа будут достигнуты следующие результаты: выпуск Руководящих принципов Организации Объединенных Наций по гармонизации закупочной деятельности; разработка совместного журнала регистрации закупок; подготовка проекта гармонизированных процедур совместного использования долгосрочных соглашений организациями системы Организации Объединенных Наций; выпуск пересмотренного *Справочника специалиста по закупкам*; и проведение оценки целесообразности гармонизации документов и типовых форм, используемых в закупочной деятельности. В ходе этого этапа также не уделяется особого внимания мероприятиям, связанным с управлением контрактной деятельностью.

157. На момент проведения настоящего обзора ожидалось, что этап 3 начнется в середине 2015 года. Внимание будет уделяться в основном разработке первого проекта общего руководства по закупкам Организации Объединенных Наций, включая согласованные типовые документы, а также разработке программы сертификации в области гармонизированных закупок, работающей в онлайн-режиме.

158. Усилия и отличная работа ЗСКВУУ в рамках описанных выше мероприятий по гармонизации заслуживают высокой оценки. В своих предыдущих докладах<sup>30</sup> ОИГ рассматривала различные аспекты этой совместной работы и активно поддержала продолжающиеся усилия по гармонизации. Тем не менее в результате проведения настоящего обзора было выявлено недостаточное внимание к управлению контрактами после их заключения в контексте деятельно-

<sup>30</sup> Реформирование системы закупок в системе Организации Объединенных Наций (JIU/NOTE/2011/1); Обзор долгосрочных соглашений в области закупок в системе Организации Объединенных Наций (JIU/REP/2013/1).

сти ЗСКВУУ. Представляется, что некоторые члены сети рассматривают управление контрактной деятельностью в качестве вопроса второстепенной важности и поэтому присваивают ему низкие уровни приоритетности в своей повестке дня. Между тем, как было указано в предыдущих главах, этот этап общего жизненного цикла закупок связан со значительными рисками. Ожидается, что в результате обмена информацией о деятельности по управлению контрактами после их заключения, включая извлеченные уроки, а также гармонизации стратегий, процедур и руководств по управлению контрактами, особенно в случае совместного осуществления закупочной деятельности, будут получены значительные преимущества.

159. Ожидается, что осуществление рекомендации 12 будет способствовать большей согласованности и гармонизации работы организаций системы Организации Объединенных Наций в области управления контрактной деятельностью после заключения контрактов.

#### **Рекомендация 12**

**Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций в его качестве Председателя Координационного совета руководителей следует обеспечить, чтобы вопросы управления контрактами после их заключения были включены в повестку дня Закупочной сети Комитета высокого уровня по вопросам управления и учитывались в текущих инициативах по профессионализации и гармонизации процесса закупок в системе Организации Объединенных Наций.**

## Приложение I (Часть I)

### Модель оценки процесса управления контрактной деятельностью (МОПУК)

Объединенная инспекционная группа (ОИГ) разработала Модель оценки процесса управления контрактной деятельностью (МОПУК), чтобы провести оценку деятельности по управлению контрактами в организациях системы Организации Объединенных Наций. Термин "управление контрактной деятельностью" в рамках этой модели относится к тем мероприятиям, которые осуществляются после заключения контрактов на закупку товаров и услуг, и включает в себя "регулирование исполнения контрактов" и мероприятия по завершению контракта.

МОПУК призвана решить две основные задачи:

- Для целей настоящего доклада эта модель использовалась для проведения структурированной оценки деятельности после заключения контракта в специфическом контексте организаций системы Организации Объединенных Наций. Это делалось посредством проведения опроса сотрудников, занимающихся управлением контрактами (например, должностных лиц, отвечающих за заключение контрактов, специалистов по заказам и руководителей проектов), а также других заинтересованных лиц, таких как старшее руководство и должностные лица финансовых и юридических отделов.
- Когда настоящий доклад будет опубликован, каждая из опрошенных организаций получит результаты своего опроса в рамках МОПУК. Эти результаты затем могут быть использованы каждой организацией для определения своего уровня развития в отношении этих процессов и действовать с учетом своих сильных и слабых сторон в ходе управления контрактами на закупку товаров и услуг.

Разработка данной модели осуществлялась с учетом работы, проведенной рядом учреждений, включая Модель уровня развития возможностей по управлению контрактами, разработанную Международной ассоциацией по управлению контрактами и коммерческой деятельностью (IACCM), Модель уровня развития управления контрактами, разработанная Г. Гарреттом и Р. Рендоном<sup>31</sup>, Методику MAPS, разработанную ОЭСР, и Систему оценки функции закупок в федеральных ведомствах, разработанную Федеральным счетным управлением Соединенных Штатов. Хотя эти учреждения разработали инструменты оценки для измерения параметров процесса закупок в целом, они только в ограниченной степени касаются деятельности после заключения контракта. Таким образом, МОПУК была разработана для обеспечения целенаправленного и более тщательного подхода к оценке деятельности после заключения контракта, а также в качестве инструмента оценки, учитывающего специфику организаций системы Организации Объединенных Наций.

<sup>31</sup> Gregory A. Garrett, Rene G. Rendon (2005): *Contract Management: Organizational Assessment Tools*, National Contract Management Association.

Основной посылкой МОПУК, связанного с ней опроса и оценки его результатов является то, что не всем организациям необходимо внедрять процессы и методы управления контрактами мирового класса, чтобы управлять контрактами эффективно и результативно. Например, организация с небольшим числом контрактов (относительно невысокой сложности) для управления этими контрактами может обходиться без полномасштабной системы автоматизации. С другой стороны, процедуры и возможности, необходимые для управления сложными, дорогими или объемными контрактами, отличаются от процедур и возможностей, которые нужны для управления небольшими контрактами, и в таком случае требуются передовые методы и технологии. Хотя в МОПУК не проводится различий между разными видами контрактов, в ней предпринимается попытка рассмотреть те элементы деятельности по управлению контрактами, которые применимы ко всем группам и на разных уровнях.

МОПУК включает в себя следующие 10 категорий:

1. Общее руководство/создание благоприятной среды
2. Управление рисками
3. Контроль за исполнением, оценка и отчетность
4. Управление изменениями
5. Финансы
6. Урегулирование и разрешение споров
7. Завершение контракта и извлеченные уроки
8. Информационные системы
9. Людские ресурсы и укрепление потенциала
10. Системы обеспечения качества и контроль.

Каждая категория МОПУК включает в себя ряд элементов/критериев, которые были сформулированы в качестве утверждений о процессах, чтобы стимулировать ответы респондентов. Охватывая различные функции в организации, утверждения о процессах касаются ключевых процессов управления контрактами и связанных с ними мероприятий. Для количественного представления ответов использовалась пятибалльная шкала (1 – никогда, 2 – редко, 3 – иногда, 4 – в большинстве случаев, 5 – всегда), что соответствует рейтингу, измеряющему уровень развития по категориям, указанным выше. На этой основе МОПУК позволяет сравнить рейтинг отдельной организации с агрегированными рейтингами (высший балл из всех организаций, средний балл и низший балл из всех организаций) других организаций системы Организации Объединенных Наций (см. диаграммы A.1 и A.2 ниже).

Диаграмма А.1  
**Общие результаты опроса по МОПУК среди 14 организаций системы  
 Организации Объединенных Наций**



МОПУК обеспечивает возможность выявить и эффективно использовать передовую практику и активизировать обмен знаниями между организациями системы Организации Объединенных Наций. Она не формулирует решений и не решает проблем, выявленных с ее помощью. Вместо этого ее следует рассматривать в качестве исходной точки в составлении организацией своего плана развития потенциала по управлению контрактами в тех областях, которые могут требовать дальнейшего укрепления. Например, в результате применения этой модели могут быть выявлены те аспекты управления контрактами, которые могут потребовать дополнительной подготовки персонала или выделения ресурсов для обеспечения желательного уровня компетентности или уровня развития данной функции. В конце концов каждая организация системы Организации Объединенных Наций сама решит, какие шаги необходимо предпринять для исправления критических недостатков, выявленных с помощью МОПУК. С этой целью ОИГ предоставит каждой принявшей участие в опросе организации отдельные доклады по результатам опроса, проведенного в рамках настоящего обзора, после чего каждая организация может продолжить анализ, если она сочтет это необходимым. На диаграмме А.2 представлен образец графика для типичного доклада, который будет направлен каждой организации.

Диаграмма А.2  
**Результаты опроса по МОПУК для типичной организации**



Для представления количественных результатов, полученных разными организациями, в методе подсчета баллов МОПУК используются два основных показателя: средний балл по каждой категории (по отдельным организациям<sup>32</sup>) и взвешенный средний балл по категории (по всем организациям). Чтобы получить среднее значение, в котором в одинаковой степени учтены относительные показатели каждой организации, результаты были скорректированы с учетом различий в числе ответов, полученных из разных организаций, по разным категориям и процессам, а также с учетом вариативности в размере выборки ("стандартизация"). Статистически резко отклоняющиеся значения были исключены. Для управления данными и статистического анализа использовались программные приложения Excel и SAS (версия 9.4).

Организации, которые решат использовать эту модель в будущем, могут расширить систему баллов и приписать другие веса или уровни приоритетности определенным показателям, чтобы отразить конкретные и/или уникальные интересы отдельной организации. МОПУК позволяет оценить уровень развития процессов управления контрактами после их заключения, но статистика в ней не используется для объяснения уровня развития. Вместо этого анализируются качественные данные, позволяющие выявить точки совместимости, сильные стороны и области, нуждающиеся в улучшении.

Вопросник МОПУК был направлен в 10 крупнейших по общему объему закупок организаций в системе Организации Объединенных Наций и еще в четыре специализированных учреждения, чтобы получить более широкую картину. В число этих организаций и учреждений вошли Секретариат Организации Объединенных Наций, ЮНИСЕФ, ПРООН, ВПП, УВКБ, ВОЗ, ЮНОПС, ПАОЗ, ЮНФПА, ФАО, ВОИС, МОТ, ЮНЕСКО и ЮНИДО. Для целей опроса каждую

<sup>32</sup> Для наглядности высший и низший баллы среди всех организаций представлены на диаграмме А.1.

организацию попросили указать самые значительные по стоимости контракты, которые представляли верхние 20% их расходов на закупки в 2013 году, а также сотрудников, участвовавших в управлении и регулировании исполнения этих контрактов.

К опросу, проводившемуся на условиях анонимности, ОИГ привлекла 983 сотрудников; было получено 262 ответа (27%)<sup>33</sup>. Участники опроса имели следующие характеристики (можно было выбрать несколько вариантов ответа): должностное лицо, отвечающее за закупки/контракты (45%); куратор контрактов (25%); специалист по заказам (11%); руководитель проекта (10%); член комитета по контрактам (15%); сотрудник по правовым вопросам (4%); сотрудник по финансовым и/или бухгалтерским вопросам (9%); внутренний ревизор или сотрудник по вопросам оценки (2%); конечный пользователь (6%); и другое (20%) (например, ассистент, специалист по логистике, представитель в страновом отделении).

Большинство респондентов (51%) работали в области закупок и/или управления контрактами более 10 лет, 35% – от 5 до 10 лет, 12% – от 2 до 4 лет, а 3% – менее 1 года. Большинство относятся к категории специалистов (69%), сотрудники категории общего обслуживания составили 20%, а сотрудники уровня директора или эквивалентного уровня – 11%.

55% респондентов работают в штаб-квартире своей организации и в своей работе в основном имели дело с контрактами на представление услуг. 43% имели сертификат Института дипломированных специалистов по закупкам и поставкам (ИДСЗП) или его эквивалент, из них 62% имели сертификат ИДСЗП уровня 3 или менее, 25% – уровнем 4–6, а 14% имели другие сертификаты.

---

<sup>33</sup> В заполненных вопросниках, полученных от 40 участников, существенные вопросы были оставлены без ответа, и поэтому они не учтены для целей этого анализа.

## Приложение I (Часть II)

[Только на английском языке]

### CM-PAM Survey

Governance / enabling environment	Never	Seldom	Sometimes	Most of the t time	Always	N/A
1. Organization provides clear vision and strategy for the post-award management of contracts.						
2. Post-award contract management activities have adequate financial and human resources.						
3. Post-award related policies, procedures and rules are systematically reviewed and improved.						
4. Contract management policies, procedures, and rules are mandatory but differentiated based on contract size, complexity and value.						
5. Personnel managing contracts are well versed in applicable contract management policies, procedures and rules.						
6. There is compliance with applicable policies, procedures and rules by all personnel involved in the post-award contract phase.						
7. Contract management roles, responsibilities and accountabilities, for all involved personnel and all decision making processes are clearly defined before or at the beginning of the post-award phase.						
8. Delegation of authority to manage contracts during the post-award phase is given to persons in writing.						
9. Contract management delegation of authority is given only to persons who have the skills to exercise such authority (considering size, complexity, and value of the contract).						
10. Depending on the value, size or complexity of contracts, the organization uses an integrated team approach to managing contracts, consisting of multifunctional teams (procurement, contract management, legal, finance, etc.).						
11. Persons managing contracts are held accountable for adhering to contract management policies, procedures and rules.						
12. Code of ethics guidelines related to procurement are systematically distributed to all staff managing contracts.						
13. Persons managing contracts submit declaration of independence statement at the beginning of the post-award phase (e.g. conflict of interest etc.).						
14. There is adequate support to contract managers and/or requisitioners by other offices in the organization (procurement, legal, finance, etc.).						
15. Contract management policies, regulations and rules apply equally to subcontractors of the primary contractor.						

16. In large or complex contracts, Contract Management Committees are established for the duration of post-award contract management.						
17. Organization participates actively in harmonization/collaboration activities related to contract management policies, rules and procedures among UN entities.						
18. When a contract, such as an LTA, is used by a cluster of organizations formalized roles and responsibilities exist for the parties managing the various aspects of the contract (amendments, performance, etc.).						
19. Upon awarding a contract, the organization conducts a post-award conference with the contractor to discuss communication levels and processes (e.g. formal and informal meetings, contract schedules and change control, performance monitoring procedures, etc.)						
20. Relationships between organization and contractor are managed in a professional manner based on cooperation and mutual understanding.						
<b>Risk management</b>	Never	Seldom	Sometimes	Most of the t time	Always	N/A
1. There is a risk management plan in place for the post award activities that includes a risk mitigation plan.						
2. Contract risk is assessed frequently over the life-cycle of the contract.						
3. There is clear designation of responsibility for implementing/actioning any necessary risk mitigation treatment.						
4. Contract risk assessments and/or plans specifically address contractor fraud risks and mitigation.						
5. Contractors are involved in identifying contract risks.						
6. Contract management related risks are quantified and expressed in financial terms.						
<b>Performance monitoring, evaluation and reporting</b>	Never	Seldom	Sometimes	Most of the t time	Always	N/A
1. An evaluation of the overall performance of a contract is conducted, and is fed back into the procurement system and management process.						
2. Evaluation includes self-evaluation of the organizational entity (person or team) managing the contract.						
3. The level of contract performance monitoring and control is decided based on the size, complexity, value of a contract and applicable risk assessments.						

4. Clear, measurable and relevant performance indicators (KPIs) are developed for complex/large value contracts (as part of the contract document or as part of a post-award contract management plan).						
5. KPIs are systematically monitored.						
6. Reports on the performance of individual contracts (spot checks, progress reports, variance analysis, etc.) are systematically submitted up the management chain.						
7. Corrective action is immediately taken when variance between actual and expected performance is detected.						
8. Contract performance and/or exception reports that include explanation on cost overruns are included in the reporting chain.						
9. Contract performance reports (periodic and final) are submitted in a timely manner.						
10. A contractor's underperformance is systematically dealt with (e.g. withholding payment, involvement of senior management of both parties, termination, etc.).						
11. A contractor performance evaluation is mandatory for all contracts valued above a pre-determined amount (threshold).						
12. Contractor performance evaluation reports are prepared based on a standard performance rating system.						
13. Contractor evaluation reports are recorded in a central database.						
14. The organization measures and reports on end-user satisfaction levels.						
15. Senior management actively monitors performance of contracts.						
16. The organization provides relevant evaluation information to the contractor and seeks feedback.						
<b>Change management</b>						
	Never	Seldom	Sometimes	Most of the t time	Always	N/A
1. Change control clauses and administrative procedures are in the contract and define how changes should be managed throughout the contract life-cycle.						
2. Designation of persons with authority for contract change negotiations and modifications (changes on schedule, price, performance, quality etc.) is clearly established for all contracts.						
3. Persons with such authority are identified by the organization before or immediately after contract award.						
4. Such authority is given to persons who have the capacity and skill to exercise it.						

5. Contract changes that cause an increase in funds are not executed without a certification of availability of funds.						
6. Standard templates exist for processing change requests and contract modifications.						
7. Contract time extensions are negotiated / agreed before the expiration date of the contract.						
8. Justification of time or cost increases of contracts is documented.						
9. The role of Contract Review Committees in contract modifications is clearly defined.						
10. Contract Review Committee members have expertise and knowledge in contract management.						
11. An analysis of contract modifications and associate costs is prepared on an aggregate basis and submitted periodically to senior management.						
12. Change Control Boards are established for large/complex contracts to control contract delays and cost overruns.						
<b>Financial</b>						
	Never	Seldom	Sometimes	Most of the t time	Always	N/A
1. All necessary authorizations and approvals are obtained prior to making payments.						
2. Payments are linked to performance of contracts.						
3. Penalties (withholding of payments etc.) are invoked for underperformance.						
4. Timely acknowledgment of receipt of goods and services is provided allowing financial units to process payments on time and/or take advantage of discounts.						
5. Appropriate segregation of duties is maintained throughout the payment process.						
6. Receipt of goods and services are certified and recorded at all instances by designated/authorized officials prior to payment.						
7. Accounting/financial personnel query discrepancies systematically between documents of services/goods received and vendors' invoice(s).						
8. When contract price adjustments are allowed, pricing arrangements are regularly reviewed and updated.						
9. The organization measures its own cost of managing contracts.						
10. The organization maintains a record and reports to management cases of delays in payments and causes of delay.						

<b>Dispute management and resolution</b>	Never	Seldom	Sometimes	Most of the t time	Always	N/A
1. Contracts include clear dispute resolution procedures that provide for an efficient and fair process to resolve disputes during the performance of a contract.						
2. Efforts are made to resolve disputes through negotiation or mediation.						
3. Organization is capable and prepared to resort to arbitration when other dispute resolution procedures are exhausted.						
4. Organization provides adequate legal support for dispute resolution cases.						
5. Outstanding claims are settled expeditiously.						
6. Processes to terminate contracts due to cause or default are in place and in use.						
7. Clear policies and procedures are in place to debar/ delist contractors (including guidance on causes for debarment).						
8. Debarred/ delisted contractors are inserted in a central database.						
9. If a database of debarred/ delisted contractors exists, it is constantly updated.						
<b>Contract close-out and lessons learned</b>	Never	Seldom	Sometimes	Most of the t time	Always	N/A
1. There is a well-documented process for contract completion and close-out, including checklists, to verify that all contractual obligations have been fulfilled.						
2. Contract close-out process includes verification of final delivery, preparation of final contract performance reports, financial settlements, and record of any residual obligations.						
3. Contract close-out activities are performed with input by the end users.						
4. Contract close-out is performed with input by other key areas (legal, finance etc.).						
5. Financial securities are liquidated (release of bid bonds, performance bonds, advance payment bonds, etc.) immediately after they become moot.						
6. Warranty periods are judiciously observed.						

7. There are processes in place for storage, handling and disposal of contract files.						
8. Upon completion of contracts, security passes and/or access to UN premises by contractor staff are promptly terminated.						
9. The organization documents lessons learned and best practices in order to continuously improve its management of procurement and contract management processes.						
10. Lessons learned and best practices are inserted in a central database for use in subsequent contracts.						
11. The organization exchanges lessons learned and best practices with other United Nations system organizations.						
<b>Information systems</b>	Never	Seldom	Sometimes	Most of the t time	Always	N/A
1. The organization uses automation systems and procedures for collecting and monitoring contract management statistics.						
2. Degree of automation of post award management activities is based on a cost/benefit analysis.						
3. Contract management functionalities are automated for complex, high risk and/or high value contracts/projects (e.g. automated approvals, workflows, performance monitoring, etc.).						
4. Contract management functionality is integrated with other systems or sub-systems (ERP, project management, dashboards, finance, etc.).						
5. Online 'Dashboards' or other online means are provided to senior managers and/or other stakeholders to observe the status of contract management activities.						
6. The integrity of automation data is safeguarded.						
<b>Human capital and capacity-building</b>	Never	Seldom	Sometimes	Most of the t time	Always	N/A
1. Persons managing contracts have the level of knowledge, skill, and experience commensurate with their contracting responsibility (based on contract type, value, size, complexity).						
2. Opportunities exist for professionalization of persons managing contracts and for obtaining recognized qualifications.						

3. Personnel managing contracts are encouraged to obtain relevant professional certifications (e.g. CIPS, NIGP, EIPM or other).						
4. A robust induction and training programme exists for addressing post-award contract management and it is provided on an ongoing basis to new and existing personnel managing contracts.						
5. The organization makes concerted efforts to develop and retain contract management expertise.						
6. Based on contract complexity and need for specialized expertise, access to such expertise is pre-arranged at the outset of contracts.						
7. Quality control standards are disseminated and used to evaluate performance of staff managing contracts and to address capacity development needs.						
8. Annual performance evaluations of staff involved in managing contracts include assessment of their performance as contract managers.						
9. Contractors/vendors are trained / briefed on the organization's rules, regulations, procedures and the expectations under the terms of the contract.						
<b>Assurance systems and control</b>						
	Never	Seldom	Sometimes	Most of the time	Always	N/A
1. There is a robust regime in auditing contractors and related contract activities.						
2. Risk based audits and performance evaluations of contract management activities are systematically conducted by the organization's oversight bodies (internal and/or external).						
3. Contract change control and management processes are an integral part of the standard audit procedures.						
4. Auditors are sufficiently knowledgeable about contract management requirements and systems.						
5. There is timely action and compliance on contract management findings and recommendations made by audit and evaluation bodies.						
6. Reviews (by panels of internal and/or external knowledgeable persons) of contract management activities are systematically conducted in the field and at headquarters.						
7. At the start of managing a contract all stakeholders are briefed of existing mechanisms for reporting fraudulent, corrupt, unethical, collusive, coercive or obstructive behaviour.						
8. The contract documents require contractors to report instances of fraud or presumptive fraud observed during the execution of contracts.						
9. Provisions are fully enforced when addressing contract corruption, fraud, conflict of interest, and unethical behaviour.						

---

10. Proactive fraud risk management systems are in place to address contract fraud.						
11. Personnel involved in managing contracts have the skills to detect fraud.						
12. A vendor sanctions mechanism is activated when required.						

---

**What are the major strengths of your organization's post-award contract management process?**

---

Open-Ended Responses

---

**What are the major weaknesses of your organization's post-award contract management process?**

---

Open-Ended Responses

## Приложение I (Часть III)

[Только на английском языке]

### Selected responses from the CM-PAM Survey

The responses below originate from the open-ended questions of the CM-PAM survey (“What are the major weaknesses of your organization's post-award contract management process?”). When necessary, responses were edited for spelling and language errors and to retain anonymity.

<b>General statements</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- [...] Contract management is a huge afterthought while procurement itself gets a lot of attention. Systems are lacking in so many areas - evaluation, remedies, automation, etc. The low level of sophistication on contract management is very worrisome to me</li> <li>- Not paying enough attention to the subject in question, contracts are not managed after being signed [...]</li> <li>- Contract management portion of the procurement cycle at the contract level is sometimes underplayed. More relevance is giving to the initial states of the procurement cycle (tendering, sourcing, awarding)</li> <li>- Post-award contract management is not given due importance in my organization [...]</li> <li>- There is no systematic approach towards contract management. Most of the time contract management phase is not taken into consideration at the time of tender package preparation</li> <li>- Due to the workload, normally post-award contract management is not a priority to all staff</li> </ul>
<b>Contract-management-related policies and procedures</b>
<p><i>Lack of policies and procedures</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- There is not yet a written policy on contract management in this organization. No guidance is available to field staff on contract management [...]</li> <li>- The first major weakness will be that there are not enough well defined rules and procedures for the post award contract management [...]</li> <li>- My organization does not have an official policy on contract management. At present Procurement and the management are working on it [...]</li> <li>- Major weaknesses are many among them: There is no standard procedure for contracts management. Each mission performs based on their ability; in some areas they have no knowledge of what is required [...]</li> <li>- Contract Management Policy is currently under review and should be re-issued within 2-3 months by the HQ of my organization. This should give clear guidelines on the roles and responsibilities of Contract Management personnel worldwide, not only during the post-award phase but also pre-award, as these functions are increasingly considered as cross-cutting. Currently there are some grey areas and among the many missions; differing views and methodology are practiced [...]</li> <li>- The organization does not recognize post award contract management as a must. The procurement model of this organization is solely based on rules compliance: a successful contract is therefore a contract awarded by the relevant contracts committee. Post award contract management is left at the discretion of each business unit without corporate support #119)</li> </ul>

*Lack of compliance with / knowledge of rules and regulations*

- Some of the processes and procedures followed by the procurement division are not well known. In answering some of these questions I have put N/A when, in fact, I just do not know the answer. It may be that our procurement division has some of the processes etc. in place but that this is not widely known
- Only a few months ago written contract management guidelines have been developed and published, therefore there was no consistency on way of managing contracts [...]

**Contract-management structures, roles and responsibilities***Ambiguous / unclear roles and responsibilities and accountability*

- There is no use of a personal responsibility policy as stated in the administrative manual, this should be improved
- Decentralized procurement of services to the requisitioners, who are not procurement experts and have conflict of interest [...]
- The majority of the responsibility is shifted to the Project manager, even for the issues beyond his control
- The program staff managing the contract is mostly unaware of the procurement rules and regulations. Hence, they are dependent on the person dealing with procurement. In our case the Administrative and Finance Officer is being the responsible and accountable person for procurement of goods and services
- The deciding senior managers do not understand the importance of proper contracts management
- There are virtually no pre-defined roles, responsibilities, qualifications of contract management officer [...]
- Lack of clarity in some instances on who should do the contract management [...]
- The Procurement Bureau is rarely informed in a timely manner when performance issues arise (Procurement is often notified when it is too late to resolve the problem [...])
- Staff working in this area is also responsible for multiple other areas; allowing limited time to focus on post-award contract management
- Absence of clear functions and accountability of contract managers; absence of directives to senior management on the function of contract management; different structures of contract management units in different missions with different reporting lines for contract managers; Different tasking of contract managers in different missions; Unclear distinction between the operational contract management function with the function of contract managers; Lack of centralized direction on the different accountabilities of stakeholders in the contract management function; Inadequate representation of contract management function at HQs level [...]
- Senior Management should emphasized the role and responsibilities of the contract managers and raise awareness that Managers are accountable for poor monitoring of the contracts
- We are not strong in contract management for services. I think it is not a lack of expertise, but rather a lack of a good contract management system and human resources to devote to it [...]. The lines of responsibility are blurred in this case
- There needs to be a team consisting of the contract manager/end user and the contracting section doing the contract management together. This cannot be left only to the contract manager or the end user [...]
- Some Requisitioners have very poor or non-existent knowledge for the procurement rules and regulations and little diligence is used when managing contracts. There is little level of coordination between units, requisitioner, procurement, finance with management

- My organization does not have a stand-alone contracts management mechanism. In addition, due to decentralization of procurement authorities to personnel in substantive offices, procurement and contract management functions are in many instances performed by staff who do not have the required understanding, knowledge and skills

#### **Formal contract-management designation**

- Taking in consideration that during the assessment I have noticed few things that are not applicable in our office like written delegation to staff [...]
- There is no delegation [...]
- Lack of the appropriate level of delegation with the expected level of accountability to enable proper monitoring of contracts

#### **Professional contract-management units**

- There needs to be a recognition of contract management as a higher profile of procurement activity compared to transactional procurement. Job level wise, contract managers are at the same levels as buyers working on transactional procurement, which doesn't match the different level of risk and responsibilities the two profiles have to carry; further it prevent from building a strategic career path from managing transactional procurement to contracts
- Our Mission did not have a Contract Management Unit or Focal Point at all and it was identified as a weak point of the Mission. This is why the Mission just started to develop Contract Management System and it is only two months ago that the Mission designated the Focal Point for the Contract Management
- Underrating the importance of Contracts Management functions and the erroneous believe that the requisitioners can manage contracts irrespective of the nature and value of the contracts
- This has not been given enough attention. The people managing this part of contract are not adequately skilled for contracts. they are usually well oriented professionals who manages the contracts as a small segment of executing their duties

#### **Human resources and capacity-building**

##### *Career advancement / career paths / staff retention*

- Staff turnover: procurement staff are in demand, easily get other jobs. No recognition of the work carried out by procurement staff: procurement staff are prone to leave procurement to find more gratifying jobs in other departments. Lack of carrier path for procurement staff working for the UN
- Give more opportunities to staff managing contracts with recognized qualifications
- Lack of expertise, skill and capacity of personnel charged with contract management Inflexible staff rules which make it difficult to fire incompetent staff members [...] Lack of training within the Organization. Lack of promotion by merit of personnel which has a demoralizing impact on staff managing contracts
- Insufficient provider knowledge on the efficient management of contracts. Low capacity of the Office to maintain in the long term qualified personnel in efficient management of contracts

##### *Lack of experience / knowledge*

- Not many staff have been exposed to managing of contracts especially for construction works

- CIPS training has theoretical aspects but no experience sharing or best practices are available [...]
- Persons managing contracts do not have proficiency level of knowledge, skill, and experience commensurate with their contracting responsibility (based on contract type, value, size, complexity) [...]
- The lack of knowledge and awareness of the importance of proper contract management for the successful implementation of programs and projects
- Lack of professionalism by individuals, lack of knowledge by individuals in contract management and technical areas no time to manage the job [...]
- Very often personnel responsible for contract management are not qualified/suitable for the task
- The weakness arises in areas procuring items outside the mainstream supply/goods, where there is limited availability of procurement and contracting expertise and this is spread thinly to support those undertaking procurement, who are technical experts in areas other than supply/procurement/contracting
- In most locations, the requisitioner is left to manage the award post contract award. These people are typically not skilled contract managers while being the experts in the requirements [...]

*Limited human and financial resources*

- There is no capacity within the organization to dedicate skilled staff, Supply Officer function covers zillion topics coverage of which is unrealistic and not achievable, poor and non-adequate staffing represent major risk to the Organization
- Scarcity of personnel result in a small pool of qualified personnel
- Lack of professional staff at the field office to manage and perform post-award contract management and also to enhance local staff capacity and knowledge [...]
- Lack of resources and specialized expertise in contract management and related topics (i.e. project management skills/operational)
- Allocated resources are often insufficient [...]. Staff responsible for contract management does not always have the required experience and qualifications [...]
- Limited resources focused on post-award contract management [...]
- The major weaknesses of our organization's post-award contract management process are: human capital and capacity-building [...]

**Training/capacity-building**

*Lack of training*

- Right people are not on right place and also lack of training and development opportunities
- Inadequate training of staff on related processes
- No time to "manage" contracts due to lack of resources, lack of training on how to manage contracts
- There is no systematic education of staff in post-award contract management

- There should be a general training regarding the Organizations' contract and risk management. Also at the beginning of the appointment, the field officer should be informed about the focal point in HQ in order to be able to get guidance on any issue related to contractual matters
- Training of contract committee members and field staff managing contracts
- No training for staff handling complex contracts; No training for contractor after award to enhance their contractual understanding and obligations; No training on risk management; Lack of training in arbitration mechanisms
- There is no proper plan to train staff involved in contract management process
- Contract owners should be additionally trained and also up-to-date trainings should be organized so they better acquire culture of risk and contract management processes - in case of lack of control in approving the deliveries or requesting final payment even if not really satisfactory (not speaking of fraud)
- Training of contracts staff Performance evaluation tools need to be made more simpler, accurate and relevant to indicators they are measuring.
- Training required: An introduction of training programme for addressing post-award contract management issues and it is to be provided on an ongoing basis to new and existing personnel managing contracts. Training on quality management systems and standards can be introduced either via online or in person to address capacity development requirements within the organization. Efforts should be made for enhancing/ updating knowledge of persons managing contracts have the level of knowledge, skill, and experience commensurate with their contracting responsibility [...]

#### *Certifications / CIPS*

- Lack of mandatory certification for contracts management
- While procurement officers are better trained today than in the past (CIPS online certifications etc.), contract management as activity that bridges the gap between programme staff and operations staff is not yet considered holistically as a key issue and it is still dealt at piece meal. Training is not provided [...]

#### *Performance evaluation*

- The major weaknesses are (a) lack of self-assessment when conducting performance evaluation [...]
- There is a need for standardization, including the performance evaluation procedures
- There are no consequences to poor performance for staff especially at senior level

#### **Risk management**

- There is no differentiation of the contract values in terms of the application of the rules and knowledge of the staff in managing large projects
- It appeared from my limited experience that the following weaknesses have been hindering tender processes and causing repetitive bad decisions: 1. No serious risk management plans [...]
- Lack of proactive risk assessment before the award and post award management
- General weakness in risk mitigation procedure that provides safeguards for successful implementation/ execution for the contract's objectives/ or usually a premature module for risk management is followed [...]
- Risk management is still not in the culture of staff

- We still need to grow more on early detection and risk management (mitigation, eradication, etc.)
- Timely availability of risk management plan for the post award activities is sometimes poses a challenge for the Organization [...]

**Performance monitoring, evaluation and reporting**

- The person who is managing the contract or administering the contract have less ideas regarding the subject or don't put sufficient time to monitor the contract performance
- The major weaknesses of our organization's post-award contract management process are Performance Monitoring, Evaluation and Reporting
- There is no integrated and robust system to monitor organization's post-award contract management process
- Post-award contract management is ad-hoc and inconsistent currently; there is no template for a structured CM approach; skills of staff unknown; Performance meetings and KPI monitoring frequency are unknown; no collaboration with any key stakeholders for high risk/high dollar contracts. There are many opportunities to improve contract management and oversight functions here

*Key performance indicators (KPIs)*

- Rarely KPI and SLA are developed and agreed with vendors. Internal client do not have knowledge of contract management. No performance report are drafted before extending a contract nor a balance of lessons learned is done
- KPIs and LSAs are still not developed systematically
- KPIs are rarely used and end-users are rarely asked to submit their feedback on received services
- Absence of disseminated/streamlined processes for contract management beyond vendor performance evaluation against established KPIs [...]
- General weakness in defining accurate KPIs and measuring effective performance to KPIs which results in defining exact level of effort/ output and hence proper linkage to payment

*Contract performance monitoring*

- Monitoring the competitive terms of Service Level Agreement Compliance; Timely contract close-out, extension or renewal are weaknesses
- The monitoring of the contract performance is ad-hoc and will depend on the professionalism of each responsible contract officer [...]
- There is no system to ensure that it is mandatory to submit a vendor or contractor's performance appraisal prior to the final payment [...]
- Lack of monitoring of the contract expiration dates and NTE utilisation result in many ex-post facto situations [...]. Lack of continual market surveys/assessments result in the incumbent continually being seen as the only alternative, particularly when the contract renewal process is left until the last minute
- There is a need for a more coordinated and structured approach to Contract Management activities at the mission to monitor contractor performance, measure compliance, develop technical requirements and evaluate bids. These issues are critical throughout the solicitation process and have been highlighted over many years [...]

**Reporting on contractors' performance**

- There is not a comprehensive and effective vendor performance system in place
- No systematic contractor evaluation, statistics available
- There exist no templates or systems to capture and analyse contractor performance and as a result different field offices could be hiring same vendors even if their performance was poor in another location - a good example of this is individual Contractors who move from one place to other [...]
- No record in database in case of bad performance [...]
- I do not see a real weaknesses as all steps are clear for each responsible staff, the only thing is maybe that we do not have a clear automatic database for the "bad" vendors and frauds

- There is no system established to monitor on the performance and no Organization wide tool enabling to share information on vendors
- Contract performance reports are not submitted on time or requests for extension. Procurement officers have to remind requisitioners to send the above documents [...]

### Remedies

- Implementing remedial actions brought about by insufficient statement of requirement
- Legal teams advise not to escalate vendor disputes as much as possible considering the high cost of arbitration coupled with lack of staff both in procurement and legal teams at HQ or at region [...]
- A vendor sanctions board is not yet in place [...]
- Resolution of unsatisfactory contracts is not well managed

### Reporting to senior management

- [no automated system] to report variances in aggregate manner to upper management - accountability needs to be clearly defined in measurable terms [...]
- Not enough supervision by Procurement and executive of post-award performance [...]
- Interest and involvement of Senior management could be sought for active contracts monitoring, especially mission critical contracts
- The management system in place in my mission is not evident as there is hardly any management oversight for contract management
- No management reviews are conducted on contractor performance unless there is a service / good delivery stoppage and then it is managed ad-hoc

### Lessons learned

#### *Lessons learned / best practices*

- Expertise exists but lessons learnt are not widely known or shared
- Lessons learned are not shared within the organization [...]
- [The major weaknesses of our organization's post-award contract management process are ] Contract close out and lessons learned
- Availability of Lessons Learned: The proper documentation of lessons learned and best practices in contract management processes be shared with persons responsible for contract management within the Organization. Lessons learned and best practices are inserted in a central database for re-use in relevant contracts [...]

### Assurance systems and controls

- Auditors are without power to ensure real change and reform in the organization. Audits occur too late and are too vague [...]
- There is a lack of accountability of contract managers on under performers. Lack of audit/reporting of contracts' technical output. Lack of understanding of Terms of Reference

### IT systems deficient in supporting post-award contract management

- [The major weaknesses of our organization's post-award contract management process are] Information Systems
- We need more technology for the Contract Management and Vendor Performance Evaluations. We need an integrated system capable of having all this data, but we will have that soon hopefully (#1)
- ERP needs to be linked with contract management system
- ERP module for contract management not yet in place [...]

- [The major weaknesses are] lack of integrated online systems for contract management
- Although our ERP system has the necessary functionalities for contract management, these have not yet been implemented
- The procurement process, contract issuance and contract management are not integrated parts of a well-coordinated process through the ERP system used. Multiple subsystems are used and they are not integrated
- The organization does not have the automated tools to monitor contract management procedure, only a simple excel document and smartsheet including project management to keep track on procurement process. No use automation systems and procedures for collecting and monitoring contract management statistics
- There is no automated system to follow up and report contract management, work has to be done manually. No automated system to remind of stages to compare plan versus actual [...]
- Lack of automated system in the field offices to monitor the contracts [...]
- There is a lack of automated systems to support compliance monitoring and risk management (identification and prevention) [...]
- There is a lack of Automation System: Establishment and use of automation systems and procedures for collecting and monitoring contract management statistics with sufficient relevant training for staff managing contracts. Strengthen contractor's performance and evaluation mechanism by providing standardized reports, charts etc. for persons managing large value contracts [...]
- There are no proper automated systems for contract management [...]

*Centralized depositories / IT systems*

- There is no central depository to indicate whether a consultant/contractor performed well or not well which could be shared throughout the Organization and the UN in general. No Data Base of contractors exist. Bad performance is on the contract file but once that file is archived and the persons involved are no longer around no one else really knows. Years could pass and another Project Officer, PWR can award another contract to the same person
- No centralized information system keeps records of underperforming agencies
- There is a lack of a centralized database for inputting performance related issues [...]
- Although electronic systems are used, they are not centralized into one database [...]

**United Nations system procurement coordination and collaboration**

- There is no post award contract management process - monitoring of contracts is not harmonized with the organization (regions and HQ)
- Experiences are not shared with other UN offices

**Other / various**

*Performance issues*

- Perhaps the only weakness, in some cases, is inability of promptly processing the Contractors' invoices hence losing the applicable prompt payment discounts
- The timing of the contract activity implementation is not well adhered to and this causes the last minute rush, thus compromising the quality for the service. Poor procurement planning for the contracts inputs – In cases where we have to [do] procurement [for] any kind of goods for the implementation of contract, procurement requests are requested at the last minutes. This causes much delay on the implementation of the contract and also builds more pressure to the procurement team to manage the self-created emergency

*Flexibility / local needs / customization*

- As the countries contexts are different, there are contextual factors that influence post-award contract management process. For example, in Eastern Europe and CIS the vendors require contracts according to the local legislation; they have to show those contracts in the banks so that they can receive their money from my organization. In a way, our contracts are not flexible to accommodate some local requirements
- The practices of contracts management are a one-size-fits all. There is no specific measure for complex requirement that may need particular attention Templates are standard measuring same things which at times are no applicable for certain requirements/contracts

## Приложение II

[Только на английском языке]

### Extracts from procurement manuals and related documents of United Nations system organizations<sup>34</sup> addressing contract management

<i>UN PROCUREMENT PRACTITIONER'S HANDBOOK 2006</i> INTER-AGENCY PROCUREMENT WORKING GROUP (now the CEB HLCM Procurement Network)	
<b>DEFINITION(S)</b> Contract Management / Contract Administration	The terms “ <b>contract management</b> ” and “ <b>contract administration</b> ” are often used synonymously. However, “contract management” is commonly understood as a broader and more strategic concept that covers the whole procurement cycle including planning, formation, execution, administration and close out of a contract and goes beyond the day to day “administrative” activities in the procurement cycle. Because it is difficult to draw the line between the two terms and because the majority of the UN organizations commonly use “contract management” when describing the contract administration phase, “contract management” will be used in this Unit.
<b>CM-specific section(s)</b>	<p><b>3.10 Contract Management</b> (page 3-90): Introduction (3-90); Process (3-91); Enabling contract management (3-91); Contract file and documentation (3-91); Contract analysis (3-92); Pre-performance conference (3-92); Effective communication (3-93)</p> <p><b>Contract Performance Monitoring and Control</b> (p.393): Control points (3-94); Monitoring methods (3-94); Receipt, inspection and acceptance procedures (3-94); Acceptance and rejection standards (3-96); Types of reports (3-96); Variance analysis (3-97); Taking corrective action (3-98); Follow up (3-98)</p> <p><b>Change Management</b> (3-98): Financial changes (3-99); Delays and variations (3-99); Remedies (3-100)\</p> <p><b>Dispute Management and Resolution</b> (3-101): Basic rules (3-101); Additional rules (3-102); Keys to effective dispute resolution (3-102); Mediation (3-103); Escalation process (3-103); Arbitration (3-103);</p> <p><b>Financial Management / Payment</b> (3-104): Advance payment (3-104); Partial payment (3-104); Progress payment (3-104); Final payment (3-105); Holdback (3-105)</p> <p><b>Contract Completion and Close out</b> (3-105): UN organization supplied equipment and material (3-105); Warranty performance (3-106); Liquidation of securities (3-106); Supplier performance report (3-106); Claims (3-107); Lessons learned (3-107)</p>

<sup>34</sup> For several organizations, no specific policies and guidelines for post-award contract management existed. At the time of the review, WHO indicated plans to develop specific guidance; UNDP was drafting a comprehensive policy and guidance on contract management; IAEA indicated their policy was being updated and WFP indicated their reliance on the UN Procurement Practitioners's Handbook.

<b>UNITED NATIONS SECRETARIAT</b> <i>UNITED NATIONS PROCUREMENT MANUAL, VERSION 7.0, REVISION JULY 2013</i>	
<b>DEFINITION(S)</b> Contract Management / Contract Administration	<b>Contract Management:</b> The ongoing monitoring and management of the Vendor’s performance regarding the goods or services to be provided as per the Contract, as well as all other terms and conditions of the Contract, such as price and discounts. It includes managing the relationship with the Vendor, providing feedback to the Vendor regarding its performance, as well as dispute resolution, if necessary. (p.13). <b>Contract Administration</b> - All actions undertaken by the Procurement Staff after the award of a Contract relating to the administrative aspects of the Contract, such as Contract amendment, Contract closure, record retention, maintenance of the Contract file, and handling of security instruments (e.g., Performance Security). (p.13)
<b>CM-specific section(s)</b>	<b>Chapter 15. Contract Management and Administration:</b> 15.1 <b>Contract Management and Administration</b> (p.256); 15.2 <b>Vendor Performance Evaluation</b> (p.257); 15.3 <b>Vendor Performance Rating</b> (p.258); 15.4 <b>Remedies</b> (p.259); 15.5 <b>Dispute resolution</b> (p.260); 15.6 <b>Contract administration</b> (p.262); 15.7 <b>Amendment of contract</b> (p.263); 15.8 <b>Subcontractors</b> (p.264); 15.9 <b>Contract closure</b> (p.265); 15.10 <b>Maintenance of Files</b> (p.266); 15.11 <b>Contract log</b> (p.267)
<b>UNITED NATIONS SECRETARIAT</b> <b>DEPARTMENT OF PEACEKEEPING OPERATIONS / DEPARTMENT OF FIELD SUPPORT</b> <i>POLICY ON CONTRACT MANAGEMENT, APRIL 2012</i>	
<b>DEFINITION(S)</b> Contract Management / Contract Administration	<b>Contract Management:</b> The art and science of managing a contractual agreement throughout the contracting process. Contract management is the process of managing contracts, deliverables, deadlines, contract terms and conditions, while ensuring customer satisfaction. The purchasing process does not end when the contract is awarded. Effective post-award contract management is essential to the seamless acceptance of supplies and services. Contract management affects many areas within an organization and can significantly influence its budget, operations, customer service, and public image. Procurement and contract management are actually mirror images of each other. (p.19) <b>Contract Administration:</b> Refers to the management of issues that arise during the performance of a contract. Once a contract award has been made, and assuming that no significant issues presented themselves during the immediate post-award phase (i.e. the protest period), the tasks associated with ensuring appropriate contract performance begin, and are usually referred to using the generic term “contract administration”. The range and extent of contract administration activities required will vary greatly, depending primarily on the complexity, dollar value, and organizational significance of the contract. It is also important to note that effective contract administration is a shared responsibility of both contracting parties. The contract specifies the duties, obligations, and benefits that both parties are responsible for and entitled to. The contract administration function provides the oversight required to ensure that contractual promises are kept. Contract administration can be straightforward, particularly when the contracting parties are individuals or small organizations. The complexities often associated with effective contract administration tend to be more prevalent and important as the size and complexity of the contracting party's organizations increase. (p.18)

<b>CM-specific section(s)</b>	<p><b>Contract Management Framework:</b> contract management legal framework; code of ethics; management of contracted services for the provision of goods, services and works in DPKO and DFS; reporting contract information to appropriate authorities; contractual instruments; financial regulations and rules; contractual checks and balances; standards terms and conditions of contracts. <b>Contract Management Principles:</b> operational goals of contracts; accountability; effectiveness versus efficiency; proactive contract management; project team management; trade-offs; imperfections; communication. <b>Roles and responsibilities:</b> 4 main functions and 3 phases of the contract lifecycle: Requisitioning function; procurement function; contract compliance and performance management function; and contract administration function; Contract development; contract implementation; and contract closeout phase. The first three functions are involved in all phases of contract lifecycle; contract administration function is involved in the implementation and closeout phases. The roles and responsibilities section of the policy also addresses DPKO/DFS managerial responsibilities regarding resources, risk assessment, exposure of the organization, training, outsourcing of contract management / contract administration functions, and pre-implementation / post-contract-signing meeting. <b>Key Requirements Affecting Contract Management:</b> financial guidelines for contracts, value management, performance standards, reviewing arrangements, management of information, relationship management, maintaining records. <b>Conducting Contract Management:</b> planning contracts and defining the requirements, selecting the appropriate contracting instrument, technical evaluation of bids, risk management of contracts, quality assurance, performance evaluation, transition of contracts, services to contractor, dispute resolution, managing various contract types. <b>Mission-Specific Considerations:</b> contracting in unique environments, local customs and laws, dealing with host governments, dealing with local vendors and industry, special considerations. (p.3/4)</p>
<b>UNICEF SUPPLY MANUAL</b>	
<b>DEFINITION(S)</b> Contract Management / Contract Administration	<p>4.1 <b>Contract administration</b> involves planning, budgeting, scheduling and monitoring the progress of work and taking corrective actions to safeguard the interests of UNICEF and of the contractor. Contract administration involves all tasks performed by the personnel of UNICEF and of the contractor from the time a contract has been signed until it is successfully completed or terminated, payment is made and disputes are resolved. Ineffective administration of a contract leads to increased costs and delays in delivery and may expose UNICEF to legal complications with unpredictable results.</p> <p>4.2 Administration of contract calls for multidisciplinary skills: financial management, technical knowledge; procurement expertise; project management; legal advice; etc. It is an accepted practice to hire experts, such as engineers, architects, subject matter experts, etc., to complement the skills available among existing staff.</p>
<b>CM-specific section(s)</b>	<p><b>Chapter 6, Procurement of equipment, supplies and services, Section 9: Contract Management:</b> Chapter 6: Procurement of equipment, supplies and services: Section 9: Contract Management: 1.0 Scope; 2.0 Contracts and purchase orders – background; 3.0 Overview of contract; 4.0 Administration of contract; 5.0 Scope of administration of contract; 6.0 Monitoring contract performance; 7.0 Contract remedies; 8.0 Contract amendments and cancellations; 9.0 Disputes, claims and their resolution; 10.0 Contract close out.</p> <p><b>Separate (Supply) Division Procedure (DP) 069:</b> Monitoring Supplier Performance (exclusively applicable to the procurement of goods undertaken by Supply Division, excludes service providers): 1.0 Purpose; 2.0 Scope and applicability; 3.0 Input; 4.0 Configuration of performance metrics; 5.0 Procurement centre specific measurements; 6.0 Responsibilities; 7.0 Output; 8.0 Definitions</p>

<b>UNDP</b> <b>PROGRAMME, OPERATION, POLICY AND PROCEDURE (POPP) - CONTRACTS AND PROCUREMENT</b>	
<b>DEFINITION(S)</b> Contract Management / Contract Administration	Once a contract has been awarded and signed, <b>contract management</b> is the process, which ensures that all parties to the legally binding agreement fully meet their respective obligations as efficiently and effectively as possible. The contract management process allows a Business Unit to track and manage the clauses, terms, conditions, commitments and milestones throughout the life of its contracts to maximize business benefits and minimize associated risks. Contract management includes monitoring performance (i.e., quality standards, delivery), effecting acceptance and payment, initiating amendments and orderly resolution of any disputes that may arise in the overall process. Further, contract management ensures that all residual obligations, such as warranties, guarantees and after sales services and support are clearly defined in terms of responsibility, liability, procedures and timeframes. Once a contract has been awarded and signed, contract management is the process, which ensures that all parties to the legally binding agreement fully meet their respective obligations as efficiently and effectively as possible. The contract management process allows a Business Unit to track and manage the clauses, terms, conditions, commitments and milestones throughout the life of its contracts to maximize business benefits and minimize associated risks. Contract management includes monitoring performance (i.e., quality standards, delivery), effecting acceptance and payment, initiating amendments and orderly resolution of any disputes that may arise in the overall process. Further, contract management ensures that all residual obligations, such as warranties, guarantees and after sales services and support are clearly defined in terms of responsibility, liability, procedures and timeframes. (p.69).
<b>CM-specific section(s)</b>	<b>Contract Management related sub-processes:</b> a.) Payment and taxes, b.) Breach or termination of contract; 1.0 Description; 2.0 Relevant policies; 3.0 Flowchart; 4.0 Procedures; 5.0 Inputs; 6.0 Deliverables; 7.0 Roles and responsibilities; 8.0 Templates and forms; 9.0 Additional info and tools; 10.0 Lessons 11.0 On the drawing board
<b>UNHCR</b> <b>SUPPLY MANUAL, AUGUST 2013</b>	
<b>DEFINITION(S)</b> Contract Management / Contract Administration	Once the tender process has been concluded, a contract will need to be developed and then managed with the successful bidder. Each of the <b>stages in developing and managing a contract</b> with the successful bidder is listed in the table below: <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Drafting and dispatching the contract documents.</li> <li>2) Amending the contracts if required.</li> <li>3) Managing invoices and payment.</li> <li>4) Managing the contract to ensure goods and services are supplied and conducted as contracted.</li> </ol>
<b>CM-specific section(s)</b>	Part 2: Sourcing Goods and Services, Section 7: Contracting Goods and Services; Section 2-7-12 to 15 on <b>Developing and Managing Contracts</b> : Introduction; Process; Roles and responsibilities; Drafting and review assistance; Issuing and tracking; Sign and dispatch procedure; Acceptance and regret letters; Payment terms; Invoices; Contract breach, default or fraud; UNHCR subject of legal proceedings.

<b>UNOPS</b> <i>PROCUREMENT MANUAL, REVISION 5, 2014</i>	
<b>DEFINITION(S)</b> Contract Management / Contract Administration	<p><b>Contract management</b> is the ongoing monitoring and management of the supplier's performance regarding the promised goods and services, as well as assuring compliance with all other terms and conditions of a contract, such as price and discounts. It includes managing the relationship between the supplier, the procuring unit, the requisitioner and/or the end user, feedback to the supplier regarding its performance, as well as dispute resolution, if necessary. (p. 185)</p> <p><b>Contract management and administration</b> refers to all actions undertaken after the award of a contract relating to the administrative aspects of the contract such as contract amendment, contract closure, record retention, maintenance of the contract file, and handling of security instruments. Contract administration is the responsibility of the procurement official in charge of the procurement process and requires involvement of the requisitioner or business unit, and at times also the input of the end user. Effective contract management and administration involves monitoring and control of contract performance, change management, dispute resolution, payments and contract completion. (p. 158)</p>
<b>CM-specific section(s)</b>	13 Contract management: 13.1 Overview; 13.2 Vendor performance evaluation; 13.3 Remedies; 13.4 Dispute resolution; 13.5 Payments; 13.6 Amendments, extensions and renewal; 13.7 Contract termination or closure; 13.8 Property disposal; 13.9 Maintenance of files.
<b>PAHO</b> <i>PROCUREMENT PRACTITIONER'S HANDBOOK, MARCH 2014</i>	
<b>DEFINITION(S)</b> Contract Management / Contract Administration	<b>Contract management</b> refers to the series of activities undertaken from date of signature of contract by both parties or acceptance of the purchase order by the other party to ensure that both parties to the contract fulfil their obligations in accordance with the terms and conditions of the contract or purchase order. The contract management phase concludes with the completion of the contract closeout activities.
<b>CM-specific section(s)</b>	14.2 Contracts: Vendor Performance Monitoring: 14.2.1 Contracts Pre-Performance Meeting; 14.2.2 Performance Monitoring; 14.2.3 Acceptance; 14.3 Variances and Corrective Action: 14.3.1 Variances; 14.3.2 Corrective Action; 14.4 Amendments and Changes; 14.5 Remedies; 14.6 Dispute Resolution; 14.7 Invoicing and Payments: 14.7.1 Role or FRM; 14.7.2 Invoicing; 14.7.3 Goods; 14.7.4 Services; 14.7.5 Payments; 14.8 Contract Termination or Closure: 14.8.1 Role of Requisitioner; 14.8.2 Role of the Project Officer; 14.8.3 Role of PRO or the Procurement Focal Point; 14.9 Property Disposal; 14.10 Maintenance of Files: 14.10.1 Purchase Order File; 14.10.2 Contract Administration File; 14.10.3 Archives; 14.11 Applicable PAHO/WHO E-Manual Policies
<b>UNFPA</b> <i>POLICIES AND PROCEDURES MANUAL: PROCUREMENT PROCEDURES, OCTOBER 2012</i>	
<b>DEFINITION(S)</b> Contract Management / Contract Administration	There are nine potential components in the <b>contract administration process</b> : Monitoring and control of vendor performance; Remedies; Dispute resolution; Financial management/payment; Amendment and Change management; Contract completion; Contract termination; Property disposal and Maintenance of files (page 144).
<b>CM-specific section(s)</b>	13. <b>Contract Management</b> : 13.1 Overview; 13.2 Vendor performance evaluation; 13.3 Remedies (termination, liquidated damages); 13.4 Dispute resolution; 13.5 Payments (financial management and payments, payments, taxes); 13.6 Amendments and change management; 13.7 Contract termination or closure; 13.8 Property disposal; 13.9 Maintenance of files.

<b>FAO</b> <i><b>GUIDELINES ON CONTRACT MANAGEMENT FOR SERVICE CONTRACTS, FRAMEWORK AGREEMENTS UNDER MANUAL SECTION 502, PROCUREMENT OF GOODS, WORKS AND SERVICES, JANUARY 2010</b></i>	
<b>DEFINITION(S)</b> Contract Management / Contract Administration	<b>Contract management</b> ensures that the selected Vendor delivers the services being performed in accordance with the terms and conditions of the contract (page 1).
<b>CM-specific section(s)</b>	All
<b>UNRWA</b> <i><b>PROCUREMENT MANUAL, AUGUST 2012</b></i>	
<b>DEFINITION(S)</b> Contract Management / Contract Administration	<b>Contract Administration</b> is the process, which ensures that both parties to the contract fully meet their respective obligations as efficiently and effectively as possible, delivering the business and operational outputs required from the contract and mitigating risk.
<b>CM-specific section(s)</b>	<b>Chapter 12 Contract Administration:</b> 12.1 Monitoring and Control of Contract Performance (p.111) 1); 12.2. Inspections (p.113); 12.3 Acceptance of the final product (p. 113); 12.4 Evaluation of supplier performance (p. 113); 12.5 Contract Filling and Documentation (p.114); 12.6 Recording of Data (p.114); 12.7 Changes to Contract (p. 115).
<b>IAEA</b> <i><b>ADMINISTRATIVE MANUAL, FEBRUARY 2011</b></i>	
<b>DEFINITION(S)</b> Contract Management / Contract Administration	<b>Post-Award Administration:</b> Active management of contracts; Monitoring and management of supplier performance to realize value for money; Year on year negotiated savings through continuous improvement; Payment terms; Process efficiencies; Inventory and storage savings; Avoidance of future cost increases; New versus old cost; Saving compared to an external benchmark.
<b>CM-specific section(s)</b>	PART VI – Procurement and Management of Property, Section 1 (Procurement of Goods and Services): Supplier Management; Registration of Suppliers; Monitoring Supplier Performance (page 3 ff.); <b>Post-Award Administration</b> (page 13)
<b>WIPO</b> <i><b>PROCUREMENT MANUAL, ANNEX 1 ON CONTRACT MANAGEMENT, AUGUST 2014</b></i>	
<b>DEFINITION(S)</b> Contract Management / Contract Administration	The purpose of <b>contract management</b> is to ensure that all parties to the contract fully meet their respective obligations as efficiently and effectively as possible, delivering the business and operational outputs required from the contract and providing value for money. It also protects the rights of the parties and ensures required performance when circumstances change
<b>CM-specific section(s)</b>	<b>13 Contract Management:</b> 13.1 The requester is responsible for the implementation and control of the performance of the contract to ensure delivery of goods or performance of service in accordance with contract 13.2 Contract management planning should include agreement on the procedure for follow to resolve disagreement between parties regarding responsibilities and interpretation of the contract. 13.3 Payments may be advance, partial, progress, final.

	<p>13.4 Requests for modification, renewal or extension of a contract are submitted by requester to PTD for review and approval.</p> <p>13.5 The procurement officer ensures that the contract file is properly closed out.</p> <p>13.6 The procurement officer is responsible for the administration of the contract and maintenance of records.</p>
<p><b>ILO</b> <i>PROCUREMENT MANUAL, MAY 2014</i></p>	
<p><b>DEFINITION(S)</b> Contract Management / Contract Administration</p>	<p><b>Contract administration and management</b> is defined as the ongoing monitoring and management of the contractor's performance and obligations in relation to contracted goods and services, as well as in meeting all other terms and conditions of the contract. It is undertaken to ensure that the parties to the contract fulfil their contractual obligations and that the end-user is supplied with goods or services of the requisite standard by the required time and within budget. (p.101). <b>Contract administration</b> is the primary responsibility of the Requester. However, it will also require the involvement of the individual in charge of the procurement process (Procurement Officer) and, when necessary, of PROCUREMENT. (p.101)</p>
<p><b>CM-specific section(s)</b></p>	<p><b>13 Contract Administration and Management:</b> 13.1 Overview; 13.2 Monitoring and control of contract performance (performance indicators, inspections, acceptance of final product, evaluation of contractor's performance); 13.3 Change management (amendments, extensions and renewal); 13.4 Remedies (liquidated damages, drawing on security instruments, terminations); 13.5 Dispute resolutions; 13.6 Financial management and payments (payment officers, forms of payment, invoicing, taxes); 13.7 Contract completion and close-out; 13.8 Disposal of assets; 13.9 Maintenance of files; 13.10 Tools (contract implementation planning meeting agenda, contractor's performance report, contract close-out checklist)</p>
<p><b>UNESCO</b> <i>ADMINISTRATIVE MANUAL</i></p>	
<p><b>DEFINITION(S)</b> Contract Management / Contract Administration</p>	<p>Once a contract has been awarded and signed, <b>contract management</b> is the process which ensures that all parties to the legally binding agreement fully meet their respective obligations as efficiently and effectively as possible. The contract management process allows a Contracting Unit to track and manage the clauses, terms, conditions, commitments and milestones throughout the period of the contract to maximize business benefits and minimize associated risks. Contract management includes monitoring performance (i.e., quality standards, delivery), effecting acceptance and payment, initiating amendments and orderly resolution of any disputes that may arise in the overall process. Furthermore, contract management ensures that all residual obligations, such as warranties, guarantees and after sales services and support are clearly defined in terms of responsibility, liability procedures and time frames. (AM 10.2A)</p>
<p><b>CM-specific section(s)</b></p>	<p>The <b>contract management</b> administrative process is contained in AM 7.2, however, it does not cover post-award phase.</p>

<b>UNIDO</b> <i>PROCUREMENT MANUAL, JULY 2013</i>	
<b>DEFINITION(S)</b> Contract Management / Contract Administration	Purchase orders/contracts are managed by the Procurements Official/Authorized Official in cooperation with the Project Manager/Allotment Holder, where applicable. The <b>management of a purchase order/contract</b> shall, as a minimum, include proactive monitoring of the contractor's performance to ensure compliance with the terms and conditions of the purchase order contract.
<b>CM-specific section(s)</b>	Article 17: Management of Purchase Orders/Contracts; 17.1 Monitoring and control of contract performance; 17.2 Delivery, inspections, goods/services/works receipt; 17.3 Invoicing and payment; 17.4 Claims management; Article 18: Contractor Performance
<b>UN WOMEN</b>	
<b>DEFINITION(S)</b> Contract Management / Contract Administration	<b>Contract Administration</b> is the process, which ensures that both parties to the contract fully meet their respective obligations as efficiently and effectively as possible, delivering the business and operational outputs required from the contract and mitigating risk. There are five stages in the Contract Administration process: a. Monitoring and control of contract performance; b. Contract Amendments; c. Dispute resolution; d. Payments and Taxes; e. Contract Closure. Contract Administration needs vary greatly from contract to contract and hugely depend on many factors, inter alia, contractor performance, quality of requirements definition and the stability of the overall situation in which the contract is being performed, e.g., shipping or operating modalities may change during the contract period due to political circumstances etc.
<b>CM-specific section(s)</b>	13. Contract Management; 13.1. Contract Administration; 13.2. Monitoring and Control of contract performance; 13.3. Contract Amendments; 13.4. Breach of Contract and Termination; 13.5. Dispute Resolution; 13.6. Payments and Taxes; 13.7. Contract Closure; 13.8. Maintenance of files
<b>ITU</b> <i>ITU PROJECT MANAGEMENT GUIDELINES, JULY 2013</i>	
<b>DEFINITION(S)</b> Contract Management / Contract Administration	none
<b>CM-specific section(s)</b>	4.2 Executing and Monitoring; 4.2.1 Build Deliverables; 4.2.2 Executing; 4.2.3 Reporting.
<b>UNWTO</b> <i>PROCUREMENT MANUAL, 2014</i>	
<b>DEFINITION(S)</b> Contract Management / Contract Administration	<b>Contract management</b> is the responsibility of the Initiator. However, contract administration may need the input, advice and support from LGCN and Budget and Finance. The following are essential elements of contract administration: a) Monitoring and control of vendor performance; b) Remedies; c) Dispute resolution; d) Financial management/payment; e) Amendment and Change management; f) Contract completion; g) Contract termination; h) Property disposal; i) Maintenance of files

<b>CM-specific section(s)</b>	Chapter 9: Step 7 – Contract Administration: 9.1 Receipt of goods and services; 9.2 Contract Management; 9.3 Vendor performance evaluation; 9.4 Remedies; 9.5 Termination; 9.6 Liquidated damages or performance security; 9.7 Dispute Resolution; 9.8 Payments; 9.9 Taxes (under development); 9.10 Amendments and change management; 9.11 Contract termination and closure; 9.12 Maintenance of files.
<b>ICAO</b> <i>CONTRACT ADMINISTRATION PROCEDURE P-PRO-180, REV. NUM: 2.2</i>	
<b>DEFINITION(S)</b> Contract Management / Contract Administration	The procurement process at ICAO does not end when the purchase order or contract is issued. <b>Contract administration</b> is a vital part of the process. Administration of purchase orders/contracts encompasses the full realm of implementation and oversight, including the proactive monitoring of the performance and progress of the purchase order/contract’s key milestones such as factory acceptance tests, shipment of equipment, installation, site acceptance tests, payment of invoices, and ensuring that the supplier is in full compliance with the terms, specifications, conditions and provisions of the purchase order/contract
<b>CM-specific section(s)</b>	<b>Contract Administration:</b> Procedure: 5 Process: 5.1 General, 5.2 Shipping of Equipment, 5.3 Payment of Invoices, 5.4 Warranty, 5.5 Contract Administration Process Map: Minor Procurement Process Map, Task Description for Minor Procurements, Task Description for Major Procurements; 6 Measures; 7 References; 8 Records.
<b>IMO</b> <i>PROCUREMENT MANUAL, 2012</i>	
<b>DEFINITION(S)</b> Contract Management / Contract Administration	<b>Contract Manager:</b> The Contract Manager’s role is to take responsibility for the management of the contract, once it has been awarded. Specifically, he/she must: a) inspect goods and verify the performance of services to ensure that goods and services are delivered in accordance with the PO and the contract; b) ensure that the IMO General Terms and Conditions and the specific terms and conditions of the contract are adhered to; c)forward any proposed changes in the contract to the Procurement Officer for approval; d) ensure that the Procurement Officer is informed of all communication with the supplier; e) review the contract at appropriate intervals, making recommendations on renewal, extension or cancellation to the Procurement Officer, according to the deadline(s) in the contract; f) maintain the contract files for audit purposes, including a full copy of the contract itself.
<b>CM-specific section(s)</b>	No specific section for contract management/administration; respective issues are covered throughout the manual.

## Приложение III

[Только на английском языке]

### Sample forms for transfer of contract management

#### International Maritime Organization

<b><u>Transfer of Contract Management</u></b>	
<p><b><u>Intent/Definition</u></b>            This document serves as the transfer of management of the following contract and outlines the responsibilities of the Contract Manager. The Contract Manager is responsible for ensuring that the obligations of the supplier and the purchaser are met as efficiently and effectively as possible, in order to deliver the objectives required from the contract.</p>	
<p><b><u>Contract Information</u></b></p> <p>Contract Title:</p> <p>Contractor:</p> <p>Contract Manager:</p> <p>Contract Period: <i>The contract validity period</i></p> <p>Contract Value: <i>The value of the contract will not exceed \$XXX.</i></p> <p>Purchase Order Details: <i>Purchase order number 45000XXXX.</i></p>	
<p><b><u>Responsibilities of the Contract Manager</u></b>            The Contract Manager is responsible for the following throughout the duration of the contract:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• That the General Terms and Conditions and the specific terms and conditions of the contract are adhered to.</li> <li>• That for audit purposes the contract files, including a complete copy of the contract, is maintained. Please note that a copy of all correspondence between the purchaser and the supplier with respect to the contract should be sent to the Procurement Section.</li> <li>• That arrangements for delivery continue to be satisfactory to both purchaser and supplier.</li> <li>• That receipt and inspection of goods and services is completed in accordance with the contract and are maintained in SAP.</li> <li>• That invoices are directed to Financial Services.</li> <li>• That any proposed changes to the contract are forwarded to Chief, Office of General Services for approval.</li> <li>• That all cases are reviewed within three months before expiration of the contract.</li> <li>• That all contracts requiring extension are forwarded to the Chief, Office of General Services two months prior to expiration to ensure continuity is maintained.</li> </ul>	
<p><b><u>Remarks</u></b></p>	
<p><b><u>Enclosed Documents</u></b>  <i>Copy of purchase order and contract.</i></p>	
<p>Signed:</p>  <p>Aubrey Botsford            Chief, Office of General Services</p> <p>Date:</p>	<p>Signed:</p>  <p>IMO official XYZ            [title]</p> <p>Date:</p>

## Pan American Health Organization

### **Transfer of Contract Management**

Dear Project Officer:

The attached file contains signed Service Contract [XXX] with [Contractor Name]

**Please be reminded that the Project Officer is responsible for:**

- Maintaining the contract file
- Providing guidance to the Contractor
- Reviewing services/products (rigorous substantive editing, etc.) provided by Contractor
- Approving contractor's invoice(s) for payment. Project Officer should not receive and approve contractors' invoice(s) for payment unless the respective Service Contract is already signed; that they cover the period of the invoiced services; and prices match with the amount agreed in the contract. Please verify that all charges listed on the invoice(s) are correct by writing on the invoice "Reviewed and Approved." In addition, please include name and signature of the Project Officer on the body of the invoice.
- Approved original invoice (s) must be submitted via inter-office mail to PRO, attention: Shipping and Expediting Unit. Please do not send them by e-mail since we need originals to process payments.
- Upon completion of contract, please notify PRO if no additional invoices/payments will be required, so that appropriate action be taken with regards to liquidation of unused balances.
- If an extension is required to complete the work, please submit a request for extension at least two (2) weeks before the contract expires, since our rules and regulations prohibit retroactive extensions.
- See attached vendor performance assessment. This should be completed when all the services have been completed and submitted to the sender of this e-mail.

Regards,  
[PRO staff or Procurement Focal Point]

## Приложение IV

### Программы подготовки персонала в области закупочной деятельности в различных организациях системы Организации Объединенных Наций

1. Хотя в Руководстве по закупкам Отдела закупок Секретариата Организации Объединенных Наций указано, что он не отвечает за управление контрактной деятельностью, Отдел закупок выступил с инициативой по проведению подготовки в области управления контрактной деятельностью. У Отдела закупок есть онлайн-курс "Кампус по подготовке в области закупок", доступный для всего персонала организаций системы Организации Объединенных Наций. Учебные курсы делятся на два этапа: этап 1 предусматривает базовую подготовку в области закупочной деятельности (базовые понятия, обзор Руководства по закупкам, обеспечение оптимального соотношения цена/ценность, вопросы этики и добросовестности в закупочной деятельности); а этап 2 состоит из учебных модулей продвинутого уровня, посвященных вопросам планирования закупок, заключения контрактов и управления контрактной деятельностью. Модуль, посвященный управлению контрактной деятельностью, включает в себя введение в тематику управления контрактной деятельностью, развитие взаимоотношений с подрядчиками, контроль за исполнением контрактов с помощью основных показателей деятельности, а также роль управления контрактной деятельностью после подписания контракта<sup>35</sup>. Департамент полевой поддержки (ДПП) сообщил, что по состоянию на август 2004 года весь персонал ДПП и его миссий, в чьи обязанности входят вопросы управления контрактной деятельностью, должны были пройти курс подготовки в области управления контрактной деятельностью в онлайн-режиме.

2. ПРООН предлагает учебные курсы по управлению контрактами и отношениями с поставщиками, управлению цепочками поставок в гуманитарных организациях (управление рисками в процессе заключения и исполнения контрактов на предоставление строительных услуг), а также по эффективному ведению переговоров при осуществлении проектов и закупок. Специализированный учебный курс и сертификация по вопросам закупок предлагаются также персоналу системы Организации Объединенных Наций, неправительственных организаций, международных учреждений по финансированию развития и их заемщиков, а также сотрудникам государственных органов. Учебные курсы, предполагающие выдачу сертификата, аккредитованы Институтом дипломированных специалистов в области закупок и поставок (ИДСЗП)<sup>36</sup>. Лица, прошедшие курс обучения, получают сертификат, подписанный от имени ПРООН и ИДСЗП<sup>37</sup>. Эта программа предусматривает четыре уровня: общая информация о закупочной деятельности, введение в тематику закупочной деятельности в публичном секторе, сертификат повышенного уровня по закупочной деятельности в публичном секторе и диплом в области стратегии закупочной деятельности в публичном секторе. Первые три уровня предусматривают изучение некоторых

<sup>35</sup> <http://procurementtrainingcampus.org/>.

<sup>36</sup> ИДСЗП (Chartered Institute of Purchasing and Supply, CIPS) – это профессиональная ассоциация, специализирующаяся в области управления закупками и цепями поставок, расположенная в Соединенном Королевстве ([www.cips.org/](http://www.cips.org/)).

<sup>37</sup> [www.undp.org/content/undp/en/home/operations/procurement/procurement\\_training.html](http://www.undp.org/content/undp/en/home/operations/procurement/procurement_training.html).

тем, связанных с управлением контрактами и регулированием исполнения контрактов (контроль за исполнением, разрешение споров и основные показатели деятельности). Четвертый уровень посвящен регулированию исполнения крупных контрактов, количественной оценке деятельности и управлению достижением целей контрактов и связанными с ними рисками. ПРООН требует, чтобы ее специалисты по закупкам во время службы получили как минимум сертификат ИДСЗП о прохождении курса второго уровня.

3. ЮНИСЕФ находится в процессе подготовки плана профессионального развития и в настоящее время определяет, какие именно навыки необходимы ее сотрудникам, работающим в области закупок. Были выявлены определенные недостатки в навыках сотрудников, работающих в рамках цепи поставок в сфере логистики, и поэтому ЮНИСЕФ предлагает две системы внешней сертификации в области управления логистикой и цепями поставок в гуманитарных организациях в сотрудничестве с Институтом дипломированных специалистов в области логистики и транспорта<sup>38</sup>. ЮНИСЕФ осуществляет также собственные программы подготовки в области закупок, которые охватывают такие темы, как введение в тематику закупочной деятельности, отслеживание поставок, заключение контрактов на оказание услуг, управление проектами, а также управление товарно-материальными потоками на складах. ЮНИСЕФ считает учебный курс по введению в тематику закупочной деятельности эквивалентом уровня 2 ИДСЗП. Этот курс является обязательным для всех сотрудников Отдела снабжения, и только после его прохождения они имеют право размещать заказы в ОПР. Хотя прохождение курса по введению в тематику закупочной деятельности рекомендовано сотрудникам в полевых отделениях, никакая подготовка не является обязательной. В 2014 году были проведены также учебные курсы по заключению контрактов на оказание услуг, управлению рисками в области закупок и мониторингу в управлении цепочками поставок.

4. ВПП организует для своих страновых отделений региональные совещания по закупкам, в ходе которых может проводиться инструктаж и обучение. В штаб-квартире ВПП для различных клиентских подразделений проводятся учебные мероприятия на различные темы – от операционных систем до заключения контрактов и закупочной деятельности. ВПП направляет своих сотрудников для прохождения подготовки в ПРООН/ИДСЗП и поощряет их к получению сертификатов в процессе служебной аттестации.

5. Сектор обслуживания закупок ЮНФПА обладает электронным инструментом обучения, с помощью которого проводится онлайн-подготовка по различным аспектам управления контрактной деятельностью в разделе, посвященном долгосрочным соглашениям и контролю за исполнением контрактов. Это обучение является обязательным для всех сотрудников, наделенных полномочиями на осуществление закупок в ОПР ЮНФПА. ЮНФПА применяет жесткие требования к сертификации: все руководители групп в Секторе обслуживания закупок должны иметь сертификат ИДСЗП уровня 4, все специалисты по закупкам, работающие по срочным контрактам, должны иметь сертификат ИДСЗП не ниже уровня 3, другие сотрудники Сектора, непосредственно не связанные с закупочной деятельностью, должны иметь сертификат ИДСЗП уровня 2, и как минимум один сотрудник в децентрализованных отделениях по закупкам должен иметь сертификат ИДСЗП не ниже уровня 3.

<sup>38</sup> [www.ciltinternational.org/](http://www.ciltinternational.org/).

6. ЮНОПС предлагает различные курсы по внутренним закупкам и управлению проектами, в которых есть компоненты, посвященные управлению контрактами (ИДСЗП уровня 4, PRINCE2, устойчивые закупки и базовый курс для руководителей проектов). На момент проведения обзора в ЮНОПС начиналось внедрение внутренней программы сертификации для персонала, участвующего в закупочной деятельности, предусматривающей изучение в онлайн-режиме шести учебных модулей в течение 22 недель. Этот курс станет обязательным для всех сотрудников, занимающихся закупками.

7. В ФАО подготовка специалистов по заказам, специалистов по чрезвычайным ситуациям, представителей ФАО и других сотрудников проводилась (в онлайн-режиме и в очной форме) в 2010–2013 годах примерно раз в месяц с помощью учебного модуля по управлению контрактной деятельностью и регулированию исполнения контрактов. Согласно отчетам, обучение было успешным, поскольку оно совпало с выпуском нового руководства по закупкам. Тем не менее недостаток ресурсов привел к менее частому проведению обучения. ФАО стремится обеспечить сертификацию всего своего персонала, связанного с закупочной деятельностью.

8. МОТ разработала собственную программу сертификации в области закупочной деятельности, так называемое "Учебное портфолио ПРОК", состоящее из трех модулей: введение в тематику закупочной деятельности в рамках МОТ (онлайн-курс, находится на стадии завершения разработки), закупки для руководителей (двухдневный семинар) и закупки для оперативных сотрудников (трехдневный семинар). В каждом модуле одна глава посвящена регулированию исполнения контрактов.

9. Хотя наличие сертификата ИДСЗП или его эквивалента является желательным, оно не входит в набор обязательных требований при приеме на работу в любую организацию системы Организации Объединенных Наций (только 48% участников опроса в рамках МОПУК заявили, что их поощряют к получению соответствующего сертификата). Все организации требуют наличия опыта работы в течение определенного числа лет и все же считают сертификацию желательным, но не обязательным критерием. Существует общее мнение о том, что если бы сертификация была обязательным требованием при приеме на работу, то число потенциальных кандидатов существенно уменьшилось бы.

10. ПРООН использует дополнительный способ обеспечения подготовки и повышения профессионализма своих сотрудников с помощью системы обучения сотрудников, выезжающих на места и отвечающих за закупки. Эта система предусматривает создание реестра таких сотрудников путем выявления и подготовки специалистов-консультантов в страновых отделениях, которые могли бы работать на региональном уровне и обеспечивать непосредственную поддержку страновым отделениям. В своих региональных отделениях ВПП использует похожую систему, с помощью которой сотрудники, специализирующиеся в области закупок, логистики или финансов, обеспечивают поддержку страновым отделениям. Такие подходы могут предусматривать подготовку и укрепление потенциала в области управления контрактной деятельностью после заключения контракта.

## Обзор действий, которые необходимо предпринять организациям по рекомендациям Объединенной инспекционной группы JIU/REP/2014/9

Документ	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	УНП ООН	ЮНОПС	БАПОР	ООН-женщины	ВПП	ФАО	МАГАТЭ	ИКАО	МОТ	ИМО	МСЭ	ЮНЭЙДС	ЮНЕСКО	ЮНИДО	ЮНВТО	ВЛС	ВОЗ	ВОИС	ВМО	
Доклад	Для принятия мер	<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 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 checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
	Для информации	<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 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 type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Рекомендация 1	d		P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P
Рекомендация 2	c		I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I
Рекомендация 3	a		P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P
Рекомендация 4	e		I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I
Рекомендация 5	d		I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I
Рекомендация 6	a		I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I
Рекомендация 7	e		I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I
Рекомендация 8	a		I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I
Рекомендация 9	e		I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I
Рекомендация 10	c		I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I
Рекомендация 11	e		I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I
Рекомендация 12	b	I																													

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

**Намечаемая отдача:** **a:** повышение прозрачности и усиление подотчетности; **b:** распространение передового опыта; **c:** улучшение координации и сотрудничества; **d:** улучшение слаженности и согласованности; **e:** усиление контроля и соблюдения требований; **f:** повышение эффективности; **g:** значительная финансовая экономия; **h:** повышение результативности; **i:** прочее.

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

\*\* Охватывает все подразделения, перечисленные в документе ST/SGB/2002/11, за исключением ЮНКТАД, УНП ООН, ЮНЕП, ООН-Хабитат, УВКБ и БАПОР.