



Организация Объединенных Наций

Обзор современной практики передачи услуг на внешний подряд коммерческим поставщикам услуг организациями системы Организации Объединенных Наций

Доклад Объединенной инспекционной группы

Доклад подготовил *Гопинатан Ачамкулангаре*

Обзор современной практики передачи услуг на внешний подряд коммерческим поставщикам услуг организациями системы Организации Объединенных Наций

Доклад Объединенной инспекционной группы

Доклад подготовил *Гопинатан Ачамкулангаре*



Организация Объединенных Наций • Женева, 2019 год

Резюме

**Обзор современной практики передачи услуг на внешний подряд
коммерческим поставщикам услуг организациями системы
Организации Объединенных Наций
JIU/REP/2019/9**

I. Введение

Имеется несколько существенных особенностей, которые отличают передачу услуг на внешний подряд коммерческим поставщикам услуг от обычного процесса закупок. К ним, среди прочего, относятся: стратегический и долгосрочный характер отношений с поставщиком услуг, который обычно влечет за собой внешний подряд; остающаяся за организацией ответственность за предоставление услуги вовремя и в соответствии с установленными стандартами качества, даже если почти во всех аспектах предоставление услуг может быть возложено на коммерческого поставщика услуг; необходимость выявления, оценки и снижения рисков, связанных с передачей ключевых элементов бизнес-процессов, необходимых для эффективной деятельности организации, передаются на внешний подряд; а также необходимость понимания и сохранения внутри организации всех соответствующих знаний о всем процессе предоставления услуги, которая может иметь важное значение для деятельности организации.

Таким образом, обзор представляет убедительные аргументы в пользу уделения организациями системы Организации Объединенных Наций большего внимания внешнему подряду как вопросу стратегического выбора при закупке услуг и сопутствующих товаров, затрагивая «дефицит осознания» его преимуществ и недостатков и создание систем и процедур, способствующих мерам тщательного подбора подрядчиков, обоснованному принятию решений и усилению управления, ответственности и контроля. Хотя некоторые проблемы и преимущества, изложенные в настоящем обзоре, могут быть характерны как для внешнего подряда, так и для других форм закупок, они были выделены из-за их предполагаемой критической важности для внешнего подряда по мнению как специалистов по закупкам, так и менеджеров по контрактам подряда на обслуживание.

Объединенная инспекционная группа (ОИГ) вернулась к теме внешнего подряда более чем через 20 лет после своего первого обзора в 1997 году, за которым последовал частичный обзор в 2002 году. В 2014 году был проведен единственный другой обзор по близкой теме управления исполнением заключенных контрактов. Поэтому в обзоре значительное внимание уделяется тому, как развивался внешний подряд за этот период времени как внутри, так и за пределами системы Организации Объединенных Наций и насколько значительно изменился ландшафт благодаря быстрому техническому прогрессу во многих областях, где организации прибегают к нему, таких как услуги информационно-коммуникационных технологий (ИКТ), организации поездок и письменного перевода. Было получено много полезных идей, и содержащиеся здесь предложения и рекомендации основаны на этих идеях.

В соответствии с мандатом ОИГ в обзоре инспектор рассматривает практику внешнего подряда во всей системе с точки зрения надзора, чтобы предложить меры по совершенствованию и укреплению механизмов, структур, правил и процедур управления, подотчетности и контроля за практикой и процессами внешнего подряда. Цель этого – расширение взаимодействия и координации между организациями системы Организации Объединенных Наций в этих усилиях и оказание помощи директивным и руководящим органам, а также исполнительным главам и старшему руководству в выполнении ими своих надзорных функций в этой области.

Один из главных выводов настоящего обзора заключается в том, что в последние два десятилетия организации системы Организации Объединенных Наций не уделяли внешнему подряду должного внимания. В результате принятие решений о внешнем подряде на практике часто оставалось за менеджерами по контрактам на отдельные виды обслуживания, что приводило к снижению полученного эффекта.

Таким образом, возможности получения значительной отдачи и положительных результатов внешнего подряда были упущены.

Инспектор призывает исполнительных глав уделять больше внимания внешнему подряду в масштабах своих организаций, вновь проанализировать нынешнюю практику и установить исходные требования, чтобы обеспечить сбор данных, контроль и систематическую отчетность в целях совершенствования руководства и управления внешним подрядом в организации.

В настоящем обзоре инспектор рассматривает подход организаций к внешнему подряду и анализирует пробелы и недоработки в нынешней практике. Он стремится оценить степень, в которой возможности были упущены из-за отсутствия политики и системы регулирования, сбора данных, контроля результатов и отчетности. Он оценивает причины, по которым организациям следует рассмотреть возможность привлечения сторонних организаций, и рассматривает меры, которые им необходимо принять в силу их доказанной эффективности.

В настоящем обзоре содержится анализ того, может ли система закупок, которая в значительной степени ориентирована на закупку товаров, адекватно охватывать внешний подряд и управление, подотчетность и контроль за ним, и, если нет, тех дополнительных функций, которые должны ею выполняться для того, чтобы она играла эту роль. Инспектор стремится выявить аспекты, в которых имеются недоработки и необходимы изменения, и определить дополнительные требования.

Недостаточная осведомленность о внешнем подряде и его отличительных особенностях, возможно, помешала выработке согласованной системы структур, политики и подотчетности. Точно так же отсутствие систематического отслеживания и контроля, сбора данных и регулярной отчетности перед директивными органами о внешнем подряде услуг вылилось в упущенные возможности, поскольку старшее руководство не смогло воспользоваться этим полезным инструментом управления для изучения и понимания задач передачи различных услуг на внешний подряд.

Особенности и международный характер системы Организации Объединенных Наций должны быть сохранены при рассмотрении вопроса о внешнем подряде, поскольку коммерческий характер частного сектора, который руководствуется целью извлечения прибыли, не обязательно способен полностью учитывать требования межправительственной структуры принятия решений, привилегии и иммунитеты и мультикультурный характер системы Организации Объединенных Наций. Уважение поставщиками прав человека, принципов достойного труда и ответственной природоохранной практики должно быть главным соображением органов системы Организации Объединенных Наций при принятии решения о выборе поставщика. В то же время предприятия должны научиться в полной мере использовать преимущества быстрого развития технологий для повышения эффективности и сокращения затрат. В этом и заключается задача, стоящая перед ними.

Настоящий обзор был включен в программу работы ОИГ на 2019 год с целью оценки особенностей передачи на внешний подряд услуг, включая сопутствующие товары, поставщикам коммерческих услуг и того, как их лучше всего использовать для обслуживания организаций. Главные результаты и выводы, содержащиеся в обзоре и его семи рекомендациях, изложены ниже.

II. Общие сведения о внешнем подряде: определение, мандаты, директивы, руководящие положения, доклады и понимание

В подразделениях системы Организации Объединенных Наций не имеется специальных стратегий, руководящих принципов и процедур размещения внешнего подряда. Большинство из них считают внешний подряд частью нормальной закупочной деятельности и поэтому полагают, что система директив и правил, регулирующая закупки, регулирует и внешний подряд.

В настоящем обзоре инспектор поясняет, чем решение о размещении внешнего подряда и процесс его размещения отличается от обычной закупки товаров и почему это различие требует уделения внешнему подряду большего внимания и более точного понимания внешнего подряда, чем в настоящее время. **Проводимое им различие**

заключается в том, что внешний подряд – это бизнес-стратегия, которая вытекает из осознанного и целенаправленного решения (об оптимальном выборе источника), в то время как закупки – это инструмент, способствующий деятельности организации, который включает размещение заказа на товары, работы и услуги в соответствии с задачами деятельности организации согласно ряду зафиксированных правил, положений и процедур. В отличие от последнего, которое дополняет функциональные возможности организации, внешний подряд определяет ее основные требования по привлечению поставщика или поставщиков услуг на основе долгосрочных отношений. Таким образом, стороннее предоставление услуг может стать неотъемлемой частью деятельности организации, независимо от условий взаимодействия. Это создает для организации ряд рисков, которые она должна оценить и купировать.

В настоящем обзоре инспектор также разбирает имеющиеся определения внешнего подряда и их ограничения в современных условиях. Хотя традиционное различие между основными и неосновными видами деятельности и услугами при принятии решения о том, что может быть передано на внешний подряд, возможно, стало размытым, многие отметили, что это различие уже не связано с источником финансирования. Скорее, оно связано с характером функций, которые выполняются данной организацией. Деятельность, которая может быть неосновной для одной организации, может быть основной для другой, и наоборот. Организация Объединенных Наций отошла от деления товаров и услуг на основные и неосновные и теперь выделяет среди них стратегические и нестратегические. Например, поставка, хранение и распределение топлива в миротворческих операциях будут рассматриваться как стратегические закупки товаров и услуг. Любое такое разграничение между основной и неосновной, или стратегической и нестратегической деятельностью, несомненно, должно быть оставлено на усмотрение отдельных организаций при условии необходимости тщательного рассмотрения и принятия обоснованных, взвешенных и разумных решений в каждом случае.

Каждой организации предстоит решить, отвечает ли ее интересам понимание внешнего подряда как отдельного вида деятельности, принятие его определения и выработки общих правил и соответствующих руководящих принципов и процедур. Такое понимание могло бы помочь организации оценить свои потребности в закупках услуг у сторонних коммерческих поставщиков услуг в течение следующих примерно 10 лет и принять соответствующие решения о распределении и вложении необходимых финансовых и людских ресурсов.

III. Ландшафт внешнего подряда: услуги, переданные на внешний подряд, и соответствующие расходы, обоснование, критерии и принципы

В обзоре представлена панорама общего объема внешнего подряда в 23 представивших сведения организациях за 2012–2018 годы, по которым имеются сведения, в сопоставлении с общими расходами на закупки и общими расходами организаций, объемами размещенного внешнего подряда по 22 категориям услуг, выделенных ОИГ, а также динамикой по годам в отдельных организациях и категориях услуг.

Общий объем внешнего подряда в 23 организациях системы Организации Объединенных Наций составил 22,4 млрд долл., причем в 6 организациях его объем превышает 1 млрд долл., в 8 организациях он составляет 50–450 млн долл., а в 9 – менее 36 млн долларов.

Что касается объема внешнего подряда по 22 общим категориям услуг, то по 8 категориям его объем превысил 1 млрд долл., по 6 категориям он составил 300 млн–1 млрд долл., а по 8 – менее 300 млн долларов. В то время как только четыре категории услуг, в больших объемах передаваемых на внешний подряд – логистика (воздушные, морские и наземные перевозки и складирование), строительство объектов, инженерные услуги, операции с недвижимостью и коммунальные услуги, – как правило, не имеют реальных внутренних альтернатив из-за затрат на инфраструктуру, необходимую для их оказания, все другие категории включают

услуги, которые либо полностью предоставляются внутри организации, либо передаются на сторону частично или в наибольшем объеме.

Сопоставление объема внешнего подряда со всеми закупками показывает, что его доля велика в 15 организациях, где она составляет от 10–60% от всех закупок. Сопоставление объема внешнего подряда со всеми расходами организаций показывает также его высокий удельный вес в 12 организациях, где на внешний подряд приходится от 5% до 20% всех расходов организации.

Очевидно, что подрядные расходы составляют заметную часть расходов в большинстве участвующих организаций ОИГ и имеет тенденцию роста, увеличившись на 25,8% в 15 организациях, которые сообщили данные о внешнем подряде за все семь лет в период 2012–2018 годов. Кроме того, сопоставление расходов за первый и последний год периода, за который 23 организации представили данные, показывает, что эти расходы увеличились в 17 из 23 организаций и в 15 из 22 общих категорий услуг. Причины передачи этих услуг на внешний подряд, любые имеющиеся критерии и используемые принципы подробно объясняются в обзоре.

IV. Проблемы и риски, связанные с внешним подрядом

При размещении внешнего подряда организации сталкиваются с множеством проблем и связанных с ними рисков в своих отношениях и механизмах взаимодействия с подрядчиками, некоторые из которых имеют смягчающие факторы и сопутствующие возможности и решения. Некоторые проблемы и риски влияют на отношения по поводу внешнего подряда в целом, независимо от места размещения, и в значительной степени их определяет следующее: а) законодательство государств; б) интересы государств-членов; в) особенности межправительственных организаций; г) финансовые правила и положения и общие правила закупочной деятельности; д) специальный и учитывающий конкретные требования характер услуг; е) объем внешнего подряда и затраты на него; ж) ограниченность внутренних ресурсов и возможностей контроля и связи; з) соображения физической и информационной безопасности; и) плохая работа и ненадлежащее поведение и практика продавцов; и j) другие факторы.

Другие проблемы и риски конкретно связаны с внешним подрядом в развивающихся странах, в чрезвычайных гуманитарных и кризисных ситуациях и в миротворческих операциях. В настоящем обзоре инспектор подробно рассматривает такие проблемы, а также любые предложенные решения и выявленные смягчающие факторы.

V. Выгоды внешнего подряда и возможности, появившиеся по мере его развития

A. Выгоды передачи услуг на внешний подряд

Как показывает их опыт размещения внешнего подряда, организации получили благодаря ему целый ряд осязаемых и неосязаемых выгод. Неосязаемые выгоды включают: возросшая гибкость и скорость удовлетворения скачкообразно увеличившегося спроса и меняющихся потребностей организаций, возможности обеспечения непрерывности работы, доступ к современным знаниям о финансовом рынке и технологическим инструментам и навыкам и более беспристрастное выполнение правил.

Осязаемые выгоды в плане зрения экономии средств позволило получить, в частности, следующее: более выгодные договорные условия и тарифы на услуги; снижение бремени администрирования контрактов; оптовые скидки; скидки для организаций; снижение затрат на персонал; персонал по требованию и занятый неполный рабочий день; покрытие убытков поставщиками; фиксированная плата за услуги; а также экономия затрат на приобретение и обслуживание оборудования. Также были получены финансовые выгоды за счет более высокой окупаемости инвестиций благодаря передаче на внешний подряд управления.

Одно из самых значительных преимуществ было получено благодаря консолидации. В предыдущие годы менеджеры по контрактам, как правило,

подписывали отдельные контракты на каждую часть работ, что приводило к неэффективности, огромным затратам их времени и распылению ответственности за результаты работы среди большого числа поставщиков услуг. В последние годы произошел разворот этой тенденции, и многие предприятия увидели для себя преимущества консолидации нескольких услуг в одном консолидированном контракте. Такая консолидация должна проводиться в разумных пределах и должна учитывать потенциальное влияние на исполнение контракта. Это привело к важным изменениям в способе составления контрактов.

Процесс консолидации привел к росту эффективности, поскольку менеджер по контрактам должен заниматься меньшим числом контрактов, имеет больше времени для контроля за результатами работы и может поручить одному поставщику ответственность за предоставление большого числа услуг по одному контракту. Такая консолидация помогает менеджерам по контрактам решать вопросы обеспечения качества, работая с одним поставщиком, а не с несколькими поставщиками, как в случае нескольких контрактов.

В этой связи можно привести множество примеров, от уборки и технического обслуживания до услуг организации поездок, охраны и ИКТ. Большинство организаций, по-видимому, согласны с тем, что такая консолидация внесла огромный вклад в повышение эффективности благодаря снижению транзакционных издержек и сроков и устранению ненужных уровней контроля и чрезмерной загрузки менеджеров по контрактам задачами внутренней и внешней координации. Этот процесс, несомненно, может зависеть от характера и особенностей услуг, переданных на внешний подряд, и от наличия поставщиков, обладающих достаточным опытом и знаниями.

В. Развитие механизмов внешнего подряда

В последние два десятилетия также происходила эволюция практики внешнего подряда ввиду ряда факторов, среди которых важное значение имеют стремительный прогресс технологий, особенно информационно-коммуникационных технологий, а также роста организаций и изменение их мандатов, деятельности и моделей финансирования, их требований и законодательной и регулятивной среды, с которой они действуют.

Технический прогресс оказал влияние на характер организации и ведения своей деятельности всеми предприятиями государственного и частного сектора. Это касается различных ситуаций, будь то использование алгоритмов и их влияние на поездки воздушным транспортом и бронирование гостиничных номеров, концепция динамического ценообразования или появление смартфонов и их влияние на наценку отелей на международные телефонные звонки – и это лишь несколько примеров. Так, еще 10 лет назад немногие организации могли привлекать специализированные фирмы для отслеживания освещения в СМИ своих исполнительных глав и их поездок. Сегодня практика кажется обычной. Аналогичным образом, несколько лет назад лишь очень немногие могли бы передать на сторону принятие инвестиционных решений в отношении своих активов. Сегодня это обычное явление. Прогресс технологий во многом повлиял на другие услуги, такие как услуги охраны, организации поездок и перевода.

Все это оказало влияние на формы работы предприятий и передачи услуг на внешний подряд. Были ли органы системы Организации Объединенных Наций достаточно активными и легкими на подъем, чтобы приспособиться к этим технологическим изменениям, в полной мере использовать их и добиться повышения эффективности – это вопрос дискуссионный. В обзоре содержится подробное описание некоторых быстрых технологических изменений и инноваций в отношении услуг, передаваемых на внешний подряд, полученной отдачи и изменений, необходимых для контроля за предоставлением подрядных услуг, с учетом инноваций и будущих возможностей.

VI. Совершенствование принятия решений о внешнем подряде: анализ затрат, выгод и рисков

A. Анализ затрат и выгод

Один из основных элементов выбора варианта обслуживания – проведение первоначального анализа всех прямых, косвенных и неосязаемых затрат и выгод, связанных с каждым из них, для определения наиболее рационального для организации варианта. Хотя в нескольких иллюстративных примерах анализа затрат и выгод, проводимого организациями для принятия более обоснованных решений, приводятся подробности на этот счет, не имеется общей схемы или методики, используемой в каждом случае для проведения анализа затрат и выгод. Это приводит к ситуации, когда решение принимается по усмотрению отдельного менеджера по контрактам, отвечающего за передачу соответствующей услуги на внешний подряд.

Это может означать, что методика и анализ факторов не применяются последовательно. Инспектор выступает за внедрение методики, учитывающей современную практику внешнего подряда и конкретные обстоятельства соответствующей организации. Кроме того, многие организации указали, что при оптимальном выборе источника, или внешнем подряде, коренным образом меняющим организацию работы, затраты не являются единственным фактором. Помимо снижения затрат, повышению эффективности могут способствовать и другие факторы, особенно связанные с развитием технологий и такими прикладными технологиями, как робототехника и искусственный интеллект.

Инспектор считает необходимым при проведении анализа затрат и выгод учитывать иммунитеты и привилегии, которыми пользуются организации системы Организации Объединенных Наций. Один из полезных примеров – использование Домом Организации Объединенных Наций в Копенгагене предоставленного ему освобождения от уплаты местных налогов, что позволило вернуться от внешнего подряда на услуги по уборке помещений к их предоставлению на внутренней основе. Высокий уровень заработной платы на местном рынке труда способствовал такому решению, создав для него дополнительные стимулы.

B. Оценка рисков

Инспектор подчеркивает необходимость подхода, основанного на оценке риска, как основы политики и практики внешнего подряда в организациях, поскольку передача организационных процессов сторонним поставщикам может подвергать организацию рискам многих видов, а именно операционному, репутационному, юридическому, страновому/местному и стратегическому риску, рискам необходимости выхода и невыполнения контракта контрагентом, системному риску, рискам концентрации и несоблюдения требований, кибер-рискам, а также контрактным и финансовым рискам. Таким образом, организациям становится важно обеспечить, чтобы по относящимся к их ответственности услугам, переданным на коммерческой основе на внешний подряд, периодически проводились оценки риска и чтобы соответствующими подразделениями разрабатывались необходимые руководящие принципы оценки риска. В этой связи в обзоре названо несколько полезных мер, применяемых в организациях для оценки и снижения рисков.

Например, риск того, что менеджер по контрактам в последний момент станет просить об автоматическом продлении контракта с подрядчиком, можно преодолеть, предусмотрев в информационной системе управления организации или в ее системе планирования общеорганизационных ресурсов функцию оповещения об истечении контрактов на внешний подряд, сигнализирующих об этом, например за 12 или 18 месяцев. Организациям следует разработать и принять меры по предотвращению возможного сговора между поставщиками или между сотрудниками и поставщиками или чрезмерной зависимости менеджера по контрактам от поставщика услуг.

Существенный риск, с которым сталкиваются организации, – внезапное прекращение деятельности поставщиком услуг по тем или иным причинам. Многие организации сообщили о трудностях, с которыми им пришлось столкнуться в такой неожиданной ситуации. Хотя и нечасто, это происходило с поставщиками услуг ИКТ,

технического обслуживания и некоторых других секторов. Внезапное закрытие крупных подрядных компаний привело к серьезным проблемам в государственном и частном секторе в некоторых промышленно развитых странах. Осознание возможности таких непредвиденных ситуаций должна помочь организациям системы Организации Объединенных Наций принять меры по оценке и уменьшению связанных с этим рисков. В целом инспектор считает необходимым основанный на риске подход к ответственному решению о привлечении коммерческого поставщика услуг или стороннего поставщика.

VII. Совершенствование выбора поставщиков и управления исполнением заключенных контрактов

A. Процесс выбора поставщиков

После принятия решения о передаче услуг на внешний подряд процесс выбора поставщика становится залогом обеспечения правильного выбора подрядчика с необходимыми возможностями для выполнения условий контракта, четко устанавливающих оказываемые услуги, стандарты качества и сроки. В этой связи в обзоре представлены 14 наработок и 2 рекомендации по выбору поставщиков, заслуживающих рассмотрения и тиражирования, некоторые из которых рассмотрены более подробно.

Изучение рынка

Независимо от того, какие услуги предполагается передать на внешний подряд, соответствующему менеджеру по контрактам следует затратить определенный минимум финансовых и кадровых ресурсов для получения конъюнктурной информации и изучения рынка, чтобы определить новейшую технологию и круг пользующихся хорошей репутацией, надежных и опытных поставщиков услуг, работающих как на местном (применительно к отделениям на местах), так и на мировом рынке. Отделам или подразделениям закупок в организациях следует разработать типовой порядок действий в таких случаях.

Использование отзывов пользователей и внешнего опыта

При пересмотре постановки задачи менеджер по контрактам должен начать с существующего контракта и определить проблемы, возникшие в ходе его выполнения, извлеченные уроки и полезные наработки. После этого необходимо провести детальное обсуждение со всеми заинтересованными сторонами, особенно закупочными, юридическими и финансовыми подразделениями, чтобы получить информацию об изменениях в следующем: местном законодательстве; трудовом законодательстве; правилах использования опасных веществ и химикатов; экологических и природоохранных нормах; гарантиях и стандартах; а также новейших имеющихся технологиях, процессах и возможных инновациях. Они должны быть надлежащим образом учтены в ходе пересмотра задания. При необходимости следует привлекать внешних экспертов и консультантов.

Разработка соответствующих основных производственных показателей

Ключ к эффективному управлению контрактами – разработка практических и содержательных основных производственных показателей, легко поддающихся измерению. Это помогает менеджеру по контрактам убедиться, что поставщик выполняет условия контракта и оговоренные требования к качеству, достигает основные показатели производительности и выполняет все обязательства. Это предполагает, что менеджер по контракту обладает навыками, необходимыми для действенного выполнения этой функции, особенно в части обеспечения качества.

В связи с основными производственными показателями были подняты две основные проблемы: во-первых, многие менеджеры по контрактам без необходимости чересчур удлиняют список показателей, пытаясь «обезопасить себя», и, во-вторых, наличие большого числа показателей не помогает определить степень выполнения поставленных задач, особенно в плане качества. В ходе многих собеседований отмечалось, что основные производственные показатели необходимо отбирать тщательно и целенаправленно, ограничивая их число определенным разумным

минимумом, позволяющим получать точное представление обо всех важных аспектах, составляя их так, чтобы они позволяли фиксировать фактические результаты реальной работы, а не служили лишь целям формальной процедуры отчетности.

Определение продолжительности контракта с учетом характера переданной на сторону услуги

Инспектор считает необходимым рассмотреть такую важную область внешнего подряда, как продолжительность контракта на обслуживание. В настоящем обзоре он указывает на возможность повышения эффективности благодаря более длительной продолжительности контракта, если она ограничена, с учетом продлений, пятью годами. Более длительные сроки могут быть полезны в следующих случаях: высокоспециализированные услуги связаны с большими затратами на этапе организации их оказания; процесс торгов может занять много времени; услуги приобретаются на монопольном рынке и, как ожидается, не будут изменяться; смена поставщиков связана с большими затратами времени или сложностями.

Содействие привлечению мелких и средних поставщиков

Чтобы отойти от ситуации, когда все контракты уходят к одним и тем же корпоративным конгломератам, Европейская комиссия приняла решение активно содействовать участию малых и средних предприятий в реальной конкуренции. На практике это достигается путем разделения закупок на небольшие партии, что должно дать таким предприятиям возможность конкурировать, и допуска к торгам участников с минимальным оборотом лишь в два раза превышающим примерную стоимость контракта. Малым и средним предприятиям также разрешается создавать консорциум, участвуя в торгах как единое целое.

В системе Организации Объединенных Наций полезные примеры привлечения местных поставщиков включают положения в глобальных соглашениях о поставках компьютеров, позволяющие поставлять и обслуживать оборудование местным поставщикам. Похожая система была принята в отношении закупки транспортных средств, предусматривавшая комплектование парка по глобальным контрактам, тогда как техническое обслуживание могло производиться бы на местном уровне.

В. Управление исполнением заключенных контрактов

Управление исполнением заключенных контрактов предполагает постоянный контроль за результатами работы поставщика и выполнением им обязательств о предоставлении услуг по контракту. Контроль за работой поставщиков, оценка эффективности, продление контрактов, обеспечение смены поставщиков, а также управление информацией и знаниями с учетом полученных уроков становятся важнейшими составляющими управления исполнением заключенных контрактов. В этом контексте инспектор выявил 11 примеров полезных наработок и вынес рекомендацию об управлении исполнением заключенных контрактов для ее рассмотрения организациями, некоторые из которых подробно рассмотрены ниже.

Развитие стратегических отношений с поставщиками

Управление отношениями между организацией и поставщиком – одно из самых сложных направлений в размещении внешних подрядов. С одной стороны, организация должна принять меры, чтобы избежать возможного замыкания на одном поставщике, сговора поставщика и зависимости от поставщика. С другой стороны, она должна развивать и взращивать долгосрочные доверительные и партнерские отношения с поставщиком, чтобы обеспечить получение оптимальных результатов. Поскольку в значительной части ценность отношений с поставщиками реализуется после заключения контракта, благодаря инновационным решениям, которые поставщики могут привнести в отношения, организации только выиграют от двусторонних отношений, когда с поставщиками развиваются более стратегические связи и их не рассматривают как простых исполнителей.

Совершенствование исполнения контрактов и обеспечения качества

Для улучшения контроля за исполнением контрактов несколько организаций разработали интерактивные инструменты, и другим организациям следует

рассмотреть возможность их тиражирования для повышения эффективности и сокращения задержек. Благодаря таким инструментам системы общеорганизационного планирования ресурсов организации и поставщики могут обмениваться информацией об основных производственных показателях, а подразделения закупок – заключать контракты и оценивать их исполнение с помощью системы общеорганизационного планирования ресурсов и получения оперативных уведомлений об оказании услуг и датах истечения контракта. Организации также установили несколько уровней обеспечения качества и рекомендовали такую же систему для контроля за поставщиками, в том числе для контроля на уровне заказавшего услугу подразделения, а также на уровне подразделения, которому получен общий контроль за исполнением всех контрактов внешнего подряда.

Исполнение положений о компенсации и прекращении действия

Многие контракты предусматривают удержания или компенсацию в случае невыполнения показателей или отставания от графика или проблем с качеством предоставляемых услуг. Кроме того, включение в контракты положений о досрочном расторжении, прямо предусматривающих использование этих положений в случае неудовлетворительного выполнения, невыполнения или нарушения контракта, также служит необходимой мерой снижения организациями рисков и потерь. В этом отношении в организациях, не входящих в систему Организации Объединенных Наций, имеется несколько полезных наработок, возможность принятия которых может быть рассмотрена организациями системы.

Четкое установление порядка смены поставщика

Обеспечение плавного перехода от имеющегося поставщика к новому является серьезной задачей и требует серьезного отношения и внимания со стороны организации. Некоторые организации внедрили подробные процедуры смены имеющегося поставщика и привлечения нового поставщика. Некоторые включают в контракты обязательство поставщика в случае его смены обеспечить бесперебойную передачу обслуживания, включая передачу знаний, и продолжать обслуживание в период его передачи новому поставщику. Некоторые также предусматривают прием и удержание персонала в соответствии с местным законодательством (например, в сфере общественного питания и уборки). Несколькими организациями признается необходимость руководящих принципов, регламентирующих процесс перехода. Во многих случаях этот процесс предполагает присутствие персонала организации в критические моменты или периоды.

VIII. Укрепление координации, потенциала и контроля за внешним подрядом

A. Укрепление внутренних координации и руководства в вопросах внешнего подряда

Поскольку переданные на сторону услуги находятся в ведении разных менеджеров по контрактам в пределах их соответствующей области ответственности и компетенции, было бы полезно иметь внутри организации механизм координации, способный сводить воедино опыт всех менеджеров в отношении разных поставщиков, товаров, полезных наработок и полученных уроков. В некоторых случаях подразделения закупок считали, что им отводится подчиненная роль в управлении внешним подрядом. Точно так же в других случаях менеджеры по контрактам считали, что они в недостаточной степени привлекаются к нему и что сотрудники подразделений закупок имеют непропорционально большой вес в решении вопросов, касающихся передачи конкретных услуг на внешний подряд.

Выделение внутри организации центра координации размещения внешнего подряда может способствовать тому, чтобы вне зависимости от особенностей ее структуры и способа организации в ней потоков информации имелся сотрудник или отдел, которому поручены функции координации работы различных организационных подразделений, играющих ту или иную роль в размещении внешнего подряда, и информирования сотрудников о практике, правилах, процедурах и ответственности в вопросах внешнего подряда. Такая практика облегчила бы общеорганизационные

координационные усилия и предотвратила бы их раздробленность. Это также было бы полезно для обобщения извлеченных уроков и передового опыта, содействия организационному обучению, выработки знаний, управления и обмена, а также для создания общесистемного сообщества практиков.

В. Повышение подготовки менеджеров по контрактам

При передаче оказания любых услуг на внешний подряд необходимо укрепить систему внутреннего контроля, чтобы фиксировать и отслеживать результаты работы поставщика, обеспечивать качество и контролировать достижение основных производственных показателей. Для этого могут потребоваться более квалифицированные сотрудники, чем при обеспечении обслуживания силами самой организации. Ответственность за обслуживание не может быть переложена на подрядчика: она по-прежнему лежит на организации или менеджере по контракту, даже если риски могут в определенной степени перейти на подрядчика. Только менеджер по контракту, а не подрядчик или поставщик, будет нести ответственность за обеспечение качества предоставляемых услуг. Крайне важно, чтобы должностные обязанности и аспекты служебной аттестации менеджера по контрактам включали контроль исполнения подрядчиками контрактов на обслуживание и соблюдение более строгих требований внутреннего контроля и обеспечения качества. В этой связи многие сотрудники, с которыми были проведены беседы, признали, что после привлечения внешних подрядчиков внутренний контроль чаще всего ослабевал и в результате организация пострадала.

Хотя большинство организаций уделяют большое внимание обучению сотрудников, занимающихся закупками, те не получают специальной подготовки в конкретной области закупок услуг, переданных на внешний подряд. Опрошенные отметили, что менеджеры по контрактам на услуги сторонних организаций не подготовлены решать ряд задач, в том числе: не могут описать требований и составить соответствующих технических заданий, не имея необходимых знаний в предметной области и не проведя изучения рынка; недостаточно осведомлены о технологических инновациях и не знают, как такие инновации могут быть учтены в требованиях к обслуживанию; недостаточно знакомы с правилами и порядком закупок; а также не могут связать оплату с результатами работы. Для устранения этих недостатков менеджеры по контрактам и сотрудники по закупкам подчеркнули необходимость, в частности, обучения основным элементам управления исполнением заключенных контрактов, анализа показателей работы и использования основных производственных показателей, установления и проверки выполнения шагов по обеспечению качества, а также отслеживания, контроля и отчетности.

С. Усиление межучрежденческой координации размещения внешнего подряда

Многие организации подчеркнули необходимость систематического обмена информацией, опытом и экспертными знаниями о практике внешнего подряда с помощью соответствующих межучрежденческих форумов и механизмов координации. Многие опрошенные считают, что нынешний уровень обмена информацией, опытом и документацией не отвечает предъявляемым требованиям и не обеспечивает необходимой отдачи и что сохраняются опасения потерять специальные льготные условия, сообщив о них на общедоступных платформах. В большинстве случаев такой обмен ведется только по неофициальным каналам, и, хотя он поддерживается довольно часто, по-видимому, руководство не ставит задачу налаживания официального обмена.

Организации должны быть мотивированы для того, чтобы преодолеть институциональную инерцию и отказаться от стандартных ссылок на «уникальный мандат» и «специфику», продемонстрировав большее понимание общей цели в совместной работе. Инспектор призывает к использованию существующих сетей закупок и других соответствующих сетей и платформ для обмена информацией, опытом, типовыми соглашениями, списками оказавшихся ненадежными и подвергавшихся санкциям поставщиков и другой соответствующей документацией, такой как конъюнктурные исследования и доклады о результатах работы поставщиков,

составляемые после истечения срока контракта. Организации могут объединяться и вести коллективные переговоры с поставщиками, добиваясь более выгодных условий. Во многих местах уже имеются такие механизмы, которые дали экономический эффект в ряде областей обслуживания, переданного на сторону. Организации также могут создать сообщество практиков.

D. Практика внешнего подряда: отчетность и контроль

По мере значительного роста за ряд лет объема, масштабов и разнообразия практики внешнего подряда в организациях системы Организации Объединенных Наций директивные органы и старшее руководство могли бы воспользоваться информацией, полученной благодаря контролю за работой подрядчиков, которым было передано обслуживание, систематическому сбору данных и включению таких данных в регулярную отчетность. Это послужит эффективным инструментом управления, а также позволит директивным и руководящим органам осуществлять надзор и давать стратегические руководящие указания организациям по вопросам внешнего подряда.

Хотя был подготовлен ряд докладов надзорных органов в отношении ряда услуг, переданных на внешний подряд, теме размещения подряда на оказание услуг среди коммерческих поставщиков услуг не уделялось должного внимания в работе надзорных подразделений организаций системы Организации Объединенных Наций. Поэтому по данной теме было дано мало рекомендаций, и надзорным органам следует делать больше для периодического анализа на уровне организации рисков, связанных с привлечением внешних поставщиков коммерческих услуг, и представлять свои выводы и рекомендации исполнительным главам и директивным органам.

Таким образом, в настоящем обзоре инспектор предоставляет организациям инструментарий, позволяющий совершенствовать размещение внешнего подряда среди коммерческих поставщиков услуг и управление им. Он выделяет для рассмотрения следующие основные элементы: подготовка элементарной бизнес-аналитики и исследований рынка; оценка текущих и будущих потребностей; общие правила, система регулирования и процедуры; анализ затрат и выгод; меры должной осмотрительности; типовой порядок действий по выбору поставщиков и показателей, фиксирующих результаты их работы; усиленные системы внутреннего контроля; оценки рисков, связанных с поставщиками; обучение и внутренняя координация, включая при необходимости назначение координатора; систематический сбор данных, контроль и отчетность для директивных и руководящих органов; организационное обучение и управление знаниями; а также усиление сотрудничества и координации между организациями.

IX. Рекомендации

Из семи официальных рекомендаций о принятии мер, содержащихся в настоящем докладе (см. приложение XII), шесть адресованы исполнительным главам всех участвующих организаций ОИГ и в соответствующих случаях могут быть учтены в рамках процессов реформы управления. Хотя только одна из них адресована директивным органам (рекомендация 2), своевременному и реальному выполнению остальных шести будет в значительной степени способствовать прямая поддержка директивными органами этих рекомендаций и последующая работа с исполнительными главами по контролю их выполнения.

Рекомендация 1. Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует поручить соответствующим подразделениям к концу 2021 года разработать путем консультаций с соответствующими внутренними заинтересованными сторонами общее для всей организации определение внешнего подряда и дополнительно конкретизировать его, выработав подходы и процедурные указания по этому вопросу.

Рекомендация 2. Директивным органам организаций системы Организации Объединенных Наций следует просить своих исполнительных глав обеспечить, чтобы к концу 2022 года ежегодные доклады о закупках включали подраздел,

посвященный расходам на услуги, предоставляемые коммерческими поставщиками услуг.

Рекомендация 3. Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует поручить всем размещающим заказы подразделениям активно работать над оценкой использования ими источников поставок от поставщиков в развивающихся странах и странах с переходной экономикой и в соответствующих случаях расширить его на основе такой оценки, при условии что такая деятельность не противоречит правилам, установленным организациями для обеспечения реальной конкуренции.

Рекомендация 4. Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует предложить всем подразделениям обеспечить, чтобы к концу 2021 года передаче предоставления любых стратегических, чувствительных или дорогостоящих услуг и сопутствующих товаров коммерческому поставщику услуг предшествовал четко задокументированный стратегический анализ, учитывающий кратко- и долгосрочные соображения и расходы, и чтобы такой анализ рассматривался и утверждался соответствующим органом до принятия официального решения о выборе источника.

Рекомендация 5. Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует поручить всем подразделениям обеспечить, чтобы к концу 2021 года относящиеся к их компетенции стратегические, чувствительные и дорогостоящие услуги, переданные на коммерческий внешний подряд, подвергались периодическому рассмотрению, включая оценку рисков, для определения того, разработаны ли соответствующими службами каждой организации меры по управлению риском.

Рекомендация 6. Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует поручить соответствующим подразделениям разработать критерии, которые должны соблюдаться для рассмотрения возможности продления контрактов на стороннее оказание услуг по истечении обычного срока, и до конца 2021 года представить такие критерии соответствующему органу, принимающему решения, для утверждения и отражения в директивных документах.

Рекомендация 7. Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует поручить всем подразделениям обеспечить, чтобы к концу 2021 года после любого решения о размещении предоставления стратегических, чувствительных и дорогостоящих услуг и сопутствующих товаров у коммерческого поставщика размещающее заказ подразделение подготовило четкие и подробные указания о порядке смены поставщика, включая соответствующие резервные механизмы, а также обеспечить, чтобы в документах оферты прямо обозначалась ответственность поставщика в отношении содействия в период перехода и передачи знаний организации и новому поставщику.

Официальные рекомендации дополняются 43 неофициальными или «мягкими» рекомендациями, выделенными жирным шрифтом, в качестве дополнительных предложений, обычно в виде полезных наработок или передового опыта, для исполнительных глав, сотрудников по закупкам и менеджеров по контрактам для внесения дополнительных улучшений. Мягкие рекомендации содержатся в следующих пунктах: 60, 62, 124, 140, 148, 149, 167, 174, 176, 180, 185, 189, 198, 202, 203, 204, 208, 213, 220, 223, 234, 243, 244, 245, 249, 250, 251, 252, 254, 257, 269, 275, 278, 281, 282, 283, 285, 304, 307, 308, 311, 313 и 331.

Содержание

	<i>Стр.</i>
Резюме	iii
Сокращения	xvii
I. Введение	1
A. Контекст	1
B. Цели и содержание обзора	1
C. Подход и методики	3
D. Ограничения	7
II. Общие сведения о внешнем подряде: определения, мандаты, политика, руководящие принципы, доклады и понимание	9
A. Определение внешнего подряда	9
B. Мандаты, директивы и доклады в Организации Объединенных Наций	10
C. Мандаты, директивы, руководящие положения и процедуры в других организациях – участниках Объединенной инспекционной группы	13
D. Понимание внешнего подряда	15
III. Ландшафт внешнего подряда: услуги, переданные на внешний подряд, и соответствующие расходы, причины, критерии и принципы	18
A. Метод классификации сторонних услуг	18
B. Объемы внешнего подряда в сопоставлении с закупками и всеми расходами организации	18
C. Объем внешнего подряда по организациям	21
D. Объем внешнего подряда по видам услуг	24
E. Обоснование внешнего подряда	30
F. Критерии и принципы внешнего подряда	31
IV. Проблемы и риски, связанные с внешним подрядом	33
A. Общие проблемы и риски, а также смягчающие факторы и решения, связанные с внешним подрядом	33
B. Размещение подряда у поставщиков услуг развивающих стран	40
C. Внешний подряд в чрезвычайных гуманитарных и кризисных ситуациях	44
D. Внешний подряд в миротворческих операциях	45
V. Выгоды внешнего подряда и возможности, появившиеся по мере его развития	49
A. Выгоды передачи услуг на внешний подряд	49
B. Развитие механизмов внешнего подряда	54
C. Развитие внешнего подряда, связанного с информационно-коммуникационными технологиями	55
D. Выгоды, полученные благодаря технологическим инновациям в других областях обслуживания по внешнему подряду	57
E. Будущие возможности внешнего подряда	58
VI. Совершенствование принятия решений о внешнем подряде: анализ затрат, выгод и рисков	60
A. Анализ затрат и выгод	60

В.	Оценка рисков	65
VII.	Совершенствование выбора поставщиков и управления исполнением заключенных контрактов на обслуживание с внешними подрядчиками	70
А.	Процесс выбора поставщиков	70
В.	Управление исполнением заключенных контрактов	77
VIII.	Укрепление координации, потенциала и контроля за внешним подрядом	83
А.	Усиление внутренней координации и руководства в вопросах внешнего подряда	83
В.	Повышение подготовки менеджеров по контрактам	86
С.	Усиление межучрежденческой координации в вопросах внешнего подряда	88
Д.	Практика внешнего подряда: отчетность и контроль	90
IX.	Заключительные замечания	93

Приложения

I.	Определения внешнего подряда	95
II.	Мандаты, уставные документы, директивы, правила и положения, положения стратегических документов, руководящие принципы и процедуры	97
III.	Все расходы на внешний подряд по организациям	99
IV.	Доля расходов на подрядные услуги по организациям	104
V.	Расходы по 22 общим категориям подрядных услуг	112
VI.	Прочие подрядные услуги, не включенные в другие категории	117
VII.	Принципы внешнего подряда	120
VIII.	Услуги, которые в будущем могут быть переданы на внешний подряд, причины передачи на внешний подряд и связанные с ней риски	122
IX.	Процессы и процедуры внешнего подряда	124
X.	Риски, связанные с внешним подрядом	125
XI.	Учебные занятия, имеющие отношение к внешнему подряду, проведенные организациями в 2012–2018 годах	127
XII.	Рассмотрение действий, которые должны быть предприняты участвующими организациями по рекомендациям Объединенной инспекционной группы	129

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
ВСООНЛ	Временные силы Организации Объединенных Наций в Ливане
ИКАО	Международная организация гражданской авиации
ИКТ	информационно-коммуникационные технологии
ИМО	Международная морская организация
КСР	Координационный совет руководителей системы Организации Объединенных Наций
МАГАТЭ	Международное агентство по атомной энергии
МБР	Межамериканский банк развития
МВФ	Международный валютный фонд
МООНСДРК	Миссия Организации Объединенных Наций по стабилизации в Демократической Республике Конго
МОТ	Международная организация труда
МСЭ	Международный союз электросвязи
МФСР	Международный фонд сельскохозяйственного развития
ОИГ	Объединенная инспекционная группа
Структура «ООН-женщины»	Структура Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ПАОЗ	Панамериканская организация здравоохранения
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
УВКБ	Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев
УНП	Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности
УСВН	Управление служб внутреннего надзора
ФАО	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций
Хабитат ООН	Программа Организации Объединенных Наций по населенным пунктам
ЦМТ	Центр международной торговли
ЭСКЗА	Экономическая и социальная комиссия для Западной Азии
ЮНВТО	Всемирная туристская организация

ЮНЕП	Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде
ЮНЕСКО	Организация Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры
ЮНИДО	Организация Объединенных Наций по промышленному развитию
ЮНИСЕФ	Детский фонд Организации Объединенных Наций
ЮНКТАД	Конференции Организации Объединенных Наций по торговле и развитию
ЮНОПС	Управление Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов
ЮНФПА	Фонд Организации Объединенных Наций по вопросам народонаселения
ЮНЭЙДС	Объединенная программа Организации Объединенных Наций по ВИЧ/СПИДу

I. Введение

A. Контекст

1. Внешний подряд – это процесс передачи на сторону бизнес-процесса, который ранее, возможно, выполнялся внутри организации или который та считает необходимым или важным, компании, поставщику или подрядчику, у которых данный процесс приобретается как услуга. Эта практика постоянно существовала в организациях системы Организации Объединенных Наций с момента их создания и сохраняется до сегодняшнего дня: по данным за 2012–2018 годы на внешний подряд приходится 22,4 млрд долл. расходов 23 организаций. Подряд – один из нескольких вариантов выбора источника услуг, используемых организациями; он позволяет им приобретать услуги, которые, хотя и не обязательно составляют основу их мандата, имеют решающее значение для содействия их эффективному функционированию.

2. Хотя все расходы на приобретение услуг со стороны в шести организациях превышает 1 млрд долл.¹, а в пяти других организациях – 100 млн долл.², в 2012–2018 годах ни в одной из организаций эта тема специально не рассматривалась и по ней не готовилось регулярных докладов. Хотя внешний подряд рассматривается большинством организаций как неотъемлемая часть регулярной закупочной деятельности, инспектор отмечает, что он имеет некоторые существенные отличительные черты и сопряжен с множеством возможностей и рисков, которые необходимо учитывать в процессе приобретения таких услуг.

3. При должном учете его особенностей, когда оцениваются возможности и принимаются меры по уменьшению рисков, внешний подряд может служить важным инструментом обеспечения работы организаций по выполнению ими своего мандата, и частности содействия государствам-членам в их усилиях по достижению Целей устойчивого развития.

4. Для оценки особенностей, связанных с размещением внешнего подряда на предоставление услуг и сопутствующих товаров у поставщиков коммерческих услуг, и возможностей их наиболее эффективного использования для достижения целей организаций, Объединенная инспекционная группа (ОИГ) в соответствии с предложением, представленных Организацией Объединенных Наций, рассмотрела современную практику внешнего подряда в организациях системы Организации Объединенных Наций в рамках своей программы работы на 2019 года.

B. Цели и содержание обзора

5. Цель настоящего обзора – оценка сильных и слабых сторон, возможностей и угроз, связанных с использованием варианта внешнего подряда, и определение имеющихся директив и правил, позволяющих рассмотреть этот вариант. В настоящем обзоре инспектор ставит задачу содействовать более четкому пониманию директивными органами и исполнительными главами нынешнего состояния внешнего подряда, представив общую картину объема, видов, современной практики и тенденций размещения подряда на предоставление услуг у коммерческих поставщиков. Выявляя пробелы или барьеры в существующей практике, инспектор

¹ Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО), Организация Объединенных Наций, Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ), Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) и Всемирная продовольственная программа (ВПП).

² Международный союз электросвязи (МСЭ), Объединенная программа Организации Объединенных Наций по ВИЧ/СПИДу (ЮНЭЙДС), Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО), Управление Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов (ЮНОПС) и Всемирная организация интеллектуальной собственности (ВОИС).

ставит задачу выработать основу для предложений по улучшению по сравнению с существующими системами внешнего подряда.

6. Обзор имеет общесистемную сферу охвата, включающую все участвующие организации ОИГ, которые в 2012–2018 годах размещали подряд на предоставление услуг и сопутствующих товаров у коммерческих поставщиков. Этот период был выбран для адекватной оценки объемов и тенденций внешнего подряда в последние годы, особенно в последние три двухлетних периода. Кроме того, для обобщения передового опыта по процедурным аспектам, связанным с внешним подрядом, был запрошен опыт других международных организаций.

7. В настоящем обзоре не рассматриваются, кроме как для предоставления иллюстраций и сопоставления, поскольку они отличаются от внешнего подряда и были подробно рассмотрены в предыдущих обзорах ОИГ, следующие варианты привлечения сторонних подрядчиков:

- **Предоставление своими силами:** Предоставление услуг организациями, входящими в систему Организации Объединенных Наций, и в ее рамках.
- **Предоставление своими силами в другой стране:** Перемещение бизнес-процессов организации в другую страну (как правило, в место службы с более низкими расходами), но при их сохранении в структуре организации.
- **Общее обслуживание:** Предоставление услуг, совместно финансируемое и находящееся в совместном ведении группы подразделений системы Организации Объединенных Наций.
- **Совместное обслуживание:** Предоставление совместно используемых услуг одним подразделением в организации вместо дублирования предоставления услуг в нескольких подразделениях, например обслуживание, предоставляемое подразделением организации системы Организации Объединенных Наций и для других подразделений организаций системы Организации Объединенных Наций. Для этого может использоваться межучрежденческий механизм или предоставление совместно используемых услуг в рамках одной организации.
- **Объединенное обслуживание:** Отдельные участвующие подразделения организаций системы Организации Объединенных Наций вносят вклад в общее обслуживание в натурально-вещественной, а не в денежной форме.
- **Партнеры-исполнители:** Государственные структуры (включая агентства или учреждения); неправительственные организации и организации гражданского общества; учреждения и организации системы Организации Объединенных Наций, выступающие в качестве партнеров-исполнителей; многосторонние и межправительственные организации вне системы Организации Объединенных Наций; а также другие структуры (научные организации, исследовательские институты и т. п.), с которыми организации системы Организации Объединенных Наций заключают соглашения и которым они выделяют ресурсы для выполнения или осуществления программ, проектов и мероприятий для подразделений организации.
- **Партнерства между системой Организации Объединенных Наций и частным сектором;** здесь партнерство определяется следующим образом: «Добровольное соглашение или договоренность о взаимодействии между одним или несколькими подразделениями системы Организации Объединенных Наций и коммерческим сектором, все участники которых соглашаются работать вместе для достижения общей цели или выполнения конкретной задачи и координировать свои соответствующие функции, ресурсы и положительные результаты. Ничто в таком партнерстве не должно трактоваться как определение одной из сторон в качестве агента другой стороны или создание юридического партнерства или совместного предприятия между сторонами. Ни одна из сторон не имеет полномочий связывать другую сторону с каким-либо конкретным порядком действий без согласия этой

стороны, заключать контракты от имени другой стороны или каким бы то ни было образом создавать ответственность для другой стороны»³.

8. В настоящем обзоре инспектор не вдается в более тонкие детали правил и практики управления исполнением контрактов или закупок. Обе темы были подробно рассмотрены в предыдущих докладах ОИГ и записках, посвященных данной теме⁴. Однако то, что различные проблемы, выгоды и корректирующие меры, названные в обзоре как имеющие непосредственное отношение к подряду, относятся и к другим формам закупок, не означает, что они в меньшей степени важны для подряда. Кроме того, хотя в настоящем обзоре инспектор пытается дать всеобъемлющую картину видов услуг, переданных на внешний подряд, и соответствующих тенденций, он не уточняет, каким образом конкретные услуги передаются на внешний подряд. Можно отметить, что в предыдущих докладах ОИГ вопрос внешнего подряда затрагивался в связи с обзорами конкретных услуг и функций⁵.

9. Участвующие организации ОИГ отметили, что термин «коммерческий поставщик услуг» прямо не используется ими, а, скорее, охватывается более широкими терминами в области закупок, такими как «третья сторона», «подрядчик», «поставщик» и «продавец». В связи с подготовкой настоящего обзора организациям было предложено предоставлять информацию и данные только в тех случаях, когда продавцы, поставщики, подрядчики или третьи стороны были «коммерческими поставщиками услуг».

С. Подход и методики

10. Подход, использованный при подготовке обзора, заключается в оценке директив, современной практики и процедур, связанных с размещением внешнего подряда подразделениями системы Организации Объединенных Наций у коммерческих поставщиков услуг или сторонних поставщиков (оба термина используются в докладе в качестве синонимов), в целях выработки предложений о внесении улучшений в них и тем самым совершенствования аспектов, касающихся управления, ответственности и контроля за внешним подрядом. Он основывается на анализе, содержащемся в трех предыдущих докладах ОИГ, а именно: исследованиях о проблеме внешнего подряда в системе Организации Объединенных Наций (JIU/REP/97/5), управленческой проверке использования внешнего подряда в Организации Объединенных Наций (JIU/REP/2002/7) и об управлении контрактной деятельностью и регулировании исполнения контрактов в системе Организации Объединенных Наций (JIU/REP/2014/9)⁶.

11. Этот подход преследует цель оценки, анализа и выявления того, как организации рассматривают внешний подряд; пробелов и недостатки в нынешней практике; степени, в которой возможности были упущены из-за отсутствия какой-либо директивной и регулятивной базы, сбора данных, контроля результатов работы и отчетности; убедительных причин для привлечения внешних подрядчиков, в том

³ Глобальный договор Организации Объединенных Наций, «Руководящие принципы в отношении принципиального подхода к сотрудничеству Организации Объединенных Наций с деловыми кругами» 2015 года.

⁴ JIU/REP/2004/9 и Согг.1, JIU/NOTE/2011/1 и JIU/REP/2014/9.

⁵ JIU/REP/2005/4, JIU/REP/2008/5, JIU/NOTE/2012/2, JIU/NOTE/2013/1, JIU/REP/2016/11, JIU/REP/2017/3 и JIU/REP/2018/5.

⁶ На основе данных, представленных через систему отслеживания в Интернете ОИГ, по состоянию на октябрь 2019 года 28 участвующих организаций ОИГ в среднем приняли 69% из 12 рекомендаций, содержащихся в докладе JIU/REP/2014/9. Из принятых рекомендаций 87% были выполнены. Инспектор не считал целесообразным вновь обращаться к организациям по поводу выполнения рекомендаций, содержащихся в двух предыдущих докладах о внешнем подряде, поскольку тем уже не один десяток лет и у организаций может не быть соответствующей институциональной памяти, чтобы отчитываться об их выполнении. Использование веб-системы отслеживания, которая отсутствовала на момент публикации этих предыдущих докладов о внешнем подряде, позволит своевременно отслеживать выполнение рекомендаций о внешнем подряде, содержащихся в настоящем обзоре.

числе мер, которые им необходимо принять для обеспечения надежной практики работы; возможности адекватного учета системой закупок, в значительной степени сориентированной на снабжение товарами, особенностей внешнего подряда, включая вопросы управления, ответственности и контроля, и, при невозможности этого, тех дополнительных функций (модификаций или дополнительных требований), которые необходимо предусмотреть, чтобы она справлялась с этой задачей.

12. Что касается методики, то использовался смешанный метод исследования, который включал следующее:

- Кабинетное изучение директивных мандатов, общих правил, руководящих принципов и докладов надзорных органов, связанных с привлечением внешних коммерческих поставщиков услуг в организациях системы Организации Объединенных Наций, а также докладов Генерального секретаря по этой теме.
- Кабинетное изучение документации, связанной с внешним подрядом, полученной в результате поиска по сети от других международных организаций (т. е. организаций, не участвующих в ОИГ), организаций государственного и частного сектора, неправительственных организаций и академических учреждений, для выявления следующих элементов, связанных с внешним подрядом: директивы, руководящие положения, определения, цели, принципы, критерии, процедуры анализа затрат и выгод, критерии оценки эффективности, полезные наработки и риски.
- Одинаковый для всех организаций вопросник (содержавший вопросы для оценки как качественных, так и количественных аспектов), разосланный всем 28 участвующим организациям ОИГ, охватывавший: понимание внешнего подряда; директивы, общие правила и процедуры, регламентирующие внешний подряд; процедуры принятия решений и управления внешним подрядом; вид и объем внешнего подряда; развитие внешнего подряда, включая тенденции, ограничения, возможности и риски; внутренний потенциал и координацию; а также управление и контроль.
- Специальные последующие вопросники для представивших ответ участвующих организаций ОИГ, направленные тем для уточнения неясных ответов и ответов, требовавших дополнительных подробностей или сведений, а также для получения информации по оставшимся без ответа вопросам.
- Дополнительный вопросник (содержавший вопросы для оценки как качественных, так и количественных аспектов), разосланный всем 13 операциям по поддержанию мира и 8 из 24 специальных политических миссий Организации Объединенных Наций, которые, по ее данным, имели персонал, специально занимавшихся закупками. Поскольку все операции по поддержанию мира и специальные политические миссии охватываются директивами Организации Объединенных Наций, дополнительный вопросник был предназначен для оценки понимания и применения ими положений организации о внешнем подряде и охватывал семь общих категорий, охваченных первым вопросником для участвующих организаций, но под углом зрения опыта размещения подряда в конкретных условиях операций по поддержанию мира и специальных политических миссий.
- Последующие собеседования (на основе анализа ответов на первый и последующий вопросники), посвященные качественным аспектам внешнего подряда, которые были проведены с представителями участвующих организаций ОИГ либо лично (в том числе в ходе миссий в штаб-квартирах или на местах), либо удаленно (по телефону, видеосвязи или «скайпу» или «зуму»).
- Собеседования с другими международными организациями, отобранными как по соображениям удобства (когда их штаб-квартиры находились там же, где и штаб-квартиры участвующих организаций ОИГ), так и по определенным признакам (когда первоначальное кабинетное исследование и предварительные неофициальные контакты позволили выявить организации с четко

налаженными процедурами размещения подряда), чтобы ознакомиться с полезными наработками и опытом в отношении внешнего подряда.

13. 25 участвующих организаций ОИГ направили ответы на первый и последующий вопросник⁷, из них 23 организации⁸ предоставили количественные данные о внешнем подряде (деятельность и соответствующие объемы), а данные Организации Объединенных Наций охватывали Центральные учреждения, отделения вне Центральных учреждений (Отделение Организации Объединенных Наций в Женеве, Отделение Организации Объединенных Наций в Найроби и Отделение Организации Объединенных Наций в Вене), все региональные комиссии (Экономическую комиссию для Африки, Экономическую комиссию для Латинской Америки и Карибского бассейна, Экономическую и социальную комиссию для Азии и Тихого океана и Экономическую и социальную комиссию для Западной Азии (ЭСКЗА)), все операции по поддержанию мира, специальные политические миссии, трибуналы и другие связанные структуры.

14. Из 21 операции по поддержанию мира и специальной политической миссии 19 ответили на дополнительный вопросник⁹. Из них шесть также предоставили

⁷ Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД) и Центр международной торговли (ЦМТ) не ответили на вопросник для организаций, сославшись на то, что их деятельность, связанная с внешним подрядом, относится к сфере действия правил и процедур Организации Объединенных Наций и соответствующим образом отражается в отчетности. На том же основании Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (УНП ООН) не представило в своем ответе какой-либо конкретной информации, поэтому ему не было направлено дополнительных вопросников. Поэтому индивидуализированная отчетность по этим трем организациям не могла быть подготовлена для настоящего обзора. Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП) и Программа Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (Хабитат ООН) представили весьма ограниченные ответы на первый и последующие вопросники и не предоставили количественных данных о размещенном внешнем подряде и его объеме.

⁸ ФАО, Международное агентство по атомной энергии (МАГАТЭ), Международная организация гражданской авиации (ИКАО), Международная организация труда (МОТ), Международная морская организация (ИМО), МСЭ, Организация Объединенных Наций, ЮНЭЙДС, ПРООН, ЮНЕСКО, Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА), УВКБ, ЮНИСЕФ, Организация Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО), ЮНОПС, Ближневосточное агентство Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР), Структура Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин (Структура «ООН-женщины»), Всемирная туристская организация (ЮНВТО), Всемирный почтовый союз (ВПС), ВПП, Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) (только в штаб-квартире), ВОИС и Всемирная метеорологическая организация (ВМО).

⁹ Ответы на вопросник были получены от следующих 19 операций по поддержанию мира и специальных политических миссий: Миссия Организации Объединенных Наций по поддержке сектора правосудия в Гаити, Миссия Организации Объединенных Наций по проведению референдума в Западной Сахаре, Многопрофильная комплексная миссия Организации Объединенных Наций по стабилизации в Центральноафриканской Республике, Многопрофильная комплексная миссия Организации Объединенных Наций по стабилизации в Мали, Смешанная операция Африканского союза – Организации Объединенных Наций в Дарфуре, Силы Организации Объединенных Наций по наблюдению за разъединением, Вооруженные силы Организации Объединенных Наций по поддержанию мира на Кипре, Временные силы Организации Объединенных Наций в Ливане (ВСООНЛ), Временные силы Организации Объединенных Наций по обеспечению безопасности в Абее, Миссия Организации Объединенных Наций по делам временной администрации в Косово, Миссия Организации Объединенных Наций в Южном Судане, Группа военных наблюдателей Организации Объединенных Наций в Индии и Пакистане, Отделение Организации Объединенных Наций по поддержке в Сомали, Орган Организации Объединенных Наций по наблюдению за выполнением условий перемирия, Канцелярия Специального посланника Генерального секретаря по Йемену, Миссия Организации Объединенных Наций по содействию Афганистану, Миссия Организации Объединенных Наций по оказанию содействия Ираку, Объединенное отделение Организации Объединенных Наций по

информацию, связанную с внешним подрядом, по девяти другим структурам, для которых они занимаются закупками¹⁰. Поскольку данные о подряде, предоставленные Организацией Объединенных Наций, охватывают все операции по поддержанию мира и специальные политические миссии, данные об объемах размещенного подряда, сообщенные отдельно операциями по поддержанию мира и специальными политическими миссиями, не отражены в настоящем обзоре во избежание повторного счета.

15. На первый вопросник ответили 25 участвующих организаций ОИГ, и в штаб-квартирах 21 организации были проведены беседы с сотрудниками, владеющими вопросами внешнего подряда¹¹. С сотрудниками во всех семи женевских организаций (Международной организации труда (МОТ), Международного союза электросвязи (МСЭ), Объединенной программы Организации Объединенных Наций по ВИЧ/СПИДу (ЮНЭЙДС), Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ), Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ), Всемирной организации интеллектуальной собственности (ВОИС) и Всемирной метеорологической организации (ВМО)) были проведены личные собеседования, а для проведения собеседований с сотрудниками организаций с штаб-квартирой в Копенгагене (Управление Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов (ЮНОПС)), Нью-Йорке (Организация Объединенных Наций, Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА) и Структура Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин («ООН-женщины»)), Париже (Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО)) и Риме (Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО) и Всемирная Продовольственная программа (ВПП)) были проведены миссии. Собеседования с сотрудниками пяти других участвующих организаций (Международной организации гражданской авиации (ИКАО), Международной морской организации (ИМО), Ближневосточного агентства Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР), Всемирной туристской организации (ЮНВТО) и Всемирного почтового

миростроительству в Гвине-Бисау и Миссия Организации Объединенных Наций по поддержке в Ливии. Одна миротворческая операция (Миссия Организации Объединенных Наций по стабилизации в Демократической Республике Конго) и одна специальная политическая миссия (Контрольная миссия Организации Объединенных Наций в Колумбии) не представили ответов.

¹⁰ Миротворческие операции и специальные политические миссии, предоставившие информацию, связанную с внешним подрядом, по другим организациям: Силы Организации Объединенных Наций по наблюдению за разъединением предоставили информацию по Канцелярии Специального посланника Генерального секретаря по Сирии; Вооруженные силы Организации Объединенных Наций по поддержанию мира на Кипре – информацию по Комитету по вопросу о пропавших без вести лицах на Кипре и Канцелярии Специального советника Генерального секретаря по Кипру; ВСООНЛ – по Канцелярии Специального координатора Организации Объединенных Наций по Ливану; Отделение Организации Объединенных Наций по поддержке в Сомали – по Миссии Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в Сомали и Канцелярии Специального посланника Генерального секретаря по району Великих озер; Орган Организации Объединенных Наций по наблюдению за выполнением условий перемирия – по Канцелярии Специального координатора по ближневосточному мирному процессу; Миссия Организации Объединенных Наций по оказанию содействия Ираку – по Региональному центру Организации Объединенных Наций по превентивной дипломатии для Центральной Азии и Следственной группе Организации Объединенных Наций по содействию привлечению к ответственности за преступления, совершенные ДАИШ/«Исламским государством Ирака и Леванта».

¹¹ Беседы были проведены в следующих участвующих организациях: ФАО, ИКАО, МОТ, ИМО, МСЭ, Организация Объединенных Наций, ЮНЭЙДС, ПРООН, ЮНЕСКО, ЮНФПА, УВКБ, ЮНИСЕФ, ЮНОПС, БАПОР, Структура «ООН-женщины», ЮНВТО, ВПС, ВПП, ВОЗ, ВОИС и ВМО. Бесед не было проведено в следующих ответивших организациях: МАГАТЭ, ЮНЕП, Хабитат ООН, ЮНИДО, Отделение Организации Объединенных Наций в Вене и УНП.

союза (ВПС)) были проведены удаленно в формате телеконференций или с помощью видеосвязи.

16. Чтобы лучше понять особенности внешнего подряда в условиях операций по поддержанию мира и отделений на местах, была проведена миссия в Ливане для проведения собеседований с сотрудниками Временных сил Организации Объединенных Наций в Ливане (ВСООНЛ) в Накуре и ЭСКЗА в Бейруте. Кроме того, с помощью связи были проведены собеседования с сотрудниками Глобального центра обслуживания в Бриндизи (Италия), Регионального центра обслуживания в Энтеббе (Уганда), страновых отделений ВПП, ПРООН и УВКБ, бюро координатора-резидента Организации Объединенных Наций в Иордании и представительства ПРООН в Брюсселе. Были также проведены собеседования с сотрудниками Международного вычислительного центра Организации Объединенных Наций, межорганизационного центра предоставления услуг электронной обработки данных.

17. В 13 других международных организациях были проведены личные собеседования с менеджерами по контрактам на подряд услуг и сотрудниками подразделений закупок для ознакомления с передовым опытом и полученными уроками. Эти организации: Европейская комиссия в Брюсселе; Европейская организация ядерных исследований, Международный комитет Красного Креста, Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, Межпарламентский союз, Международная организация по миграции и Глобальный альянс по вакцинам и иммунизации в Женеве; Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) в Париже; Международный фонд сельскохозяйственного развития (МФСР) в Риме; а также Межамериканский банк развития (МБР), Международный валютный фонд (МВФ) и Группа Всемирного банка в Вашингтоне. В Европейской комиссии были проведены собеседования с сотрудниками шести отдельных генеральных директоратов, а именно: по бюджету, международному сотрудничеству и развитию, информатике, гражданской защите и гуманитарной помощи, людским ресурсам и безопасности, а также по инфраструктуре и логистике.

18. Собеседования были проведены в общей сложности примерно с 400 сотрудниками и должностными лицами указанных выше организаций. Соответственно в докладе содержатся данные, полученные из этих источников и по указанным каналам, что позволяет проводить соответствующую триангуляцию. Вся информация и мнения, полученные в ответах на вопросники и в ходе собеседований, рассматривались с соблюдением обычных требований уважения конфиденциальности, принятых ОИГ.

19. Для облегчения работы с докладом и выполнения его рекомендаций и контроля за ним в приложении XII содержится таблица, в которой указывается, был ли доклад представлен соответствующим организациям для принятия мер или для информации. В таблице указано, требуют ли рекомендации мер со стороны руководящих органов или исполнительных глав организаций.

D. Ограничения

20. Настоящее исследование имеет ограничения, которые в основном связаны с тем, что внешний подряд не рассматривается как отдельный, самостоятельный вид деятельности. Охваченные обзором организации считают внешний подряд видом закупок, и вряд ли было проведено какое-либо изучение того, чем подряд может отличаться от обычной закупки товаров. Хотя ОИГ предоставила организациям определение внешнего подряда Генерального секретаря в качестве ориентировочного руководства, каждая организация самостоятельно определяет, какие услуги она считает переданными на внешний подряд, и, соответственно, предоставляет такие данные ОИГ. Кроме того, в отсутствие конкретных директив, а также систематического сбора и представления данных по внешнему подряду еще более сужаются возможности проведения какого-либо углубленного анализа элементов политики, который первоначально предполагалось проводить.

21. Данные о внешнем подряде, представленные охваченными обзором организациями, следует воспринимать с той оговоркой, что в отсутствие общего понимания внешнего подряда сохраняется возможность того, что тот или иной вид закупок, считающийся внешним подрядом одной организацией, не относится к этой категории другой. Таким образом, количественные данные, представленные в этом докладе, могут не давать полностью непротиворечивого или полного представления об объеме и охвате внешнего подряда.

22. Инспектор хотел бы выразить признательность всем сотрудникам организаций системы Организации Объединенных Наций и представителям других организаций, которые оказали помощь в подготовке доклада, в частности тем, кто участвовал в собеседованиях и со столь большой готовностью поделились своими знаниями и опытом.

II. Общие сведения о внешнем подряде: определения, мандаты, политика, руководящие принципы, доклады и понимание

23. За исключением Организации Объединенных Наций, ни в одной из участвующих организаций ОИГ или какой-либо из 13 других международных организаций, с сотрудниками которых ОИГ провела собеседования, не имеется мандата директивного органа, общих правил или конкретного доклада (представленного надзорными органами или исполнительными главами) по вопросам внешнего подряда. Согласно наиболее распространенному мнению, внешний подряд частично или полностью охватывается их общими положениями закупках и поставках, а также финансовыми положениями и правилами. В настоящей главе инспектор рассматривает, как определяется этот термин, основные элементы существующих мандатов, директивы и доклады о внешнем подряде и его понимание организациями.

A. Определение внешнего подряда

24. Инспектор обнаружил, что в организациях системы Организации Объединенных Наций используются два определения подряда, и не принято отдельных определений внешнего подряда. Первое определение подряда в докладе Генерального секретаря о практике подряда (1999 года) описывает его как заключение контракта с третьей стороной о выполнении неосновной деятельности и предоставлении неосновных услуг (включая, в соответствующих случаях, сопутствующие товары), которые обеспечивались или могли обеспечиваться сотрудниками Организации Объединенных Наций¹².

25. Хотя Отдела закупок Организации Объединенных Наций отметил, что с 2019 года организация вместо терминов «основной» и «неосновной» перешла к использованию терминов «стратегический» и «нестратегический» и вместо управления по видам деятельности – к управлению по категориям, старшие сотрудники организации подтвердили, что определение подряда остается прежним, поскольку имела возможность гибкого толкования термина «неосновной» и это определение не было заменено какими-либо дополнительными директивами главы организации или директивного органа. Они также отметили, что, поскольку каждый директивный документ Организации Объединенных Наций после пяти лет в принципе должен пересматриваться Департаментом стратегии управления, политики и соответствия, можно было бы предусмотреть уточнение положений директивного документа, не требующее его переработки.

26. Последнее определение подряда взято из Практического справочника по закупкам ООН (октябрь 2017 года), согласно которому подряд – это «процесс передачи на сторону бизнес-процесса, который ранее, возможно, выполнялся внутри организации или который та считает необходимым или важным, компании, поставщику или подрядчику, у которых данный процесс приобретает как услуга»¹³.

¹² A/53/818, пункт 8. Что касается этого определения, то Генеральный секретарь далее указывает, что в этом докладе неосновные виды деятельности и услуги относятся к видам деятельности и услугам вспомогательного характера, таким как, помимо прочего, учет; ревизия (внутренняя); архивы; книжный магазин/магазин подарков; эксплуатация здания; услуги по уборке; услуги общественного питания; уход за территорией/садовые работы; устный перевод; информационные системы/информационная технология; почтовые услуги/курьерская доставка; медицинские услуги; типографские/издательские услуги; набор кадров; охрана; психологическая поддержка/трудоустройство персонала; обучение; письменный перевод; организация поездок; транспорт; складское хранение; а также другие сходные задачи.

¹³ United Nations High-level Committee on Management, Procurement Network, “UN Procurement Practitioner’s Handbook”, October 2017.

Это определение используется четырьмя организациями (ЮНЭЙДС ЮНИСЕФ, БАПОР и ВОИС¹⁴).

27. Последнее определение имеет существенные достоинства по двум причинам. Во-первых, оно лучше отражает ту реальность, что внешний подряд – это передача на сторону бизнес-процессов, связанных с функцией, а не самой функции. Конечная ответственность и подотчетность в отношении любой функции остаются внутри организации. Таким образом, ни одна функция никогда не передается полностью на внешний подряд, передаются лишь связанные с ней процессы, в большей или меньшей степени.

28. Во-вторых, то, что в определении говорится о приобретении бизнес-процессов, которые «необходимы или важны» для организации, позволяют иметь большую гибкость и уменьшить путаницу при обосновании размещения подряда, чем использование термина «неосновные виды деятельности и услуги». Это связано с тем, что то, что является основным видом деятельности для одной организации системы Организации Объединенных Наций, может быть неосновным видом деятельности для другой, и наоборот. Кроме того, по мере изменения мандата и приоритетов организации то, что в прошлом могло считаться неосновным видом деятельности или услугой, в настоящее время может рассматриваться в качестве основного вида деятельности, и наоборот.

29. Поскольку большинство (16)¹⁵ участвующих организаций ОИГ либо не имели, либо не могли предоставить общепринятого определения подряда, инспектор считает, что этим организациям следует рассмотреть имеющиеся определения данного термина в контексте их понимания и практики подряда и выработать общее определение для его применения в масштабах всей организации (см. рекомендацию 1). При проведении своего внутреннего кабинетного исследования ОИГ получила различные определения и толкования термина «внешний подряд» от 17 внешних организаций. Они приводятся в приложении I и могут служить полезным справочным материалом.

В. Мандаты, директивы и доклады в Организации Объединенных Наций

30. В Организации Объединенных Наций тема внешнего подряда рассматривалась Управлением служб внутреннего надзора (УСВН) в 1997 году, в четырех докладах Генерального секретаря в 1999–2004 годах и Консультативным комитетом по административным и бюджетным вопросам в пяти докладах в 1999–2004 годах¹⁶. На общесистемном уровне ОИГ подготовила два доклада по этой теме в 1997 и 2002 годах. Как развивалась ситуация с внешним подрядом за последние 15 лет, было неизвестно до настоящего обзора из-за отсутствия каких-либо специальных докладов по этому вопросу с 2004 года.

31. Тема внешнего подряда была впервые рассмотрена Генеральной Ассамблеей в 1995 году, когда она просила УСВН в своей резолюции 50/214 «провести всестороннюю ревизию практики привлечения специалистов со стороны, включая, в частности, процесс заключения контрактов, и представить Генеральной Ассамблее доклад по этому вопросу». Впоследствии УСВН и ОИГ подготовили два дополнительных доклада.

32. В своем докладе об анализе практики внешнего подряда в Организации Объединенных Наций (A/51/804) УСВН проанализировало эффективность внешнего подряда в целом на сегодняшний день, процесс заключения контрактов на оказание подрядных услуг и адекватность предусмотренных мер внутреннего контроля, контроль руководства за результатами работы подрядчиков для обеспечения

¹⁴ ВОИС также предусматривает «международные организации» в качестве варианта получения таких услуг.

¹⁵ ФАО, МАГАТЭ, ИКАО, МОТ, ИМО, МСЭ, ЮНЕСКО, Хабитат ООН, УВКБ, ЮНИДО, ЮНОПС, ЮНВТО, ВПС, ВПП, ВОЗ и ВМО.

¹⁶ A/53/942, A/55/479, A/57/7/Add.1, A/57/453 и Corr.1 и A/59/540.

соответствия оказания услуг положениям контракта и процесс принятия решений руководством и его аналитического сопровождения.

33. Цель обзора ОИГ «Проблема внешнего подряда в системе Организации Объединенных Наций» (JIU/REP/97/5) заключалась в том, чтобы «использовать механизм внешнего подряда для содействия созданию в организациях системы Организации Объединенных Наций постоянно действующих стимулов к повышению эффективности». В своем обзоре ОИГ пришла к выводу, что внешний подряд используется во всей системе Организации Объединенных Наций давно, но преимущественно на разовой основе и без ясной политики. Необходимо более целенаправленное и планомерное использование внешнего подряда. Вопрос о том, осуществляются ли те или иные виды деятельности или предоставляются ли те или иные виды услуг на основе внешнего подряда, не столь важен, как наличие согласованных правил и процедур, обеспечивающих рассмотрение вариантов осуществления такой деятельности и предоставления таких услуг внешним подрядчиком или собственными силами организации.

34. В своей резолюции 52/226 от 31 марта 1998 года Генеральная Ассамблея рассмотрела доклады ОИГ и УСВН и просила Генерального секретаря представить всесторонний доклад о практике внешнего подряда¹⁷. В своем последующем первом докладе о практике внешнего подряда (A/53/818, 4 февраля 1999 года) Генеральный секретарь дал определение внешнего подряда и изложил общие правила и директивы, которые должны соблюдаться при рассмотрении использования внешнего подряда, и поставил для Организации Объединенных Наций задачу рассматривать внешний подряд как один из необходимых вариантов в числе многих, которые следует учитывать руководителям в своих усилиях по обеспечению или повышению качества или затратоэффективности неосновных видов деятельности и услуг организации.

35. В докладе Генеральный секретарь изложил четыре основных причины внешнего подряда: а) получение технических знаний, которые не всегда имеются в организации, включая доступ к современным технологиям и опыту или получение необходимой гибкости для реагирования на быстрые изменения в ситуации; b) достижение экономии затрат; c) более эффективное, действенное или оперативное получение ресурса; а также d) осуществление деятельности или получение услуги, которые не нужны на долгосрочной основе.

36. Генеральный секретарь изложил пять ключевых особенностей внешнего подряда: а) оно ограничено предоставлением неосновных видов деятельности или услуг вспомогательного типа; b) должны быть приняты четкие критерии для определения того, когда следует рассмотреть возможность передачи деятельности или обслуживания на внешний подряд; c) для проведения необходимого количественного и качественного анализа перед принятием решения о размещении внешнего подряда должен быть предусмотрен строгий процесс отбора конкурсных заявок; d) сам процесс закупок должен быть усилен при в части получения переданных на сторону видов деятельности или услуг; и e) это требует энергичного регулирования исполнения контрактов, включая контроль за работой поставщиков и оценку подрядчиков.

37. Генеральный секретарь определил три цели (на основе JIU/REP/97/5), которые должны приниматься во внимание при использовании подряда Организацией Объединенных Наций: а) уважать международный характер Организации; b) избегать возможного негативного воздействия на персонал; и c) обеспечить надлежащее управление и контроль за деятельностью или услугами, переданными на внешний подряд.

38. В своей резолюции 54/256 от 27 апреля 2000 года Генеральная Ассамблея одобрила руководящие принципы, содержащиеся в докладе Генерального секретаря, просила его обеспечить, чтобы руководители программ руководствовались этими

¹⁷ В июле 2001 года Генеральный секретарь сообщил о ходе выполнения семи рекомендаций, содержащихся в докладе JIU/REP/97/5 (A/56/135). На момент представления доклада рекомендация 1 была выполнена, рекомендации 2, 4, 5, 6 b) и 6 c) и 7 находились в процессе выполнения, рекомендация 3 не могла быть выполнена, а рекомендация 6 a) не была принята.

основными причинами и целями размещения внешнего подряда и далее призвала его определить, подробным и обоснованным образом, критерии принятия решений о том, какие виды деятельности и услуги следует или не следует передать на внешний подряд.

39. В своем втором докладе о практике внешнего подряда (A/55/301, 16 августа 2000 года) Генеральный секретарь установил четыре конкретных критерия, которые должны быть удовлетворены при определении возможности размещения на внешний подряд, полностью или частично, данного вида деятельности или обслуживания. Это: а) экономичность и эффективность; б) защищенность и безопасность; в) поддержание международного характера организации; и д) недопущение нарушений в процедурах и процессах закупок.

40. В своей резолюции 55/232 от 16 февраля 2001 Генеральная Ассамблея года подтвердила три внешнего подряда (A/53/818) и просила Генерального секретаря обеспечить, чтобы руководители программ проверяли соблюдение всех четырех критериев (изложенных в документе A/55/301) при оценке целесообразности передачи данного вида деятельности на внешний подряд. В этой резолюции Генеральная Ассамблея просила Генерального секретаря представить доклад о ходе осуществления этой резолюции. Она также просила ОИГ провести управленческую проверку внешнего подряда в Организации Объединенных Наций и ее фондах и программах в соответствии с существующей практикой. Третий доклад Генерального секретаря о практике внешнего подряда (A/57/185, 2 июля 2002 года) в основном содержал информацию о месте и виде переданных на внешний подряд видов деятельности и причинах использования внешнего подряда в 1999–2001 годах.

41. ОИГ опубликовала доклад «Управленческая проверка практики использования внешнего подряда в Организации Объединенных Наций и в фондах и программах Организации Объединенных Наций» (JIU/REP/2002/7), подготовленный в ответ на просьбу Генеральной Ассамблеи, в котором она сделала вывод, что на внешний подряд расходуются относительно небольшая часть финансовых ресурсов и что он преимущественно используется в таких конкретных областях, как услуги и системы ИКТ и функции по эксплуатации зданий. В докладе ОИГ в адрес организаций были изложены, в частности, следующие основные рекомендации:

а) Соглашения внешнего подряда с коммерческими поставщиками должны основываться на следующих отдельных элементах: i) процессы управления соответствующей услугой или деятельностью составляют ответственность подрядчика и контролируются им; ii) соответствующие кадры составляют ответственность поставщика и подчиняются ему; iii) внешний подряд преследует цель предоставления услуг (и сопутствующих товаров) для удовлетворения внутренних потребностей организации или основных требований программ.

б) Термин «внешний подряд» не должен использоваться в отношении оперативной деятельности в целях развития и, применительно к общим услугам, должен употребляться только в случае договорных отношений с коммерческими поставщиками.

в) Директивы в отношении внешнего подряда следует включить в сборники инструкций по закупкам и общие условия контрактов на оказание услуг.

42. В своей резолюции 58/277 от 3 марта 2004 года Генеральная Ассамблея одобрила четыре рекомендации доклада и приняла к сведению четыре других¹⁸.

¹⁸ Официальных докладов о выполнении девяти рекомендаций, содержащихся в докладе JIU/REP/2002/7, не поступало. Однако Генеральный секретарь, комментируя доклад (A/58/92/Add.1), счел рекомендации 5, 7, 8 и 9 в целом приемлемыми, высказал сомнения в значимости рекомендации 4, предложил разъяснить рекомендацию 2 и представил дополнительную общую информацию в связи с рекомендациями 1, 3 и 6, прямо не указав, были ли те приняты или отклонены. Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам также прокомментировал доклад (A/58/389) и согласился с мнением Генерального секретаря. Ни одна из других организаций системы Организации Объединенных Наций не сообщала об осуществлении докладов ОИГ за 1997 и 2002 годы.

В своей резолюции 58/276 от 3 марта 2004 года она просила Генерального секретаря представить доклад о деятельности, переданной на внешний подряд в 2002–2003 годах, включая информацию о месте и виде переданных на внешний подряд услуг и более подробное обоснование этого. Четвертый доклад Генерального секретаря о практике внешнего подряда (A/59/227, 11 августа 2004 года) в основном содержал информацию о местах и видах деятельности, переданной на внешний подряд, выявленной экономии и причинах размещения подряда в 2002–2003 годах. С 2004 года докладов Генерального секретаря практике внешнего подряда не представлялось.

43. Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам в своих комментариях к докладу Генерального секретаря (A/59/652/Add.1, 28 октября 2004 года) отметил, что следует рассмотреть возможность предоставления информации по тематическим областям и местам вместо всего лишь перечня мероприятий и отражения анализа тенденций, что позволит получить более полную картину интересов Организации. В последний раз Генеральная Ассамблея приняла резолюцию о практике внешнего подряда в 2005 году, когда в своей резолюции 59/289 она одобрила указанное выше замечание Консультативного комитета по административным и бюджетным вопросам и просила Генерального секретаря следить за качеством деятельности, переданной на внешний подряд.

44. 15 июня 2005 года был выпущен информационный циркуляр «Внешний подряд и воздействие на персонал» (ST/IC/2005/30), в котором помощник Генерального секретаря по управлению людскими ресурсами напомнил главам департаментов и подразделений о необходимости придерживаться четырех главных оснований и трех целей внешнего подряда. В циркуляре подчеркивалось, что Организация Объединенных Наций должна быть твердо привержена обеспечению справедливого отношения ко всем участникам ее закупочной деятельности на как можно более широкой географической основе. В тех случаях, когда предполагаемое размещение внешнего подряда может затрагивать сотрудников, необходимо информировать представителей персонала, чтобы у них была возможность представить свои мнения и внести альтернативные предложения. С тех пор никаких дальнейших указаний по поводу внешнего подряда от Организации Объединенных Наций не поступало.

С. Мандаты, директивы, руководящие положения и процедуры в других организациях – участниках Объединенной инспекционной группы

45. В своих ответах на вопросник, разосланный при подготовке обзора, участвующие организации ОИГ сообщили следующее: девять организаций¹⁹ получили мандат на размещение подряда от своих соответствующих директивных органов, из которых только одной²⁰ была необходима для этого санкция директивного органа; пять²¹ имели официальные директивы о внешнем подряде; девять²² – правила или положения, связанные с внешним подрядом; две²³ – конкретные положения о внешнем подряде в своих стратегических документах; пять²⁴ – официальные руководящие положения; и семь²⁵ – типовый порядок действий в связи с внешним подрядом (см. приложение II).

¹⁹ ФАО, Организация Объединенных Наций, ПРООН, ЮНЕП, ЮНЕСКО, ЮНИСЕФ, Структура «ООН-женщины», ВПС и ВМО.

²⁰ ЮНЕП.

²¹ Организация Объединенных Наций, ЮНЭЙДС, ПРООН, ЮНЕП и Структура «ООН-женщины».

²² МАГАТЭ, Организация Объединенных Наций, ЮНЭЙДС, ПРООН, ЮНЕП, ЮНФПА, ЮНИСЕФ, Структура «ООН-женщины» и ВМО.

²³ ПРООН и ЮНЕП.

²⁴ ЮНЭЙДС, ПРООН, ЮНЕП, ЮНФПА и Структура «ООН-женщины».

²⁵ Организация Объединенных Наций, ЮНЭЙДС, ПРООН, ЮНЕП, ЮНИСЕФ, Структура «ООН-женщины» и ВМО.

46. Однако помимо докладов и резолюций, касающихся Организации Объединенных Наций, которые были упомянуты в предыдущем разделе, изучение дополнительной документации, представленной другими организациями – участниками ОИГ, показало, что лишь одна из них, ЮНФПА, имеет специальный директивный документ о внешнем подряде – директиву о регулировании внешнего подряда в области информационных технологий. Эта директива была разработана в связи с тем, что Управление по решениям в области информационных технологий ЮНФПА рассматривает возможность передачи на внешний подряд поддержки обмена сообщениями и совместной работы, а также некоторых других услуг ИКТ. Оно также получало запросы от ряда отделений на местах в отношении передачи на внешний подряд услуг в области информационных технологий и в этой связи подготовило эту директиву.

47. Во всех остальных дополнительно представленных документах внешнему подряду посвящен отдельный раздел в сборниках инструкций, описаниях процедур, инструкциях и директивах по управлению поставками и закупками; типовых долгосрочных соглашениях и соответствующих руководствах; руководящих положениях по запросам предложений и приглашениям к участию в торгах; типовом порядке действий по организации официального конкурса; директивах по управлению контрактами; финансовых правилах и положениях; стратегиях привлечения поставщиков, изучения рынка и операций закупок; а также в общих положениях организаций (см. приложение II).

48. Из них только в трех документах имеются прямые упоминания внешнего подряда: в Сборнике инструкций по снабжению ЮНИСЕФ (2017 года), в котором подряд многократно упоминается в связи с рисками закупок, совместным использованием долгосрочных соглашений, а также в связи со складским хранением, инвентаризацией и передачей на сторону логистики; Сборнике инструкций по закупкам ЮНОПС (шестая редакция), который содержит раздел, конкретно посвященный привлечению в качестве подрядчиков подразделений системы Организации Объединенных Наций и поэтому выходящий за рамки настоящего обзора; и Сборнике инструкций по закупкам Организации Объединенных Наций (седьмая редакция), в котором содержится только одна ссылка на необходимость использования запроса предложений для передачи на внешний подряд неосновных видов деятельности.

49. Участвующие организации отметили, что, хотя в их директивах и процедурах закупок или поставок термин «внешний подряд» может не употребляться, их позиция заключается в том, что подробные директивы и руководящие положения, содержащиеся в этих документах, имеют такую же значимость и применимость для внешнего подряда, что и для других видов закупок. Так, в ЮНИСЕФ, где внешний подряд рассматривается как одно из направлений закупок, сумма которых составляет 3,5 млрд долл. в год и экспоненциально растет в последние годы, уже приняты директивы, процедуры, руководящие положения и дорожная карта закупок услуг, на которые распространяются те же положения и правила, которые регламентируют любые другие закупки (например, товаров).

50. За пределами организаций системы Организации Объединенных Наций информативные пошаговые инструкции по организации подряда предусмотрены в *Справочнике по внешнему подряду*²⁶, подготовленном аппаратом правительства Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии. Этот документ, в котором изложены основные принципы принятия решений о внешнем подряде и заключении контрактов с внешними поставщиками для предоставления государственных услуг, может с соответствующими изменениями служить полезным подспорьем для организаций системы Организации Объединенных Наций.

51. Отвечая на вопрос о проблемах, возникающих при разработке общих правил внешнего подряда, организации отметили несколько моментов, в том числе

²⁶ United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Cabinet Office, *Outsourcing Playbook: Central Government Guidance on Outsourcing Decisions and Contracting* (February 2019).

сопротивление со стороны государств-членов и ассоциаций персонала, которые могут воспринимать его как инструмент сокращения персонала; административные барьеры, из-за которых правила и положения о персонале организации (например, кадровая политика) может быть трудно адаптировать к правилам о внешнем подряде; а также финансовые барьеры, когда особенности бюджетного процесса могут не допустить передачи обслуживания на сторону.

52. У сотрудников по закупкам были неоднозначные мнения по тому принципиальному вопросу, нужна ли вообще специальная директиве о внешнем подряде. Некоторые из собеседников предупредили, что обязательная для всех директива может быть непрактичной из-за особенностей отношений внешнего подряда в конкретных случаях. Кроме того, поскольку преимущества внешнего подряда часто зависят от местной конъюнктуры рынка, и единая для всех директива, которая не учитывает особенностей местных рынков, обычаев, традиций и культуры, может оказаться неэффективной.

53. Некоторые сотрудники по закупкам отметили, что такая директива может установить ненужные ограничения из-за ручного управления организациями со стороны государств-членов. Они подчеркнули, что государствам-членам следует предоставить организациям право определять порядок обеспечения ими необходимых услуг, которые они должны предоставлять в рамках своего мандата, и что им следует уделять основное внимание их качеству, а не тому, какая доля услуг должна предоставляться организациями, а какая – сторонними структурами.

54. Однако сотрудники по закупкам ряда организаций приветствовали возможную рекомендацию о разработке директивы о внешнем подряде, отметив, что отсутствие официальных общих правил может оказать отрицательно сказаться на внутреннем контроле, принятии решений и контроле их выполнения в данной области. Опрошенные сотрудники Организации Объединенных Наций отметили, что, хотя директивы о внешнем подряде имеются в последние два десятилетия, менеджеры по контрактам подряда на оказание услуг, работающие в сотнях мест по всему миру, не всегда полностью осведомлены об их существовании. Это может привести к отсутствию системного подхода и дублированию между различными подразделениями в процессе закупок. Сотрудники по закупкам в некоторых организациях также отметили, что такой подход к внешнему подряду может быть более полезным, поскольку иногда чересчур забюрократизированное регулирование может, скорее, мешать, чем помогать.

D. Понимание внешнего подряда

55. В отсутствие формального определения и специальных директив в отношении внешнего подряда в большинстве участвующих организаций ОИГ и во всех 13 других международных организациях ответы на вопросники и собеседования показывают, что внешний подряд обычно не считается чем-то отличающимся от обычной практики приобретения услуг.

56. Сотрудники нескольких организаций (МБР, УВКБ и Структуры «ООН-женщины») считают, что внешний подряд может использоваться для приобретения эпизодически или регулярно используемых вспомогательных услуг, которые не относятся к основной деятельности организации и могут предоставляться экономичным образом при приемлемом качестве сторонними структурами, тем самым высвобождая штатных сотрудников для выполнения профильных функций. В ЮНЕСКО, где значительные бюджетные сокращения последних лет привели к сокращению штата и наделению сотрудников несколькими функциями, внешний подряд рассматривается как дополнительное решение для предоставления «неосновных» услуг по полному циклу. В таких организациях, как ВПС и ЮНВТО, в которых работает всего несколько сот человек, внешний подряд воспринимается как средство обеспечения независимости определенных ответственных функций и предотвращения конфликтов интересов (например, в отношении функций, связанных

с аудитом и этикой), а также получения «неосновных» услуг, для предоставления которых штатными сотрудниками у них не имеется бюджетных средств.

57. В то время как МОТ рассматривает внешний подряд как средство расширения охвата и повышения эффективности затрат, она особо отметила, что она не приравнивает его к «трудоуемому демпингу» в свете ее принципа равной оплаты за равный труд и ее мандата по защите трудовых прав и обеспечения того, чтобы все сотрудники имели адекватные условия работы в соответствии с законодательством и международными конвенциями в области труда.

58. ПРООН и Структура «ООН-женщины» используют внешний подряд в рамках долгосрочных соглашений с поставщиком конкретных товаров или услуг, предоставляемых по установленным или определяемым в оговоренном порядке ценам на определенный период времени, в соответствии с которыми заказ может быть подан в любой момент и отсутствует юридическое обязательство заказывать какой-либо минимальный или максимальный объем.

59. УВКБ отметило, что неясности в определении Генерального секретаря (A/53/818) допускают два толкования внешнего подряда. Строгое толкование ограничивает внешний подряд только теми функциями, которые должны обязательно выполняться управлением, и в отношении которых оно решило поручить их выполнение, по крайней мере частично, коммерческой третьей стороне. Более широкое толкование (используемое в настоящем обзоре) охватывает все услуги, которые могут потребоваться управлению и в отношении которых было принято решение о приобретении соответствующих услуг на рынке вместо оказания тех же услуг силами своих сотрудников²⁷. Аналогичным образом, ФАО отметила, что, поскольку определение внешнего подряда, данное Генеральным секретарем, охватывает услуги, которые предоставлялись или могут предоставляться сотрудниками, оставляет ей широкие возможности толкования. Таким образом, в своих ответах на вопросы ОИГ ФАО исходила из того, что внешний подряд включает все услуги, закупаемые у коммерческих поставщиков.

60. **Есть все основания для того, чтобы все организации переняли передовой опыт ВОИС, которая использует метод оптимального определения источника, предусматривающий анализ услуги, которая должна быть оказана, и определения оптимального способа ее получения.** При этом сначала определяется, является ли бизнес-процесс основным для его мандата, и, если нет, он оценивает, каков оптимальный источник конкретной услуги – предоставление своими силами, передача на сторону или какой-либо другой вариант выбора источника. При принятии этого решения будут учитываться факторы, которые включают соотношение затрат и выгод, качество, удобство, необходимую квалификацию, наличие такой квалификации у штатных сотрудников, гибкость, постоянная или эпизодическая необходимость ресурсов и риски. Аналогичный подход используется ЮНИСЕФ, отметившим, что стратегические закупки охватываются его процессами, а для основных закупочных операций, отвечающих определенным критериям (например, закупки на большие суммы), разработаны стратегии закупок, которые, в частности, помогают определять наиболее целесообразный метод закупок (включая оценку необходимости передачи на сторону).

61. Среди 13 других международных организаций Европейская организация ядерных исследований в отличие от других организаций трактует подряд как «промышленные услуги», которые охватывают только долгосрочные услуги с высокой долей оплаты труда, предоставляемые на месте сторонними структурами. Любая услуга, предоставленная Европейской организации ядерных исследований за пределами ее физических помещений, рассматривается как «поставка», а не внешний подряд. Таким образом, для того чтобы закупочная операция была отнесена к

²⁷ УВКБ добавило, что в таких случаях проводится сопоставительный анализ обеспечения своими силами и силами стороннего подрядчика, чтобы определить наиболее эффективный и экономически выгодный вариант: приобретение необходимой услуги на рынке или ее оказание своими силами. Такие решения могут варьироваться от страны к стране и от одного момента к другому, в зависимости от текущей конъюнктуры рынка и характера и объемов спроса.

категории контрактов на «промышленные услуги» (а не контрактов на «поставку»), она должна соответствовать следующим трем критериям: а) услуги в основном предоставляются на площадке Организации в рамках многолетнего контракта (минимум на 24 месяца); б) услуги предоставляются на постоянной основе при постоянном присутствии персонала подрядчика или на повторяющейся основе (несколько раз в месяц); и с) расходы на оплату труда составляет основную часть цены контракта.

62. Хотя цель настоящей главы состояла не в том, чтобы давать установки, а в том, чтобы изложить существующую ситуацию, как та отражена в официальной документации по внешнему подряду, инспектор считает, что общее определение и понимание подряда позволило бы организациям проводить более четкое различие между организационной стратегией, ставшей результатом сознательного и осознанного выбора, и обычной административной деятельностью по закупкам. **В этой связи инспектор признает, что в Практическом справочнике по закупкам ООН имеется определение подряда, и предлагает провести обсуждение по линии соответствующих межучрежденческих платформ, таких как Сеть по закупкам Комитета высокого уровня по вопросам управления, для достижения определенной степени общего понимания внешнего подряда.**

63. Кроме того, в свете необходимости принимать во внимание особенности каждой организации, связанные с ее реальностями или требованиями, следующая рекомендация, если она будет выполнена, приведет к повышению эффективности организаций при размещении внешнего подряда, содействуя выработке общего понимания данного вопроса.

Рекомендация 1

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует поручить соответствующим подразделениям к концу 2021 года разработать путем консультаций с соответствующими внутренними заинтересованными сторонами общее для всей организации определение внешнего подряда и дополнительно конкретизировать его, выработав подходы и процедурные указания в этом вопросе.

64. Если в настоящей главе инспектор попытался подробно рассмотреть ныне действующие директивы и правила, касающиеся внешнего подряда, а также его различные определения и его понимание, в следующей главе он рассмотрит реальные масштабы подряда на практике, в том числе его предметное содержание и причины, а также имеющиеся здесь возможности и проблемы.

III. Ландшафт внешнего подряда: услуги, переданные на внешний подряд, и соответствующие расходы, причины, критерии и принципы

A. Метод классификации сторонних услуг

65. В настоящей главе инспектор рассмотрит современный ландшафт внешнего подряда в организациях системы Организации Объединенных Наций в 2012–2018 годах. Он проанализирует общие категории услуг, переданных на внешний подряд 23 организациями, соответствующие расходы и связанные с ними тенденции, касающиеся объемов внешнего подряда как по отдельным услугам, так и по организациям, причины передачи этих услуг на внешний подряд, а также любых применяемых критериев и принципов.

66. Подход, использованный в обзоре, состоял в том, чтобы каждая организация сама определяла, что она считает услугой, переданной на внешний подряд, сообщив соответствующие расходы. В качестве ориентира ОИГ представила параметры, изложенные в докладе Генерального секретаря о внешнем подряде, и просила ограничить такие данные услугами и сопутствующими товарами, полученными от коммерческих поставщиков услуг. После этого ОИГ приняла в представленном виде количественные данные, полученные от 23 организациями. Однако, как отмечалось в предыдущих главах, в отсутствие общего понимания внешнего подряда формы получения услуг, рассматриваемые одной организацией как внешний подряд, могут не считаться подрядом другим. Таким образом, данные, предоставленные организациями, могут не давать полностью согласованной общесистемной картины внешнего подряда.

67. Общие расходы на внешний подряд основаны на данных, предоставленных 14²⁸ организациями за все семь лет периода 2012–2018 годов, за который они были запрошены. Они также включают данные о расходах девяти других организаций, которые предоставили данные за некоторые годы в этот период²⁹. Многие организации отметили, что из-за ограниченных функциональных возможностей их систем общеорганизационного планирования ресурсов более старых версий выведение таких данных связано для них с трудностями.

68. Несмотря на указанные выше ограничения, в свете многочисленных раундов сверки данных и консультаций, проведенных с каждой из 23 организаций, выводы в этом разделе можно рассматривать как репрезентативное отображение нынешнего состояния внешнего подряда в организациях системы Организации Объединенных Наций. При сопоставлении тенденций в этой главе инспектор считает любое увеличение или уменьшение более чем на 100% существенным, увеличение или уменьшение на 30–100% умеренным, а увеличение или уменьшение менее чем на 30% – минимальным.

B. Объемы внешнего подряда в сопоставлении с закупками и всеми расходами организации

69. Согласно ответам на первый и последующие вопросники 23 участвующих организаций ОИГ, все их расходы на внешний подряд в 2012–2018 годах

²⁸ Данные о расходах за семь лет (2012–2018 годы) были предоставлены штаб-квартирами ФАО, МАГАТЭ, ИКАО, ИМО, МСЭ, Организации Объединенных Наций, ЮНЭЙДС, ПРООН, ЮНЕСКО, ЮНФПА, УВКБ, ВПС, ВПП и ВОЗ.

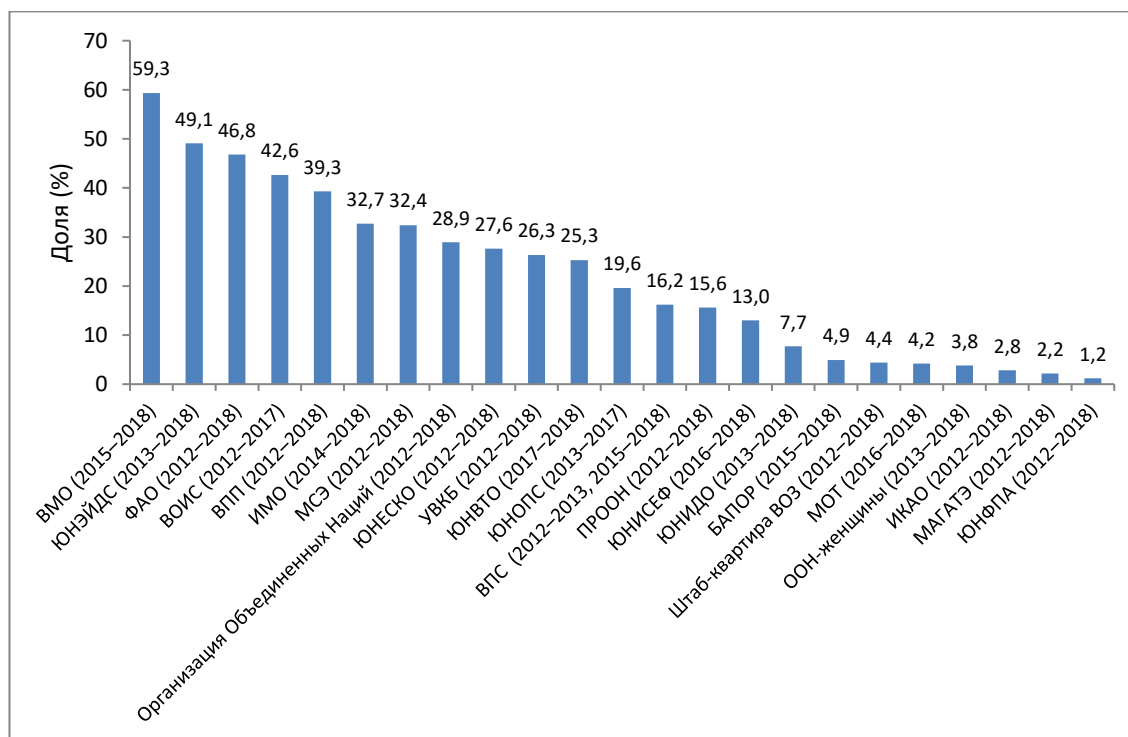
²⁹ Данные о расходах за шесть лет были предоставлены ЮНИДО (2013–2018 годы), Структурой «ООН-женщины» (2013–2018 годы) и ВОИС (2012–2017 годы); ЮНОПС предоставило данные о расходах за пять лет (2013–2017 годы); данные о расходах за четыре года были предоставлены БАПОР (2015–2018 годы) и ВМО (2015–2018 годы); данные о расходах за три года были предоставлены МОТ (2016–2018 годы) и ЮНИСЕФ (2016–2018 годы); ЮНВТО предоставила данные о расходах за два года (2017–2018 годы).

составили 22,4 млрд долл. (за годы, по которым имеются данные). В приложении III приводятся общие расходы организаций, расходы на внешний подряд и расходы на закупки, а в приложении IV представлены данные о доле расходов на подрядные услуги во всех расходах на внешний подряд в 21 из 23 организаций³⁰.

70. Внешний подряд составляет значительную долю от общего объема закупок чуть более половины (12 из 23) из 23 организаций (см. диаграмму I), варьируясь от пятой части (ЮНОПС) до более четверти (Организация Объединенных Наций, ЮНЕСКО, УВКБ и ЮНВТО), почти трети (ИМО и МСЭ), двух пятых (ВПП и ВОИС), почти половины (ФАО и ЮНЭЙДС) и до трех пятых (ВМО) всех закупок. В остальных 11 организациях на подряд приходится умеренная часть закупок 3 организаций (ПРООН, ЮНИСЕЙ и ВПС), от 13% до 16%, в то время как в 7 других организациях на подряд приходится минимальная часть закупок, менее 5% (МАГАТЭ, ИКАО, МОТ, ЮНФПА, БАПОР, Структура «ООН-женщины» и штаб-квартира ВОЗ³¹). Он также ограничен в Организации Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО), менее 8% закупок.

Диаграмма I

Доля внешнего подряда во всех закупках



71. Что касается тенденций (см. приложение III), то доля подряда в сумме всех закупок оставалась в большинстве организаций в основном стабильной, варьируясь по годам менее чем на 10 п.п.³². Сопоставление тенденций за годы, по которым имеются

³⁰ ЮНИДО не включена в приложение IV, поскольку она предоставила данные о внешнем подряде только по одному виду обслуживания – хозяйственному обеспечению. Расходы ВОИС на конкретные виды деятельности, переданные на внешний подряд, не были отражены в докладе по просьбе этой организации, поскольку та отметила, что такие данные считаются конфиденциальными по соображениям коммерческой тайны и иным соображениям.

³¹ Если неполные данные о внешнем подряде по страновым и региональным бюро ВОЗ и об общих закупках ее региональными и страновыми бюро приплюсовать к объемам внешнего подряда и закупок штаб-квартиры, доля общего объема внешнего подряда (579,2 млн долл.) в общих закупках (8,6 млрд долл.) в период 2012–2018 годов штаб-квартиры, региональных и страновых отделений возрастает до 6,75%.

³² Единственными случаями, когда в организациях происходили изменения в годовом исчислении более чем на 10 п.п., были: ФАО (2012–2013 и 2016–2018 годы),

данные, то доля подряда в расходах на закупки демонстрировала тенденцию роста – по крайней мере в последние четыре года подряд – в ИКАО (в 2015–2018 годах), Структуре «ООН-женщины» (2012–2018 годах) и ВОИС (2012–2015 и 2016–2017 годах) и тенденцию снижения – по крайней мере за последние четыре года подряд – в ЮНФПА (2015–2018 годах), ЮНИДО (2014–2018 годах), БАПОР (2015–2018 годах) и ВПП (2015–2018 годах).

72. Как показывает сопоставление расходов на внешний подряд со всеми расходами организации, покрываемыми из всех источников финансирования (см. диаграмму II), на внешний подряд приходится значительная доля общих расходов в четырех организациях, от более десятой части в ФАО, ЮНОПС и ВОИС до пятой части в ВПП. Внешний подряд составляет умеренную долю их общих расходов в восьми организациях (ИМО, МСЭ, Организация Объединенных Наций, ЮНЭЙДС, ПРООН, УВКБ, ЮНИСЕФ и ВМО), где она составляет 5–10%. В четырех организациях (ЮНЕСКО, ЮНИДО, ЮНВТО и ВПС) доля расходов на внешний подряд в их общих расходах ограничена и составляет 2–5%, а в семи организациях (МАГАТЭ, ИКАО, МОТ, ЮНФПА, БАПОР, Структура «ООН-женщины» и штаб-квартира ВОЗ)³³ она минимальна, менее 2% всех расходов организации.

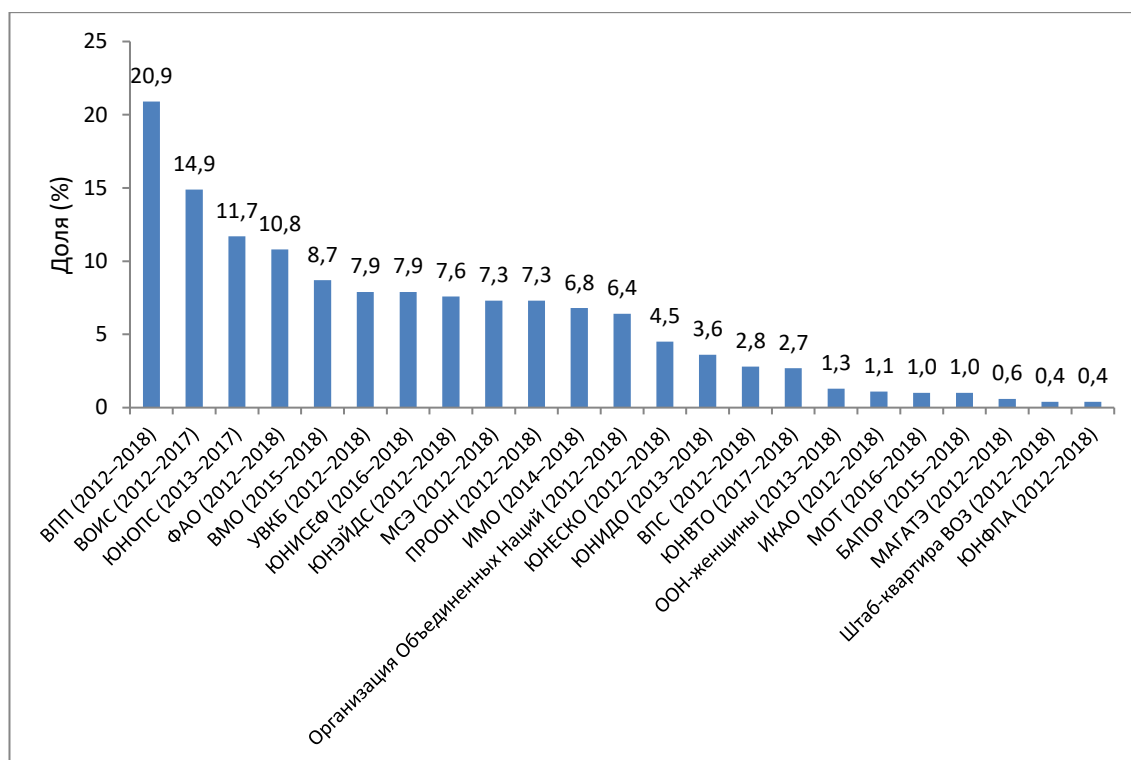
73. Что касается тенденций (см. приложение III), то доля расходов на подряд во всех расходах организации оставалась достаточно стабильной, меняясь по годам менее, чем на 3 п.п. в большинстве организаций за все годы, по которым имеются данные, в период 2012–2018 годов³⁴. Сопоставление тенденций за эти годы с имеющимися данными показывает, что доля внешнего подряда во всех расходах организаций показывает тенденцию роста – за последние четыре года подряд – в шести организациях: ФАО (2012–2015 годы), ИМО (2012–2016 годы), МСЭ (2013–2018 годы), ПРООН (2014–2018 годы), ЮНЕСКО (2012–2018 годы) и Структура «ООН-женщины» (2012–2018 годы), при этом тенденция снижения – за как минимум четыре года подряд – отмечалась только в трех организациях: УВКБ (2013–2016 годы), БАПОР (2015–2018 годы) и ВПП (2015–2018 годы).

ИМО (2017–2018 годы), МСЭ (2013–2016 годы), ЮНЭЙДС (2013–2015 и 2016–2018 годы), ПРООН (2015–2016 и 2017–2018 годы), ВПС (2012–2013 год) и ВМО (2016–2017 годы).

³³ Если добавить неполные данные об объеме внешнего подряда региональных и страновых бюро ВОЗ (главным образом в Африке) к объемам внешнего подряда в штаб-квартире, доля общего объема внешнего подряда в расходах организации в 2012–2018 годах вырастает до 3%.

³⁴ Единственные случаи, когда увеличение или уменьшение превышало 3 п.п. к предыдущему году: ФАО (2012–2013 и 2016–2018 годы), МСЭ (2013–2014 годы), ЮНЭЙДС (2015–2016, 2017–2018 годы), ПРООН (2017–2018 годы), ЮНИСЕФ (2016–2017 годы), ЮНИДО (2013–2014 годы), ЮНОПС (2013–2014, 2016–2017 годы), ВПП (2012–2013 годы) и ВОИС (2014–2015 годы).

Диаграмма II
Доля внешнего подряда в расходах организации



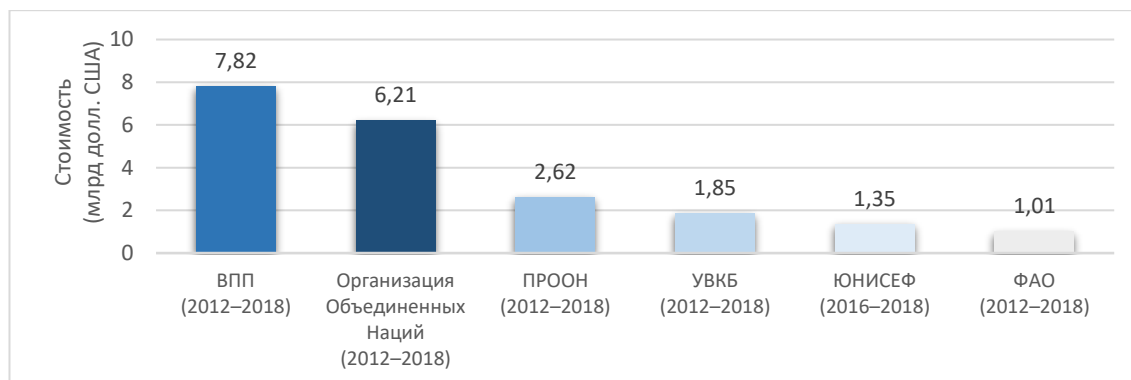
С. Объем внешнего подряда по организациям

74. 23 организации можно разделить на три группы в зависимости от общего стоимостного объема расходов на внешний подряд: высокий – 6 организаций с объемом более 1 млрд долл.; умеренный – 8 организаций с объемом от 50 млн долл. до 1 млрд долл.; ограниченный – 9 организаций с объемом менее 50 млн долларов.

75. Шесть организаций с большим объемом внешнего подряда (см. диаграмму III), в те годы, за которые они предоставили данные о расходах в период 2012–2018 годов, вместе потратили на услуги по внешнему подряду около 20,9 млрд долл., или 92,8% всех расходов на внешний подряд. При этом явное большинство всех расходов на внешний подряд приходится только на две организации – ВПП и Организацию Объединенных Наций – соответственно 34,8% и 27,6% совокупного объема внешнего подряда. Тем не менее если в ВПП на внешний подряд, связанный с логистикой, приходится более трех четвертей всех расходов на внешний подряд, то в Организации Объединенных Наций концентрация расходов на внешний подряд намного меньше: здесь две трети всех расходов на внешний подряд приходится на 10 различных областей обслуживания (экспедирование грузов, строительство, аренда, инженерное обеспечение, недвижимость, охрана, ИКТ, услуги ИТ, поездки и управленческие услуги).

Диаграмма III

Организации с высоким стоимостным объемом внешнего подряда – свыше 1 млрд долл. (по имеющимся данным за 2012–2018 годы)

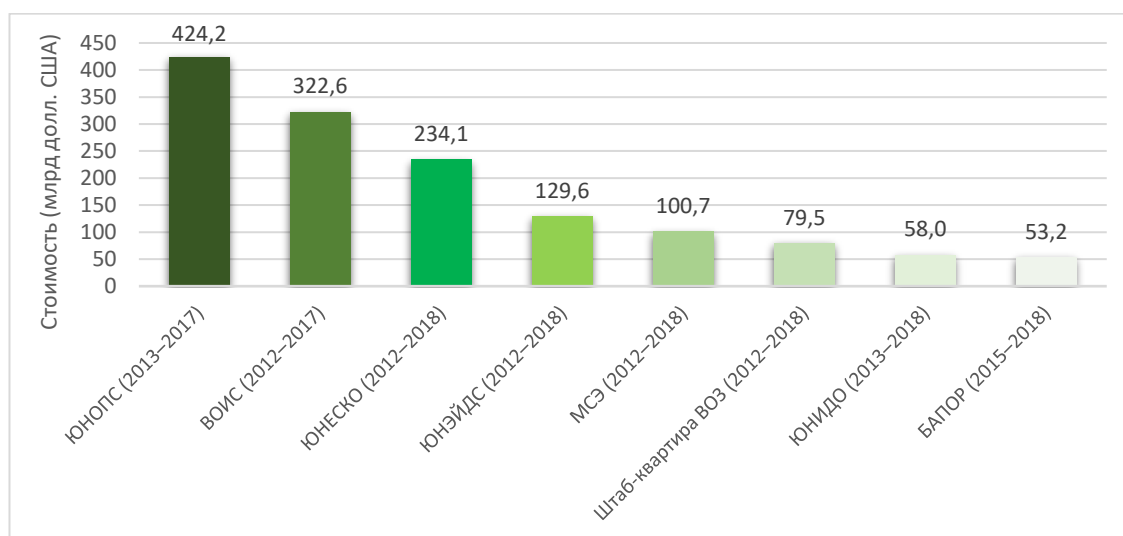


76. В четырех других организациях, на которые в совокупности приходится 30,4% всех расходов на внешний подряд, большая часть таких расходов приходится на четыре–пять областей обслуживания. Эти организации: ЮНИСЕФ (79,9% на финансовые и страховые услуги; грузовые перевозки; логистические и складские услуги; общественные связи и мобилизацию средств; связь, оформительские и типографские услуги), ПРООН (71,6% на инженерное обеспечение строительства; эксплуатацию и ремонт зданий; организацию поездок; услуги конференционного обслуживания), УВКБ (62,5% на грузовые перевозки; ИКТ; охрану и безопасность; общественные связи и работу со СМИ) и ФАО (62,4% на инженерные услуги; финансовые и страховые услуги; строительство и техническое обслуживание; услуги в области сельского, рыбного, лесного и охотничьего хозяйства; транспорт, складское хранение и почтовые услуги).

77. Что касается динамики, то расходы ежегодно увеличивались в ВПП (с 2013 года) и ПРООН (с 2014 года) и колебались по годам в других четырех организациях. Сопоставление годовых расходов на начало и конец рассматриваемого периода (2018 год) показывает их значительное увеличение в ФАО (на 257,5%) и ПРООН (170,9%), умеренный рост в УВКБ (85,5%) и ЮНИСЕФ (41,1%) и минимальный рост в ВПП (15,3%) и минимальное снижение в Организации Объединенных Наций (–15,5%).

Диаграмма IV

Организации с умеренным стоимостным объемом внешнего подряда – от 50 млн долл. до 1 млрд долл. (по имеющимся данным за 2012–2018 годы)

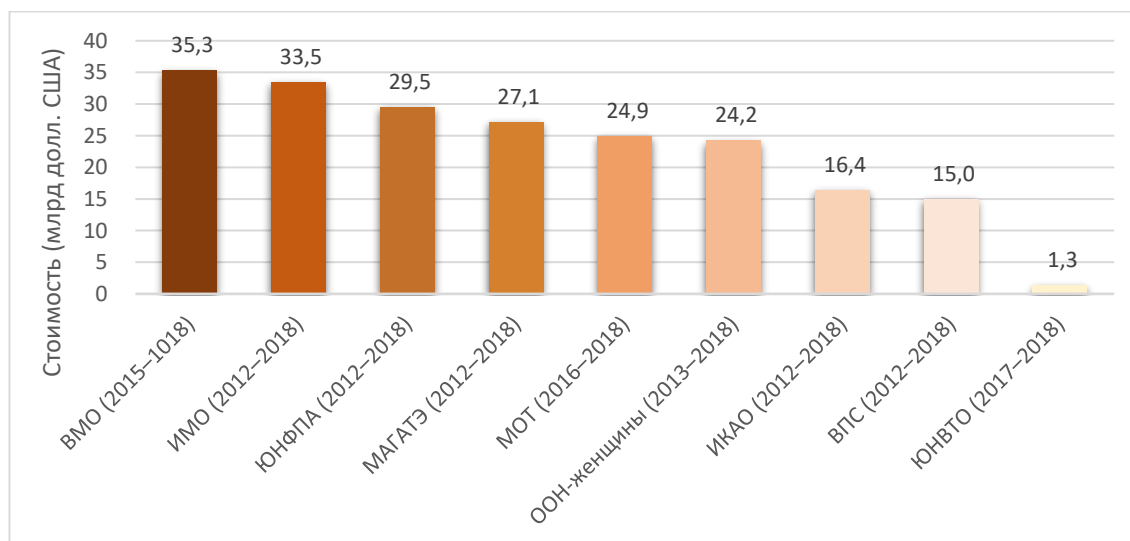


78. Восемь организаций с умеренными объемами внешнего подряда³⁵ (см. диаграмму IV) вместе потратили на услуги, переданные на внешний подряд, 1,4 млрд долл., что составляет 6,2% всех расходов на внешний подряд. Большинство расходов на внешний подряд приходится только на одну область обслуживания в пяти из этих организаций: ЮНИДО (100% на хозяйственное обеспечение), ЮНЕСКО (78% на консультирование), МСЭ (74,8% на медицинское страхование), ЮНЭЙДС (63,5% на осуществление программ) и штаб-квартира ВОЗ (57,1% на хозяйственное обеспечение). Основная часть расходов на внешний подряд приходится на две–четыре области обслуживания в трех других организациях: ВОИС (82,3% на письменный перевод и ИТ-консультации), БАПОР (70,3% на услуги грузовых перевозок и таможенного оформления, ИКТ и эксплуатацию зданий) и ЮНОПС (54,4% на ИКТ, обучение, административные и канцелярские услуги, а также конференционное обслуживание и проведение мероприятий).

79. Что касается динамики, то расходы ежегодно росли³⁶ в МСЭ (с 2013 года) и ЮНОПС (с 2014 года) ежегодно снижались в БАПОР (с 2015 года) и колебались по годам в остальных четырех организациях. Сопоставление годовых расходов на начало и конец рассматриваемого периода показывает их 12-кратное увеличение в МСЭ (на 1 220,1%), умеренный рост в ЮНОПС (66,7%) и ЮНЕСКО (64,0%), минимальное увеличение в ВОИС (28,8%) и штаб-квартире ВОЗ (16,4%) и ЮНЭЙДС (13,8%), а также минимальное снижение в ЮНИДО (–24,3%) и БАПОР (–27,6%).

Диаграмма V

Организации с ограниченным стоимостным объемом внешнего подряда – менее 50 млн долл. (по имеющимся данным за 2012–2018 годы)



³⁵ Для ВОЗ представленные данные отражают только внешний подряд в штаб-квартире. Хотя неполные данные о внешнем подряде были предоставлены по некоторым региональным и страновым бюро ВОЗ, в первую очередь региона Африки, а в некоторых случаях – региона Юго-Восточной Азии, Западной части Тихого океана и Восточного Средиземноморья, они не могли быть отражены в настоящем докладе из-за проблем, связанных с отсутствием разбивки и группировки 1 349 отдельных видов деятельности и услуг, по которым были предоставлены данные. В совокупности расходы на переданную на сторону деятельность и услуги этих региональных и страновых отделений в 2012–2018 годах составили 499,7 млн долларов. Если эти суммы прибавить к объемам внешнего подряда штаб-квартиры ВОЗ, общий объем внешнего подряда составит 579,2 млн долл., и, таким образом, ВОЗ можно считать единственной из восьми организаций с умеренными объемами внешнего подряда, где его сумма превышает полмиллиарда долларов Соединенных Штатов.

³⁶ Если (неполные) данные об объеме внешнего подряда в региональных и страновых бюро для ВОЗ прибавить к объему внешнего подряда в штаб-квартире, рост расходов на внешний подряд в четырехлетний период 2012–2016 годов выглядит следующим образом: +14% (2012–2013 годы); +38% (2013–2014 годы); +20% (2014–2015 годы); +8% (2015–2016 годы).

80. Девять организаций с ограниченным объемом внешнего подряда (см. диаграмму V) вместе израсходовали на услуги, переданные на внешний подряд, 207,2 млн долл., или чуть меньше сотой части (0,9%) всех подрядных расходов. Большая часть расходов на внешний подряд приходилась только на одну область обслуживания в четырех из этих организаций: ВМО (65,7% на поездки), МАГАТЭ (60,7% на уборку), ИКАО (56,3% на лингвистические услуги) и Структура «ООН-женщины» (53,9% на консалтинговые услуги). На две–три области обслуживания приходится основная часть расходов на внешний подряд в пяти других организациях: ВПС (89,6% на разработку программного обеспечения, почтовые услуги и функциональную поддержку первого уровня), ЮНФПА (76,8% на размещение и оперативную поддержку системы планирования общеорганизационных ресурсов и услуги сопровождения пособий и льгот), ИМО (74,5% на типографские услуги, хозяйственное обеспечение и размещение системы планирования общеорганизационных ресурсов), МОТ (63,6% на типографские услуги, ИКТ и эксплуатационные услуги) и ЮНВТО (51,1% на безопасность, перевод и уборку).

81. Что касается тенденций, то с 2015 года расходы ежегодно увеличивались в МАГАТЭ и ВМО и ежегодно снижались в ВПС. В остальных шести организациях расходы колебались по годам без заметных тенденций. Сопоставление годовых расходов на начало и конец рассматриваемого периода показывает их экспоненциальное увеличение в Структуре «ООН-женщины» (12 185,6%), значительное увеличение в МАГАТЭ (110,4%), минимальное увеличение в ЮНФПА (10,4%) и ВМО (6,7%), а также минимальное снижение в ВПС (–2%), ИМО (–11,6%), ИКАО (–19,5%) и ЮНВТО (–27,1%).

D. Объем внешнего подряда по видам услуг

82. Услуги, переданные на внешний подряд 23 организациям, можно подразделить на 22 общие категории, расходы по которым за каждый год представлены в приложении V. Такая группировка услуг сходного характера дает наилучший способ учета широкого расхождения в классификации каждой организацией данных о подрядных услугах, представленных ОИГ. Поскольку Организация Объединенных Наций предоставляет данные по 62 отдельным «группам», чтобы читатель мог освоить большой объем предоставленной информации, услуги сходного характера были объединены. Например, общая категория «строительство и техническое обслуживание» охватывает внешний подряд по семи смежным группам³⁷, перечисленным Организацией Объединенных Наций.

83. Сходные услуги также были сгруппированы в тех случаях, когда организации предоставили сводные или отдельные данные по таким услугам. Так, если ЮНЕСКО и УВКБ представили отдельно данные о выполненном на сторонней основе письменном и устном переводе, Организация Объединенных Наций предоставила сводные данные по переводу в целом. Чтобы учесть такие различия, оба вида перевода были объединены и показаны в настоящем докладе как «письменный и устный перевод».

84. В зависимости от объема расходов на внешний подряд 22 общих категории подрядных услуг можно разделить на три группы: услуги с высоким объемом расходов, к которым были отнесены 8 категорий с объемом расходов более 1 млрд долл.; услуги с умеренным – умеренно высоким объемом расходов, к которым были отнесены 6 категорий с объемом расходов 300 млн–1 млрд долл.; а также услуги с умеренно низким – ограниченным объемом расходов, к которым были отнесены 8 категорий с объемом расходов менее 300 млн долларов.

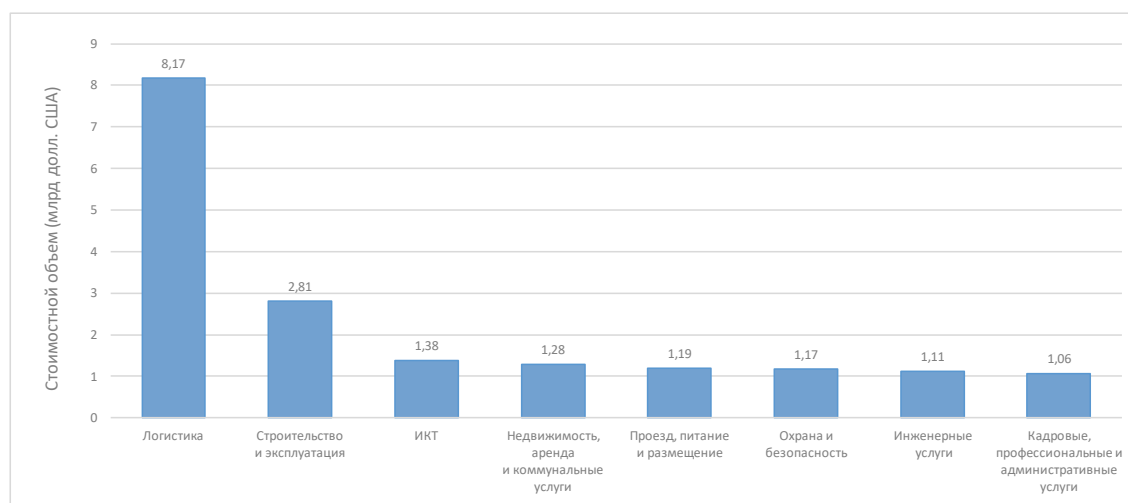
³⁷ Кондиционирование воздуха, отопление и водоснабжение; услуги в области архитектуры, инженерного обслуживания и строительства; строительство; эксплуатация и техническое обслуживание зданий; услуги по уборке и удалению отходов; профессиональная уборка; сборные дома.

85. По группе восьми общих категорий подрядных услуг с высоким объемом расходов (см. диаграмму VI) их общая сумма составляет 18,2 млрд долл., или 80,8% от общего объема внешнего подряда. Из них на категорию логистики приходится треть (36,4%) общего объема подрядных услуг – почти 8,2 млрд долл. за семилетний период. К этой категории относятся сопутствующие услуги, такие как экспедирование грузов, наземный транспорт, авиационные перевозки, морские перевозки, услуги таможенного оформления, складские услуги, и услуги меньшего объема, такие как почтовые услуги и курьерская доставка. Внешний подряд в этой категории размещается 12 организациями³⁸, а расходы на внешний подряд логистических услуг в одной только ВПП составляют примерно 6 млрд долл., или более четверти общего объема внешнего подряда.

86. На строительство и эксплуатацию приходится 12,5% всей стоимости подрядных услуг; это единственная другая категория, расходы по которой превышают 2 млрд долларов³⁹. 19 организаций передают на сторону оказание услуг этой категории⁴⁰, включающей также следующие сходные услуги: строительство зданий и сооружений и объектов инфраструктуры; эксплуатация, ремонт и реконструкция зданий; услуги по удалению отходов и уборке; услуги кондиционирования, отопления и водоснабжения; услуги мелкого ремонта; садовые работы и услуги ландшафтного дизайна.

Диаграмма VI

**Переданные на внешний подряд услуги с высокой стоимостью:
более 1 млрд долл. (на основе имеющихся данных за 2012–2018 годы)**



87. Расходы по шести другим общим категориям подрядных услуг варьируются от 1 млрд долл. до 1,4 млрд долл. по объему и включают:

- услуги ИКТ, переданные на внешний подряд 19 организациями⁴¹ (6,2% общего объема), в том числе: техподдержка ИКТ; обслуживание ИКТ; установка

³⁸ ФАО, Организация Объединенных Наций, ЮНЭЙДС, ПРООН, УВКБ, ЮНИСЕФ, БАПОР, Структура «ООН-женщины», ЮНВТО, ВПС, ВПП и ВМО.

³⁹ В 2012–2015 годах Организация Объединенных Наций не разделяла расходы на строительство и проектные работы. Их общая сумма была включена в сумму затрат на строительство (а не затрат на проектирование), поскольку на строительство явно приходилась подавляющая часть таких расходов. Это можно вывести из данных за 2016–2018 годы, согласно которым затраты на строительство составили 92% от общих затрат на строительство и проектные работы.

⁴⁰ ФАО, МАГАТЭ, МОТ, ИМО, МСЭ, Организация Объединенных Наций, ПРООН, ЮНЕСКО, УВКБ, ЮНИСЕФ, ЮНИДО, ЮНОПС, БАПОР, Структура «ООН-женщины», ЮНВТО, ВПС, штаб-квартира ВОЗ, ВОИС и ВМО.

⁴¹ ИКАО, МОТ, ИМО, МСЭ, Организация Объединенных Наций, ЮНЭЙДС, ПРООН, ЮНЕСКО, ЮНФПА, УВКБ, ЮНОПС, БАПОР, Структура «ООН-женщины», ЮНВТО, ВПС, ВПП, ВОЗ, ВОИС и ВМО.

оборудования ИКТ; разработка программного обеспечения; серверные решения для облачных вычислений; системное администрирование и безопасность; хостинг и техническая поддержка систем планирования общеорганизационных ресурсов;

- услуги в области недвижимости и аренды помещений и коммунальные услуги, переданные на внешний подряд тремя организациями⁴² (5,7% общего объема);
- услуги организации поездок, питания и размещения, включая оформление билетов и виз, переданные на внешний подряд 12 организациями⁴³ (5,3% общего объема);
- услуги охраны и безопасности, включая охрану зданий, невооруженную и вооруженную охрану и охранные системы, переданные на внешний подряд 18 организациями⁴⁴ (5,2% общего объема);
- услуги инженерного обеспечения строительства, электрооборудования и механических систем, переданные на внешний подряд тремя организациями⁴⁵ (4,9% общего объема);
- услуги кадрового обеспечения, профессиональные и административные услуги, включая консультации от индивидуальных консультаций и компаний, канцелярская поддержка и услуги разнорабочих, переданные на внешний подряд шестью организациями⁴⁶ (4,7% общего объема).

88. Что касается расходов, то в 2014–2018 годах они увеличивались в двух категориях – кадровое обеспечение, профессиональные и административные услуги и услуги в области недвижимости и аренды и коммунальные услуги. В 2012–2016 годах расходы на охрану и безопасность также росли, в то время как расходы в других пяти категориях колебались по годам. Однако сопоставление расходов за первый (2012 год) и последний год этого периода (2018 год) показывает удвоение расходов в пяти из восьми категорий: охрана и безопасность (147,2%); поездки, питание и размещение (145,9%); строительство и эксплуатация объектов (134,7%); инженерные услуги (103,6%); кадровое обеспечение, профессиональные и административные услуги (99,5%). Минимальный рост также отмечался по категориям услуг в области недвижимости, аренды и коммунальных услуг (19,0%), логистики (8,4%) и ИКТ (0,8%).

89. В группе подрядных услуг с умеренным (300–500 млн долл.) – умеренно высоким (500 млн–1 млрд долл.) объемом расходов (см. диаграмму VII) на шесть общих категорий подрядных услуг приходилось 3 млрд долл., или 13,5% всех расходов на подрядные услуги. Среди них категория услуг с самыми высокими расходами – разные услуги; в нее включено 48 разнообразных услуг, переданных на внешний подряд 13 организациями (3,9% общего объема), которые либо конкретно не указаны, либо не связаны с 21 другой общей категорией⁴⁷. Только по четверти из 48 подрядных услуг расходы на каждую из них за семилетний период превышали 10 млн. долларов. Таким образом, расходы на подрядные услуги по большинству этих категорий малы.

⁴² ФАО, Организация Объединенных Наций и ВПП.

⁴³ ФАО, МАГАТЭ, МОТ, МСЭ, Организация Объединенных Наций, ПРООН, УВКБ, ЮНИСЕФ, ЮНОПС, Структура «ООН-женщины», ЮНВТО и ВМО.

⁴⁴ ФАО, МАГАТЭ, МОТ, ИМО, МСЭ, Организация Объединенных Наций, ЮНЭЙДС, ПРООН, ЮНЕСКО, УВКБ, ЮНИСЕФ, ЮНОПС, БАПОР, ЮНВТО, ВПП, ВОЗ, ВОИС и ВМО.

⁴⁵ ФАО, ООН и ПРООН.

⁴⁶ Организация Объединенных Наций, ЮНЕСКО, ЮНФПА, ЮНОПС, Структура «ООН-женщины» и ВПП.

⁴⁷ Там, где организации предоставили суммарные данные по двум или более общим категориям услуг, которые нельзя дать в разбивке, они включаются в категорию прочее. В их числе: инфраструктура и логистика (ЮНЭЙДС); инфраструктура, безопасность и лицензии (ЮНЭЙДС); общественные связи и графическое оформление (УВКБ); общественные связи, оформительские и типографские услуги (ЮНИСЕФ); ревизия, бухгалтерский учет и финансы (ЮНОПС); бизнес-аналитика, разработка программного обеспечения и обеспечение качества (ВПС).

При этом почти половину (49,4%) всех расходов на 48 услуг этой категории составляют расходы на три вида услуг: техническое обслуживание и ремонт (Организация Объединенных Наций); общественные связи, оформительские и типографские услуги (ЮНИСЕФ); и осуществление программ (ЮНЭЙДС). Подробная информация о каждой услуге этой категории содержится в приложении VI.

Диаграмма VII

Умеренный – умеренно высокий стоимостной объем услуг, переданных на внешний подряд: от 300 млн долл. до 1 млрд долл. (по имеющимся данным за 2012–2018 годы)



90. Единственная категория подрядных услуг с умеренно высокими расходами – финансовые, бухгалтерские и страховые услуги⁴⁸, на которые приходится 2,9% всех расходов на сторонние услуги. Четыре другие категории внешних услуг с умеренным объемом расходов:

- информационное сопровождение и общественные связи, включая СМИ, радио, телевидение, телекоммуникации, фотографии, рекламу, маркетинг и мобилизацию средств, переданные на внешний подряд пятью организациями (2,1% общего объема)⁴⁹;
- поддержка управления, включая консультативные услуги по вопросам административного руководства и управления, переданные на внешний подряд пятью организациями (1,8% общего объема)⁵⁰;
- образование и обучение, включая повышение квалификации сотрудников, служебную аттестацию, языковые курсы, дистанционное обучение, библиотечное обслуживание, оценка резерва руководящих кадров и платформы дистанционного обучения, переданные на внешний подряд 11 организациями (1,4% общего объема)⁵¹;
- конференционные услуги, включая организацию мероприятий, переданные на внешний подряд пятью организациями (1,4% общего объема)⁵².

91. Не просматривается четких тенденций по какой-либо из шести категорий услуг из-за колебаний по годам в период 2012–2018 годов. При этом сопоставление расходов за первый (2012 год) и последний год (2018 год) рассматриваемого периода показывает увеличение в 16 раз расходов на финансовые, бухгалтерские учета и страховые

⁴⁸ ФАО, МСЭ, Организация Объединенных Наций, ЮНЭЙДС, ЮНФПА, УВКБ и ЮНИСЕФ.

⁴⁹ Организация Объединенных Наций, ПРООН, УВКБ, ЮНИСЕФ и ЮНОПС.

⁵⁰ ФАО, ООН, ЮНЭЙДС, УВКБ и ЮНОПС.

⁵¹ ФАО, ИКАО, Организация Объединенных Наций, ЮНЭЙДС, ПРООН, ЮНФПА, УВКБ, ЮНОПС, Структура «ООН-женщины», ВПС и ВОИС.

⁵² ПРООН, УВКБ, ЮНОПС, Структура «ООН-женщины» и ВОЗ.

услуги (1 649,9%), значительное увеличение расходов на информационное сопровождение и связи с общественностью (127,5%), умеренное увеличение расходов на образование и обучение (44,1%), минимальное увеличение расходов на конференционное обслуживание (17,1%), минимальное снижение расходов на разные услуги (–14,5%) и умеренное снижение расходов на поддержку управления (–78,1%).

Диаграмма VIII

Умеренно более низкий – ограниченный стоимостной объем услуг, переданных на внешний подряд: менее 300 млн долл. (по имеющимся данным за 2012–2018 годы)



92. На подрядные услуги группы умеренно низкого (100–300 млн долл.) – ограниченного стоимостного объема (менее 100 млн долл.) (см. диаграмму VIII) восьми общих категорий израсходовано 1,3 млрд долл., или 5,7% всех расходов на подрядные услуги. Это:

- услуги надзора (внутренняя и внешняя ревизия, оценка, расследования и услуги экспертизы), инспекции, контроля качества и обеспечения качества, переданные на внешний подряд 11 организациями (1,3% общего объема)⁵³;
- услуги письменного и устного перевода, переданные на внешний подряд девятью организациями (1,2% общего объема)⁵⁴;
- издательские и типографские услуги, включая верстку, графическое оформление, изготовление эскизов марок, художественные работы и корректуру, размножение документов, рассылка, аренда множительной техники, подготовка электронных документов и продажа изданий, переданные на внешний подряд 15 организациями (1,2% общего объема)⁵⁵;
- услуги общественного питания, переданные на внешний подряд шестью организациями (0,9% общего объема)⁵⁶;
- услуги по контрактам, связанным с сельским, рыбным, лесным и охотничьим хозяйством, переданные на внешний подряд ФАО (0,5% общего объема);
- ремонт и техническое обслуживание транспортных средств, переданные на внешний подряд пятью организациями (0,3% общего объема)⁵⁷;

⁵³ МОТ, Организация Объединенных Наций, ЮНЕСКО, УВКБ, ЮНИСЕФ, БАПОР, Структура «ООН-женщины», ЮНВТО, ВПС, ВПП и ВОИС.

⁵⁴ МАГАТЭ, МСЭ, Организация Объединенных Наций, ПРООН, ЮНЕСКО, УВКБ, Структура «ООН-женщины», ЮНВТО и ВОИС.

⁵⁵ ФАО, МАГАТЭ, ИКАО, МОТ, ИМО, МСЭ, Организация Объединенных Наций, ПРООН, ЮНЕСКО, УВКБ, БАПОР, Структура «ООН-женщины», ЮНВТО, ВОЗ и ВОИС.

⁵⁶ Организация Объединенных Наций, ПРООН, УВКБ, БАПОР, Структура «ООН-женщины» и ВОИС.

⁵⁷ Организация Объединенных Наций, ПРООН, УВКБ, ЮНОПС и ВПП.

- услуги по обеспечению средствами оргтехники и канцелярскими принадлежностями, включая аренду техники, переданные на внешний подряд двум организациям (0,2% общего объема)⁵⁸;
- юридические услуги, переданные на внешний подряд тремя организациями (0,1% общего объема)⁵⁹.

93. Что касается тенденций, то расходы на средства оргтехники и канцелярские принадлежности снижались каждый год 2014–2018 годах, в то время как расходы по другим семи категориям колебались по годам. При этом сопоставление расходов за самый ранний год и за последний год, по которым имеются данные, показывает значительное увеличение расходов на контракты, связанные с сельским, рыбным, лесным и охотничьим хозяйством (398%), а также на услуги по надзору, инспекции, контролю и обеспечению качества (162,5%), умеренное увеличение расходов на издательские и типографские услуги (82,6%), минимальное снижение расходов на ремонт и тектоническое обслуживание транспортных средств (–23,1%) и умеренное снижение расходов на услуги общественного питания (–55,4%), письменного и устного перевода (–57,2%), обеспечения средств оргтехники и канцелярских принадлежностей (–75,8%) и юридические услуги (–80,3%).

94. Сопоставление расходов на внешний подряд 23 организаций показывает, что во всех их них, кроме Организации Объединенных Наций, большая их часть приходится на одну–пять областей обслуживания. Нельзя выделить какую-либо область услуг, которая входила бы в число трех областей с наиболее высокими расходами в большинстве из 23 организаций. Из 22 общих областей обслуживания, выделенных ОИГ, к такой категории чаще всего относятся следующие (в скобках указано число организаций): строительство и эксплуатация объектов (11); ИКТ (8); грузоперевозки и транспорт (5); кадровое обеспечение, профессиональные и административные услуги (4); финансовые, бухгалтерские и страховые услуги (4); охрана и безопасность (3); письменный и устный перевод (3); поездки, питание и размещение (3).

95. Сопоставление расходов за самый ранний год и за самый последний год, по которым 23 организации представили данные, показывает, что расходы увеличились в 17 из 23 организаций и в 15 из 22 общих категорий услуг. Важным фактором, способствовавшим этому увеличению, стало удвоение–утроение расходов по четырем из восьми категорий услуг, переданных на внешний подряд, с расходами более 1 млрд долл., а именно: охрана и безопасность; строительство и эксплуатация объектов; поездки, питание и размещение; кадровое обеспечение, административные и канцелярские услуги.

96. Что касается тенденций по годам, то общий объем внешнего подряда в 23 организациях продемонстрировал минимальное увеличение в 2014–2015 годах (14,4%), 2015–2016 годах (10,4%) и в 2016–2017 годах (16,1%) и оставался практически неизменным в 2012–2013 годах (–0,4%), 2013–2014 годах (–0,8%) и 2017–2018 годах (–0,002%).

97. Таким образом, общую тенденцию внешнего подряда в системе Организации Объединенных Наций можно охарактеризовать как тенденцию ограниченного роста. Так, сопоставление данных по 15 организациям⁶⁰, которые предоставили данные об объеме расходов на подрядные услуги за все семь лет с 2012 года по 2018 год, их общий объем увеличился на 25,8%, с 2,7 млрд долл. в 2012 году до 3,4 млрд долл. в 2018 году. Кроме того, поскольку расходы на внешний подряд составляют от 10% до 60% расходов за закупки 15 организациях и более 5% всех расходов организации в 12 организациях, внешний подряд, безусловно, составляет достаточно большую часть затрат в Организации системы Организации Объединенных Наций. В этой связи

⁵⁸ Организация Объединенных Наций и Структура «ООН-женщины».

⁵⁹ Организация Объединенных Наций, УВКБ и ЮНОПС.

⁶⁰ ФАО, МАГАТЭ, ИКАО, ИМО, МСЭ, Организация Объединенных Наций, ЮНЭЙДС, ПРООН, ЮНЕСКО, ЮНФПА, УВКБ, ВПС, ВПП, ВОЗ и ВОИС.

напрашивается вопрос, почему данные о подрядных расходах не сообщались отдельно в течение более 15 лет.

98. В следующем разделе будет представлено обоснования передачи организациями услуг, указанных в настоящем разделе, на внешний подряд, включая любые установленные критерии и принципы.

Е. Обоснование внешнего подряда

99. В своих ответах на первый вопросник и в ходе собеседований на вопрос о том, каковы их мотивы передачи на внешний подряд тех или иных услуг, они сделали ту оговорку, что ни в одном случае предоставление той или иной услуги не предоставлялось на внешний подряд в полном объеме, поскольку организация сохраняла за собой общую ответственность, контролируя и обеспечивая предоставление подрядчиком услуг требуемого качества. Таким образом, все услуги передаются на внешний подряд в определенной части, которая может быть большей или меньшей. В тех случаях, когда для обеспечения обслуживания организация может одновременно располагать штатными сотрудниками и привлекать сторонних поставщиков услуг, считается, что на внешний подряд передается меньшая часть услуг. В тех случаях, когда услуга полностью предоставляется сторонним поставщиком услуг, который контролируется и отчитывается перед штатным сотрудником организации, считается, что на внешний подряд передается большая часть услуг.

100. В отношении большинства внешних услуг организации представили обоснования и примеры, связанные с двумя из четырех основных причин внешнего подряда, названными в докладе Генерального секретаря 1999 года о внешнем подряде: получение технических знаний, которые не всегда имеются в организации, включая доступ к современным технологиям и опыту или получение необходимой гибкости для реагирования на быстрые изменения в ситуации, и более эффективное, действенное или оперативное получение ресурса. Конкретные связанные обоснования включают следующее:

- обслуживание в период нерегулярной или периодической пиковой рабочей нагрузки, когда она превышает возможности штатных сотрудников по своевременному предоставлению услуг;
- получение со стороны экспертных знаний для получения сложных услуг, которые не могут быть оказаны своими силами;
- получение услуг, требующих сертификации или лицензирования, которые поэтому не могут быть оказаны своими силами;
- выполнение требований законодательства на строго регулируемых рынках;
- привлечение персонала, обученного использованию новейших технологических средств, и получение доступа к самым современным технологическим средствам, разработка которых своими силами не позволяет достичь уровня, обеспечиваемого в частном секторе;
- получение услуги более гибко, эффективно и быстро;
- получение услуг, для которых внутри организации не имеется техники или оборудования.

101. Несколько организаций также выделили обоснования, связанные с другой основной причиной, изложенной в докладе Генерального секретаря – добиться экономии средств. Это: достижение соотношения цены и качества с помощью компаний с опытом работы на финансовых рынках или с помощью оптовых закупок; сокращение расходов на персонал в свете политики нулевого роста, сокращения бюджета или возможностей, связанных с выходом на пенсию, путем привлечения подрядчиков, которым не нужно предоставлять пособия и льготы; компенсация отсутствия стабильного спроса внутри организации, из-за чего оказание услуги своими

силами становится неэффективным. Вместе с тем большинство организаций признали, что они не проводили систематического анализа затрат и выгод и не имеют для этого утвержденной методики, позволяющей проводить расчет реальной экономии, которая может быть получена в названных выше случаях.

102. Несколько организаций также привели обоснования, связанные с четвертой основной причиной, названной в докладе Генерального секретаря – выполнение деятельности или предоставление услуг, которые не требуются на долгосрочной основе. Это включает приобретение услуг, которые нужны только на периодической или непостоянной основе (например, несколько часов в день или определенное время года), кратковременно или нерегулярно. Однако несколько менеджеров по контрактам отметили, что предоставление услуг своими силами не является эффективным вариантом получения определенных услуг, необходимых только на регулярной, циклической или периодической основе, поскольку их оказание своими силами было бы слишком дорогим. Например, ЮНИСЕФ отметил, что предоставление услуг по инспекции и тестированию медицинских товаров (в настоящее время переданных на внешний подряд) требует огромных затрат, так как для этого внутри него должна быть создана вся лабораторная инфраструктура. Таким образом, было гораздо экономичнее передать их коммерческим организациям, которые уже располагают необходимой инфраструктурой.

103. Помимо этих четырех основных причин, организации выделили и другие причины внешнего подряда:

- получение услуг, которые не относятся к основному содержанию мандата организации, но необходимы для содействия ее присутствию и могут быть предоставлены коммерческим поставщиком услуг по разумной цене, что позволяет организации поручить сотрудникам выполнение профильных задач;
- улучшение доступа к поставщикам и сетям и повышение влияния на них;
- предоставление услуг в зонах конфликтов и кризисных ситуациях, когда сложно быстро развернуть штатный персонал из-за проблем с безопасностью и административных проблем;
- обеспечение непрерывности деятельности организации;
- снижение, передача или разделение рисков;
- удовлетворение политических требований государств-членов.

Е. Критерии и принципы внешнего подряда

104. Что касается наличия утвержденных критериев, которые должны учитываться при оценке возможности полной или частичной передачи данного вида деятельности на внешний подряд, то формально имеются только четыре критерия, утвержденные Генеральным секретарем для Организации Объединенных Наций в 2000 году (A/55/301), а именно: а) обеспечение экономичности и эффективности; б) обеспечение безопасности и защищенности; с) поддержание международного характера организации; д) недопущение нарушений процедур и процессов закупок. Большинство организаций просто следуют стандартным процедурам закупок, которые устанавливают критерии в аспектах допуска и квалификации и технических и финансовых аспектах. Ни одна из этих процедур не принята специально для внешнего подряда. Было отмечено, что используемые критерии будут зависеть от таких факторов, как характер услуг, их профильность, стоимость и уровень требуемой квалификации.

105. УВКБ отметило, что в анализе «покупка или производство», используемом при размещении внешнего подряда, основным критерием является стоимость, т. е. соотношение расходов на приобретении услуги на рынке и на ее оказание своими сотрудниками. Другой важный критерий – насколько долго будет нужна услуга. Иными словами, если ее необходимость носит временный характер, внешний подряд может быть предпочтительным из-за более высокой степени гибкости, которую он

позволяет иметь. Еще один значимый критерий – наличие технического опыта, необходимого для оказания услуги, поскольку отсутствие в штате специалистов соответствующей квалификации, может служить обоснованием внешнего подряда. Последний критерий – объем спроса. Если он слишком мал, может быть нецелесообразно нести расходы на оплату сотрудника, специально занимающегося предоставлением данной услуги. И наоборот, если его объем слишком высок, механизм привлечения и организации работы всех необходимых сотрудников может оказаться слишком громоздким и неэффективным.

106. Хотя в отношении именно внешнего подряда не принято специальных принципов, Организация Объединенных Наций отметила, что при размещении внешнего подряда она применяет четыре основных принципа закупок, а именно: лучшее соотношение цены и качества, справедливость, честность и прозрачность, реальная международная конкуренция и интересы Организации Объединенных Наций. Аналогичным образом, в Европейской комиссии ко всем видам внешнего подряда строго применяются три общих принципа закупок, а именно: равное отношение, прозрачность и недискриминация.

107. Проведя свое кабинетное исследование, ОИГ выявила полезные руководящие принципы, касающиеся внешнего подряда в банковской сфере и области инвестиций в ценные бумаги. Они изложены в приложении VII для рассмотрения организациями системы Организации Объединенных Наций, поскольку эти принципы также применимы к ним, хотя и с соответствующими изменениями.

108. Как следует из настоящей главы, для системы Организации Объединенных Наций в целом как широкий спектр услуг, переданных на внешний подряд, так и его общий объем ясно показывают, что подряд не является исключением и на него приходится достаточно заметная часть расходов. Несмотря на то, что организации, как представляется, имеют четкие обоснования для передачи этих услуг на внешний подряд, необходимо еще многое сделать для четкого выявления механизмов, которые составляют внешний подряд, соответствующих объемов, источников и тенденций расходов.

109. Сбор и представление данных о расходах, связанных с внешним подрядом, в свою очередь, позволит получить более четкое представление о реальных масштабах использования этого варианта. В этой связи ожидается, что выполнение следующей рекомендации, в дополнение к повышению прозрачности деятельности организаций по размещению внешнего подряда, поможет директивным органам, руководителям высшего звена и специалистам по внешнему подряду принимать более продуманные решения о целесообразности использования подряда для удовлетворения в будущем потребностей организации в разных областях обслуживания.

Рекомендация 2

Директивным органам организаций системы Организации Объединенных Наций следует просить своих исполнительных глав обеспечить, чтобы к концу 2022 года ежегодные доклады о закупках включали подраздел, посвященный расходам на услуги, предоставляемые коммерческими поставщиками услуг.

IV. Проблемы и риски, связанные с внешним подрядом

110. При размещении множества услуг на внешний подряд, о чем подробно говорилось в предыдущей главе, организации сталкиваются с множеством проблем и связанных с ними рисков в своих отношениях и механизмах взаимодействия с подрядчиками – некоторые из которых имеют смягчающие факторы и сопутствующие возможности и решения. Некоторые проблемы и риски носят общий характер, в то время как другие связаны с привлечением внешних подрядчиков в развивающихся странах (в частности, отделениями на местах), условиями чрезвычайных ситуаций и кризисов, а также с операциями по поддержанию мира. В настоящей главе инспектор подробно рассматривает такие проблемы, а также любые предложенные решения и выявленные смягчающие факторы.

111. Хотя некоторые из проблем, подробно описанных в настоящей главе, особенно те, которые касаются плохой работы поставщиков, ненадлежащего поведения и практики поставщиков, а также размещения подряда у поставщиков услуг из развивающихся стран, в полной мере касаются всех форм закупок, они особо выделены в силу их непосредственного значения для подряда и воздействия на него, что подчеркивалось в ходе собеседований как с менеджерами по контрактам на подрядные услуги, так и с сотрудниками по закупкам.

A. Общие проблемы и риски, а также смягчающие факторы и решения, связанные с внешним подрядом

112. Основные проблемы, которые влияют на отношения с подрядчиками в целом, независимо от места, в основном связаны со следующими факторами: а) законодательство государств; б) интересы государств-членов; в) особенности межправительственных организаций; г) финансовые правила и положения и общие правила закупочной деятельности; д) специальный и учитывающий конкретные требования характер услуг; е) объемы внешнего подряда и затраты на него; ж) ограниченность внутренних ресурсов и возможностей контроля и связи; з) соображения физической и информационной безопасности; и) плохая работа и ненадлежащее поведение и практика продавцов; и) другие факторы. В настоящем разделе подробно рассматриваются эти проблемы и риски, а также возможности их уменьшения или смягчения. Выявленные проблемы и риски в основном затрагивают организации системы Организации Объединенных Наций, а в некоторых случаях также коммерческих поставщиков услуг.

1. Законодательство государств

113. **Снижение гибкости при найме из-за норм трудового законодательства.** Местные законы могут ограничивать способность организации полностью менять одного поставщика услуг на другого. Так, в соответствии с французским и итальянским законодательством, регламентирующим услуги по уборке помещений, если характер услуг, предусмотренных в новом контракте, остался прежним по сравнению с предыдущим контрактом, новый подрядчик должен принять весь персонал предыдущего поставщика услуг независимо от результатов работы. Тем не менее МОТ считает удержание сотрудников предыдущих подрядчиков хорошей практикой, которая применяется на добровольной основе для сведения к минимуму воздействия на персонал, привлеченный по контракту.

114. **Требование соблюдения законодательства нескольких государств в силу размещения на их территории.** Поскольку комплекс Европейской организации ядерных исследований находится как во Франции, так и в Швейцарии, подрядчики ранее должны были соблюдать законодательство обеих стран, иногда в одном и том же здании. В 2004 году трехстороннее соглашение между Европейской организацией ядерных исследований, Францией и Швейцарией установило отдельный правовой режим, в соответствии с которым Организация определяет, где будет выполняться работа, в то время как швейцарское законодательство регулирует условия труда на территории всего комплекса.

115. Санкции и эмбарго, ограничивающие возможность привлечения поставщика. Расширение использования таких инструментов, как односторонние и многосторонние торговые санкции и эмбарго, введенные ведущими экономическими державами и организациями в отношении стран, где гуманитарные организации обязаны предоставлять услуги, усложняет задачу этих организаций по привлечению достаточного числа коммерческих экспедиторов грузов для обслуживания этих стран. Эти организации отметили, что многие коммерческие перевозчики, с которыми они работали ранее, теперь отказались направлять свои заявки, опасаясь оказаться под санкциями какой-либо страны или межправительственной организации. Даже готовность организаций предоставить необходимую документацию для получения исключения из режима санкций не убедит подрядчиков подать свои заявки.

2. Интересы государств-членов

116. Политические соображения государств-членов. Одна международная организация, не входящая в систему Организации Объединенных Наций, отметила, что ей необходимо учитывать политически чувствительные моменты при изменении контрактов на очень большие объемы сторонних услуг, поскольку она может привлекать подрядчиков только из государств-членов и таким образом должна следить за тем, чтобы ее не считали отдающей преимущество одному государству за счет другого при принятии ею своих решений о размещении подряда. Другая организация, не входящая в систему Организации Объединенных Наций, отметила, что, хотя она активно участвует в государственно-частных партнерствах по предоставлению товаров и услуг и выявила огромные возможности передачи коммерческим поставщикам услуг складского хранения и распределения товаров, государства часто не проявляют политической воли отказаться от контроля, разрешив передачу на сторону процесса их предоставления.

117. Незаинтересованность и скептицизм государств-членов. Одна международная организация, не входящая в систему Организации Объединенных Наций, отметила, что, поскольку она финансируется государствами и поэтому не руководствуется соображениями экономической эффективности (т. е. рентабельности), от нее не требовали развивать внешний подряд. Хотя некоторые члены ее руководящего органа представляют частный сектор и были заинтересованы в более эффективном ведении деятельности, они не настаивали на внешнем подряде, поскольку хотели избежать сложностей работы с внешними подрядчиками и риска оказаться в зависимости от них. Кроме того, было отмечено, что, вероятно, имеется предвзятость в том смысле, что руководящий орган считал определенные услуги основными и, таким образом, не подлежащими передаче на внешний подряд. Было высказано мнение, что если бы руководящий орган рассматривал этот процесс через призму процесса, а не дихотомии основных и неосновных услуг, то он, вероятно, был бы более восприимчив к идее внешнего подряда.

3. Особенности межправительственных организаций

118. Недостаточное понимание правовой природы межправительственных организаций. Многие организации отметили, что коммерческим поставщикам услуг непросто уяснить положения о привилегиях, иммунитетах, арбитраже и законах, применимых к организациям системы Организации Объединенных Наций. Эти особенности, если они не соответствуют законодательству стран поставщиков, могут привести к тому, что те откажутся принимать определенные условия приобретения товаров и услуг организациями системы Организации Объединенных Наций. Например, права на неприкосновенность частной жизни более ограничены для сотрудников системы Организации Объединенных Наций по сравнению с правами персонала в частном секторе. Таким образом, в то время как контракты подряда на оказание услуг должны включать правила поведения персонала подрядчика и положения об обязанности оказывать содействие в проведении ревизий и расследований, такие положения могут не приниматься поставщиками, особенно когда в стране не имеется сопоставимого действующего законодательства.

119. **Действие законодательства государств на территории организации в случае размещения ею внешнего подряда.** В то время как организации системы Организации Объединенных Наций пользуются определенными привилегиями (например, освобождением от налогов), а их сотрудники пользуются функциональными иммунитетами, на сотрудников коммерческих поставщиков услуг, предоставляющих услуги этим организациям, эти привилегии и иммунитеты не распространяются. Однако на этих сотрудников распространяются национальные и местные законы, которые остаются в силе, когда они предоставляют услуги на территории организаций системы Организации Объединенных Наций. Таким образом, в силу внешнего подряда законодательство государств может косвенным образом действовать на территории Организации Объединенных Наций, что, как предупредили многие организации, может привести к непредвиденным последствиям.

120. **Влияние внешнего подряда на обслуживаемое население и мандат организаций.** БАПОР является основным работодателем палестинских беженцев, и его мандат также предусматривает содействие материальному обеспечению палестинских беженцев путем создания возможностей их трудоустройства. В этом плане внешний подряд может фактически привести к ограничению возможностей трудоустройства беженцев и тем самым подорвать усилия Агентства в этом отношении. Аналогичным образом, в свете мандата МОТ по поощрению равной оплаты за равный труд он должен проявлять дополнительную сдержанность, чтобы не создавалось мнения, что она использует внешний подряд для сокращения затрат на оплату труда.

4. Финансовые правила и положения и правила закупок

121. **Громоздкость процедур и способов оплаты.** Несколько организаций признали, что из-за множества формальностей, которые они должны были соблюдать, поставщики нередко считают их процедуры закупок чересчур громоздкими и затянутыми. Кроме того, их общие условия закупок не всегда приветствуются на всех рынках, а их условия оплаты не идеальны для некоторых из них. Так, менеджеры по контрактам в Организации Объединенных Наций отметили, что некоторые малые и средние компании не имели возможности работать с ними из-за задержек оплаты, связанных с многоуровневыми административными мерами контроля, обязательными в случае операций со сторонними поставщиками. Таким образом, из-за этого заявки поступают только от крупных компаний, которые могут позволить себе ждать оплаты. Чтобы решить эту проблему, как Организация Объединенных Наций, так и Европейская комиссия активно взаимодействуют с потенциальными поставщиками, разъясняя тем, почему их процедура оплаты занимает больше времени из-за необходимости соблюдения финансовых правил.

122. **Небольшие разрешенные суммы прямых закупок не стимулируют внешний подряд.** Менеджеры по контрактам нескольких организаций отметили, что, когда разрешенные суммы прямых закупок (т. е. суммы, в пределах которых они не обязаны проводить конкурентные торги) устанавливаются на слишком низком уровне, это может препятствовать размещению подряда из-за времени и усилий, которых требуют официальные процессы закупок. Например, в Группе Всемирного банка и МВФ разрешенная сумма прямых закупок составляет 50 000 долл., что, по мнению менеджеров по контрактам, создает неудобства, в то время как в ФАО разрешенная сумма составляет 15 000 долл., а в ВПП она даже ниже – всего лишь 5 000 долларов. Организации отметили, что для решения этой проблемы необходимо найти лучший баланс между контролем и свободой действий профильных подразделений, размещающих внешний подряд или проявляющих к нему интерес. Также было отмечено, что организации не упускают возможности приобретать услуги напрямую по Интернету, где часто предлагаются наиболее конкурентоспособные цены.

5. Специализированные и индивидуализированные услуги

123. **Привязка к поставщику.** Такой риск чрезмерной зависимости от одного конкретного поставщика может возникнуть в том случае, когда услуга либо имеет узкоспециализированный характер, как на нишевых рынках, где конкуренция

невелика или отсутствует либо требует соблюдения строгих правил или требований сертификации, которые могут выполнить только немногие компании (например, вертолетные перевозки для операций Организации Объединенных Наций по поддержанию мира в зонах конфликта). Привязка к поставщику также может происходить тогда, когда нет прецедентов или ясных путей выхода из действующих соглашений (например, облачные сервисы для ИКТ). Хотя из-за узкоспециализированного характера услуги (например, системы планирования общеорганизационных ресурсов) может возникнуть привязка к поставщику, когда его смена чревата большими расходами и затратами времени, организации отметили, что это следует сопоставлять с выгодами получения специализированных или индивидуализированных услуг.

124. Организации подчеркнули, что для предотвращения привязки к одному поставщику из-за зависимости от него необходимо привлекать нескольких партнеров в одной сфере обслуживания на основе генеральных контрактов (долгосрочных соглашений), которые также дают возможность укрепления отношений с поставщиками. **В качестве меры, которая должна быть стандартной практикой при размещении любых внешних подрядов, следует избегать привязки к поставщику, гарантируя, чтобы на сторону передавалось только выполнение конкретной задачи, в то время как фактические знания об организации всего производственного процесса оставались внутри организации.** Четкий контроль и определение технических требований становятся критически важными, наряду с передачей соответствующих знаний от поставщика к подрядчику (организации системы Организации Объединенных Наций). Например, ЮНИСЕФ сохраняет знания о функционировании интерфейсов своей автоматизированной системы управления складским хранением и активно взаимодействует с единственным поставщиком, чтобы привлечь к сопровождению системы большее число поставщиков.

125. Также отмечается, что привязка к поставщику должна рассматриваться в свете того, что поставщики должны получать необходимые указания и достаточное время для надлежащего предоставления услуги, поскольку они могут не владеть в достаточной степени спецификой межправительственных организаций, чтобы иметь возможность сразу же обеспечить предоставление услуг требуемого уровня качества. Например, в случае организаций, которые передают на сторону технические переводы для публикаций с узкоспециальной терминологией, которая имеет конкретные значения в их работе, менеджеры по контрактам рекомендовали, чтобы эти организации уделяли внимание формированию группы профессионалов, владеющих их тематикой, помимо обучения сторонних переводчиков использованию терминологии, которую им необходимо и следует использовать. Пример полезной наработки – то, что группа перевода ПРООН просит подразделение, направляющее документ на перевод, подготовить глоссарий узкоспециальных терминов, которые должны быть предоставлены переводческой компании до начала работы по переводу.

6. Объем и стоимость внешнего подряда

126. **Невозможность иметь одного поставщика из-за больших объемов.** Когда необходимый объем внешнего подряда слишком велик, может оказаться невозможным иметь единственного поставщика услуг. Например, Европейская организация ядерных исследований отметила, что ей необходимы услуги по уборке более 700 зданий, в то время как ни одна компания не может обслуживать более 30–40 зданий одновременно. Таким образом, необходимо заключать несколько контрактов с несколькими поставщиками, что увеличивает бремя администрирования контрактов.

127. **Невозможность получить скидки и привлечь крупных поставщиков из-за небольших объемов.** Одна международная организация вне системы Организации Объединенных Наций отметила, что ее небольшой штат сотрудников (3 000 человек) и ограниченный объем внешнего подряда по сравнению с крупными глобальными корпорациями недостаточны для привлечения крупного международного поставщика. Таким образом, она обычно привлекает местных поставщиков, которые не могут предоставлять услуги столь же высокого качества, что и международные поставщики.

Многие мелкие и средние организации системы Организации Объединенных Наций также отметили, что они не могут воспользоваться скидками из-за ограниченного объема их внешнего подряда. Организации подчеркнули, что для решения этой проблемы необходимо объединить усилия для проведения совместных торгов и коллективного заключения долгосрочных соглашений, тем самым воспользовавшись более сильной переговорной позицией благодаря возросшей сумме заявок и при этом получив скидки и более выгодные условия обслуживания.

128. Внешний подряд может не привести к экономии затрат. Одна организация вне системы Организации Объединенных Наций отметила, что имеется общее нежелание привлекать сторонних поставщиков в свете опыта государственного сектора, когда из-за затрат времени на налаживание и координацию процессов внешнего подряда тот оказывается дороже оказания услуги своими силами. Кроме того, почасовая оплата в частных компаниях часто гораздо выше, чем в государственном секторе, что еще больше сдерживает использование этого варианта.

129. Высокие начальные затраты на переход. Некоторые организации отметили, что они сочли слишком большими первоначальные затраты перехода от оказания услуги своими силами к внешнему подряду, которые могут быть огромными для некоторых организаций. Однако другие отметили, что эти затраты следует рассматривать как проблему роста и что организациям вместо этого следует сосредоточиться на определении того, что передавать на внешний подряд, и на своей готовности управлять подрядным механизмом, поскольку взаимодействие со сторонними структурами нуждается в существенном увеличении в масштабах всей системы Организации Объединенных Наций.

7. Ограниченность внутренних ресурсов, контроля и взаимодействия

130. Ограниченность внутренних ресурсов, ведущая к потере контроля. Несколько организаций признали, что им не хватает ресурсов, необходимых для надлежащего контроля за поставщиками, особенно в случае высокоспециализированных порядных услуг. В еще большей степени это касается отделений на местах, где сотрудники имеют большую нагрузку, а надлежащий внутренний контроль не налажен. Этот пробел еще более усугубляется тем распространенным умонастроением, отмеченным несколькими менеджерами по контрактам, что как только что-то передается на внешний подряд, оно становится проблемой кого-то другого. Кроме того, когда организация не обладает достаточными внутренними возможностями для четкого разграничения между тем, что она должна делать самостоятельно, и тем, что она может позволить себе передать на внешний подряд, и когда у ее менеджеров по контрактам внешнего подряда на оказание услуг нет необходимого опыта и квалификации для управления отношениями с подрядчиками, они рискуют потерять контроль над процессом.

131. Например, одна организация вне системы Организации Объединенных Наций отметила, что почти 60–70% основной работы, связанной с подготовкой одной из ее флагманских публикаций, теперь выполняется внешним консорциумом. Каждый раз конкурсную заявку на заключение контракта подают одни и те же два консорциума. В будущем это может привести к тому, что такие консорциумы будут самостоятельно готовить аналогичные публикации, так как организация рискует утратить свои уникальные знания, передавая на внешний подряд большую часть работы по подготовке своей флагманской публикации. Организации подчеркнули, что для решения таких проблем необходимо найти правильный баланс между такими элементами услуг, которые могут быть переданы на внешний подряд, и управленческими функциями, которые необходимо сохранить в организации, обеспечив соответствующую подготовку и обучение сотрудников, необходимую для четкого контроля теми за результатами работы подрядчика.

132. Ограниченность обмена информацией и координации внутри организации. В ходе собеседований были выявлены явные недостатки во внутренней координации и обмене информацией о практике внешнего подряда, как между подразделениями закупок и менеджерами по контрактам, так и между специалистами, курирующими подрядные услуги в различных местах службы. В одной организации,

где отделениями на местах передано на внешний подряд обслуживание стоимостью несколько миллионов долларов, сотрудники штаб-квартиры, непосредственно занимающиеся данной областью, не имели представления ни об объеме, ни о характере подряда, отметив, что отделения на местах не обязаны сообщать им о своих мероприятиях или механизмах внешнего подряда. Сходным образом ЮНИСЕФ отметил, что из-за его децентрализованного характера, когда страновые отделения могут принимать решения о размещении внешнего подряда, Отдел снабжения имеет ограниченную информацию о том, что передается на внешний подряд страновым отделениям.

8. Соображения физической и информационной безопасности

133. Защита данных. Нарушение конфиденциальности и защищенности данных и права собственности на них может быть вызвано использованием сторонних облачных сервисов, когда внутренние данные организации (включая конфиденциальную информацию), по сути дела, перемещаются для хранения на удаленные серверы частных компаний, не пользующихся теми же иммунитетами и привилегиями, что и организации системы Организации Объединенных Наций, к которым государства и их органы могут получить несанкционированный доступ. В свете этого соображения ЮНЕСКО решила не использовать облачные сервисы, за исключением электронной почты. Однако руководитель службы ИКТ в одной крупной организации отметил, что после перехода от собственной системы внутренней электронной почты к сторонней облачной системе она будет регулярно получать уведомления от поставщика услуг о попытках проникновения в систему электронной почты извне и о том, как такие попытки были блокированы компанией. Когда организация использовала свою собственную систему электронной почты, ее сотрудники ИКТ не могли своевременно обнаруживать и устранять такие угрозы. Таким образом, благодаря внешнему подряду значительно повысилась эффективность выявления и блокирования попыток проникновения, поскольку поставщик располагает более совершенными средствами защиты данных по сравнению с тем, чем могла бы располагать организация.

134. Ограничение доступа на территорию для поставщиков услуг. Коммерческие поставщики услуг жаловались на задержки и неудобства, связанные с логистикой прохождения их персоналом и материалами контроля в пунктах пропуска на территорию организаций, а также на ограничения, связанные с возможными часами производства работ в течение дня, когда строительным подрядчикам часто приходится производить работы вне обычного графика и из-за этого нести дополнительные расходы.

9. Неудовлетворительные результаты работы поставщиков и их ненадлежащие действия и практика

135. Неудовлетворительные результаты исполнения контрактов. Несколько организаций отметили, что главная проблема внешнего подряда – неудовлетворительные результаты исполнения контрактов поставщиками. Например, ВПП отметила, что имели место случаи закупки продовольствия несоответствующего качества или его порчи из-за несвоевременной поставки. Организация Объединенных Наций отметила претензии в отношении летной годности воздушных судов, поставляемых поставщиками услуг воздушной перевозки.

136. Соккрытие затрат в заявках. Организации подчеркнули сложность сравнения предложений разных поставщиков, если в них явно не обозначены косвенные расходы. Так, ВПП отметила, что, хотя ей иногда приходится нести дополнительные расходы на обучение охранников и контроль за ними, некоторые поставщики иногда прямо не указывают эти расходы в заявке.

137. Нежелание поставщиков работать в местах повышенного риска. УВКБ столкнулось с этой проблемой при привлечении сторонних ревизоров для проведения проверок проектов в странах. В то время как УВКБ требует, чтобы аудиторы выезжали для проверки во все основные места реализации проектов в конкретной стране, его опыт заключался в том, что четыре глобальные аудиторские фирмы («Большая четверка»), которые предоставляют такую услугу, в конечном итоге проводят

проверки только в конкретных местах, в которые они выезжают, выбирая их в зависимости от уровня безопасности в них. Так, при проведении ревизий проектов УВКБ в Афганистане сторонние аудиторы часто приезжали в Кабул (город с большей безопасностью) и избегали поездок в Джалалабад (город с меньшей безопасностью), где осуществляются крупные проекты УВКБ. УВКБ отметило, что для решения этой проблемы в случае неоднократного год за годом отказа подрядчика выезжать для проведения необходимой проверки в определенные места, он может быть отстранен от участия в последующих конкурсах.

138. Ссылаясь на соображения удобства, поставщики по долгосрочным контрактам могут жертвовать качеством или ограничивать конкуренцию. Компании, заключившие долгосрочные соглашения, могут попытаться получить несправедливые преимущества перед конкурентами. Так, одна датская проектная фирма активно связывалась со многими участвующими организациями, сообщив им о своем долгосрочном соглашении с организацией системы Организации Объединенных Наций и предложив им стать субподрядчиками по этому соглашению, а не подавать по соображениям экономии времени и удобства свою конкурсную заявку. Хотя в правилах закупок нет положений, запрещающих такого рода активные контакты, такая компания строит свою деловую стратегию на том, что она является наиболее удобным поставщиком и необязательно поставщиком, предоставляющим более качественные услуги по более выгодной цене.

139. Сговор между поставщиками, недопоставка и подкуп. Организации отмечают случаи объединения коммерческих поставщиков услуг для создания картелей де-факто путем установления цен в своих заявках в пользу конкретного поставщика – когда все они предлагают завышенные цены, не соответствующие уровню реальной конкуренции. Например, одна организация, которая передает очень большой объем логистики на внешний подряд, заключив не менее 5 000 контрактов на транспортные услуги, отметила имеющиеся подозрения, что установление цен в заявках по сговору составляет обычную практику среди поставщиков транспортных услуг. Такая коррупционная практика может ограничивать возможность определения поставщиков, лучших с точки зрения стоимости и качества, путем проведения торгов, ее может быть трудно обнаружить, а еще труднее организациям ее доказать. Другие случаи ненадлежащей практики, отмеченные организациями и основанные на официальных обвинениях в отношении коммерческих поставщиков услуг, включают дачу поставщиками взяток сотрудникам и недопоставки поставщиков в корыстных целях.

10. Другие проблемы и риски

140. Сложности разграничения персонала, работающего по долгосрочным контрактам подряда, и штатными сотрудниками. В организациях, которые на протяжении многих лет передают определенные услуги на внешний подряд, имеется та проблема, что их сотрудники не могут отличить сторонний персонал. В МВФ эта проблема вызвана тем, что их охранники и работники кафетерия, нанятые подрядчиком, работают в организации десятилетиями. **В связи с этим организации подчеркнули, что в качестве необходимой меры для предотвращения проблем с беспристрастностью из-за близкого знакомства необходимо проводить четкое различие между персоналом, подчиняющимся организации, и персоналом, подчиняющимся сторонним поставщикам; поставщиками и штатными сотрудниками, занимающимися подрядными услугами; а также различными категориями сотрудников, привлеченных по контракту.**

141. Ограничения, связанные с организационной культурой. Две международные организации отметили, что, хотя внешний поставщик услуг авиаперевозок предоставил доступ к системе самостоятельного бронирования, обходящегося дешевле бронирования через агента, из-за культуры организации, в которой считается, что сотрудники, особенно старшие, должны получать «хорошее обслуживание», большинство из них предпочитают заказывать билеты у агента. Участвующая организация отметила, что использование системы бронирования по Интернету ограничивается тем, что большинство сотрудников плохо разбираются в

правилах поездок организации и поэтому считают использование системы бронирования по сети неудобным. Заведенный порядок действий также может быть контрпродуктивными, поскольку, как отметила одна международная организация, сложился «порядок» (не связанный с какими-либо обязательствами) сохранять персонал предыдущего подрядчика по оказанию услуг хозяйственного обеспечения. Хотя это может быть плюсом из-за затрат времени и средств на обучение и введение в курс дела новых сотрудников, это может быть и минусом, когда удерживаемые сотрудники не показывали необходимых результатов работы уже у прошлого подрядчика, что продлевает проблему для организации.

В. Размещение подряда у поставщиков услуг развивающих стран

142. Отвечая на первый вопросник ОИГ, только пять организаций (ФАО, ПРООН, ЮНИСЕФ, ЮНОПС и ВОИС) представили детализированные данные об общем объеме внешнего подряда в развивающихся странах. Во всех из них, кроме ВОИС, большая часть внешнего подряда размещается в развивающихся странах. В развивающихся странах размещается 81% внешнего подряда ПРООН⁶¹, 72% – ЮНОПС, 71% – ЮНИСЕФ и 66% – ФАО, тогда как ВОИС размещает в развивающихся странах только 4% внешнего подряда. Только четыре организации (ФАО, ПРООН, ЮНИСЕФ и ВОИС) предоставили данные по 10 услугам с самыми высокими расходами, переданным на внешний подряд в развивающиеся страны, и между ними не было отмечено существенных различий⁶². Только пять организаций (ФАО, ПРООН, ЮНИСЕФ, ЮНОПС и ВОИС) предоставили данные о 10 странах с наибольшим объемом внешнего подряда, размещенного у их коммерческих поставщиков услуг. За последний год, по которому имеются данные, отношение между развивающимися и развитыми странами по сумме размещенного в них внешнего подряда выглядит следующим образом: ПРООН – 8:2, ЮНОПС – 7:3, ФАО – 6:4, ЮНИСЕФ – 6:4 и ВОИС – 1:9. Это соотношение варьируется в зависимости от мест деятельности организации (в штаб-квартире или на местах), ее мандата и технологических требований.

143. 13 других организаций⁶³ указали страны, в которых были размещены подряды на наибольшую сумму. Из их БАПОР передает на сторону услуги (за исключением ИКТ) только в развивающиеся страны, в то время как Организация Объединенных Наций и УВКБ размещает подряд на услуги как в развитых, так и в развивающихся странах⁶⁴. В пяти организациях (МАГАТЭ, МОТ, МСЭ, ВПС и ВОИС),

⁶¹ Первоначальный ответ ПРООН на вопросник для организаций содержал данные об объемах внешнего подряда и об объеме внешнего подряда, размещенного в развивающихся странах. Хотя в целом объемы внешнего подряда были немного пересмотрены в сторону уменьшения в ответе ПРООН на последующий вопросник (что отражено в приложении III), обновленных данных об объемах внешнего подряда, размещенного в развивающихся странах, предоставлено не было. В целях согласованности эта доля была рассчитана с использованием данных, содержащихся в предыдущем вопроснике для организаций.

⁶² Некоторые услуги, которые значились в списке только для развивающихся стран, включают: национальная оборона, общественный порядок, охрана и безопасность (ФАО); услуги массовой информации (ПРООН); услуги по управлению проектами (ЮНОПС); корректура (ВОИС).

⁶³ МАГАТЭ, ИКАО, МОТ, ИМО, МСЭ, ЮНЕСКО, УВКБ, ЮНИДО, БАПОР, ЮНВТО, ВМО и ВОИС.

⁶⁴ Свыше 97% из 1 349 услуг и видов деятельности, размещенных региональными отделениями ВОЗ на внешний подряд, были переданы поставщикам развивающихся стран Африки.

за исключением одной⁶⁵, двух⁶⁶ или трех⁶⁷ услуг остальные передаются подрядчикам развивающихся стран. Пять организаций (ИКАО, ИМО, ЮНИДО, ЮНВТО и ВМО⁶⁸) сообщили, что подряды на услуги размещаются только в развитых странах, в частности в стране пребывания штаб-квартиры организации. ЮНФПА, Структура «ООН-женщины» и ВПП⁶⁹ не предоставили данных о странах размещения подряда на услуги.

144. Общая тенденция, согласно беседам и полученным данным, заключается в том, что организации с широкой представленностью на местах в значительных масштабах размещают внешние подряды в развивающихся странах, в то время как организации, чья деятельность в основном ведется в штаб-квартире, привлекают подрядчиков принимающей страны или соседних стран. Поскольку у всех, кроме 3 (ЮНЕП, Хабитат ООН и БАПОР), 28 участвующих организаций ОИГ штаб-квартиры находятся в развитых странах, внешние подряды большинства организаций, имеющих ограниченное присутствие на местах, часто размещаются в основном у поставщиков развитых стран из-за удобства и экономичности привлечения местного подрядчика, а также необходимости соблюдения трудового законодательства принимающей страны и местных норм, правил и стандартов, регламентирующих предоставление определенных услуг.

145. ПРООН и Структура «ООН-женщины» отметили, что они рассматривают привлечение подрядчиков из развивающихся стран как возможность содействия развитию местной экономики и вместе с тем выполнения ими своих мандатов по созданию потенциала и учету гендерной проблематики в своих закупках. Аналогичным образом, МОТ считает размещение подряда в развивающихся странах возможностью практического обеспечения того, чтобы поставщики, предоставляющие услуги организации, соблюдали принципы достойного труда. Как пример передового опыта ЮНФПА прямо предусматривает в своих правилах закупок, что «ЮНФПА активно работает над расширением источников снабжения в развивающихся странах и на быстро растущих развивающихся рынках» при условии, что «такая деятельность не противоречит принятому в области закупок принципу реальной международной конкуренции»⁷⁰.

146. ПРООН отметила, что в свете его широкого присутствия в большинстве развивающихся стран у местных компаний развивающихся стран имеются регулярные возможности участия в конкурсах на заключение его подрядных контрактов. Очень часто они обеспечивают экономию затрат и лучше знают местные условия, чем компании развитых стран. Кроме того, поскольку многие правительства развивающихся стран прямо требуют привлечения местных и региональных специалистов, не склонны использовать более дорогостоящие экспертные услуги Севера и предпочитают повторять то, что было достигнуто в аналогичных странах

⁶⁵ В МАГАТЭ письменный перевод размещен на внешний подряд в Китае, в МОТ – на ИКТ в Индии, а в ВОИС – на корректуру в Индии.

⁶⁶ В МСЭ размножение документов передано на внешний подряд в Катар, Республике Корея, Объединенных Арабских Эмиратах, Таиланде и Южной Африке, а письменный перевод – на внешний подряд в Китае и Ливане. В ВПС техническое управление платформой дистанционного обучения размещено на внешний подряд в Тунисе, а функциональная поддержка первого уровня – в Уругвае.

⁶⁷ В ЮНЕСКО письменный перевод и охрана выполняются по всему миру, а графическое оформление – в Азии.

⁶⁸ ВМО прокомментировала, что, хотя она размещает объявления на глобальном уровне на Глобальной торговой площадке Организации Объединенных Наций и ее торги были открыты для фирм всех стран, «по соображениям практичности продавцу из развивающейся страны экономически невыгодно вести бизнес в Швейцарии».

⁶⁹ В первоначальном ответе ВПП на вопросник для организаций были представлены данные об объемах всего внешнего подряда и об объеме внешнего подряда, размещенного в развивающихся странах. Тем не менее, хотя данные об общем объеме внешнего подряда были пересмотрены в сторону повышения по экспоненте в ответе организации на последующий вопросник (что отражено в приложении III), обновленных данных об объемах внешнего подряда, размещенного в развивающихся странах, предоставлено не было.

⁷⁰ UNFPA Procurement Policy, section 3.1 (p. 43).

Юга, это позволило ПРООН гораздо более тесно сотрудничать с местными компаниями развивающихся стран. Правила закупок также допускают, чтобы закупки на низкие суммы до 150 000 долл. производились только у местных компаний.

147. Организации и особенно их отделения на местах подчеркнули, что с привлечением подрядчиков из развивающихся стран связаны не только возможности, но и проблемы, из которых одна из главных – недостаточные возможности удовлетворения краткосрочных потребностей. Так, отдел исследований и оценки воздействия МФСР отметил, что, хотя передача сбора данных, связанных с оценкой воздействия, глобальным фирмам дороже привлечения местных фирм, в некоторых странах трудно подобрать и привлечь достаточно квалифицированных местных подрядчиков. Чтобы устранить эту трудность, МФСР проводит двухнедельное интенсивное обучение привлеченных подрядчиками местных счетчиков (сборщиков данных) проведению опросов и составлению вопросников.

148. **Что можно считать примером полезного опыта, там, где имеются трудности с привлечением персонала, владеющего техническими средствами (например, планшетами) и соответствующими методами сбора данных (например, проведения выборочных обследований), МФСР также предоставляет обучение и консультирование в этих вопросах. Пример передового опыта, который необходимо перенять всем организациям, имеется в ЮНИСЕФ, которая для устранения нехватки квалифицированных кадров воздействует на местные рынки, сообщая о своих краткосрочных и долгосрочных потребностях, чтобы способствовать налаживанию диалога с участниками рынка для получения необходимых товаров и услуг.** ФАО отметила, что в своих усилиях по оказанию влияния на рынки развивающихся стран организациям следует также учитывать специфику их культуры.

149. Еще одна серьезная проблема заключается в том, что отделения на местах – которые как правило служат основными каналами размещения подряда в развивающихся странах – испытывают нехватку персонала, обладающего специальными знаниями о правилах и процедурах и умеющего управлять исполнением контрактов. **Для ее решения, что можно считать примером передового опыта, несколько организаций предоставляют отделениям на местах поддержку и консультации в отношении правил, рекомендаций, контроля, технических, программных, практических, юридических и связанных с укреплением потенциала вопросов, а также интерактивное и очное обучение⁷¹.** ЮНИСЕФ имеет специальную секцию поддержки закупок на местах, а ПРООН – специальную группу, предоставляющую обучение сертификации закупок. ЮНФПА проводит выборочные проверки закупочной деятельности отделений на местах и миссии по развитию потенциала в конкретных странах и организует региональные семинары и вебинары по закупкам и развитию потенциала.

150. Одна организация назвала растущую централизацию системы регулирования закупок Организации Объединенных Наций проблемой для быстрого и эффективного размещения подряда на местах, что еще более усугубляется определениями, касающимися «стратегических товаров и услуг» и охватывающими многие товары, обычно закупаемые отделениями на местах, которые в настоящее время охватываются централизованной системой закупок. Для решения этой проблемы организация рекомендовала предусмотреть исключения (ограниченного охвата и предусматривающие надежный контроль) для закупок стратегических товаров и услуг, связанных с реализацией проектов в ситуациях устранения последствий бедствий. Цель должна состоять в том, чтобы Организация Объединенных Наций имела подвижный и гибкий режим закупок.

151. Организации отметили, что размещение подряда в развивающихся странах также затрудняется тем, что многие потенциальные местные поставщики не зарегистрированы на Глобальной торговой площадке Организации Объединенных

⁷¹ ФАО, МОТ, ООН, ПРООН, ЮНЕСКО, ЮНФПА, УВКБ, ЮНОПС и Структура «ООН-женщины».

Наций, интерактивной базе данных по поставщикам, используемой организациями, на которые в общей сложности приходится 99% всех закупочных расходов организаций системы Организации Объединенных Наций⁷². Кроме того, в странах, в которых один из шести официальных языков Организации Объединенных Наций или португальский не являются официальным языком, поставщики сталкиваются с языковыми проблемами при заполнении регистрационной формы.

152. В качестве меры, призванной учесть то, что многие потенциальные местные поставщики могут не быть зарегистрированы на Торговой площадке для местных закупок на сумму от 100 000 долл., в своем сборнике инструкций по закупкам ЮНФПА требует (раздел 6.2), чтобы отделения в странах также размещали объявления в местных СМИ или на местных веб-сайтах. В противном случае они должны представить официальное письменное обоснование. Считая, что она будет содействовать надлежащей представленности поставщиков развивающихся стран на Глобальной торговой площадке Организации Объединенных Наций, инспектор приветствует реорганизацию системы регистрации поставщиков, начатую в 2013 году руководящим комитетом Глобальной торговой площадки Организации Объединенных Наций, которая позволила на 780% увеличить число зарегистрированных поставщиков развивающихся стран, с менее 19 000 до реорганизации до 165 000 к концу 2019 года, что составляет 72% всех поставщиков на Торговой площадке. В 2018 году 62,4% всех закупок Организации Объединенных Наций приходилось на поставщиков из развивающихся стран и стран с переходной экономикой.

153. В свете того, что основная составляющая оперативной деятельности крупных и средних организаций системы Организации Объединенных Наций, в частности занимающихся вопросами развития и гуманитарной деятельностью, – их работа на местах и в развивающихся странах, инспектор считает, что имеются явные возможности дальнейшего задействования варианта размещения внешнего подряда на предоставление услуг и сопутствующих товаров у поставщиков развивающихся стран и получения при этом положительных результатов использования экономических решений и местного опыта. Таким образом, выполнение следующей рекомендации, которая дополняет рекомендацию 10⁷³ в записке JIU/NOTE/2011/1, как ожидается, приведет к распространению передового опыта путем содействия привлечению поставщиков развивающихся стран.

Рекомендация 3

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует поручить всем размещающим заказы подразделениям активно работать над оценкой использования ими источников поставок от поставщиков в развивающихся странах и странах с переходной экономикой и в соответствующих случаях расширить его на основе такой оценки, при условии что такая деятельность не противоречит правилам, установленным организациями для обеспечения реальной конкуренции.

⁷² Глобальная торговая площадка Организации Объединенных Наций предоставляет поставщикам единую точку входа на рынок закупок системы Организации Объединенных Наций, служит глобальным порталом подбора поставщиков для системы закупок Организации Объединенных Наций и сводит воедино списки поставщиков учреждений в одну общую базу данных о поставщиках.

⁷³ Рекомендация 10. Исполнительным главам следует проводить активный и прагматичный курс на увеличение закупок в развивающихся странах и странах с переходной экономикой. Это должно включать, среди прочего, четкое определение соответствующих данных, введение выборочных стимулов, использование нескольких языков и повышение осведомленности персонала.

С. Внешний подряд в чрезвычайных гуманитарных и кризисных ситуациях

154. Большинство организаций, представленных на местах⁷⁴, отметили, что в чрезвычайных ситуациях гуманитарного характера и кризисных ситуациях, требующих быстрой или немедленной реакции, их правила закупок содержат положения об ускоренных процедурах, которые позволяют сократить сроки проведения торгов или повысить установленную минимальную сумму размещения заказа на конкурсной основе. Например, в УВКБ после объявления чрезвычайной ситуации в течение шести месяцев (с возможностью продления) минимальная сумма прямых закупок автоматически повышается для всех страновых отделений, затронутых этой чрезвычайной ситуацией, с 40 000 долл. до 100 000 долларов. В ЮНИСЕФ применительно к чрезвычайным ситуациям 3-го уровня (самый высокий уровень чрезвычайной ситуации) предусмотрены особые положения, когда организации предпочтительнее выделить излишние ресурсы, чем рисковать тем, что реагирование по программам чрезвычайной помощи будет ниже оптимального. Несмотря на эти позитивные положения, организации регулярно сталкиваются при размещении подряда в таких условиях с определенными проблемами, как указано ниже.

155. **Ограниченность или отсутствие возможностей привлечения поставщиков услуг.** В случае узкоспециализированных услуг в определенных гуманитарных чрезвычайных ситуациях возможности привлечения поставщиков услуг могут быть ограниченными или вообще отсутствовать. Отмечалось, что это в первую очередь имело место в случае острых чрезвычайных ситуаций (таких, как эпидемия Эболы в Уганде) и в меньшей степени в случае затяжных чрезвычайных ситуаций (например, в Йемене). Так, в чрезвычайных ситуациях в области здравоохранения ВОЗ пытается найти подходящих поставщиков, которые могут оказывать травматологическую помощь в отделениях на местах. Также могут возникать возможности, как это было в ситуации, когда из-за отсутствия регулярного воздушного сообщения по определенным маршрутам в Судане ВПП организовала чартерные рейсы, которыми перевозилось в среднем по 20 пассажиров. Когда коммерческие авиаперевозчики увидели потенциальную прибыльность маршрута, они быстро предложили ВПП обслужить маршрут.

156. **Чрезмерные расценки из-за высоких страховых взносов.** В чрезвычайных гуманитарных ситуациях, с которыми связываются высокие риски для безопасности, внешний подряд может оказаться невозможным из-за чрезмерных расценок коммерческих поставщиков услуг, которым приходится закладывать в них высокие страховые взносы, взимаемые страховыми компаниями для перестрахования ряда рисков для безопасности. В подобного рода ситуациях такие организации, как ВПП, мандат которых обязывает их оказывать услуги в чрезвычайных ситуациях, решили взять на себя риски, связанные с чрезвычайными поставками продовольствия.

157. **Усиленный контроль безопасности сторонних услуг охраны в условиях высокого риска.** Из-за более высокого риска для безопасности в гуманитарных чрезвычайных и кризисных ситуациях усилить контроль за соблюдением и выполнением сторонними сотрудниками охраны режима охраны и требований организаций системы Организации Объединенных Наций, работающих в таких ситуациях. Чтобы снизить риски и обеспечить беспристрастность и моральный авторитет организаций, им также необходимо убедиться, что сторонний персонал охраны не имеет связей со структурами, которые могут считаться нелояльными или враждебными – проверка, которая редко бывает безошибочной. Один из способов снижения такого риска – привлечение частных охранных компаний из других стран, хотя это, вероятно, приведет к более высоким затратам.

⁷⁴ ФАО, МОТ, Организация Объединенных Наций, ПРООН, ЮНЕП, ЮНФПА, УВКБ, ЮНИСЕФ, ЮНОПС, Структура «ООН-женщины», ВПП и ВОЗ.

D. Внешний подряд в миротворческих операциях

1. Понимание и применение положений о внешнем подряде и предоставляемой поддержки

158. Как отмечалось во вводной главе, настоящий обзор был предложен миротворческой операцией. Чтобы понять их конкретные задачи и проблемы, связанные с внешним подрядом, был составлен специальный вопросник, на которую ответили 19 миротворческих операций и специальных политических миссий. Ниже изложены основные выводы, касающиеся специфики внешнего подряда в условиях операций по поддержанию мира и специальных политических миссий, возникающих проблем и выявленных возможностей.

Таблица 1

Оценка восприятия основных положений о внешнем подряде сотрудниками по закупкам 18 операций по поддержанию мира и специальных политических миссий

Причины внешнего подряда	Приобретение технических знаний	Экономия затрат		Обеспечение эффективности затрат	Предоставление услуг на краткосрочной основе
Полностью понятны (%)	88	82		94	75
Последовательно применяются (%)	95	89		89	91
Основные требования к подряду	Неосновные виды деятельности	Прямо изложенные критерии	Строгий процесс подготовки торгов	Укрепление процесса закупок	Активный контроль за исполнением контрактов
Полностью понятны (%)	61	76	82	89	89
Последовательно применяются (%)	89	88	82	94	83
Цели внешнего подряда	Соблюдение международного характера организации		Предотвращение негативного воздействия на сотрудников		Обеспечение надлежащего управления и контроля
Полностью понятны (%)	94		76		82
Последовательно применяются (%)	94		89		83
Критерии размещения подряда	Экономическая эффективность и отдача	Охрана и безопасность	Сохранение международного характера	Недопущение нарушений в процедурах закупок	
Полностью понятны (%)	83	89	88	100	
Последовательно применяются (%)	83	94	94	94	

159. Как видно из таблицы 1, большинство миротворческих операций и специальных политических миссий считают, что профильные подразделения полностью понимают и последовательно учитывают основные причины, требования, цели и критерии подряда, изложенные Генеральным секретарем (см. главу II). Несмотря на высокие оценки, только пятая часть (21%) миротворческих операций и специальных политических миссий когда-либо проводили анализ затрат и выгод при принятии решения о размещении внешнего подряда.

160. Следует отметить, что как минимум четверть миротворческих операций и специальных политических миссий считает, что их подразделения по закупкам не имеют полного понимания четырех основных требований к внешнему подряду: избегать возможного негативного влияния на персонал; ограничение внешнего подряда предоставлением неосновных услуг поддержки; наличие четких критериев определения того, когда должна рассматриваться возможность передачи оказания

услуги на внешний подряд; а также предоставление услуги, которая не требуется на долгосрочной основе. Причины подряда не понимаются, учитываются и считаются полностью обоснованными, особенно в условиях ограниченности утвержденных штатов миссий и необходимости в услугах, которые – в некоторых местах – требуют значительных кадровых ресурсов, таких как услуги по уборке и охране.

161. Миротворческие операции и специальные политические миссии также отметили, что правила и практика закупок Организации Объединенных Наций, основывающиеся на финансовых положениях и правилах Организации, могут создавать для них ту сложность, что в них делается упор на проведении международных конкурсов, к которым должно быть допущено определенное минимальное число участников. Это положение не учитывает того, что часто в конфликтных и постконфликтных условиях конкурентные рынки отсутствуют. В числе положений, которые учитывают их операционный контекст, миротворческие операции и специальные политические миссии приветствовали особый порядок утверждения, позволяющий не требовать от местного поставщика трехлетнего опыта.

162. Что касается получаемой поддержки, то миротворческие операции и специальные политические миссии отметили, что технические эксперты в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций и Глобальном центре обслуживания в Бриндизи оказывают им содействие в изучении конкурсной документации (например, изложение требований и объема работ). По Интернету и в ходе классных занятий для них организуется подготовка, необходимая для составления технического задания и управления проектами, закупками и исполнением контрактов. Они получают содействие в виде предоставления им типовых контрактов на подряд услуг, разработанных Управлением по правовым вопросам, а также проверки юристами всех контрактов до подписания. Они также используют глобальные контракты (долгосрочные соглашения), заключенные системой Организацией Объединенных Наций, а специалисты по закупкам в штаб-квартире готовили для них конкурсную документацию, когда у них не хватало своих специалистов по закупкам.

2. Проблемы и риски внешнего подряда, характерные для операций по поддержанию мира и специальных политических миссий

163. В своих ответах на вопросник миротворческие операции и специальные политические миссии выделили широкий круг проблем и рисков, связанных с внешним подрядом, которые были характерны для условий их операций. К ним относятся:

- ограниченность числа поставщиков услуг с необходимыми производственными возможностями и потенциалом, готовых работать в местах расположения миссий;
- отсутствие отечественных продавцов, способных выполнить требования регистрации на Глобальной торговой площадке Организации Объединенных Наций;
- опасения потенциальных поставщиков, связанные с размещением ими своих ресурсов и персонала в зонах конфликта;
- сложности с привлечением и удержанием квалифицированного стороннего персонала, готового продолжить работу на протяжении всего срока реализации проекта;
- запретительные расходы на использование международных поставщиков;
- задержки с таможенным оформлением и дополнительные складские расходы в случае миротворческих операций и специальных политических миссий, развернутых в странах, не имеющих выхода к морю;
- ограничения принимающих государств и задержки с предоставлением разрешения на ввоз, налоговых льгот и рабочих виз подрядчикам;

- невозможность своевременного получения услуг из-за нестабильности ситуации в плане безопасности или задержек с получением разрешений от военных властей и организацией сопровождения;
- сложная топография и плохие дорожные условия, которые быстро ухудшаются в сезон дождей;
- невозможность провести анализ затрат и выгод из-за нехватки времени для реагирования в чрезвычайных ситуациях;
- возможность возникновения трудовых споров с сотрудниками, нанятыми на местной основе, и подрядчиками, если есть мнение, что рабочие места могут быть потеряны или что достаточное число работников не будет принято новым подрядчиком. В одной миротворческой операции размещение подряда у иностранной компании привело к четырехмесячной забастовке местных индивидуальных подрядчиков, боявшихся потерять свои рабочие места.

164. Помимо указанного выше, в ходе миссии инспектора в ВСООНЛ до его сведения были доведены следующие проблемы и риски, связанные с внешним подрядом.

165. **Постоянные риски в области безопасности требуют поддержания внутреннего потенциала.** В свете сложной обстановки в области безопасности, в которой действуют миротворческие операции, в случае вероятности возобновления конфликта имеются риски, которые должны учитываться миротворческими операциями, которым необходимо по-прежнему иметь внутренние ресурсы для поддержания готовности и военной устойчивости. Поэтому ВСООНЛ создали необходимую внутреннюю инфраструктуру для оказания в период кризиса критически важных затратных услуг, связанных с высоким риском, таких как ИКТ, инженерные услуги, транспорт, жизнеобеспечение и техническое обслуживание транспортных средств. Наличие беспристрастных международных сотрудников, обеспечивающих необходимый режим безопасности оказания таких услуг, как защита информации и данных, также важно для воздействия на отношение общества в районах со сложной обстановкой.

166. **Удаленность местоположения влияет на доступ к рынку.** ВСООНЛ отметили, что из-за их близости к крупному рынку (Бейрута) они находятся в более выгодном положении по сравнению с миротворческими операциями в более отдаленных местах, где отсутствуют рынки определенных услуг. Так, благодаря подряду на бурение скважин, размещенному ВСООНЛ, было успешно пробурено 18 скважин при затратах менее 900 000 долларов. При этом одна миротворческая операция в Африке из-за своего удаленного места развертывания должна была привлечь для этой же цели военный контингент, и в результате за два года были пробурены только две скважины, обошедшиеся миротворческой операции в несколько миллионов долларов. Из-за удаленности работа военного контингента затруднялась отсутствием оборудования и запасных частей.

167. **Задержки в проверке стороннего персонала службой безопасности.** В соответствии с правилами особого режима доступа в район размещения штаба ВСООНЛ иностранцам необходимо иметь предварительное разрешение, а гражданам приходится проходить через несколько контрольно-пропускных пунктов. Таким образом, после заключения контракта с сторонним поставщиком его персонал должен пройти процедуру проверки службой безопасности, которая может занять от 8 до 12 недель. Если они не пройдут проверку после окончания этого периода, ВСООНЛ должны провести торги сначала. **Для устранения этого затруднения в качестве полезной меры, которую следует применять при заключении контрактов на оказание подрядных услуг в местах со сложной обстановкой, ВСООНЛ включают в свои контракты требование к поставщикам ждать получения согласия службы безопасности.**

3. Возможности содействия внешнему подряду миротворческими операциями

168. В целях расширения их возможностей по размещению внешнего подряда респонденты и собеседники в операциях по поддержанию мира и специальных политических миссиях призвали соответствующие органы Организации Объединенных Наций: делегировать миротворческим операциям и специальным политическим миссиям более широкие полномочия утверждать на месте контракты на обслуживание, которые в прошлые периоды заключались ими с подрядчиками; предоставить больше возможностей гибкости для сокращения сроков закупочных операций в условиях кризиса; заключать долгосрочные контракты на регулярно необходимые услуги; предоставлять информацию об услугах, которые следует передать на внешний подряд; разработать и распространить специальную методику анализа затрат и выгод и давать возможность знакомиться с опытом анализа затрат и выгод в частном и государственном секторах; обновить руководящие принципы по практике внешнего подряда (A/53/818); а также подобрать подрядчиков – международные компании, которые могут «взяться за дело» в сценарии чрезвычайной ситуации в первый год операций миссии, при одновременном продвижении процессов создания внутри нее потенциала выполнения основных функций поддержки вновь развернутой миссии.

169. Кроме того, операции по поддержанию мира и специальные политические миссии призвали Организацию Объединенных Наций предоставить обучение по вопросам составления технических спецификаций, предъявляемых требований, сметы объема работ, специальных критериев оценки и технических заданий; управления исполнением контрактов; оформления оплаты; привлечения подрядчиков; контроля за услугами сторонних организаций; выявления и оценки рисков; современных методов организации отношений; конфликта интересов, этики и управления рисками; а также любое другое соответствующее обучение, необходимое для обеспечения того, чтобы требования и цели внешнего подряда были хорошо поняты и последовательно применялись.

170. Хотя в настоящей главе представлены многочисленные проблемы, с которыми сталкиваются организации при размещении внешнего подряда, этот источник снабжения также приносит явные выгоды организациям, а также новые возможности повышения эффективности в результате развития механизмов подряда. Последние подробно обсуждаются в следующей главе, поскольку организации должны тщательно рассмотреть все три элемента – проблемы, преимущества и возможности, раскрывающиеся в ходе развития подряда, – чтобы понять полную картину потенциала и угроз, которые связаны с этим вариантом снабжения.

V. Выгоды внешнего подряда и возможности, появившиеся по мере его развития

171. Основываясь на своем опыте внешнего подряда различных услуг, рассмотренном в главе III, организации получили ряд преимуществ, которые в значительной степени соответствуют их первоначальному обоснованию внешнего подряда. По мере изменения задач организаций и появления новых технологий для их решения появляются возможности более эффективного использования внешнего подряда, особенно в области ИКТ. В этой главе подробно описаны основные полученные выгоды и возможности, вытекающие из развития внешнего подряда.

A. Выгоды передачи услуг на внешний подряд

172. Благодаря внешнему подряду организации получили массу разнообразных материальных и нематериальных выгод, что должно послужить полезной контекстной информацией для подразделений, использующих или рассматривающих возможность использования этого варианта ресурсного обеспечения. Хотя некоторые из выгод, подробно описанных в этой главе, в полной мере связаны со всеми формами закупок, они были выделены из-за их непосредственного отношения к внешнему подряду, как подчеркивалось в ходе собеседований как с менеджерами по контрактам на подряд услуг, так и с сотрудниками по закупкам.

173. Материальные выгоды в плане экономии затрат были получены, в частности, благодаря более выгодным контрактным условиям и тарифам на услуги, снижению нагрузки по управлению исполнением контрактов, скидкам на большие закупки, скидкам в силу статуса организаций, снижению расходов на персонал, использованию персонала для решения разовых задач и занятого неполное рабочее время персонала, покрытию убытков поставщиками, твердым тарифам на обслуживание и экономии расходов на приобретение и обслуживание оборудования, а финансовые выгоды были получены в результате повышения прибыли на инвестиции, достигаемого за счет передачи на сторону управления ими. Полученные нематериальные выгоды включают повышение гибкости и оперативности реагирования на пиковое возрастание нагрузки и на меняющиеся задачи организаций, возможности обеспечения непрерывности деятельности организации, доступ к новейшим технологиям финансового рынка и технологическим инструментам и знаниям, а также более беспристрастное выполнение правил. Эти выгоды более подробно описаны ниже.

1. Скидки за большую сумму контракта при совместном проведении торгов

174. **Что можно считать примером передового опыта, проведя совместные торги на подряд услуг, организации получили большие скидки с объема.** Малые и средние организации, с точки зрения их персонала и бюджета, не смогли бы получить скидки с объема, если бы они размещали внешний подряд самостоятельно, поскольку их собственные потребности недостаточно велики для того, чтобы поставщики предложили им скидки, предоставляемые за закупки на большие суммы. **Благодаря совместным переговорам их коллективная покупательная способность дает им более сильную позицию, позволяющую договариваться о более выгодных расценках.** Один из примеров – совместные торги ФАО, МФСР и ВПП о размещении заказа на коммунальные услуги в рамках общей группы по закупкам.

2. Скидки организациям определенной категории

175. Поскольку мандаты ЮНЕСКО и БАПОР тесно связаны с развитием возможностей образования, они относятся «Майкрософт» к категории учреждений образования и не должны платить за использование электронной почты («Аутлук») и программного обеспечения для работы с текстами («Офис-365») и получают большие скидки при покупке других продуктов «Майкрософт».

3. Уменьшение бремени управления исполнением контрактов и получение более выгодных условий благодаря долгосрочным соглашениям

176. Как пример передового опыта, заключив долгосрочные соглашения на оказание услуг (или связанной категории подрядных услуг), которые рассчитаны на год или несколько лет и могут использоваться подразделениями в любом месте службы, организации значительно сократили число контрактов, исполнение которых им необходимо контролировать, тем самым снизив затраты благодаря уменьшению затрат времени сотрудников. В отсутствие долгосрочного соглашения каждому подразделению пришлось бы проходить через весь процесс торгов и заключения контракта каждый раз, когда необходима та же услуга (или сходные услуги) – в том числе для нескольких подразделений одной организации в разных местах службы. Так, ЮНЕСКО переходит от заключения 3 000 контрактов на перевод в год к долгосрочным соглашениям с отдельными переводчиками, которые могут привлекаться по вызову без каких-либо требований обеспечения для переводчиков минимального объема работы.

177. Кроме того, поскольку долгосрочные соглашения, заключенные одной организацией, как правило, открыты для использования другими организациями системы Организации Объединенных Наций (так называемая практика «пакетирования»), они позволяют еще больше уменьшить административные затраты на общесистемном уровне и получать более выгодные условия. Так, ПРООН заключила для других отделений в 40 странах местные долгосрочные соглашения о подряде услуг поездок, охраны и таможенного оформления, а также других услуг. В свете небольших размеров страновых отделений такие соглашения обеспечивают более выгодные тарифы, чем те, которые они могли бы получить, заключая их самостоятельно.

4. Более четкое реагирование на проблемы с качеством

178. Внешний подряд часто позволяет более оперативным и действенным образом решать проблемы с качеством из-за заинтересованности поставщиков в обеспечении удовлетворенности клиентов, поддержании с ними деловых связей и в заключении новых контрактов – соображения, которые обычно не имеют отношения к штатному персоналу. Так, одна организация отметила, что в прошлом у нее имелся только один штатный преподаватель данного языка, в то время как от слушателей неоднократно поступали жалобы на качество обучения. Однако, поскольку у преподавателя был постоянный контракт, организация не могла действенным образом решить эту проблему качества, пока он не вышел на пенсию. В настоящее время организация передала обучение языку частной компании, в которой работают многочисленные преподаватели любого языка.

5. Повышение возможностей учета меняющихся потребностей

179. УВКБ отметило, что, поскольку оно постоянно имеет дело с непредсказуемыми условиями, связанными с чрезвычайными ситуациями и другими проблемами, внешний подряд позволяет обеспечить гибкость, необходимую для реагирования на изменения спроса путем задействования ресурсов, которые внутри него либо отсутствуют в достаточном количестве, либо не могут быть мобилизованы достаточно быстро для оказания услуг в необходимые сроки в условиях чрезвычайной ситуации. Подобным образом Генеральный директорат по международному сотрудничеству и развитию Европейской комиссии отметил, что, заключив на большую сумму генеральные контракты (долгосрочные соглашения) с консорциумом 15–20 поставщиков подрядных услуг, он смог получить немедленную реакцию на его запросы в силу наличия целого ряда альтернативных вариантов на случай, если данный поставщик услуг не сможет или не захочет выполнить задание, при одновременном соблюдении всех требований прозрачности, связанных с процедурами закупок.

6. Возможность использования стимулов для улучшения предоставляемого обслуживания

180. Хотя практика предоставления денежных надбавок за хорошую работу и штрафов за неудовлетворительную работу не применяется в случае штатного персонала из-за необходимости соблюдения унифицированных условий работы в международной гражданской службе, эти ограничения не действуют при подряде услуг. В этой связи, как пример полезного опыта стимулирования неизменно хороших результатов и их оценки, ЮНЕСКО включает в свои соглашения об уровне обслуживания с компаниями по продаже авиабилетов положения, в соответствии с которыми, если компания получает максимальную оценку по результатам опроса удовлетворенности клиентов, она сможет удержать полную сумму комиссионных; однако, если уровень удовлетворенности составляет менее 80%, компания должна возместить ЮНЕСКО часть комиссионных.

7. Покрытие убытков поставщиками

181. По условиям размещенного МВФ подряда на организацию работы кафетерия и обслуживание мероприятий, поставщик услуг должен покрыть любые понесенные убытки и удерживает всю полученную прибыль. В настоящее время кафетерий приносит подрядчику убыток, при том, что обслуживание мероприятий приносит ему прибыль. За возмещение расходов в счет медицинского страхования, переданное МСЭ подрядчику со стороны, организация ежегодно выплачивает тому фиксированную премию. Если сумма выплаченной компенсации медицинских расходов превышает сумму, полученную в качестве страховых отчислений, продавец должен покрыть убытки, но может скорректировать отчисления на следующий год. Если сумма компенсации медицинских расходов ниже отчислений, продавец зачисляет эту разницу на свой счет.

8. Более высокая окупаемость инвестиций

182. ФКРООН, ПРООН, ЮНФПА, ЮНИСЕФ и Структура «ООН-женщины» совместно передали на внешний подряд инвестиционный портал медицинского страхования после прекращения службы, чтобы получить эффект масштаба и помощь профессионалов – экспертов по управлению активами, которых не имеется в штате организаций. Инвестиции обеспечивают 15-процентную прибыль по сравнению с менее 1% в прошлом, когда управление инвестициями велось своими силами.

9. Получение более выгодных условий контракта благодаря сторонним экспертам

183. Несколько организаций получили выигрыш от привлечения внешних экспертов, которые лучше знают рынок и имеют контакты на нем, для заключения контрактов на подряд услуг. Так, при передаче на сторону медицинского страхования МБР заключил контракт на консультативные услуги с компанией, имеющей опыт в области здравоохранения, для составления проекта договора, в результате чего он получил более выгодную льготную цену. Аналогичным образом, ЮНИСЕФ заключает договоры страхования через брокера (а не напрямую), чтобы получить лучшие тарифы для каждого отдельного страхового продукта и снизить тарифы по действующим договорам.

10. Повышение беспристрастности соблюдения правил и усиление контроля

184. По условиям передачи МСЭ на сторону медицинского страхования подрядчик правильно и строго применяет его правила. Сначала после этого возникали конфликты с некоторыми сотрудниками, поскольку ранее медицинским страхованием занимался штатный сотрудник, который слишком либерально и часто неправильно толковал правила в пользу персонала. В качестве компромисса МСЭ пересмотрел некоторые правила медицинского страхования, чтобы уменьшить обеспокоенность персонала.

11. **Возможность получения специальных тарифов, согласованных правительством**

185. Тарифы общих соглашений об обслуживании – специальные тарифы, согласованные правительством Соединенных Штатов Америки с частными компаниями, – распространяются в стране на межправительственные организации. ПРООН и Всемирный банк в настоящее время используют эти тарифы, получая, в частности, услуги связи и сканирования при пограничном контроле. **Как пример полезного опыта, ПРООН также включает в свою конкурсную документацию положение о том, что при предоставлении поставщиком определенной цены государственному учреждению Соединенных Штатов или организации системы Организации Объединенных Наций та же цена должна быть предоставлена ПРООН и не должно быть разницы в ценах.**

12. **Фиксированная плата за обслуживание независимо от его объема**

186. В ЭСКЗА поддержка аппаратного или программного обеспечения для услуг ИКТ передана частной компании, которая обеспечивает на месте службу поддержки, укомплектованной тремя занятыми полное рабочее время агентами, которые решают такие задачи. Компания получает фиксированную плату в размере 69 000 долл. в год, и эта сумма остается неизменной независимо от числа заявок на обслуживание.

13. **Доступ к новейшим технологическим средствам и знаниям**

187. Внешний подряд, особенно в сфере услуг ИКТ, позволяет организациям получить доступ к самой современной технологии, имеющейся на рынке. Большинство организаций системы Организации Объединенных Наций имеют крайне ограниченное число сотрудников, занимающихся разработкой систем ИКТ, по сравнению с компаниями частного сектора, основной деятельностью которых является продажа услуг ИКТ. Если у таких компаний есть стимул постоянно инвестировать в исследования, инновации и повышение квалификации персонала, чтобы их персонал и услуги продолжали отвечать предъявляемым требованиям сохраняли конкурентоспособность на рынке, таких же стимулов нет для подразделений ИКТ в организациях системы Организации Объединенных Наций, которые имеют ограниченные бюджеты подготовки кадров и как правило вкладывают средства в техническую модернизацию только в случае прямых указаний со стороны руководства организации или ее директивного органа.

188. Таким образом, персонал ИКТ в организациях системы Организации Объединенных Наций может отставать от своих коллег из частного сектора в плане приобретения самых современных знаний и квалификации в своей области. В этой связи одна организация отметила, что стимул для внешнего подряда ИКТ возник именно потому, что все труднее и труднее обеспечивать необходимый уровень подготовки своего персонала в соответствующих областях ИКТ. Кроме того, системы ИКТ, полученные благодаря внешнему подряду, с меньшей вероятностью станут со временем статичными по сравнению с системами, разработанными внутри компании. Так, в подразделении людских ресурсов ВОИС в настоящее время проходит проверку программное обеспечение, которое использует искусственный интеллект для отбора заявлений кандидатов. Хотя оказалось, что стоимость разработки программного обеспечения своими силами была бы такой же, было принято решение передать ее на внешний подряд, поскольку компания, предоставляющая программное обеспечение, должна будет регулярно обновлять его, чтобы идти в ногу с изменениями на рынке.

14. **Экономия затрат на приобретение и обслуживание оборудования**

189. **Как пример полезного опыта, организации получили выгоду от передачи на сторону услуг, которые либо не требуются на регулярной основе (например, асфальтирование в ВСООНЛ), либо не используются в достаточно большом объеме для того, чтобы оправдывать высокие затраты на приобретение и обслуживание оборудования (например, множительной техники в ВПП).** Даже в случае услуг, которые используются регулярно, из-за высоких затрат на техническое обслуживание внешний подряд может оказаться привлекательным вариантом (например, лабораторные услуги, переданные на внешний подряд ФАО). Так, ЭСКЗА

перешла от покупки к аренде фотокопировальных машин, что оказалось приемлемым вариантом с учетом затрат, связанных с владением техникой, включая расходы на покупку, замену из-за ограниченного срока службы, техническое обслуживание, запасные части и электрографический проявитель. Этот шаг также согласуется с курсом Организации Объединенных Наций на сокращение парка техники и развитие устойчивой природоохранной практики.

15. Снижение затрат на персонал и уменьшение обязательств

190. Несколько организаций отметили, что внешний подряд привел к значительной экономии расходов на персонал, поскольку стороннему персоналу не нужно выплачивать надбавки и пособия (медицинское страхование, оклад за время отпуска, субсидии на образование, пенсии и т. п.), которые положены сотрудниками системы Организации Объединенных Наций. Так, за подрядные услуги по организации поездок организации должны платить турагенту только комиссионные. Кроме того, внешний подряд предоставляет возможность привлечения работников для выполнения конкретных заданий, тем самым уменьшая потребность в персонале, работающем полный рабочий день, для оказания услуг, которые не требуют постоянного сопровождения. Операции по поддержанию мира, бюджет которых в последние годы подвергался сокращениям, отметили, что внешний подряд помог ограничить их обязательства в случае сокращения штатов или закрытия миссии, поскольку теперь они должны только уведомить поставщика услуг за 30 дней о прекращении предоставления услуг.

16. Обеспечение непрерывности деятельности организации

191. Организации, которые используют гибридные схемы (выполнение работы как штатным персоналом, так и работниками подрядчика), отметили, что им выгодно иметь возможность немедленного предоставления поставщиком временной дополнительной поддержки для обеспечения непрерывности деятельности организации. Это особенно важно для небольших организаций, которые могут иметь только одного сотрудника, занимающегося каким-либо направлением. Так, поскольку системами ИКТ в Межпарламентском союзе занимается только один сотрудник, через стороннюю компанию был заключен контракт со специалистом по ИТ для выполнения функций этого сотрудника в случае его болезни или отпуска. В случае организаций, которые в значительном объеме передают обслуживание внешним подрядчикам (когда работа в основном выполняется сторонним персоналом, но контролируется штатными сотрудниками), поставщик отвечает за обеспечение того, чтобы у него имелись необходимые работники для замены работников, выделенных для организаций, в случае их болезни или отсутствия.

17. Увеличение возможностей сосредоточения штатных сотрудников на стратегических задачах организации

192. Респонденты в большинстве организаций отметили, что одно из главных преимуществ внешнего подряда заключается для них в том, что благодаря использованию этого варианта для получения неосновных услуг от сторонних поставщиков у штатных сотрудников появляется больше времени для того, чтобы сосредоточиться на стратегических задачах своего организационного подразделения. Например, подразделения управления людскими ресурсами отметили, что благодаря использованию стороннего персонала или программного обеспечения для отбора кандидатов у сотрудников подразделений кадров появляется больше времени для того, чтобы сосредоточиться на более стратегических вопросах, таких как повышение квалификации и обучение персонала.

193. Упомянутые выше материальные и нематериальные выгоды, которые организации получили благодаря внешнему подряду, служат полезным аргументом в пользу использования этого варианта получения услуг. По мере развития технологий и появления новых возможностей для внешнего подряда могут быть использованы новые возможности повышения эффективности работы организаций. Следующий раздел посвящен подробному рассмотрению развития механизмов внешнего подряда,

преимуществ, которые были достигнуты благодаря инновациям в технологии, и мер, которые необходимо принять, чтобы использовать возможности внешнего подряда в будущем.

В. Развитие механизмов внешнего подряда

194. Со времени публикации в 2004 году последнего доклада Генерального секретаря о внешнем подряде виды услуг, переданных на внешний подряд, остались практически теми же в большинстве организаций, за несколькими исключениями. Обслуживание, ранее переданное сторонним организациям, которое в настоящее время предоставляется собственными силами или с использованием гибридных механизмов, включает оценку воздействия в МФСР, где из-за высоких затрат функции определения концепции, составления плана, анализа и составления проекта в настоящее время выполняются своими силами.

195. Услуги, ранее предоставлявшиеся полностью или преимущественно своими силами, которые в настоящее время оказываются с помощью гибридных механизмов или переданы на внешний подряд, включают⁷⁵: хозяйственное обеспечение ЮНЕСКО (и ОЭСР) по соображениям эффективности; разработку, поддержку, обслуживание и размещение системы планирования общеорганизационных ресурсов ИМО из-за отсутствия своих специалистов; возмещение расходов по медицинскому страхованию сотрудников МСЭ в связи с высокими затратами, проблемами конфиденциальности и отсутствием собственных возможностей; услуги омбудсмена в ВПС для обеспечения их нейтральности, независимости и конфиденциальности; оценку и контроль рисков для информационной безопасности в ВОИС для обеспечения бесперебойного обслуживания и удовлетворения возросших потребностей; а также укрепление служб безопасности МОТ, ВОИС и МСЭ (включая вооруженную охрану, проверку безопасности, биометрические системы смарт-карт и индивидуальные планы антикризисного управления) в свете необходимости возросшей бдительности.

196. Помимо отдельных услуг, более общие сдвиги в соглашениях о внешнем подряде, выделенные организациями, включают: проведение совместных торгов и более широкое использование и совместное заключение долгосрочных соглашений на подряд услуг организациями для получения выгод от скидок с объема и усиления позиций на переговорах; переориентацию Организации Объединенных Наций с дополнения кадровых ресурсов (когда сотрудники организации ставят задачи для работников, выделенных подрядчиком, и контролируют их выполнение) к управлению обслуживанием (когда организация ставит задачи перед компанией-подрядчиком, а не отдельными работниками и получает выполненную работу также от подрядчика, а не его работников) для предотвращения исков в отношении контрактов со стороны сотрудников, функции которого переданы подрядчикам; ПРООН переходит от использования коммерческих поставщиков услуг в конкретных странах к региональным или глобальным поставщикам услуг для снижения бремени управления контрактами и затрат; ЮНИСЕФ расширяет внешний подряд, передавая на сторону кроме административных и хозяйственных услуг (например, уборки) еще и более стратегические услуги (например, перечисление денежных средств получателям);

⁷⁵ Другие примеры перехода от предоставления услуг своими силами к внешнему подряду: организация общественного питания, служба поддержки ИКТ и организация поездов ОЭСР в связи со спросом и техническими потребностями, превышающими предложение; услуги печати в ФАО, ВПС и ВПП из-за сокращения персонала (ФАО) и отсутствия собственных устройств для качественной печати (ВПС); письменный перевод в ВОИС после принятия в 2011 году новой языковой политики, которая требовала равного отношения ко всем шести официальным языкам Организации Объединенных Наций в отношении документации для заседаний; техническое обслуживание оборудования для отопления, вентиляции и кондиционирования воздуха в ВОИС в связи с увеличением рабочей нагрузки в результате увеличения числа зданий; графическое оформление в ЮНЭЙДС в связи с сезонными потребностями и снижением тенденций спроса; садовые работы в МОТ для устранения необходимости технического обслуживания своей техники.

ВОЗ расширяет сферу внешнего подряда, включая в нее неосновные услуги для снижения затрат на обслуживание из-за сокращения бюджета общего обслуживания.

С. Развитие внешнего подряда, связанного с информационно-коммуникационными технологиями

197. Наиболее быстрое развитие внешнего подряда произошло в сфере услуг ИКТ, причем почти каждый подрядный контракт сегодня имеет те или иные аспекты ИКТ. Менеджеры по контрактам отметили, что услуги ИКТ можно разделить на три основные группы в зависимости от того, насколько легко их было передавать на внешний подряд. Проще всего передавать на сторону стандартные (т. е. неспециализированные) услуги, связанные с такими элементами, как серверы, подключение к Интернету, сетевые средства и обслуживание, а также программное обеспечение, связанное с инфраструктурой. Промежуточную группу составляют средства повышения производительности труда (например, приложения для обработки текстов, электронные таблицы и электронная почта), которые поставляются только несколькими крупными игроками на рынке, а их получение со стороны также не связано с особыми трудностями, поскольку организации сами не разрабатывают таких средств. Сложнее всего передача на внешний подряд бизнес-приложений (например, систем планирования общеорганизационных ресурсов) из-за их большой зависимости от характера деятельности, директив и бизнес-моделей организации. В таких случаях организации ищут стандартный готовый продукт, получают лицензию на него, а затем настраивают его либо своими силами, либо с помощью подрядчика.

198. В качестве примера полезного опыта – организации подчеркивали, что при передаче ИКТ на внешний подряд или рассмотрении вопроса об использовании этого варианта необходимо: оценить долгосрочные потребности и определить ключевые компетенции, связанные с ИКТ, которые должны быть сохранены внутри организации (например, обеспечение качества и общая архитектура) и которые менее важны (например, ремонт компьютеров и составление специальных программ); разработать процедуры и руководящие принципы для размещения внешнего подряда ИКТ, включая проведение анализа затрат и выгод; обеспечить, чтобы по всем видам переданных на внешний подряд услуг ИКТ в организации имелись специалисты, владеющие достаточными знаниями о специфике услуги, для необходимого взаимодействия с поставщиком; а также определить поставщиков, которые имеют подтвержденную репутацию лидера отрасли, использующего новейшие технологии и средства в интересах своих клиентов.

199. Организации также призвали к необходимости: обеспечить, чтобы поставщики, с которыми заключены контракты, были готовы передавать знания сотрудникам организации для их дальнейшего профессионального совершенствования; передавать на внешний подряд элементы ИКТ, сопряженные с постоянным изменением рисков и угроз, поставщики которых лучше подготовлены к защите от них, чем штатные сотрудники (например, кибербезопасность); передавать облачные услуги сторонним подрядчикам, чьи серверы расположены в странах, где законы о защите данных прямо запрещают доступ и вторжение со стороны государственных или любых других органов; а также сокращать расходы путем отказа от использования поставщиков-посредников из развитых стран (например, крупных хорошо известных компаний, которые перепоручают исполнение подряда ИКТ-компаниям развивающихся стран), подбирая поставщиков в развивающихся странах и устанавливая с ними контакты, объясняя им процедуры торгов и предлагая им зарегистрироваться на Глобальной торговой площадке Организации Объединенных Наций и участвовать в объявляемых торгах. В этой связи некоторые полезные рекомендации можно найти в докладе о

проверке УСВН услуг ИКТ, предоставлявшихся учреждениями Организации Объединенных Наций бывшему Департаменту полевой поддержки⁷⁶.

200. Организация Объединенных Наций отметила, что в настоящее время она рассматривает три элемента внешнего подряда ИКТ. Первый – полная передача инфраструктуры ИКТ на внешний подряд (сети, настольные компьютеры, системы хранения и обслуживание конференций). Второе – запрос предложений на 700–800 заявок на выполнение заданий по разработке. Это может привести к переходу к общим соглашениям об обслуживании с отобранными поставщиками, которые могут использоваться любым учреждением. Третий элемент – переход от центров обработки данных к облачным службам и сокращение зоны обслуживания первых на 75%.

201. Большинство менеджеров по контрактам полагали, что с учетом затрат и выгод внешний подряд ИКТ в целом выгоден организациям. Например, Структура «ООН-женщины» отметила, что передача услуг ИКТ частной компании в Индии привела как к экономии средств (например, разработчик программного обеспечения получает 100 долл. в Нью-Йорке и 22 долл. в Мумбаи), а также к тому, что штат сотрудников ИКТ сосредоточился на бизнес-аналитике и работе с поставщиками. Хотя необходимо признать потерю из-за неэффективности определенной суммы, которую трудно измерить (например, из-за разницы часовых поясов время взаимодействия ограничивается только двумя–тремя часами утром в Нью-Йорке, притом что функциональные спецификации, связанные с разработкой, могут с трудом поддаваться виртуальной передаче), общий итог все равно оказывается в пользу подряда.

202. **Как пример полезного подхода к подряду ИКТ, ПРООН применяет лучшую практику в этой области, изложенную в ISO 9000 (управление качеством), ISO 27001 (кибербезопасность) и ISO 20000 (предоставление услуг). Они служат основой методики и четырехэтапной структуры принятия решений о целесообразности размещения внешнего подряда. Эта структура предусматривает: а) количественный и качественный анализ поставщиков на рынке; б) влияние выполнения работы внутри организации (вместо передачи на сторону) и соответствующую увязку со стратегическим планом ПРООН; в) риски и возможности; г) активное управление исполнением контрактов.**

203. Еще одна наработка, полезная для обеспечения централизованного анализа потребностей организации в ИКТ, переданных на внешний подряд, имеется в ЮНЭЙДС, где во всех формах для оформления закупок имеется стандартная графа, в которой необходимо пометить, имеет ли заказ составляющую ИКТ. Если отмечено «да», запрос должен пройти через отдел ИКТ ЮНЭЙДС для утверждения спецификаций составляющей ИКТ. Такая рационализация значительно снизила распространенность «кладбища приложений», когда из-за отсутствия координации с отделом ИКТ различными подразделениями были закуплены несовместимые приложения.

204. **Полезный опыт тиражирования получен также Европейской комиссией, которая стимулирует развитие и автоматизацию поставщиками своей службы поддержки ИКТ, включая в контракты положение о снижении тарифа.** Так, в конкурсной документации может быть указано, что продавец получит на 5% меньше за заявку в службу поддержки во второй год, на 10% меньше – в третий год и т. д. Количественные параметры высокого уровня в контракте задают требование автоматизированной обработки с течением времени все большей части заявок (например, 10% в первый год и 20% во второй год). Это показывает поставщику, что ему необходимо развивать автоматизацию для удовлетворения потребностей клиентов.

⁷⁶ Audit of information and communications technology services provided by United Nations agencies to the erstwhile Department of Field Support, OIOS Internal Audit Division, Report 2019/036, 22 May 2019.

D. Выгоды, полученные благодаря технологическим инновациям в других областях обслуживания по внешнему подряду

205. Эволюция ИКТ также привела к технологическим инновациям в других областях подрядного обслуживания, как показано ниже.

1. Обслуживание конференций – устный перевод и субтитрование

206. Организации отметили, что внедрение новых коммуникационных технологий обеспечило возможность подключения в реальном времени, и, таким образом, нахождение в том же месте больше не требуется для предоставления таких услуг, как устный перевод и ввод субтитров.

2. Финансы и кредиторская задолженность

207. Международный комитет Красного Креста отметил, что в 1990-х годах все счета к оплате направлялись для обработки третьей стороне. В настоящее время счета могут сканироваться своими силами и передаваться сети подрядчиков, которые могут оперативно выполнить определенную часть процесса и представить полученный результат; полный внешний подряд всего процесса не нужен. УВКБ рассматривает вопрос об использовании роботов для сканирования счетов, которые затем передаются в интерактивном режиме, при этом проверяется, что поставщик не включен в какой-либо санкционный список Организации Объединенных Наций. Сегодня с внутренними процессами Международного комитета Красного Креста, которые используют ИКТ, связаны различные интерактивные сервисы, что представляет собой отход от монолитного сквозного внешнего подряда.

3. Графический дизайн

208. Как пример хорошей практики внешнего подряда в инновационных и быстро развивающихся областях, таких как графический дизайн, ЮНЕСКО рекомендует, чтобы организации имели по крайней мере одного сотрудника, способного выполнять сложные креативные задания. Это также помогает подбирать и привлекать сторонних специалистов и оценивать качество работы, выполняемой на стороне.

4. Закупки

209. МОТ перешла от бумажных торгов к электронной системе торгов, разработка которой была передана на внешний подряд компании государственного сектора, которая была в состоянии разработать систему, в большей степени подходящей для такого межгосударственного учреждения, как МОТ. Затраты на разработку (50 000 долл.) и техническое обслуживание (10 000 долл.) были значительно меньше стоимости систем планирования общеорганизационных ресурсов, и программное обеспечение было апробировано и одобрено надзорным подразделением организации.

5. Письменный перевод

210. Подрядные услуги перевода значительно эволюционировали с появлением новых технологий и искусственного интеллекта, которые, как ожидается, уменьшат зависимость от переводчиков-людей. Например, ЮНЕСКО использует программное обеспечение нейронного машинного перевода под названием eLUNA в рамках соглашения об уровне обслуживания с учреждениями в Нью-Йорке и Вене. Программное обеспечение работает так же, как и человеческий мозг и использует для перевода искусственный интеллект. ВОИС также разрабатывает собственное программное обеспечение для перевода с использованием искусственного интеллекта, которое призвано улучшить перевод технических текстов, связанных с патентами и договорами. МСЭ отметил, что, благодаря достижениям в области коммуникационных технологий, большая часть переданных им на внешний подряд письменных переводов в настоящее время выполняется удаленно, что позволяет сэкономить время и затраты, устраняя необходимость командировок. МСЭ также надеется, что его веб-сайт будет

переведен на все шесть официальных языков с помощью машинного перевода, поскольку на нем имеется более 60 000 активных веб-страниц. Он ведет переговоры с компанией, которая предлагает обеспечить машинный перевод на 100 с лишним языков.

6. Организация поездок

211. Многие организации, передающие на внешний подряд организацию поездок, получают доступ к интерактивной системе самостоятельного бронирования авиабилетов. Эта система уменьшает (но не устраняет) необходимость услуг людей, позволяя получить большую экономию затрат на бронирование по сравнению с привлечением для этого сотрудников билетных агентств. Это также позволяет упростить сбор данных о поездках, что, в свою очередь, дает организации дополнительную возможность добиваться льготных тарифов от обычно используемых авиакомпаний. Билетный агент договаривается о более низких тарифах от имени организации. Однако использование таких систем в настоящее время ограничивается простыми поездками в оба конца, поскольку системы самостоятельного бронирования не позволяют точно учесть и отразить запутанные правила поездок в случае сложных поездок с несколькими этапами.

212. Организации отметили, что упрощение правил позволит бронировать все поездки с помощью системы самостоятельного бронирования и значительно снизит расходы по оформлению на билет. В этой связи следует напомнить, что в обзоре ОИГ «Обзор общих правил проезда воздушным транспортом в системе Организации Объединенных Наций: достижение эффективности и экономии и повышение согласованности» (JIU/REP/2017/3) подробно оцениваются возможности упрощения общих правил воздушных перевозок и получения экономии средств.

Е. Будущие возможности внешнего подряда

213. Как ясно показывают указанные выше примеры, развитие технологий привело к явным улучшениям бизнес-процессов применительно к сторонним услугам. Что касается будущих планов в отношении внешнего подряда, то восемь организаций определили услуги, которые они считают кандидатами для возможной передачи в будущем на внешний подряд. Они представлены вместе с их обоснованиями и связанными с ними рисками в приложении VIII. **Как пример передового опыта стимулирования развития, Глобальный фонд сообщает поставщикам, что он закажет у них определенные объемы и, в свою очередь, рассчитывает, что поставщики используют часть полученных средств для вложений в инновации.** Что касается ожидаемых будущих тенденций в сфере подрядных услуг, то организации отметили, что объемы внешнего подряда, связанного с ИКТ, будут продолжать расти по мере развития искусственного интеллекта и облачных услуг. Наоборот, ожидается, что объемы подрядных услуг почтовой связи и типографских работ будут и дальше уменьшаться из-за технологических достижений и растущего осознания негативных последствий полиграфии для окружающей среды.

214. Инспектор напоминает, что для более тщательного анализа варианта внешнего подряда менеджеры по контрактам, сотрудники по закупкам и старшие должностные лица внесли в ходе составления обзора следующие предложения: изучить потенциал внешнего подряда, коренным образом меняющего условия работы, т. е. возможностей привлечения искусственного интеллекта для достижения улучшений; отразить принципы внешнего подряда в правилах, руководящих положениях и бюджетных механизмах; установить критерии размещения внешнего подряда и разработать упрощенную методику принятия решений о размещении внешнего подряда, согласованных в масштабах всей системы; содействовать взаимному признанию процедур, связанных с внешним подрядом, между организациями системы Организации Объединенных Наций; а также развивать совместное проведение торгов, а также совместное использование организациями долгосрочных соглашений.

215. Менеджеры по контрактам, персонал по закупкам и старшие должностные лица также призвали к необходимости разработать средства получения независимого подтверждения эффективности внешнего подряда от владельца предприятия или от другого лица, которое столь же хорошо знакомо с данной отраслью; разработать конкретные стратегии с указанием выгод и затрат различных имеющихся вариантов в соответствии с планами работы владельцев соответствующих предприятий; уточнить объем и конкретный характер деятельности, передаваемой на внешний подряд; учесть размещение подряда в процессах управления изменениями организациях; изменить систему правил, регламентирующих работу сотрудников, чтобы она в большей мере была ориентирована на результат, обеспечивая получение новых знаний и предоставление возможностей непрерывного обучения; а также более тщательно учитывать роль автоматизации, платформенной экономики, будущее работы и роль частного сектора в ее выполнении.

216. Для содействия работе организаций по размещению внешнего подряда в следующих двух главах будут рассмотрены возможности совершенствования процедур принятия решений о размещении подряда и управления им.

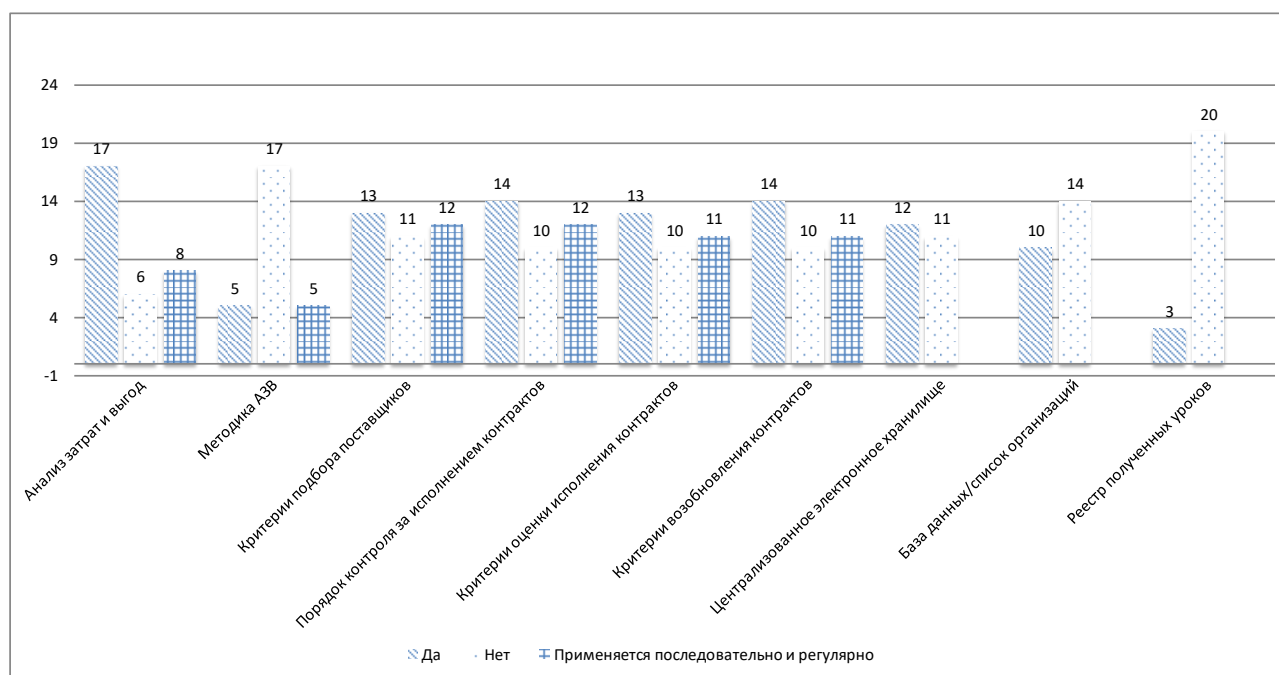
VI. Совершенствование принятия решений о внешнем подряде: анализ затрат, выгод и рисков

217. Если предыдущие главы были посвящены услугам, которые в настоящее время передаются на внешний подряд организациями системы Организации Объединенных Наций, получаемым выгодам, возникающим проблемам и возможностям, то в этой главе будут изучены возможности совершенствования принятия решений о размещении внешнего подряда на основе проведения анализа затрат и выгод и оценки рисков.

218. Хотя участвующие организации не проводят различия между этапами размещения подряда и обычных процессов закупок, в ходе своего кабинетного анализа ОИГ установила, что следующие шесть этапов размещения подряда, названных фирмой «Делойт»⁷⁷, во многом соотносятся с этапами закупок, выделяемыми организациями системы Организации Объединенных Наций: а) оценка: определение целей и оценка потенциала; б) подготовка: определение уровня обслуживания; в) анализ: изучение ответов и выбор поставщика; г) закрепление: составление и заключение контракта; д) переход и преобразование: внедрение новой услуги; е) оптимизация: постоянный контроль за деятельностью поставщиков и продавцов. Вопросы, рассматриваемые в этой и следующих главах, в основном соответствуют элементам, предусмотренных в этих этапах.

А. Анализ затрат и выгод

Диаграмма IX
Процедуры внешнего подряда



219. Один из самых основных элементов выбора варианта обеспечения – проведение первоначального анализа всех прямых и косвенных затрат и выгод, как материальных, так и нематериальных, связанных с каждым вариантом обеспечения, для определения варианта, наиболее выгодного для организации. На диаграмме IX показано, сколько организаций внедрило различные ключевые процедуры, связанные с внешним подрядом, согласно их ответам на вопросник ОИГ. Притом что 17 организаций

⁷⁷ Deloitte, The Outsourcing Handbook: A guide to outsourcing. URL: <https://www.deloitte.co.uk/makeconnections/assets/pdf/the-outsourcing-handbook-a-guide-to-outsourcing.pdf>.

сообщили, что они проводят анализ затрат и выгод для определения целесообразности передачи оказания услуг коммерческим поставщикам, только 8 проводили такой анализ на постоянной и регулярной основе. Только пять организаций сообщили, что ими принята методика проведения анализа затрат и выгод, которая используется на постоянной и регулярной основе (эти организации указаны в приложении IX).

220. Тем не менее нет единого шаблона, который использовался бы всеми ими для проведения анализа затрат и выгод, и при таком анализе, когда он проводится, в большинстве организаций не проводится различия между подрядом услуг и другими видами снабжения. **Исключение составляет ВОИС, в которой имеется передовой опыт проведения различия между обычными видами снабжения и подрядом при анализе их затрат и выгод. В первом случае проводится сопоставление фактических затрат между разными поставщиками или способами предоставления услуги, а во втором – для определения целесообразности размещения подряда в качестве предварительного шага проводится изучение дополнительных факторов. К числу этих факторов, в частности, относятся затраты на поддержание или контроль качества, реагирование на изменяющиеся потребности в ресурсах, общая стоимость владения и доступ к инновационной технологии. Только после того, как появится предварительное мнение разместить подряд на услуги, проводится более стандартный анализ закупок⁷⁸.**

221. Полезный опыт также имеется в ВПС, который при проведении анализа затрат и выгод проводит анализ следующих пяти элементов: а) внутренние ресурсы; б) расходы; с) необходимый объем деятельности; d) является ли деятельность основной или неосновной; и е) ожидаемые выгоды внешнего подряда⁷⁹. Полезный опыт также имеется в ЮНОПС, которое проводит анализ затрат и выгод в рамках проработки соглашений. Такой анализ систематически проводится по всем долгосрочным соглашениям и имеет следующие элементы: описание необходимых товаров или услуг; тип долгосрочного соглашения и географический охват; данные о прошлых расходах данной категории и запланированные расходы; ожидаемая продолжительность соглашения; метод корректировки цены, если таковой имеется; ожидаемые выгоды и риски соглашения; результаты маркетинговых исследований (число потенциальных продавцов, местоположение и т. д.); стратегия закупок (способ конкурсных заявок или вид конкуренции); сроки процесса закупок; соображения устойчивых закупок; а также число штатных сотрудников, выделенных для организации закупок и управления исполнением контракта. В сборнике инструкций ПРООН о заключении долгосрочных соглашений выделяется пять ключевых факторов для рассмотрения: анализ рынка и спроса, готовность к чрезвычайным ситуациям, имеющиеся ресурсы и кадры и аналогичные соглашения.

⁷⁸ Большинство организаций отметили, что целью стандартного анализа закупок было определение предложения «наилучшего соотношения цены и качества», которое ЮНИСЕФ охарактеризовал как оптимальное сочетание таких факторов, как надлежащее качество, стоимость за весь срок эксплуатации и другие параметры, такие как социальные, экологические или другие стратегические цели, которые отвечают требованиям конечных пользователей. Она высказала предостережение, что «наилучшее соотношение цены и качества» необязательно означает вариант с наименьшей начальной ценой, а, скорее, – лучшую отдачу от инвестиций, принимая во внимание критерии оценки, указанные в заявленных конкурсных документах.

⁷⁹ ВПС также отметил, что, если руководитель проекта или программы видит проблему, которая может потребовать привлечения внешних подрядчиков, тот может сообщить о проблеме и потребностях главе своего управления. Если это входит в компетенцию управления, руководитель управления может разрешить проведение анализа затрат и выгод. После этого выводы представляются Генеральному директору, который затем может передать этот вопрос руководящему органу (Совету), если: а) в компетенцию Совета входит свод правил более высокого уровня, который требует изменений, или б) в случае сокращения или создания должности. В противном случае Генеральный директор может самостоятельно принять решение о размещении внешнего подряда и начать процесс проведения торгов.

222. Организации и операции по поддержанию мира представили следующие иллюстративные примеры анализа затрат и выгод, проведенного для принятия решения об источнике услуг⁸⁰:

- **МВФ.** Все восемь должностей советников по региональной безопасности, на которые ранее назначались сторонние сотрудники, в настоящее время заняты штатными сотрудниками по четырехлетним контрактам. Полный анализ затрат и выгод показал, что, хотя расходы останутся прежними, назначение на эти должности штатных сотрудников дает множество нематериальных выгод, включая: а) доступ к более перспективному кругу отвечающих требованиям кандидатов, привлеченных престижем контракта с МВФ; б) более мотивированные сотрудники, которые будут иметь возможности обучения и другие преимущества работы; в) получение ими пропусков (*laissez-passer*) Организации Объединенных Наций для облегчения поездок; и г) возможности для служебного роста.
- **МОТ.** Управление медицинским страхованием было сохранено внутри организации после проведения анализа затрат и выгод, который показал, что подряд не даст экономии затрат и предпочтение следует отдавать предоставлению этих услуг своими силами.
- **МСЭ.** Анализ затрат и выгод вариантов повышения безопасности своими силами или подрядчиками показал, что повышение безопасности обойдется организации в 2,2 млн шв. фр., если для этого будут привлекаться свои специалисты, 5 млн шв. фр., если выполнение всех функций безопасности будет передано на условиях подряда Отделению Организации Объединенных Наций в Женеве (которое не использует гибридных механизмов безопасности), и 1 млн шв. фр., если эти функции будут переданы на сторону частному подрядчику. МСЭ принял решение использовать смешанную систему привлечения штатных сотрудников и частной компании, что позволило ему сократить свой штат сотрудников на 50%. МСЭ также передал на внешний подряд управление медицинским страхованием на основе оценки финансовых последствий, риска и обязательств и после консультаций со своим руководящим органом, ассоциацией пенсионеров и советом персонала.
- **ИМО.** Хозяйственное обеспечение было передано на внешний подряд по результатам сопоставления расходов на хозяйственное обеспечение своими силами, которые включают ежегодные расходы на персонал (заработная плата и пособия, отчисления работодателя, расходы на замещающий персонал на время ежегодного отпуска и отпуска по болезни сотрудников, пособия при найме и увольнении и расходы на обучение), расходы на оборудование (приобретение или годовой износ) и расходные материалы, текущие расходы и страхование, и расходов на внешний подряд, которые включают в себя фиксированные цены на услуги, сметные годовые затраты на расходные материалы и аренду оборудования, сметные расходы на внеплановые услуги и затраты на управление исполнением контрактов.
- **Центральные учреждения Организации Объединенных Наций.** Обслуживание электросетей, которое до того выполнялось внешним

⁸⁰ Другие приведенные примеры проведения анализа затрат и выгод без какой-либо детализации выводов или результатов включают сопоставительный анализ внешнего подряда и обеспечения своими силами по следующим позициям: служебные ноутбуки (ЮНИСЕФ); автобусные перевозки (БАПОР) и организация поездок (Структура «ООН-женщины»); размещение системы планирования общеорганизационных ресурсов (ИМО), доставка продовольственных пайков и топлива (операции Организации Объединенных Наций по поддержанию мира) и упаковочные услуги (ЮНИСЕФ). В этих случаях было установлено, что внешний подряд обходится дешевле. Когда ЮНВТО провела анализ затрат и выгод управления базами данных, было установлено, что выполнение этой задачи своими силами дешевле, в то время как внешний подряд предоставил лучший опыт и возможности обеспечения непрерывности деятельности. Когда ВПС провел анализ затрат и выгод в отношении услуг почтовой связи, выяснилось, что затраты были одинаковыми.

подрядчиком, в настоящее время осуществляется своими силами после анализа затрат и выгод, который показал, что оплата труда штатных работников ниже, чем у электриков со стороны, состоящих в профсоюзах. Анализ затрат и выгод передачи на сторону медицинского страхования не выявил существенных преимуществ внутриорганизационной системы медицинского страхования, поэтому было решено и далее обеспечивать медицинское страхование с помощью стороннего подрядчика.

- **ЮНЕСКО.** Анализ затрат и выгод, связанных с возможной передачей функций по планированию общеорганизационных ресурсов Международному вычислительному центру Организации Объединенных Наций, показал, что расходы будут выше, поскольку Центр должен будет соблюдать нормы и стандарты Международной организации по стандартизации. Поэтому было принято решение не передавать эти функции на внешний подряд.
- **Силы Организации Объединенных Наций по поддержанию мира на Кипре.** На основании результатов анализа затрат и выгод транспортная группа установила, что экономически выгодно передать аренду определенного класса транспортных средств (с планом сокращения) подрядчику со стороны на определенный период времени, после которого предполагаемые затраты, вероятно, превысят стоимость амортизации приобретенных в собственность автомобилей.
- **ЮНОПС.** Анализ затрат и выгод передачи на сторону услуг по уборке помещений показал, что, хотя уборщики будут получать более высокую заработную плату по контрактам с ЮНОПС (по сравнению с зарплатами частных компаний по уборке), поскольку ЮНОПС получило освобождение от уплаты налога на добавленную стоимость и других налогов (в сумме примерно 25% заработной платы уборщиков), общие расходы на уборку с привлечением своего персонала оказались меньше расходов на привлечение частных компаний по уборке, которые не освобождены от уплаты таких налогов. Таким образом, ЮНОПС приняло решение полностью перейти на обеспечиваемые самостоятельно услуги по уборке, что также позволило повысить гибкость в использовании персонала для уборки вне обычного рабочего дня. Такая система выгодна для всех, поскольку уборщики имеют большую заинтересованность в работе, получая более высокую заработную плату и ряд льгот, включая отпуск по болезни, а организация не несет каких-либо долгосрочных обязательств.
- **Структура «ООН-женщины».** Анализ затрат и выгод передачи функций по проведению ревизий другому подразделению системы Организации Объединенных Наций показал, что передача таких функций на сторону обходится слишком дорого, поэтому Структура «ООН-женщины» перешла на гибридную систему, в которой ревизия корпоративных услуг проводится штатными сотрудниками, а ревизия направлений и страновых отделений – сторонними консультантами.
- **ЮНВТО.** В 2010 году ЮНВТО провела анализ затрат и выгод, связанных с собственным подразделением охраны с четырьмя-пятью охранниками в сопоставлении с передачей услуг безопасности частной компании. Было принято решение о передаче на внешний подряд, поскольку этот вариант позволил привлечь сотрудников, недавно прошедших обучение и сертификацию, обеспечить которые для штатных сотрудников было бы очень дорого.
- **ВПС.** Функции проведения ревизии были переданы частной компании более десяти лет назад после анализа затрат и выгод, который показал, что расходы на высокую должность собственного ревизора не оправданны в свете ограниченной рабочей нагрузки.
- **ВОИС.** Письменный перевод был передан на сторону по итогам анализа затрат и выгод, который учитывал относительные затраты на оплату труда, скорректированные с учетом меняющихся потребностей в конкретных

сочетаниях языков, затрат на контроль качества и будущих последствий разработки технологии искусственного интеллекта, используемой в переводе.

- **ВОЗ.** При принятии решения о внешнем подряде ремонта штаб-квартиры учитывался междисциплинарный, развивающийся и меняющийся характер необходимых услуг. Было решено вместо найма нескольких человек на 40% ставки на период шести месяцев или на 20% ставки на шесть лет нанять компанию для предоставления всех необходимых экспертных услуг и выполнения заявок.
- **ВМО.** Анализ затрат и выгод услуг передачи на сторону круглосуточной поддержки ИКТ на английском и французском языках показал, что это неэффективно в плане затрат из-за ограниченного спроса, особенно на французском языке. Было решено сохранить такую поддержку только в течение рабочего дня в Женеве и только на английском языке, что позволило сэкономить 10% расходов.

223. Эти примеры наглядно показывают, что решения о передаче услуг на внешний подряд, очевидно, более обоснованы, если они приняты на основе анализа затрат и выгод. **Что можно считать передовым опытом, Всемирный банк делает еще один шаг, требуя первоначального составления плана передачи на сторону любой приобретаемой услуги, который затем рассматривается независимой комиссией.** Одна комиссия рассматривает закупки на сумму 1–5 млн долл., а другая комиссия высокого уровня – на сумму свыше 5 млн долларов. Комиссиям – которые, в отличие от конкурсной комиссии, занимаются вопросами организации торгов, а не определения их итога – в частности, представляются такие сведения, как результаты анализа затрат и выгод, риск неисполнения контракта поставщиком и устойчивость⁸¹.

224. Инспектор считает, что любое решение о внешнем подряде, в частности о передаче на сторону определенных услуг впервые, а в идеале о любом продлении контракта со сторонним поставщиком услуг (в зависимости от целесообразности), должно основываться на результатах анализа затрат и выгод, проводимого по четко установленной методике, которая может учитывать специфику данной услуги. Методика должна учитывать как количественные, так и не поддающиеся количественному определению затраты, такие, в частности, как воздействие на окружающую среду и социальную сферу. В случае ее последовательного применения такая практика может гарантировать организациям, что принятое решение о выборе источника действительно соответствует их интересам, учитывая все обстоятельства.

225. Таким образом, ожидается, что выполнение следующей рекомендации повысит прозрачность и ответственность принятия решений о выборе источника, повысит эффективность приобретения услуг и приведет к значительной финансовой экономии.

Рекомендация 4

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует предложить всем подразделениям обеспечить, чтобы к концу 2021 года передаче предоставления любых стратегических, чувствительных или дорогостоящих услуг и сопутствующих товаров коммерческому поставщику услуг предшествовал четко задокументированный стратегический анализ, учитывающий кратко- и долгосрочные соображения и расходы, и чтобы такой анализ рассматривался и утверждался соответствующим органом до принятия официального решения о выборе источника.

⁸¹ Предусмотрен третий этап, на котором комиссия информируется о предлагаемом заключении контракта. В некоторых случаях для комиссии проводится брифинг после заключения контракта, на котором ее подробно информируют о заключении контракта.

В. Оценка рисков

226. Организации отметили, что при размещении внешнего подряда или рассмотрении вопроса об использовании этого варианта ресурсного обеспечения необходимо учитывать ряд сопутствующих рисков, которые подробно рассмотрены в главе IV и в приложении VIII. Некоторые риски имеют общий характер и по своей природе связаны с самим актом размещения внешнего подряда, в то время как другие риски возникают в случае передачи на внешний подряд определенных услуг. Некоторые менеджеры по контрактам также отметили, что отказ от внешнего подряда сам по себе является риском, поскольку, не имея возможности получения последних специальных знаний, они не смогут помочь своим клиентам и заинтересованным сторонам. Менеджеры по контрактам и сотрудники по закупкам в целом отметили, что риски могут быть разными в зависимости от вида подрядной услуги, ее функциональных целей, колебаний необходимости в ней, внешних факторов (экономических, регулятивных и т. д.), специфики поставщиков и потребителей услуг, ожидаемых преимуществ размещения подряда, возможных нежелательных и неожиданных побочных последствий, а также от степени взаимодействия внешних заинтересованных сторон с предоставляемой услугой.

227. В совокупности риски, названные организациями, можно разбить на следующие категории:

- Репутационные риски: низкое качество услуг поставщика; несоблюдение поставщиком международных трудовых норм и этических, правозащитных, гуманитарных и экологических принципов; риск забастовки стороннего персонала из-за оплаты и условий труда; несвоевременное предоставление услуг поставщиком в случае операций по оказанию гуманитарной помощи; связи поставщиков с конфликтующими сторонами в зоне кризиса; а также использование поставщиками своих контрактов с подразделениями системы Организации Объединенных Наций для саморекламы.
- Юридические риски: нарушение законодательства в результате присутствия персонала поставщиков на территории организации; санкции и эмбарго, ограничивающие возможности действий поставщиков; а также неспособность поставщиков учесть привилегии и иммунитеты, которыми пользуются межправительственные организации.
- Неправомерные действия продавцов: мошенничество; сговор; недостаточная поставка; взятки; несоблюдение правил организации; а также хищение помощи, когда ее конечное распределение поручено стороннему подрядчику.
- Уменьшение гибкости: неспособность поставщика приспособливаться к нерегулярному графику работы или удовлетворять меняющиеся или внезапно возникшие потребности.
- Физическая охрана: усиление проблем доступа и конфиденциальности и рисков для безопасности персонала или делегатов, связанных с доступом поставщиков на территорию организации; а также лояльность сторонних сотрудников охраны к компании, а не к организации системы Организации Объединенных Наций.
- Риски для защищенности данных: доступ государств и их учреждений к конфиденциальным данным, хранящимся на сторонних облачных серверах на их территории.
- Отсутствие подходящих поставщиков специализированных услуг на местах и в зонах конфликтов и гуманитарных кризисов.
- Финансовые риски: высокие начальные затраты, связанные с переходом; скрытые затраты; чрезмерные страховые взносы в местах повышенного риска; а также государственное ограничение конкуренции.

- Привязка к поставщику: узкоспециализированные или индивидуальные услуги; передача знаний организацией поставщику; а также невозможность получения организацией знаний от поставщика.
- Риски нарушений в деятельности организации: риск банкротства компании; риск изменения владельца компании, приводящего к ее переориентации, из-за которой та не сможет выполнять задачи организации; а также потеря знаний в результате высокой текучести кадров.
- Риски невосприимчивости к особенностям культуры: непонимание поставщиками специфики работы в мультикультурной среде международных организаций.

228. Некоторые риски возникают спонтанно и проистекают от отсутствия должного контроля со стороны организации. Так, одна крупная организация, которая широко привлекает консультантов, отметила, что, хотя ее правила требуют от консультантов оформления страховки от несчастных случаев и по болезни в течение срока их работы, организация не проверяет, действительно ли консультанты имеют такую страховку. Поэтому были случаи, когда консультанты выезжали в зоны кризиса без страховки от несчастных случаев и по болезни. Это создает репутационный риск для организации, связанный с возможностью того, что во время выполнения работы для нее консультант заболит, но не сможет позволить себе медицинское лечение из-за отсутствия страховки.

229. Как установила ОИГ в ходе своего кабинетного анализа, структуры финансового сектора выделяют 13 видов рисков, связанных с внешним подрядом, которые с соответствующими поправками касаются и организаций системы Организации Объединенных Наций. Это: риск нарушения доступа, риск нарушений, риск концентрации и системный риск, договорный риск, контрагентский риск, страновой риск, кибер-риск, риск стратегии выхода, юридический риск, операционный риск, репутационный риск и стратегический риск (более подробную информацию о каждом виде риска см. в приложении X).

230. По мнению организаций, с наибольшим риском связанные следующие конкретные виды деятельности, передаваемые на внешний подряд: проекты строительства, закупки ИКТ, закупки пестицидов, опрыскивание для борьбы с саранчой, поставка удобрений для районов, подверженных конфликтам, вакцин и живых животных (ФАО); хранение данных у облачных сервисов (ЮНЭЙДС и ВОИС); письменный перевод (ЮНЕСКО и ВОИС); закупки (УВКБ); лабораторные и инспекционные услуги (ЮНИСЕФ); услуги организации функционирования и охраны лагерей (ЮНОПС); ИКТ-консультирование и заявки на регистрацию интеллектуальной собственности (ВОИС).

231. Организации признали, что, хотя риски, связанные с внешним подрядом, не могут быть полностью устранены, их можно ограничить с помощью оценки рисков, которая представляет собой процесс выявления рисков, анализа их последствий и, в случае необходимости и возможности, определения и осуществления мер по уменьшению отрицательных последствий риска путем снижения вероятности его возникновения или уменьшения предотвратимых последствий с помощью планирования, контроля и других соответствующих мер. В большинстве организаций такие оценки проводятся на разовой основе (в зависимости от масштабов, объема и воздействия вида обслуживания, передаваемого на внешний подряд), как правило, запрашивающим подразделением, при этом некоторые указания предоставляются по запросу подразделением закупок.

232. Конкретные меры оценки риска, принятые в некоторых организациях, включают следующее:

- **ФАО.** Хотя имеются правила в отношении риска и общеорганизационный журнал рисков, а подразделение закупок предоставляет консультации и поддержку по вопросам оценки рисков и управления ими, не проводится официальных оценок по всем вариантам ресурсного обеспечения.

- **Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца.** Организация имеет общие правила, касающиеся риска, которые охватывают закупку услуг, страхует все контракты для снижения рисков и пытается соответствовать стандарту ISO 31000 (о методах комплексного управления рисками), который сводит к общему знаменателю все составляющие риска – ИКТ, защита данных, финансы, учет, финансовые риски, учет запасов и планирование на случай чрезвычайных ситуаций.
- **МОТ.** Выявление и оценка рисков проводятся совместно подразделением-заказчиком и подразделением закупок; их итог – разработка реестров рисков по всем закупочным операциям на сумму свыше 50 000 долл. до публикации конкурсной документации. Подразделение закупок подготовило инструкции о проведении оценок риска закупок, на разовой основе составляются планы уменьшения рисков.
- **МСЭ.** Перед проведением крупных торгов заказывающее подразделение и подразделение закупок проводят беглую оценку рисков и фиксируют ее в плане выбора источника снабжения.
- **Организация Объединенных Наций.** Оценки риска рассматриваются как часть плана выбора источника, а в 2014 году был составлен реестр рисков. Сборник инструкций по закупкам организации содержит главу об управлении рисками.
- **ЮНЭЙДС.** Хотя оценки рисков в настоящее время проводятся ежегодно на уровне общего плана работы странового отделения и департамента, а в 2018 году управление рисками было распространено на программные области, оценок отдельных крупных или значительных контрактов еще не проводится.
- **ПРООН.** В организации действует система снижения рисков, охватывающая широкий круг подрядных услуг. При проведении оценки риска она оценивает вероятность определенного события (по шкале от 1 до 5, где 5 – очень вероятно, а 1 – очень маловероятно) и воздействие события (по шкале от 1 до 5, где 5 – очень большое воздействие и 1 – очень слабое воздействие). В ней также оцениваются способы устранения, уменьшения, распределения или принятия выявленного риска.
- **ЮНФПА.** Подразделения, отвечающие за услуги сторонних организаций, включают риски и стратегии снижения предполагаемых рисков в свои общеорганизационные планы управления рисками.
- **УВКБ.** В случае сложных и дорогостоящих закупок секция закупок в штаб-квартире проводит оценки рисков по каждому этапу закупок, включая анализ и классификацию рисков, а также обновление реестров рисков. После выявления риска составляется план его уменьшения, который направляется запрашивающему подразделению для принятия решения. Поскольку такой анализ не является обязательным, он проводится отделениями на местах по своей инициативе и по разным методикам.
- **ЮНИСЕФ.** Отдел снабжения в 2017 году внедрил новый централизованный процесс оценки поставщиков для всех отделений ЮНИСЕФ во всем мире, который включает оценку рисков финансового положения поставщика наряду с любыми этическими проблемами, связанными с компанией.
- **ЮНИДО.** Сборник инструкций по закупкам содержит главу, посвященную управлению рисками, которая дорабатывается и применяется в случае сложных контрактов внешнего подряда.
- **БАПОР.** В то время как группа закупок оценивает, рассматривает и предоставляет рекомендации по коммерческим рискам, связанным с поставщиками, на нескольких этапах процесса закупок (например, критерии выбора поставщиков, гарантийные суммы для допуска к торгам и обеспечения выполнения контракта), запрашивающее подразделение обеспечивает

экспертное сопровождение и анализирует риски на стадии планирования проектов.

233. Как пример полезного опыта, наиболее систематические меры, как представляется, принимаются в ВОИС, где выявление и оценка рисков и планирование реагирования на них проводятся в рамках ежегодных или двухгодичных процессов планирования, включая оценку рисков, связанных с потенциальными поставщиками. Все выявленные риски регистрируются в реестре рисков организации, вместе с указанием того, кто несет ответственность за данный риск и за его снижение. Кроме того, наиболее важные контракты (на товары или услуги, без которых деятельность ВОИС может быть существенно дезорганизована) требуют подготовки плана бесперебойной работы соответствующим руководителем программы. Оценки проводятся в отношении сохраняющихся рисков (т. е. рисков после принятия мер по их уменьшению), и в организации создана группа по управлению рисками, которая встречается раз в квартал для рассмотрения своего портфеля рисков. Риски внешнего подряда, связанные с программой, доводятся до сведения руководящего органа, а в годовом докладе организации о ее работе подробно описывается изменение рисков и их возможное влияние на результативность программ.

234. **Другой полезный опыт оценки рисков и управления ими имеется в МВФ, где после вывода внутренней ревизии о возможности возникновения серьезной проблемы, если Фонд не будет проактивно выявлять риски, связанные с поставщиками переданных на сторону услуг, подразделение по закупкам в 2018 году разработало систему управления сторонними рисками. В этой системе оцениваются риски следующих восьми категорий: финансовые риски, риски нарушения информационной безопасности, бесперебойной работы, снабжения, юридические, репутационные, межфункциональные и кадровые риски.** В январе–июне 2019 года система была использована в экспериментальном порядке для выявления рисков шести проектов, оказывающих воздействие в масштабах всего Фонда и находящихся на разных этапах процесса закупок.

235. Фонд определил следующие преимущества системы управления сторонними рисками:

- четкое понимание того, с какими сторонними структурами МВФ ведет дела;
- ранжирование услуг по степени риска и выделение критически важных услуг;
- полная разбивка сторонних рисков по категориям и перечень сторонних структур;
- ориентированный на риски подход к постоянному контролю исполнения заключенных контрактов;
- четкое определение роли и обязанностей на разных рубежах защиты и функций контроля за рисками;
- приведение системой практики в соответствие с закупочной деятельностью;
- более четкое согласование методов уменьшения рисков с формулировками контрактов;
- возможность более широкого использования технологии для управления отношений со сторонними структурами;
- повышение согласованности практики в масштабах всей организации в отношении отношений со сторонними структурами;
- улучшение понимания зависимости от сторонних структур и субподрядчиков;
- устойчивый подход к закупкам, обеспечивающий комплексный подход к критически важным сторонним структурам, рискам и связанным с этим вопросам.

236. Подразделение по закупкам МВФ считает, что в идеале такие оценки рисков должны проводиться внешней организацией, чтобы избежать задержек и потенциальных конфликтов интересов, связанных с выполнением такой задачи

менеджером по контрактам (например, из-за требований со стороны руководителя проекта обеспечить его скорейшую реализацию). Кроме того, поскольку МВФ не может проводить анализ рисков по всем проектам, он разработает шаблон для определения числа рассматриваемых видов рисков в зависимости от вида проекта (например, применительно к более крупным проектам с большей вероятностью будут рассмотрены все восемь элементов риска).

237. Всемирный банк, который ежегодно размещает подрядов на сумму 2 млрд долл. у более чем 30 000 поставщиков, разработал систему оценки рисков, связанных с поставщиками, чтобы строить отношения с поставщиками на более структурированной и предсказуемой основе. Система предусматривает три ключевых шага: выявление и оценка рисков, меры по уменьшению рисков и контроль. В системе рассматривается пять видов риска (при этом риски всех других видов считаются малыми), а именно: а) риски нарушения конфиденциальности; б) риски для критических бизнес-процессов; в) риски для безопасности; г) риски ведения деятельности на сложных территориях; и е) риски присутствия персонала поставщика в помещениях. Чтобы оценить наличие риска, связанного с подрядом на данный вид обслуживания, менеджер по контракту должен проставить оценки по 5–15 рубрикам, которые затем ранжируются подразделением закупок организации. По результатам ранжирования данному виду обслуживания присваивается балл риска от одного (низкий) до четырех (высокий). Если в ходе оценки выявляется хотя бы один из пяти рисков, подразделением закупок и профильными штатными специалистами разрабатываются меры по снижению риска, которые представляются менеджеру, занимающемуся контрактом. Чем выше рейтинг риска, тем чаще менеджер по контракту потребует взаимодействия с поставщиком по вопросам снижения риска.

238. Хотя инспектор приветствует меры по оценке рисков, намеченные организациями, очевидно, что уровень сложности таких оценок значительно варьируется по всем направлениям, и оценки не проводятся последовательно по всем видам деятельности, переданным на сторону. Это – упущенная возможность сокращения обязательств организациями. Инспектор считает, что для восполнения этого пробела выполнение следующей рекомендации, дополняющей рекомендацию 7 в документе JIU/REP/2014/9, приведет к повышению эффективности деятельности организаций благодаря заблаговременному выявлению и снижению рисков, которые в противном случае приведут к финансовым потерям и скажутся на возможностях бесперебойной работы организаций.

Рекомендация 5

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует поручить всем подразделениям обеспечить, чтобы к концу 2021 года относящиеся к их компетенции стратегические, чувствительные и дорогостоящие услуги, переданные на коммерческий внешний подряд, подвергались периодическому рассмотрению, включая оценку рисков, для определения того, разработаны ли соответствующими службами каждой организации меры по управлению риском.

VII. Совершенствование выбора поставщиков и управления исполнением заключенных контрактов на обслуживание с внешними подрядчиками

239. Если в предыдущей главе инспектор рассмотрел полезные меры, касающиеся проведения анализа затрат и выгод и оценки рисков, для принятия решения о целесообразности внешнего подряда, в настоящей главе он обрисует возможности совершенствования управлением внешним подрядом с помощью полезной практики выбора поставщиков и управления исполнением заключенных контрактов. Как отмечалось во введении, в докладе не ставится цель углубленной оценки процедур и положений, касающихся выбора поставщиков и управления исполнением контрактов, поскольку эти темы были подробно рассмотрены в предыдущих докладах ОИГ. Поэтому эта глава посвящена, в более общем плане, некоторым основным положениям, которые могут использоваться для управления закупками, связанными с внешним подрядом (см. диаграмму IX), и соответствующему передовому опыту.

A. Процесс выбора поставщиков

240. После проведения анализа затрат и выгод и принятия решения о размещении внешнего подряда при оценке связанных с этим рисков процесс выбора поставщиков становится ключом к обеспечению правильного выбора подрядчика, обладающего необходимыми возможностями выполнения договорных обязательств, четко оговаривающих результаты, стандарты качества и сроки. Как показано на диаграмме IX, 13 организации подтвердили, что они установили критерии выбора поставщиков применительно к внешнему подряду, и все, кроме одной, применяют эти критерии на постоянной и регулярной основе. Организации сообщили, что, хотя такие критерии могут зависеть от характера конкретного вида обслуживания, они, вероятно, будут включать предложенный метод оказания услуг, специальные знания или опыт предоставления участникам торгов необходимых услуг, качество предлагаемых соглашений об уровне обслуживания (т. е. степень детализации основных производственных показателей и соответствующих задач) и возможные санкции.

241. Что касается конкретных положений об оказании сторонних услуг при выборе поставщиков, то все организации отметили, что здесь применяются те же стандартные процедуры, что и при конкурсном размещении заказа. Поскольку цель процесса выбора состоит в том, чтобы всегда выявлять поставщика, предложение которого представляло собой оптимальное соотношение цены и качества, организации сообщили, что в качестве полезного опыта они регулярно пытаются обеспечить соблюдение следующих основных положений о закупках:

- прозрачность, справедливость, объективность и конфиденциальность процесса оценки, проводимой в соответствии с определенными критериями и методикой;
- четкое отражение в конкурсной документации (запросах заявок и условиях конкурса) технических и финансовых критериев оценки и соответствующих балльных оценок, установленных при разработке планов выбора поставщиков;
- четкое указание в конкурсной документации результатов и основных производственных показателей;
- разработка подразделением-заказчиком, при поддержке и рекомендациях со стороны подразделений закупок и внешних экспертов, конкурсной документации, выполнением им основной роли в оценке предложений и отражение всех этапов в документации;
- как общее правило допуска к участию в конкурсе – необходимость регистрации поставщиков на Глобальной торговой площадке Организации Объединенных Наций, представление ими обязательного заявления о об их соответствии всем требованиям допуска, а также удостоверение ими соблюдения Кодекса поведения поставщиков Организации Объединенных Наций.

242. При подготовке обзора инспектор выявил в нескольких организациях несколько примеров полезного опыта выбора сторонних поставщиков услуг, представленных ниже, которые заслуживают рассмотрения и тиражирования.

1. Подготовка ориентационного документа

243. Как пример передового опыта, при закупках ИКТ Европейской комиссией до объявления конкурса (т. е. до принятия технических требований) руководитель службы и его заместитель должны составить и представить Совету по информационным технологиям (принимающему решения по долгосрочным стратегическим вопросам ИКТ) ориентационный документ, в котором они поясняют рабочую концепцию конкурса. Совет решает, соответствуют ли закупки стратегическому направлению, в котором организация желает двигаться, и целесообразны ли предложенные механизмы. Этот документ утверждается за шесть месяцев до объявления торгов.

2. Применение предварительных требований допуска

244. Несколько организаций применяют требования допуска, в соответствии с которыми конкурсные документы направляются только тем поставщикам, которые могут выполнить основные требования конкретного процесса запроса заявок, и только от них принимаются заявки. Эти требования применяются, когда определенные услуги закупаются на регулярной основе (например, по долгосрочным соглашениям), имеют сложный или специализированный характер, связаны с высокой степенью риска при закупке (например, оборудование и услуги охраны и безопасности) или должны соответствовать крайне конкретным техническим требованиям, которые легко измеримы (например, сертификация техническим учреждением или органом, определенный подтвержденный объем производства или выпуска либо наличие минимального опыта в данной области продолжительностью определенное число лет).

3. Изучение рынка

245. Как при размещении подряда на услуги впервые, так и при проведении повторных торгов для дальнейшего получения подрядных услуг, изучение рынка имеет решающее значение для обеспечения отражения в технических условиях торгов последних нововведений на рынке, способных повысить эффективность организаций. Такая роль должна обязательно активно выполняться подразделением, подготовившим заявку, поскольку именно оно лучше всех в организации понимает свои собственные конкретные требования.

246. Пример полезного опыта имеется в Глобальном фонде, который отметил, что, поскольку он тратил миллиарды долларов в год на закупку фармацевтических препаратов, он пытался понять динамику рынка для закупок определенных видов фармацевтических препаратов. Покупает ли он нужный товар необходимого качества по правильной цене? Как он может влиять на цены? Каковы основные факторы конъюнктуры рынка? С этой целью он организует встречи с различными покупателями и поставщиками, чтобы понять тенденции рынка, проблемы поставщиков и факторы конъюнктуры. Аналогичным образом, несколько других организаций привлекают для изучения рынка сторонних экспертов, как отмечено в следующем пункте.

247. Всемирный банк сделал еще один шаг, создав в своем подразделении общеорганизационных закупок направление бизнес-аналитики и изучения рынка, которое занимается управлением знаниями и эффективным использованием технических средств. Это позволяет отражать самую последнюю информацию в контрактных отношениях с поставщиками. Благодаря изучению рынка Банк получает информацию о приемлемых ценовых параметрах, которые должны быть известны и учтены при организации торгов.

248. Всемирный банк также разработал «стратегии категорий», в соответствии с которыми он координирует все важные элементы информационных технологий,

используемые им в настоящее время (аппаратные средства, программное обеспечение и облачная среда), и свои перспективные потребности в ИКТ на следующие 5–10 лет, и изучает рынок для оценки вида или видов технологии, которые следует изучить на предмет решения этих задач. Это ориентированный на результат подход. Стратегия категории объединяет проактивный и комплексный внутренний анализ (существующих и будущих потребностей) с внешним анализом (исследование рынка) и сопоставляет их вместе, чтобы определить имеющиеся возможности и способы их реализации. Результат является долгосрочным и проактивным и связан с бизнес-стратегией организации. При выборе между решением задачи своими силами или закупкой комитет по бизнес-процессам учитывает стратегию категорий в процессе принятия решений.

4. Привлечение сторонних экспертов

249. **Что касается узкоспециализированных услуг, для предоставления которых своими силами организация не располагает опытными специалистами, то некоторые организации привлекают сторонних экспертов для проведения исследований рынка, составления технических условий или технического задания, определения критериев оценки основных производственных показателей для конкурсных документов, а также для предоставления советов и рекомендаций при оценке конкурсных заявок.** Так, при передаче на сторону автоматизированного складского хранения Организация Объединенных Наций и ЮНИСЕФ привлекли консультационные фирмы, обладающие опытом предоставления услуг по разработке соответствующих критериев оценки, проведения технических оценок и выработки рекомендаций. При закупке новых услуг ИКТ Европейская комиссия заключает контракт с консультантами для изучения рынка и предоставления предложений по соответствующим техническим характеристикам. При продлении контрактов на ИКТ она консультируется с многими поставщиками по поводу инноваций на рынке для адаптации и определения критериев технической оценки при выборе поставщиков.

5. Проверка возможностей продавцов

250. **Полезная наработка – проверка несколькими организациями до выбора поставщика возможностей потенциальных поставщиков, которым предлагается выполнить элементы предоставляемой услуги.** Например, после того как компании представили технические и коммерческие предложения, Европейская организация ядерных исследований проверяет возможности всех участников, требуя от них выполнения типовых задач, предусмотренных в контракте. Затем участники получают оценку и могут быть отстранены от участия в конкурсе в случае неудачи.

6. Проверка услуг

251. **Некоторые организации в рамках процесса выбора также проверяют услуги, предлагаемые поставщиками.** Так, когда ЮНОПС объявило торги на заключение контракта на учебную платформу, 5 из 500 платформ отвечали его требованиям. Эти пять платформ были изучены 20–25 сотрудниками ЮНОПС, проверявшими удобство пользования ими в плане возможности их самостоятельного использования без какого-либо вводного курса или обучения. Программное обеспечение проверялось группой в составе слушателей (обычных пользователей), обучающихся (координирующих или преподающих курс), координаторов обучения и руководителей. Хотя этот процесс занимал много времени, ЮНОПС необходимо было сделать правильный выбор, поскольку такая платформа должна была стать единственной обучающей системой ЮНОПС, а смена поставщика на более позднем этапе была бы дорогостоящей.

7. Взвешивание плюсов и минусов привлечения индивидуальных подрядчиков или подрядчиков-компаний

252. **Организации отметили, что решение привлечении индивидуальных подрядчиков или подрядчиков-компаний должно приниматься исходя из**

характера услуг и внутренних ресурсов. Так, в случае услуг письменного перевода некоторые организации считают, что качество услуг, предоставляемых самостоятельными переводчиками, выше, чем у переводческих компаний. Это объясняется тем, что большинство самостоятельных переводчиков имеют давние отношения с организацией и, таким образом, были знакомы с ее специальной терминологией и спецификой, в то время как организация знакома с качеством работы, выполняемой переводчиком. Тем не менее переводческие компании, предлагая цену за контракты, обычно представляют сведения о своих самых опытных переводчиках. Однако после того, как контракт заключен, организация может контролировать, имеет ли переводчик, которому был поручен перевод, необходимый опыт. Кроме того, работа, выполненная переводческими компаниями, обычно обходится организации на 20–25% больше, чем будет работа самостоятельного переводчика.

253. То же относится и к услугам устного перевода, при этом организации отмечают, что самостоятельные устные переводчики имеют ту дополнительную гарантию, что большинство из них состоит в Международной ассоциации переводчиков конференций, для вступления в которую им необходимо иметь несколько лет опыта, а также рекомендации опытных членов. С другой стороны, небольшие организации, которые для выполнения какой-либо функции могут располагать в лучшем случае всего несколькими штатными сотрудниками, сообщили, что они предпочитают привлекать подрядчиков из числа компаний, поскольку те имеют большие ресурсы для решения срочных или неотложных задач по дополнительной поддержке или обеспечению бесперебойной деятельности, чем самостоятельные переводчики. Именно по этой причине ВПС с ограниченным штатом специалистов по ИКТ предпочел привлечь подрядную компанию, а не индивидуального специалиста по ИКТ.

8. Использование отзывов пользователей

254. **При продлении контрактов организациям следует собирать и анализировать отзывы пользователей, чтобы оценить результативность работы поставщиков, лучше определить задачи и скорректировать требования в будущих контрактах.** Так, в случае услуг ИКТ ЮНВТО и МБР собирают отзывы конечных пользователей с помощью опросов удовлетворенности клиентов и семинаров и учитывают их при подготовке торгов и принятии решений о заключении контракта.

9. Структурированная поддержка отделений на местах

255. Подразделение закупок Всемирного банка разработало шаблоны технических заданий для несложных закупок на небольшую сумму, которые рекомендуется использовать страновым отделениям. В отношении большинства услуг, переданных на внешний подряд, страновым отделениям рекомендуется нанимать местных юрисконсультов для получения представления о местном трудовом законодательстве, ограничениях, требованиях обязательной ротации и рисков привлечения стороннего персонала (возникающих тогда, когда персонал поставщика выполняет работу на территории организации, но подчиняется стороннему подрядчику). В случае любых закупок, превышающих 50 000 долл., группа закупок в штаб-квартире рассматривает и комментирует техническое задание и оценивает юридическую сторону, а техническая и финансовая оценка проводится страновым отделением.

10. Привлечение нейтральных сторон для усиления независимости при оценке заявок

256. ОЭСР требует, чтобы комиссия, принимающая решение о любой закупке, состояла минимум из трех человек, каждый из которых должен проставлять балльные оценки независимо. Иногда она рекомендует, чтобы один из членов комиссии привлекался не из подразделения-заказчика, а из другого подразделения, чтобы в ней была представлена независимая точка зрения. Тем не менее это может быть сложной задачей, поскольку этот человек может не обладать техническими знаниями для оценки заявки.

11. Разработка соответствующих основных производственных показателей

257. Ключом к эффективному управлению контрактами служит разработка практических и содержательных показателей производительности, которые являются конкретными, измеримыми, достижимыми, актуальными и привязанными к первоначальному сроку контракта. Это требует обеспечения наличия специалистов, хорошо знакомых с данным видом обслуживания для разработки показателей, включаемых в конкурсную документацию. Также крайне важно тщательно оценивать содержательность показателей, поскольку многие организации жалуются на то, что контракты часто полны бессодержательных или неконкретных показателей, которые не могут реально контролироваться или измеряться, имеют мало практической ценности или вообще лишены ее, а также возлагают тяжелое административное бремя на менеджера по контрактам. Пример положительного опыта – создание в 2018 году Международной федерацией обществ Красного Креста и Красного Полумесяца должности сотрудника по разработке производственных показателей для всех контрактов на обслуживание, а также привлечение ОЭСР и ЮНЕСКО экспертов по рынкам электроэнергии и хозяйственного обеспечения для разработки измеримых производственных показателей применительно к таким услугам. Организация Объединенных Наций сравнивает показатели с теми, которые содержатся в других действующих контрактах, и предупреждает, что, хотя некоторые из показателей могут быть механическими, они отвечают требованиям ее юридического департамента, который предложил устранить элемент субъективности в контрактах.

12. Обеспечение баланса между критериями качества и стоимости

258. Несколько организаций отметили, что в процессе выбора поставщиков было несколько случаев, когда участники торгов предложили цену значительно ниже, чем у конкурентов. По опыту организации знали, что при таком уровне цен предоставлять услуги требуемого качества невозможно. Большинство организаций учитывают это путем определения весовых коэффициентов технических критериев (качество) и финансовых критериев (стоимость), используемых при оценке заявок. Многие менеджеры по контрактам подчеркивали, что технические критерии должны, как абсолютный минимум, иметь тот же вес, что и финансовые критерии (т. е. 50–50), а в идеале им следует присваивать больший вес. Как пример полезного опыта – ОЭСР обычно присваивает вес 70% техническим критериям и вес 30% финансовым критериям, чтобы отсеять неподходящих поставщиков.

13. Определение продолжительности контракта с учетом характера переданной на сторону услуги

259. В то время как продолжительность контрактов на внешний подряд неодинакова для разных организаций, а иногда и для разных услуг, в большинстве организаций, как правило, установлена максимальная продолжительность контрактов на обслуживание, в том числе долгосрочных контрактов. Она составляет от трех до самого большого пяти лет. Если максимальная продолжительность составляет три года, контракты обычно заключаются на один год с возможностью ежегодного продления на срок до двух дополнительных лет (1+1+1). Некоторые менеджеры по контрактам отметили, что эта система полезна для поддержания заинтересованности и отзывчивости поставщиков. Если максимальная продолжительность составляет пять лет, контракты обычно заключаются на три года с возможностью ежегодного продления на срок до двух дополнительных лет (3+1+1). Менеджеры по контрактам отметили, что такие соглашения обеспечивают финансовую стабильность для поставщиков, что, в свою очередь, дает им возможность инвестировать в инновации.

260. В некоторых организациях имеется положительный опыт принятия положений, допускающих продление за пределы обычного срока, когда это оправдывается особенностями данного вида обслуживания. Так, в ПРООН центральное подразделение по закупкам оказывает поддержку подразделениям в составлении предварительного обоснования долгосрочных соглашений продолжительностью больше обычных трех лет. Исключения оправданы в случае больших начальных затрат

(например, поставщик должен разработать дорогостоящую технологию для ПРООН и затраты должны быть возмещены в течение определенного числа лет), когда процесс торгов может занять много времени (например, от девяти месяцев до года для заключения контрактов на воздушные грузовые перевозки и билетное обслуживание) или когда услуги приобретаются на монопольном рынке и, как ожидается, не будут изменяться (например, Microsoft Office Suite для подразделений по обработке текста). В ЮНОПС срок действия контракта, превышающий пять лет, должен быть мотивирован в экономическом обосновании и заблаговременно утвержден директором группы по закупкам. В ЮНИСЕФ долгосрочные соглашения допускают возможность дополнительного продления контракта сверх первоначального срока действия, при условии, что работа поставщика была удовлетворительной, а цены были рассмотрены и признаны конкурентоспособными в момент продления.

261. Передовой опыт стандартизации процедур предоставления исключений имеется в МВФ, который определил следующие пять оснований «автоматического продления» (когда нет необходимости ограничения срока контракта обычными 3+1+1 годами) контрактов на ИКТ. Возможность автоматического продления контракта может быть рассмотрена при выполнении любых двух из следующих требований: а) сфера его охвата предусматривает несколько направлений обслуживания; б) первоначальная стоимость приобретения, плюс расходы на установку и последующую настройку в течение пяти лет превышает 2 млн долл.; в) заменителей не имеется или переход на потенциальные заменители и внедрение технологий займет более двух лет; г) анализ показывает, что, несмотря на план перехода, замена решения может занять время, превышающее предварительно определенный приемлемый срок, что приведет к неблагоприятному критическому воздействию на деятельность; и е) существует нормативное требование сохранения договора в силе.

262. Всемирный банк отметил, что в свете необходимости разработки долгосрочных контрактов для определенных услуг, все контракты содержат оговорку о прекращении по усмотрению Банка, которая позволяет ему расторгнуть контракт с поставщиком, направив ему уведомление за 60 дней. Это хороший запасной вариант, который позволяет Банку подписывать контракты на шесть лет, а не на стандартные 3+1+1 год.

263. Многие организации также отметили, что в случае высокоспециализированных услуг, связанных с большими расходами на начальном этапе разработки (например, системы планирования общеорганизационных ресурсов), услуг, передача которых другому поставщику связана большими затратами времени (центры обработки данных ИКТ) или сложна (например, хранение данных в облачной среде подрядчика), а также крайне ответственных услуг (например, вооруженная охрана) или услуг, предоставляемых ограниченным числом поставщиков (например, авиационные перевозки в зонах гуманитарного кризиса и конфликта), необходимость соблюдения обычных ограничений максимальной продолжительности как непрактична, так и нецелесообразна, поскольку в ситуации, когда после нескольких месяцев затрат времени и ресурсов лишь возобновляются закупки у того же продавца, процесс торгов оказывается, скорее, излишней процедурной формальностью, нежели практической необходимостью.

264. Инспектор считает обоснованными эти соображения и приветствует возможность гибкости при продлении контракта сверх обычных сроков. Тем не менее любое продление следует ограничить по времени максимальным пределом, чтобы предотвратить монополизацию одной и той же компанией, а также с учетом того, что почти все рынки могут развиваться и развиваются с течением времени. Ожидается, что выполнение следующей рекомендации приведет к повышению эффективности практики внешнего подряда за счет сокращения времени и ресурсов, затрачиваемых на ненужные конкурсные процессы.

Рекомендация 6

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует поручить соответствующим подразделениям разработать критерии, которые должны соблюдаться для рассмотрения возможности продления контрактов на стороннее оказание услуг по истечении обычного срока, и до конца 2021 года представить такие критерии соответствующему органу, принимающему решения, для утверждения и отражения в директивных документах.

14. Содействие привлечению мелких и средних поставщиков

265. В ходе собеседований менеджеры по контрактам из нескольких участвующих организаций ОИГ отмечали, что конкурсные подряды могут неоднократно предоставляться из года в год одним и тем же двум–четырем крупным компаниям. Они отметили, что часто на рынке появляются новые и более мелкие игроки, заслужившие хорошую репутацию благодаря своим инновационным и эффективным методам работы и использованию передовых технологий. Тем не менее эти компании были исключены из процесса торгов, поскольку они не имели необходимого для допуска к нему минимального годового оборота, указанного в конкурсных документах. Такие ограничения сужают возможность организаций выбирать наиболее подходящего поставщика, особенно в регионах и на местах, где рынки могут быть значительно меньше, чем в штаб-квартирах.

266. Европейская комиссия стремится устранить именно этот ненужный пробел, приняла решение активно содействовать участию малых и средних предприятий в реальной конкуренции и, таким образом, отойти от ситуации, когда все контракты уходят к одной и той же крупной компании или небольшому числу крупных компаний. Вместе с ЮНОПС Комиссия добивается этой цели путем разделения закупок на мелкие партии, чтобы малые и средние предприятия могли участвовать в конкуренции. Комиссия также устанавливает достижимые минимальные показатели, требуемые для допуска к торгам, например требование к участникам торгов иметь годовой оборот, только вдвое превышающий стоимость контракта. Наряду с Организацией Объединенных Наций она также разрешает компаниям создавать консорциум и участвовать в конкурсе как единое целое. У ЮНОПС есть возможность ограничить конкуренцию – когда это оправдано – микро-, малыми и средними предприятиями. Оно также организует «форумы возможностей» в целевых странах для встреч с потенциальными продавцами и усиления разнообразия поставщиков, уделяя особое внимание микро-, малым и средним предприятиям и традиционно находящимся в неблагоприятном положении предприятиям, таким как предприятия, принадлежащие женщинам.

267. Признавая, что указанные выше требования, особенно к обороту, могут быть непрактичными в случае крайне ответственных сторонних услуг, таких как охрана, перерыва в предоставлении которых организации не могут допустить из-за финансовой неплатежеспособности компании на середине контракта, инспектор считает, что указанные выше меры могут и должны быть тиражированы в случае большинства неотчетливых подрядных услуг. Кроме того, вопрос о том, стоит ли рассматривать предложение о создании консорциума и контракт какого вида должен быть подписан с поставщиками, составляющими такой консорциум, должен решаться каждой организацией в каждом конкретном случае с учетом специфики каждой закупки и с учетом связанных с этим рисков, в том числе юридического плана.

268. Разрешая консорциумы, организации должны обеспечить, чтобы а) контракт, заключаемый с выигравшими торги поставщиками, имел обязательную силу и был применим в отношении всех членов такого консорциума; б) степень участия и обязанности каждой из структур, участвующих в консорциуме, были прямо определены в контракте; в) каждый из поставщиков нес солидарную ответственность за действия и бездействие других партнеров по консорциуму; и d) все члены

консорциума имели финансовые, управленческие и производственные возможности заключения и исполнения контракта.

269. Для использования полезного опыта расширения возможностей организаций системы Организации Объединенных Наций по привлечению мелких и средних поставщиков **исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует поручить соответствующим подразделениям провести изучение и при необходимости пересмотр правил и процедур для обеспечения того, чтобы в конкурсной документации были должным образом отражены следующие положения:** а) если установлены требования минимального годового оборота для допуска поставщиков к участию в конкурсе на заключение контракта, такие требования должны основываться на отраслевых стандартах и изменяться для отражения рыночного контекста; б) поставщикам следует предоставить возможность создавать, с соблюдением юридических обязательств и гарантий, консорциум и совместно участвовать в торгах; и с) где это возможно и целесообразно, предмет торгов может быть разделен на лоты, чтобы дать возможность конкурировать мелким поставщикам.

В. Управление исполнением заключенных контрактов

270. Управление исполнением заключенных контрактов предполагает постоянный контроль за результатами работы поставщика и выполнением им обязательств о предоставлении услуг по контракту. Цель этого – обеспечить выполнение контрагентами своих договорных обязательств и получение конечным пользователем товаров или услуг требуемого стандарта в установленные сроки и в рамках бюджета. Контроль поставщиков, оценка их результативности (выполнения поставщиками договорных требований в отношении качества, поставки и сроков), продление контракта, проведение смены поставщиков, а также управление информацией и знаниями в связи с извлеченными уроками становятся важнейшими составляющими управления исполнением заключенных контрактов.

271. На диаграмме IX показано положение дел с принятием и применением основных положений, связанных с управлением исполнением заключенных контрактов в участвующих организациях ОИГ (перечень организаций см. в приложении IX):

- 13–14 организаций положительно ответили на вопрос о том, имеются ли процедуры контроля за исполнением контрактов и критерии их оценки и продления применительно к подряду услуг, из них 11–12 подтвердили, что эти процедуры соблюдаются, а критерии применяются согласованным и регулярным образом.
- 12 организаций имели централизованное электронное хранилище всех контрактов внешнего подряда.
- 10 организаций имели базу данных или список подрядчиков, которым передаются различные услуги и виды деятельности, включая рейтинги результативности и правила исключения из списка.
- Только три организации ведут реестр извлеченных уроков или регистрируют свой опыт размещения внешнего подряда.

272. Все организации подтвердили, что для управления исполнением заключенных контрактов на стороннее оказание услуг используются те же процедуры и критерии, что и для других закупок, направленные на обеспечение следующего:

- Принятия подразделением-заказчиком основной ответственности за управление исполнением заключенных контрактов при поддержке и рекомендациях со стороны подразделения закупок.
- Поддержания контроля за поставщиками в соответствии с согласованными критериями оценки результатов работы, изложенными в конкурсной

документации и окончательном контракте. Это включает обеспечение того, чтобы отступления от первоначального контракта были оправданными и чтобы в контракт вносились поправки с учетом согласованных изменений первоначального объема работ.

- Проведения в обязательном порядке оценок результатов по всем контрактам на обслуживание либо по завершении оказания услуг, либо с установленной периодичностью для определения того, были ли услуги предоставлены в соответствии с графиками контракта, направлялись ли своевременные ответы на запросы, соблюдались ли условия контракта, выполнялись ли положения о гарантиях и соответствовало ли качество предоставленных услуг основным производственным показателям.
- Изменения или продления контрактов после проведения оценки результатов работы поставщика, обновленного анализа затрат и выгод и оценки состояния рынка и при повторном предоставлении гарантийных документов или внесении в них изменений.

273. Проведя беседы в организациях и внутренне аналитическое исследование, инспектор выявил несколько изложенных выше примеров полезного опыта в области управления исполнением заключенных контрактов на подряд услуг для их рассмотрения организациями.

1. Развитие стратегических отношений с поставщиками

274. Всемирный банк подчеркнул, что, как показали тематические исследования, 70–80% ценности отношений с поставщиками реализуется после заключения контракта благодаря инновационным решениям, которые поставщики могут привнести в отношения на основе более стратегического взаимодействия. Таким образом, Банк стремится раскрыть этот неиспользуемый потенциал, налаживая активное взаимодействие с поставщиками, и, таким образом, рассматривает процесс проведения торгов как просто «брачное предложение», а контракт – просто как «дату свадьбы», в то время как отношения с поставщиком – это само «супружество», и будет ли оно счастливым зависит от того, как организации поддерживают такие отношения. Аналогичным образом, сотрудники по закупкам одной организации высказывали сожаление по поводу того, что в процессе отбора организации системы Организации Объединенных Наций не уделяют достаточного внимания тому, что предлагали обеспечить участники торгов, – подход, который подавляет инновации и творческий подход и приводит к закреплению позиций тех же продавцов. Хотя организации системы Организации Объединенных Наций потенциально могут извлечь выгоду из более стратегического взаимодействия, должны быть предусмотрены меры предосторожности для обеспечения того, чтобы такое взаимодействие не нарушало правил и положений организации, касающихся управления исполнением контрактов.

2. Разработка инструментов контроля за исполнением контрактов в реальном времени

275. **Несколько организаций разработали интерактивные инструменты, которые позволяют контролировать исполнение контрактов в реальном времени для повышения эффективности и сокращения задержек.** Например, для транспортно-экспедиторских услуг ЮНИСЕФ разработал систему электронного обмена данными, которая позволяет его системе планирования общеорганизационных ресурсов связываться с системой поставщика, позволяя улучшить обмен информацией и отчетность по основным производственным показателям. Интерактивный модуль управления контрактами ПРООН, введенный в эксплуатацию в июне 2018 года, позволяет подразделениям выдавать контракты и проводить оценку эффективности с помощью системы планирования общеорганизационных ресурсов.

3. Положения о пересмотре базовых условий контракта

276. При заключении организациями долгосрочных соглашений с поставщиком, условия контракта, отражающие лучшее соотношение цены и качества на момент его

заклучения, могут стать не столь оптимальными, если рыночные расценки на услуги существенно изменятся или если до истечения контракта появятся новые технологии. Чтобы устранить неопределенность, УВКБ, проводя торги на услуги ИКТ, просит компании предоставлять цены на каждый год из первых пяти лет контракта и включает в контракт положения, которые позволяют ему скорректировать и пересмотреть базовые цены. Так были успешно пересмотрены тарифы на сторонние услуги спутниковой связи, поскольку поставщик знал, что, если он не согласится на их пересмотр, организация проведет открытые торги, поэтому сотрудничество отвечало интересам обеих сторон.

4. Предоставление новым поставщикам возможностей обучения

277. ВОИС установила испытательный срок в один год для новых подрядчиков услуг письменного перевода, чтобы обеспечить возможность обучения и улучшения качества с течением времени. Поэтому основные производственные показатели эффективности и ожидаемые цели являются динамическими, чтобы в них могли быть заложены непрерывные улучшения. Все переводчики оцениваются один раз в месяц, и те, качество работы которых ниже 80-процентного порога в течение трех месяцев подряд, заменяются компаниями из резервного списка.

5. Приведение периодичности контроля поставщиков в соответствие с характером сторонних услуг

278. Менеджеры по контрактам отметили, что не должно быть универсального подхода к контролю всех услуг, периодичность которого должна зависеть от характера, сложности и важности услуги. Контроль может варьироваться от постоянного контроля (например, службы охранников) до ежедневных выборочных проверок и более углубленных еженедельных проверок (например, услуг уборки). Встречи с руководителями персонала подрядчика на объекте могут быть еженедельными (например, в случае сложных контрактов на обслуживание инфраструктуры) или ежемесячными (например, в случае услуг ИКТ), в то время как встречи со старшим руководством компании-подрядчика могут проводиться ежемесячно, ежеквартально (например, при разработке программного обеспечения), два раза в год (например, в случае услуг охраны) или ежегодно. Организации также отметили, что нередко случаи, когда встречи проводятся чаще на начальной стадии выполнения контракта, чтобы обеспечить ясность ожиданий с обеих сторон.

279. Периодичность отчетности поставщиков может варьироваться от ежемесячной (например, в случае услуг по аудиту проектов, билетного обслуживания и охраны) до ежеквартальной (например, применительно к услугам по управлению инвестициями и обучению) и ежегодной (например, в случае качественной поддержки оценок и услуг омбудсмена). Официальные встречи для оценки результатов работы, как правило, проводятся ежегодно в случае большинства услуг. Как пример полезного опыта, Европейская комиссия фиксирует все основные моменты, затронутые на официальных и неофициальных встречах, в последующих отчетах.

6. Установление нескольких уровней обеспечения качества

280. Организации подчеркнули необходимость многоуровневого обеспечения качества услуг, переданных на внешний подряд, призванного гарантировать соответствие конечной услуги техническим условиям. Так, в ЮНОПС, где все отчеты о результатах ревизии публикуются, по каждой ревизии проекта, переданной на внешний подряд, назначается внутренний ревизор, который контролирует три уровня обеспечения качества до завершения подготовки отчета. Обеспечение качества также может быть установлено в отношении услуг, предоставленных сторонними экспертами, которые могут иметь больший опыт в данной области. Например, все заключительные доклады об оценке, утвержденные ВПП, проходят специальную оценку качества, проводимую сторонней фирмой, которая оценивает доклад на соответствие стандартам качества оценки, включая соображения, касающиеся гендера и равенства результатов.

7. Установление нескольких уровней контроля за поставщиками

281. Структура «ООН-женщины» рекомендовала установить два уровня контроля за исполнением контрактов. Первый – на уровне подразделения-заказчика, контролирующего работу продавца. Второй – на уровне подразделения, специализирующегося на управлении исполнением контрактов (например, отдела закупок), для контроля за всеми подрядными контрактами. Эти два уровня контроля необходимы в силу того, что при рассмотрении организацией возможности подряда его предполагается разместить на определенный объем с четко определенными задачами, параметрами и номенклатурой услуг. Вместе с тем, когда организация заключает соглашение, могут возникнуть дополнительные, первоначально не предусматривавшиеся задачи, особенно в случае узкоспециализированных услуг, чем и объясняется необходимость контроля, призванного гарантировать сохранение подряда в пределах своего объема и параметров.

8. Применение положений о компенсации

282. В зависимости от характера услуги во многих контрактах предусмотрены положения, позволяющие организации получать возмещение (компенсацию), если показатель не достигнут или услуга не предоставлена в согласованном объеме. Так, применительно к сторонним услугам охраны, если охранник заболевает и подрядчик не может предоставить ему замену, он должен возместить организации оплату за то время, в течение которого обслуживание не обеспечивалось. В Европейской комиссии Директорат гуманитарных операций получает возмещение в случае, если не выделяются самолеты и пилоты по общим контрактам с авиакомпаниями. Она также использует оговорки о компенсации в случае непредставления отчетности в установленные сроки.

9. Включение и использование положений о досрочном расторжении контракта

283. Включение в контракты положений о досрочном расторжении, прямо предусматривающих использование этих положений в случае неудовлетворительного выполнения, невыполнения или нарушения контракта, также служит необходимой мерой снижения организациями рисков и потерь. Хотя такие положения включены в большинство соглашений о подряде услуг, прекращение контракта служит крайней мерой, которой предшествует официальное направление организацией требования к поставщику устранить нарекания при предоставлении необходимого времени для этого, когда все эти шаги четко фиксируются в документах.

284. Полезные процедуры расторжения контракта предусмотрены Европейской комиссией, которая вправе проводить проверки плохо работающих поставщиков. Эти проверки могут привести к расторжению контракта централизованной комиссией на основе применения стандартизированных объективных критериев с учетом смягчающих критериев, таких как содействие поставщиков проведению проверок. Кроме того, в случае самых серьезных претензий могут применяться штрафы и лишение права заключения контрактов на определенный срок, когда такая информация публикуется на сайте Комиссии. Пример полезного опыта имеется в МФСР, который, развивая отношения с поставщиками услуг профессионального обучения, смог включить в контракты положения, которые позволяют ему отказываться от услуг без финансовых последствий за три недели до начала обучения. Тем не менее организации предупреждают, что такие положения не компенсируют потерь качества и времени, роста рабочей нагрузки штатного персонала и репутационных рисков.

10. Обмен уроками с поставщиками

285. Обмен уроками, извлеченными из отношений с подрядчиком, имеет важное значение для устранения недостатков и недопущения тех же ошибок в будущем. В этом отношении имеется несколько примеров полезного опыта. В ВПП собираются отзывы страновых отделений о качестве подрядных услуг по поддержке

качества оценки, которые для этого заполняют специальные формы. Кроме того, Управление оценки ВПП организует рабочие совещания с фирмами по оценке, чтобы те могли лучше понять ожидания ВПП, поделиться полезным опытом и высказать критические замечания. УВКБ проводит двухдневные рабочие совещания с четырьмя крупными партнерами, проводящими для него ревизии, чтобы поделиться проблемами, извлеченными уроками и предложениями на будущее. Что касается сторонних услуг письменного перевода, то МСЭ и ЮНВТО (ее руководящий орган) запрашивают отзывы пользователей и проводят последующие встречи с поставщиками, чтобы поделиться полученными уроками. В случае сторонних услуг по организации мероприятий УВКБ ведет съемку мероприятия, собирает отзывы партнеров и участников мероприятия и рассматривает такие отзывы вместе с компанией, уделяя особое внимание вопросам, которые необходимо решить для будущих мероприятий.

11. Четкое установление порядка смены поставщика

286. Установление четкого порядка смены подрядчиков становится исключительно важным для обеспечения непрерывности деятельности и реальной передачи знаний как поставщиком организации, так и одним поставщиком другому. В ходе собеседований многие менеджеры по контрактам обратили внимание на то, что смена поставщиков создает для них тяжелое бремя, поскольку им приходится все объяснять с самого начала каждый раз, когда появляется новый поставщик, и не все поставщики могут уяснить конкретные требования организаций системы Организации Объединенных Наций. Менеджеры по контрактам Организации Объединенных Наций отметили, что смена поставщиков связана с проблемой, вызванной тем принципом кадрового комплектования организации, что новый сотрудник не может приступить к работе даже за день до ухода заменяемого им сотрудника на пенсию, – принципом, который распространяется и на сторонних подрядчиков. Они подчеркнули, что для плавного перехода необходимо определенное перекрытие работы прошлого и нового поставщиков.

287. Однако опытные сотрудники по закупкам высказали предостережение, что нет идеального способа обеспечить передачу всех знаний, кроме как с помощью самого активного управления исполнением контрактов и строгой дисциплины, иными словами, уяснения и понимания того, что и как было сделано, для ограждения от чрезмерной зависимости от одного поставщика. Они отметили, что случаи, когда менеджеры по контрактам указывали на высокие издержки смены подрядчика, фактически служат симптомом того, что внутри организации не было сохранено каких-либо знаний о том, чем занимался поставщик. Менеджеры по контрактам, однако, отметили, что подробные положения в контрактах о передаче обслуживания могли бы помочь им ощущать себя не столь привязанными к нынешнему поставщику и избегать непредвиденных издержек на стадии передачи.

288. Несмотря на эти проблемы, организации назвали несколько полезных примеров успешной смены поставщиков. Общие положения и условия ЮНИСЕФ включают пункт о «прекращении контракта», в котором определяются обязанности подрядчика при прекращении контракта (например, возвращение ЮНИСЕФ всей конфиденциальной информации и всей интеллектуальной и служебной информации и оказание помощи другой стороне в продолжении обслуживания и любой незавершенной работы). Для услуг по снабжению топливом в операциях по поддержанию мира предусмотрен переходный период в один месяц, когда оплачиваются как прошлый, так и новый поставщики. Такие моменты, как загрязнение места заправки, разрешаются в рамках процесса передачи. Для случая смены поставщика услуг по подготовке цифровых публикаций ИМО подготовила подробный план перехода с указанием основных этапов и разработала резервную систему на переходный период. В обоих случаях контракт с прежним поставщиком содержал положения, требующие обучения им персонала нового поставщика.

289. Хотя качество сотрудничества зависит от доброй воли уходящего поставщика, организации отметили, что такие поставщики, как правило, с охотой выполняют это требование, поскольку они не хотят портить отношения с организацией, имея в виду,

что они будут иметь возможность участвовать в конкурсе на заключение нового контракта. Отделение ПРООН в Иордании отметило, что в ходе смены поставщика было проведено совещание со всеми затрагиваемыми им сотрудниками, которым сотрудники по закупкам объяснили причину смены поставщика и ее преимущества. Кроме того, был приглашен поставщик услуг, чтобы объяснить, как он будет работать.

290. В свете обсуждения с сотнями менеджеров по контрактам разных организаций системы Организации Объединенных Наций инспектор убедился в том, что подразделения, размещающие заказы, чаще всего встревожены перспективой смены поставщика, главным образом потому, что они не продумали, как они будут проводить ее, принимая решение о размещении подряда. Это в свою очередь привело к возникновению ситуаций, в которых либо важные знания могут быть потеряны в ходе смены поставщика, либо менеджеры по контрактам предпочитают сохранять существующее положение дел из-за опасений потери таких знаний в результате смены. Для восполнения этого недостатка инспектор предлагает следующую рекомендацию, которая, в случае ее реализации, приведет к повышению эффективности, прозрачности и подотчетности в практике внешнего подряда, что потребует составления планов смены поставщиков и определения соответствующих обязанностей.

Рекомендация 7

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует поручить всем подразделениям обеспечить, чтобы к концу 2021 года после любого решения о размещении предоставления стратегических, чувствительных и дорогостоящих услуг и сопутствующих товаров у коммерческого поставщика размещающее заказ подразделение подготовило четкие и подробные указания о порядке смены поставщика, включая соответствующие резервные механизмы, а также обеспечить, чтобы в документах оферты прямо обозначалась ответственность поставщика в отношении содействия в период перехода и передачи знаний организации и новому поставщику.

VIII. Укрепление координации, потенциала и контроля за внешним подрядом

291. Если в предыдущих главах были определены меры по совершенствованию процесса принятия решений о размещении внешнего подряда и управления им, то в настоящей главе будут рассмотрены меры по укреплению внутреннего потенциала, координации, стратегической нацеленности, руководства и контроля в области внешнего подряда.

A. Усиление внутренней координации и руководства в вопросах внешнего подряда

292. Как очевидно следует из всего обзора, на всех этапах внешнего подряда выступают два подразделения: подразделение закупок и подразделение-заказчик. Конкретные функции могут также выполняться комиссией по контрактам, юридическим отделом, отделом людских ресурсов, высшим руководством и представителями персонала, как указано ниже.

293. **Комиссия по контрактам.** Такие комиссии – консультативные органы на уровне штаб-квартиры и на местном уровне, в обязанности которых входит рассмотрение и консультирование соответствующих сотрудников по процедурным вопросам, возникающим в связи с предлагаемыми контрактами на сумму свыше установленного максимума. Их роль заключается в обеспечении того, чтобы закупки соответствовали финансовым правилам, положениям, установкам и принципам организации, а также чтобы они были справедливыми, конкурентоспособными и прозрачными и обеспечивали наилучшее соотношение цены и качества. Комитет также изучает финансовые и правовые последствия предлагаемого контракта с целью защиты интересов организации.

294. **Подразделение по закупкам.** В функции и обязанности этого подразделения входит: общая ответственность за проведение закупок; обеспечение того, чтобы стратегии, правила, системы и процедуры закупок организации обеспечивали и развивали этическое, прозрачное, своевременное и оптимальное с точки зрения затрат предоставление подрядных услуг; содействие проведению торгов на их различных этапах (изучение конкурсной документации, проведение переговоров и составление и заключение контракта); ведение контракта (изменение, продление или прекращение контракта; хранение документов и обеспечения); проведение деятельности по размещению внешнего подряда, выходящей за пределы непосредственно делегированных или переделегированных полномочий по закупкам.

295. **Подразделение, размещающее заказ.** В функции и обязанности этого подразделения входит: составление экономического обоснования размещения внешнего подряда, включая изучение рынка, анализ затрат и выгод и оценку рисков; принятие ответственности и утверждение бюджета стороннего обслуживания; подготовка конкурсной документации (объем работ, техническое задание и запрос предложений), включая требования и критерии технической и финансовой оценки; проведение торгов, включая техническую оценку предложений, полученных от потенциальных поставщиков; управление, контроль и отчетность в отношении обслуживания, предоставляемого подрядчиком; подготовка и ведение планов закупок.

296. **Юридическое подразделение.** В функции и обязанности этого подразделения входит: составление и изучение типовых договоров; предоставление юридических консультаций и толкований, связанных с составлением и заключением контрактов, их условиями и любыми претензиями подрядчиков и спорами с ними; обеспечение того, чтобы в контракт были надлежащим образом включены положения, касающиеся привилегий и иммунитетов; рассмотрение любых предложений об изменении типовых условий договора.

297. **Подразделение людских ресурсов.** В функции и обязанности этого подразделения входит: оценка и консультирование относительно того, может ли

размещение обслуживания на внешний подряд негативно повлиять на занятость и благополучие персонала; оценка возможного несоответствия размещения подряда правилам, положениям и директивам в области людских ресурсов; пересмотр контрактов на консультационные услуги, чтобы гарантировать, что работа не может быть выполнена внутренним персоналом.

298. **Старшее руководство.** В функции и обязанности высшего руководства входит: утверждение стратегии организации в области закупок и внешнего подряда; утверждение планов работы оперативных подразделений, которые могут быть увязаны с возможными планами размещения подряда; рассмотрение и утверждение рекомендаций о заключении контрактов в соответствии с делегированными полномочиями на закупки; принятие директив по конкретным вопросам, которые могут потребовать специальных решений, не охватываемых нормативной базой; предоставление стратегических указаний в отношении внешнего подряда с учетом директив государств-членов.

299. **Представительный орган персонала.** В функции и обязанности представительного органа персонала входит передача позиции персонала по поводу планов размещения внешнего подряда, способных оказать прямо затронуть права и интересы персонала.

300. Переход от обслуживания своими силами к внешнему подряду – это вопрос управления изменениями, который требует тщательной координации, планирования и управления со стороны соответствующих акторов для обеспечения того, чтобы непосредственно затронутые могли приспособиться к изменениям, а получатели услуг были подготовлены к изменениям. Вместе с тем, помимо конкретных функций, выполняемых указанными выше органами, только две организации могут дать примеры общеорганизационной координации между соответствующими органами, занимающимися вопросами внешнего подряда. В Организации Объединенных Наций после проведенной Генеральным секретарем реформы управления было создано Управление цепей снабжения, призванное объединить возможности организации в области материально-технического снабжения и закупок для дальнейшего сквозного комплексного управления цепочками поставок и координации деятельности по размещению подряда во всех подразделениях организации. Ежегодный план контрактов и закупок УВКБ, составленный в сотрудничестве со всеми его обслуживаемыми подразделениями устанавливает задачи УВКБ по размещению внешнего подряда и регулярно обновляется главами каждого подразделения и отдела закупок.

301. Имеет место недостаточная координация размещения подряда в масштабах организаций, хотя в 1997 году ОИГ представила рекомендацию, в которой она призвала исполнительных глав рассмотреть возможность назначения сотрудника «координатором» размещения подряда⁸². Несколько организаций отметили, что функция де-факто координатора размещения подряда уже выполняется подразделением закупок, поскольку в отношении подрядных услуг применяются те же директивы и процедуры, которые регулируют обычные закупки. Небольшие организации также отметили, что официальное назначение координатора размещения подряда не оправдано в финансовом плане, поскольку у них есть лишь несколько сотрудников для выполнения функций, связанных с закупками, и, кроме того, их ограниченные объемы внешнего подряда не оправдывают выделение такого направления.

302. Тем не менее несколько организаций с заметными объемами внешнего подряда отметили, что координатор способен усилить взаимодействие и оптимизировать процессы внешнего подряда, выполняя следующие функции:

- помощь в определении услуг, на рынках и в технологиях которых произошли значительные изменения, в силу чего они могут рассматриваться как потенциальные кандидаты на внешний подряд;

⁸² JIU/REP/97/5.

- поддержка выработке стандартизированных руководящих принципов и типовых методик анализа затрат и выгод;
- представление предложений по обновлению и корректировке общих правил и рабочих процессов внешнего подряда;
- обеспечение того, чтобы подразделения-заказчики принимали решения о размещении внешнего подряда в соответствии с директивой Генерального секретаря (A/53/818) и резолюциями Генеральной Ассамблеи о внешнем подряде;
- координация в масштабах организации обмена опытом внешнего подряда.

303. Однако организации предупредили, что при принятии решения о выделении координационного звена потребуется тщательно подойти к вопросу о том, кому ее следует поручить, как с ее помощью может быть реально проверяться выполнение требований и обеспечен контроль за соблюдением руководящих указаний о подряде и следует ли ее задействовать до закупки или в ходе последующего анализа. Первое может привести к задержкам, а второе может потребовать создания механизма для устранения нарушений руководящих указаний. Кроме того, крупным организациям, в которых внешний подряд децентрализован и в основном осуществляется страновыми отделениями, необходимо тщательно изучить полезность и дополнительные преимущества централизованного координационного звена. Было высказано предостережение, что в свете известных коннотаций термина внешний подряд в отношениях с персоналом, назначение координатора внешнего подряда может быть негативно воспринято ассоциациями персонала.

304. В свете стремительных изменений на рынках и в технологии некоторых подрядных услуг, множества преимуществ, проблем, возможностей и рисков, связанных с этим вариантом обеспечения, а также того, что не менее 11 организаций в 2012–2018 годах израсходовали на услуги сторонних подрядчиков свыше 100 млн. долл., **инспектор считает, что организациям с большим объемом размещаемого подряда следует рассмотреть вопрос о выделении центра координации внешнего подряда, которому следует, в первую очередь, поручить содействие подразделениям-заказчикам в выявлении и объективной оценке вариантов обслуживания при уделении внимания технологическим инновациям, а также наладить в масштабах организации обмен полученными уроками и полезным опытом между сотрудниками, занимающимися подрядом.** Такой центр координации должен дополнять и обеспечивать функции, закрепленные за подразделениями по закупкам и размещению заказа, но никоим образом не заменять их.

305. Для того чтобы его работа давала отдачу, центр координации должен обязательно располагать специалистами с опытом в области бизнес-аналитики, изучения и анализа рынка, правил и процедур закупок организации и практики обмена опытом в целях оказания подразделениям-заказчикам содействия в объективной оценке их вариантов обеспечения, установлении связи с необходимыми экспертами по соответствующим областям обслуживания на рынке, обмене полученными уроками и полезным опытом со всеми менеджерами по контрактам в рамках организации и в выработке единого понимания отношений подряда как долгосрочных стратегических отношений, а не всего лишь разовой закупочной операции.

306. Хотя вопрос о том, какое подразделение лучше всего подойдет для выполнения функций координации, должен решаться самими организациями в зависимости от их структурных особенностей и задач, разумным вариантом представляется передача их подразделению по закупкам организации. Поскольку это подразделение является в организации единственной структурой, которая владеет полной информацией о внешнем подряде в организации, оно может лучше всего подходить для налаживания контактов между менеджерами по контрактам и поставщиками в целях обмена ими передовым опытом и извлеченными уроками, а также для выявления инноваций и появляющихся на рынке возможностей.

307. Развитие централизованной координирующей роли следует дополнить и усилить четкими указаниями руководства организации относительно потенциальной роли, которую вариант внешнего подряда может сыграть в решении задач организации. Собеседники подчеркнули, что такой «тон сверху» имеет важное значение в свете того общепринятого мнения, что бюрократия межправительственных организаций, как правило, сопротивляется изменениям. Они добавили, что, если бы изменения не стимулировались сверху, они заняли бы много времени, поскольку в большинстве организаций «инициатива снизу» не дает достаточно хороших результатов. Поэтому **любая роль внешнего подряда в решении задач организации должна быть четко изложена в документах, отражающих стратегическое видение и направления развития организации.** Тем не менее, как показали беседы со старшим руководством, сотрудниками по закупкам и менеджерами по контрактам, ни в одной организации не принято таких директив, даже если все они на практике используют внешний подряд в объемах, которые, безусловно, не являются незначительными для большинства из них.

308. Инспектор считает, что отсутствие руководящих указаний старшего руководства является на сегодняшний день упущенной возможностью в свете очевидных положительных результатов в плане эффективности организаций, которые внешний подряд принес и может принести в дальнейшем. Тем не менее, **поскольку почти все рекомендации, содержащиеся в настоящем докладе, адресованы исполнительным главам, их скорейшее принятие и принятие мер по этим рекомендациям должны послужить значительному усилению нацеленности действий и направленности деятельности всей организации на развитие подряда.**

В. Повышение подготовки менеджеров по контрактам

309. Для того чтобы любые усилия по размещению подряда имели успех, усиление координации должно обязательно сопровождаться обеспечением необходимого внутреннего потенциала эффективного взаимодействия – будь то при принятии решения о размещении подряда, выборе поставщиков или при управлении исполнением заключенных контрактов. Тем не менее собеседники указали на ряд пробелов в возможностях менеджеров по контрактам на подряд услуг, в том числе: неспособность описать необходимые задачи и соответствующие технические требования из-за недостатка знаний в предметной области и о конъюнктуре рынка; недостаточная осведомленность о технологических инновациях и неспособность понять, как такие инновации могут быть учтены в требованиях к обслуживанию; недостаточное знакомство с правилами и процедурами закупок; неспособность связать оплату с результатами работы.

310. Поэтому устранение этих пробелов требует обучения и поддержки, и ответы на вопросник ОИГ показывают, что в 2012–2018 годах 17 организаций предоставляли соответствующее обучение сотрудникам, прямо или косвенно связанным с внешним подрядом (перечень учебных занятий см. в приложении XI), из которых только 7⁸³ требуют того, чтобы сотрудники, занимающиеся подрядными контрактами, имели профессиональную сертификацию. Все учебные занятия были связаны с закупками, и ни одно из них не было посвящено внешнему подряду как таковому. Помимо четырех уровней обучения сертификации в области закупок, разработанного Институтом сертификации закупок и снабжения, которое проходят как специалисты по закупкам различных организаций, так и поставщики, большинство других учебных занятий были ориентированы на организацию и были доступны только для штатных сотрудников. ЮНОПС отметило, что оно разрабатывает интерактивный курс по закупкам для поставщиков, который будет готов к концу 2019 года.

311. **Подчеркивая необходимость совершенствования систематического руководства и поддержки, менеджеры по контрактам призвали к расширению и совершенствованию учебных занятий по следующим темам:**

⁸³ ПРООН, ЮНЕП, ЮНФПА, УВКБ, ЮНИСЕФ, ЮНОПС и Структура «ООН-женщины».

- анализ затрат и выгод и изучение рынка;
- оценка рисков и меры по снижению риска;
- передача на сторону или упразднение административного делопроизводства и переориентация ресурсов на профильную деятельность;
- составление (планирование, составление и утверждение) технического задания, запросов предложений и смет объема работ;
- разработка содержательных основных производственных показателей и критериев технической оценки;
- подбор поставщиков, включая их проверку и проведение с ними собеседований;
- контроль за результатами работы поставщиков, включая расчет и представление производственных показателей;
- обеспечение надлежащего контроля качества при ограниченности срока смены поставщика для продолжения обслуживания;
- поддержание и развитие отношений с поставщиками;
- управление знаниями, сохранение институциональной памяти и обмен опытом отношений с подрядчиками;
- обеспечение быстрой масштабируемости сторонних услуг в условиях гуманитарного кризиса и конфликтных ситуаций.

312. Как пример полезного опыта, отдел организационных закупок ОЭСР стремится уяснить требования менеджеров по контрактам и помочь им отразить эти требования в конкурсных документах. ФАО имеет штат высококвалифицированных сотрудников для обеспечения надлежащего контроля за выполнением 50 контрактов на подряд услуг по обслуживанию инфраструктуры и объектов, а также для оказания технической поддержки по запросу отделением на местах. Специальная группа закупок Европейской организации ядерных исследований уже более 15 лет занимается внешним подрядом услуг и приобрела определенный опыт в вопросах законодательства, действующего в отношении персонала подрядчиков, критериев качества, используемых для оптимального выбора по сочетанию цены и качества, а также наилучшей практики контроля выполнения общих или технических условий контрактов на обслуживание. Ее опыт помогает ей консультировать ответственных менеджеров по контрактам и знакомить их с передовым опытом.

313. В свете очевидной необходимости обучения и поддержки, которую отмечали менеджеры по контрактам, инспектор обращает внимание на сохраняющуюся актуальность рекомендации 5⁸⁴ в докладе JIU/REP/2014/9, рекомендации 2⁸⁵ в записке JIU/NOTE/2011/1 и рекомендации 9 в докладе JIU/REP/2002/7. В последней рекомендации исполнительным главам предлагается заложить в бюджет необходимые ресурсы для подготовки руководителей программ в тех подразделениях организации, которые шире используют практику внешнего подряда. Инспектор считает, что учебные занятия должны проводиться по всем соответствующим аспектам цикла внешнего подряда, выделенным менеджерами по контрактам, от ранних этапов анализа затрат и выгод и оценки рисков до

⁸⁴ Рекомендация 5. Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует разработать в своих организациях специальную учебную программу по управлению исполнением контрактов, включающую курсы, которые должны пройти все сотрудники, управляющие исполнением контрактов на суммы свыше определенных масштабов, стоимости и сложности.

⁸⁵ Рекомендация 2. Исполнительным главам следует разработать правила обучения в области закупок, основанные на оценке квалификации, необходимой для закупок, с целью обеспечения того, чтобы сотрудники, занимающиеся закупками, были хорошо подготовлены и предоставляли высокопрофессиональные услуги.

последних этапов организации смены поставщика и обмен полученными уроками.

С. Усиление межучрежденческой координации в вопросах внешнего подряда

314. Как подчеркивалось ранее, рост масштабов совместного размещения внешнего подряда в результате совместного проведения торгов привел к значительным положительным результатам в плане укрепления позиций на переговорах, получения скидок с объема и льготных условий обслуживания. Кроме того, организации сэкономили время и затраты, связанные с длительными процессами проведения торгов, благодаря использованию долгосрочных соглашений, заключенных другими учреждениями. К числу наиболее часто используемых платформ развития межучрежденческого сотрудничества в вопросах внешнего подряда и содействия совместному проведению торгов и использованию сторонних услуг по контрактам, заключенным другими организациями, относятся Сеть закупок Комитета высокого уровня по управлению на глобальном уровне и несколько платформ в местах службы, таких как Группа по совместным закупкам в Женеве и Группа совместных закупок в Риме. Более ограниченные форумы, на которых могут обсуждаться конкретные аспекты внешнего подряда или конкретных подрядных услуг, – это, в частности, Сеть юрисконсультов Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций (КСР) (правовые аспекты закупок), Межучрежденческая сеть хозяйственного обеспечения (подряд услуг, связанных с хозяйственным обеспечением) и Межучрежденческая сеть безопасности (подряд услуг, связанных с безопасностью).

315. Примеры межучрежденческого сотрудничества при совместном проведении торгов и использовании заключенных другими организациями долгосрочных соглашений о подряде услуг («совмещение») имеются в следующих организациях:

- **ФАО (2017–2018 годы).** Заключено 17 совместных контрактов подряда на общую сумму 13,8 млн долл. и используется 29 совмещенных долгосрочных соглашений на общую сумму 41,9 млн долларов.
- **МОТ.** На совместной основе на внешний подряд переданы услуги ИКТ, языковой подготовки, почтовой связи, типографские услуги и билетное обслуживание по линии Группы по совместным закупкам и экспедирование по линии Сети закупок Комитета высокого уровня по управлению.
- **ЮНЕСКО.** На совместной основе на внешний подряд переданы услуги охраны (вместе с Организацией Объединенных Наций), билетное обслуживание (вместе с ОЭСР), типографские услуги (вместе с ПРООН), устный перевод (по линии Сети закупок Комитета высокого уровня по управлению) и закупки бумаги (вместе с Группой по совместным закупкам).
- **УВКБ (2018 год).** Заключено 59 совместных долгосрочных соглашений и используется 18 совмещенных долгосрочных соглашений.
- **ЮНИСЕФ.** Вместе с 12 организациями заключено пять соглашений о совместном внешнем подряде транспортно-экспедиторских услуг.
- **«ООН-женщины».** Используется 62 совмещенных долгосрочных соглашений.
- **ВОИС.** На совместной основе на внешний подряд переданы услуги обучения иностранным языкам (по линии Группы по совместным закупкам) и общественного питания (вместе с МОТ и ВОЗ).

316. Почти все организации оценили общий опыт совместного и совмещенного внешнего подряда крайне позитивно, отметив, что недостатки, связанные с невозможностью в одностороннем порядке устанавливать условия, перевешиваются преимуществами экономии затрат и времени. Благодаря общим платформам организации также смогли ознакомиться с инновациями в практике внешнего подряда других организаций, получить общие рекомендации по координированному

проведению торгов и воспользоваться удобной возможностью просто следовать правилам ведущего учреждения при совместном проведении торгов.

317. Тем не менее собеседники подчеркивают ряд проблем и пределов межучрежденческой координации и сотрудничества в сфере внешнего подряда, в том числе: несистематическое информирование других организаций о всех заключенных долгосрочных соглашениях; ограниченный обмен организациями полученным опытом, что приводит к повторению одних и тех же ошибок; чрезмерная бюрократизация платформ совместного внешнего подряда, что не стимулирует участия (например, в случае совместных закупок транспортных средств в одной стране потребовалось более года, чтобы согласовать спецификации); инерция, внутреннее сопротивление и нежелание организаций идти на компромисс в отношении территориальных прав на основе сотрудничества; чрезмерная зависимость от некоторых крупных поставщиков, из-за которой организации не решаются выходить за пределы своих зон комфорта и участвовать в совместных конкурентных торгах; уделение некоторыми крупными организациями большего внимания консолидации внешних услуг на общеорганизационном уровне и меньшего – совместному межучрежденческому внешнему подряду, при этом усилия по консолидации иногда противоречат усилиям по совместному подряду; инициативы по совместному внешнему подряду часто сосредоточены в местах расположения штаб-квартир нескольких организаций, в результате чего в других городах не имеется возможностей подключиться к таким усилиям; а также недостаточность компетентного внутреннего руководства для обсуждения передового опыта подряда услуг на межучрежденческих форумах.

318. Для усиления межучрежденческой координации и сотрудничества в размещении подряда менеджеры по контрактам и сотрудники по закупкам внесли следующие предложения: развивать взаимное признание правил и процедур внешнего подряда как части внедряемых в работу инноваций; разработать с помощью межучрежденческих платформ стандарты совместного обслуживания и определить наиболее часто привлекаемые компании; обмениваться сведениями о системах управления сторонними рисками, конъюнктуре рынков и результатах работы поставщиков; настоятельно предлагать подразделениям-заказчикам выходить за рамки своих непосредственных потребностей и учитывать более широкие потребности организации; развивать обсуждение вопросов контроля за работой поставщиков на межучрежденческих платформах; разработать систему хранения контрактов, техническое задание и матрицы технической оценки, проиндексированные, в частности, по странам и видам услуг; а также разработать с помощью межведомственных платформ стандартизированную методику анализа затрат и выгод для часто используемых сторонних услуг.

319. Инспектор приветствует продолжающиеся усилия Сети закупок Комитета высокого уровня по управлению в связи с некоторыми из указанных выше проблем и рекомендаций. Следует особо отметить усилия Рабочей группы по унификации, созданной в рамках Сети, которые направлены на содействие укреплению потенциала в области совместных закупок и составление типовых шаблонов для разработки конкурсных документов (предложений принять участие в торгах, запросов заявок и запросов цен), механизмов совместных закупок на уровне стран и инструментов, способствующих выполнению руководящих положений. Переход от отдельной регистрации поставщиков каждой организацией к единой общесистемной интерактивной платформе регистрации – Глобальной торговой площадке Организации Объединенных Наций – еще один позитивный шаг по совершенствованию межучрежденческого сотрудничества. Хотя все названные выше инициативы охватывают всю закупочную деятельность, они, тем не менее, непосредственно способствуют инициативам в области внешнего подряда.

320. Что касается конкретной темы внешнего подряда, то выводы настоящего обзора следует тщательно рассмотреть Рабочей группе по инновациям и внешнему подряду Сети закупок Комитета высокого уровня по управлению в свете ее задачи по выявлению и продвижению инновационной практики подряда,

ее межучрежденческого охвата и ее профессионального характера (поскольку в ее состав входят сотрудники, практически занимающиеся закупками).

321. Выводы настоящего обзора должны также учитываться в обсуждении, которое ведется в Группе по совместным закупкам по поводу возможностей передачи некоторых закупочных функций на внешний подряд. Так, она обсуждает экспериментальную инициативу по передаче на сторону закупок периферийных устройств для ИКТ с использованием платформы для закупок информационных технологий, которая позволяет выбирать принадлежности и получать предложения по определенным периферийным устройствам. Ее обсуждение затрагивает также стратегию передачи на сторону приобретения определенных услуг, когда коммерческий поставщик услуг будет выполнять функции по определению того, предлагают ли поставщики услуги, которые удовлетворяют потребности организаций системы Организации Объединенных Наций, и могут ли эти услуги быть приобретены путем проведения торгов или прямых переговоров.

D. Практика внешнего подряда: отчетность и контроль

322. Хотя отчетность перед директивными органами о привлечении внешнего подряда должна быть необходимым средством повышения прозрачности и ответственности, ни в одной организации не требуется отдельно представлять отчетность по внешнему подряду при представлении отчетности о закупках. Так, хотя ЮНИСЕФ представляет на ежегодной основе отчетность по всем контрактам, сообщая информацию о сумме закупок, виде приобретаемых товаров и услуг, а также сведения о поставщике, источнике и стране-получателе, он не собирает и не сообщает отдельно данных по всем переданным на сторону услугам. Это представляет собой упущенную возможность, поскольку необходимую детализированную информацию о сумме сторонних услуг можно легко найти в докладе и проанализировать на предмет тенденций и особенностей (см. рекомендацию 2).

323. Большинство организаций понимают отчетность о внешнем подряде как ограничивающуюся поставщиками, которые отчитываются перед менеджерами по контрактам о конкретных услугах, предоставляемых ими по контракту, а менеджеры по контрактам составляют оценки результатов работы продавца. Тем не менее организации не обязаны принимать эти отчеты и оценки результатов и проводить на более высоком уровне оценку положительных результатов и возможностей улучшений в практике подряда. Организации отметили, что, хотя такие доклады могут быть подготовлены в случае необходимости, запросов такого рода не поступало.

324. С точки зрения официального контроля все подрядные контракты содержат положения, налагающие на подрядчика обязательство сотрудничать при проведении организацией официальных ревизий и расследований. Таким образом, хотя вся деятельность по закупкам регулярно проверяется подразделениями внутренней ревизии организаций, а в некоторых случаях и донорами, оценок или ревизий, специально или главным образом посвященным теме внешнего подряда, не проводилось. Вместе с тем было проведено несколько ревизий в области внешнего подряда услуг и в других областях, связанных с внешним подрядом, темы которых выбирались на основе основанного на оценке риска подхода для определения областей, в которых достижение целей организации может быть связано с более высоким риском.

325. Такие проверки внешнего подряда включают оценку выполнения условий контракта, результатов деятельности подрядчика и, при необходимости, экономической эффективности подряда. Они, в частности, проводились по следующим вопросам: обеспечение качества (ЮНЭЙДС)⁸⁶; услуги снабжения

⁸⁶ Audit report number 14/969, on quality assurance at UNAIDS, April 2015.

(ЮНЭЙДС, ЮНФПА и ВОИС)⁸⁷; порядок учета материальных ценностей⁸⁸, пользовательское обеспечение и доступ к порталам⁸⁹, ведение веб-сайтов⁹⁰ и закупка презервативов (ЮНФПА)⁹¹; контроль третьих сторон⁹², финансовые услуги⁹³, операции с расчетом наличными⁹⁴, авиаперевозки⁹⁵, организация поездок⁹⁶, веб-хостинг, безопасность облачных услуг и расчеты по оплате труда (ВПП); услуги письменного перевода (ВОИС).

326. Некоторые полезные рекомендации, вытекающие из актов ревизии, которые были отмечены организациями, включают привлечение подразделений закупок к планированию на высоком уровне для определения вариантов обеспечения, разработку комплексных стратегий размещения подряда на услуги ИКТ, более действенный учет рисков, связанных со структурами, с которыми работает организация, и обеспечение контроля со стороны сотрудников-специалистов среднего и старшего звена за подрядными услугами, связанными с высоким риском, в подразделениях на местах (например, закупками топлива).

327. Что касается расследований, то несколько крупных и средних организаций отметили, что случаи причастности или подозрений в причастности поставщиков к запрещенным действиям представляются на рассмотрение специальной консультативной комиссии организации по проведению рассмотрения и подготовке рекомендаций в отношении возможных мер по устранению нарушений. В случаях заявлений о мошенничестве и нарушениях со стороны самой организации ее надзорное подразделение может провести расследование. В ходе расследования проверяется заявление о мошеннических действиях поставщиков при выполнении ими своих контрактов с организацией. Если расследование показывает обоснованность заявления, надзорное подразделение составляет доклад, в котором рекомендуется финансовое возмещение и, в случае необходимости, отстранение от должности.

328. На практике большинство организаций сообщили, что заявлений о нарушениях, связанных с внешним подрядом, не поступало или их число было небольшим:

- **ФАО** (с 2012 года). Всего 14 случаев заявлений о мошенничестве, сговоре, коррупции, конфликте интересов, растраты и нарушения Кодекса поведения поставщиков Организации Объединенных Наций.
- **Организация Объединенных Наций** (с 2015 года). Всего 21 случай нарушений правил закупок, мошенничества, нарушений при присуждении контрактов, халатности при ревизии проектов, отказа поставщика от содействия проведению расследований, проступков персонала поставщика и нарушения условий контракта.
- **ЮНЕСКО** (с 2012 года). Всего два случая растраты, конфликта интересов и стычек между персоналом продавца и сотрудниками.
- **ЮНФПА** (с 2017 года). Всего четыре случая (характер заявлений не указан).

⁸⁷ Audit report number 10/848, on procurement at UNAIDS headquarters, April 2011. UNFPA Audit report number PSB-101, on governance arrangements and the design of internal controls over the procurement process, 31 December 2015.

⁸⁸ Audit report number FB-102, on the inventory management process, 25 June 2015.

⁸⁹ Audit number OED-117, on the user provisioning and portal access authentication processes, 18 June 2014.

⁹⁰ Audit number IA/2017-10, on the UNFPA website governance, 20 November 2017.

⁹¹ Audit number IA/2016-06, on the UNFPA condom procurement process, 16 September 2016.

⁹² Internal audit report AR/16/09, on third party monitoring in WFP, July 2016.

⁹³ Audit conducted by KPMG, report reference R(F)/2019/02/082/U036/mb/kw, 18 February 2019.

⁹⁴ Internal audit report AR/17/01, on financial service providers for cash-based transfers, January 2017. Internal audit report AR/17/03, on WFP cash-based transfer retailer implementation in Jordan and Lebanon January 2017.

⁹⁵ Internal audit report AR/13/07, on the WFP Aviation Service and Aviation Safety Unit, September 2013.

⁹⁶ Internal audit report AR/18/07, on duty travel management at WFP headquarters, June 2018.

- **ЮНИСЕФ** (2012–2018 годы). Всего девять случаев (характер заявлений не указан).
- **ВПП** (2012–2018). Случаи (число не указано) мошенничества, коррупции и нарушения договорных обязательств и сговора в отношении услуг медицинского страхования, охраны, контроля, инженерных услуг, поездок и хозяйственного обеспечения.
- **ВОИС**. В среднем два заявления в год о нарушениях, связанных с закупками.
- **ВМО** (с 2017 года). Два расследованных заявления о манипулировании процессом закупок или исполнения контрактов.

329. Подразделение расследований одной крупной организации объяснило столь малое число обвинений тем, что, если только нарушение не связано с прямой выгодой в размере миллионов долларов, риск потери международными гражданскими служащими хорошо оплачиваемой работы из-за совершения нарушения вместе с поставщиком намного перевешивает любые возможные незаконные выгоды, которые они могли бы получить, манипулируя небольшими или средними по размерам объемами закупок.

330. Как пример полезного опыта, надзорное подразделение ВПП проводит упреждающие проверки добросовестности на основе систематической оценки рисков мошенничества в бизнес-процессах или операциях. Цель проверок – выявление рисков мошенничества и принятие надлежащих мер по снижению риска на ранней стадии, что дополняет традиционный канал действий только после получения жалоб. Еще один пример полезного опыта имеется в МСЭ, где в соответствии с условиями контракта от подрядчиков услуг ИКТ организация требует представления актов внутреннего контроля.

331. В свете значительного объема, охвата и разнообразия видов деятельности, размещенных на внешний подряд организациями системы Организации Объединенных Наций, а также риска того, что недостаточно строгий контроль не позволит выявить случаи неэффективности и возможности, **инспектор настоятельно призывает надзорные органы организаций системы Организации Объединенных Наций – при должном учете их мандатов, независимости и положений – периодически рассматривать риски организационного уровня, связанные с размещением подряда на услуги у коммерческих поставщиков услуг и представлять доклады о своих выводах исполнительным главам и директивным органам.**

IX. Заключительные замечания

332. То, что размещение внешнего подряда услуг организациями системы Организации Объединенных Наций в последние 15 лет не получало должного внимания директивных органов и исполнительных глав, возможно, красноречиво само по себе. Выводы и заключения настоящего обзора, основанные на представленных сведениях и данных, показывают, что они могли бы получить значительный выигрыш, если бы больше внимания уделялось разработке руководящих принципов и подходов, систематическому сбору данных, контролю и отчетности, внутренней и внешней координации и усилению надзора.

333. В настоящем обзоре инспектор приводит убедительные аргументы в пользу более целостного, чем до сих пор, взгляда на размещение внешнего подряда услуг различными оперативными и функциональными подразделениями организации на основе совершенствования и укрепления внутреннего контроля и систем управления, ответственности и надзора, связанных с соблюдением общих правил и руководством практикой внешнего подряда. Принимая во внимание как официальные, так и неофициальные рекомендации, содержащиеся в настоящем обзоре, любая организация может разработать общие правила, основные положения, руководящие принципы или подходы, определяющие содержание ее правил и практики внешнего подряда.

334. Аналогичным образом, инспектор также призывает к расширению сотрудничества и координации как внутри организаций, так и между ними в целях повышения согласованности и улучшения обучения и обмена опытом, полезными наработками и полученными уроками, в том числе с помощью организационного обучения и создания сообщества практиков.

335. Инспектор не поддерживает крупных новых вложений или создания сложных новых структур. Определенные необходимые меры (анализ затрат и выгод, оценка рисков, связанных с поставщиками, типовой порядок действий и меры должной осмотрительности), когда они предпринимаются организациями, были реализованы без каких-либо серьезных затрат. То, что требуется – это изменение установок и мышления, изменение подхода или угла зрения, позволяющего по-новому взглянуть на внешний подряд. Это может включать повышение осведомленности и понимания соответствующими сотрудниками необходимости осознавать проблемы, риски, возможности, выгоды и угрозы, связанные с внешним подрядом.

336. Инспектор стремился к тому, чтобы в обзоре не делалось чрезмерного упора на установки. Однако он указывает на преимущества обмена информацией и опытом, чтобы организациям не нужно постоянно изобретать велосипед, например, при составлении технических условий или технического задания или введении в курс дела нового поставщика услуг.

337. Затраты не могут и не должны становиться оправданием или предложениями для бездействия. Хотя как недостаток осведомленности и дефицит информации должны быть преодолены, жупел возможного финансового бремени очень часто служит оправданием институциональной инерции. Хорошо известно, что легко призывать к изменениям и стратегическому мышлению, но трудно добиваться их на практике.

338. Инспектор предлагает набор инструментов для его использования организациями. Большинство предлагаемых мер относительно просты, но требуют чистого, кристаллизованного здравого смысла, и многие из них могут быть предприняты как часть процессов реформы управления в организации. Этот набор инструментов включает меры укрепления структур внутреннего контроля, бизнес-аналитики и изучения рынка, оценки текущих и будущих потребностей, связанных и любыми переданными на сторону услугами, меры должной осмотрительности, типовой порядок действий, анализ затрат и выгод, оценку рисков, связанных с поставщиками, систему снижения рисков и управления ими, обучение и контроль.

339. Даже скромные вложения, которые могут потребоваться, принесут большую отдачу в долгосрочной перспективе, что не только приведет к повышению

эффективности и результативности, но и укрепит системы внутреннего контроля, внутренний потенциал, а также согласованность и координацию в масштабах системы.

340. Государства-члены, представленные в директивных и руководящих органах, несут важную ответственность за то, чтобы требовать от организации соблюдения предложений и рекомендаций, содержащихся в обзоре. Инспектор призывает их воспринимать обзор как звонок и использовать его, помогая запустить общесистемный процесс усиления управления, ответственности и контроля за политикой и практикой внешнего подряда, чтобы помочь себе выполнять свои надзорные обязанности в этой области.

Приложение I

Определения внешнего подряда

Источник	Определение внешнего подряда
Университет БРАК	Внешний подряд – это привлечение сторонних ресурсов. «Внешний подряд можно охарактеризовать как передачу основных функций и видов деятельности компании стороннему поставщику товаров или услуг. Он предусматривает передачу бизнес-процедуры другой группе людей, которая также известна как «разгрузка бизнес-процессов». Иными словами, это передача различных операций внешним поставщикам вместо выполнения их внутри компании. Внешний подряд может размещаться как на внутреннем, так и на внешнем рынке, и всегда с привлечением третьей стороны».
Комитет европейских органов банковского надзора	«Внешний подряд: привлечение уполномоченной структурой третьей стороны ("стороннего поставщика услуг") для осуществления деятельности, которая обычно ведется уполномоченной структурой, в данный момент или в будущем. Сам поставщик может быть уполномоченной структурой или не быть таковой».
Кабинет министров Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии – коммерческие функции правительства	Под «внешним подрядом услуг» понимаются любые государственные услуги, предоставляемые по контракту сторонними поставщиками. «Сложный внешний подряд» означает любое из следующего: внешний подряд первого поколения; существенная трансформация предоставления услуг; получение услуг на рынках с ограниченной конкуренцией или там, где государство является единственным клиентом; и (или) любые услуги, полученные по контракту, который считается новым или проблемным.
«Делойт»	«В простейшем случае внешний подряд – это передача данной бизнес-функции стороннему поставщику, включающая передачу людей, процессов и активов; бизнес-функции могут быть переданы партнерам в местах с низкими издержками или в других местах, а также одному стороннему партнеру (источнику) или нескольким сторонним партнерам (источникам)».
Европейское банковское управление	«Внешний подряд означает договоренность в любой форме между учреждением, платежным учреждением или учреждением электронных денег и поставщиком услуг, в соответствии с которой этот поставщик услуг выполняет процесс, услугу или действие или их части, которые в противном случае были бы выполнены самим учреждением, платежным учреждением или учреждением электронных денег».
«Джи-и-пи-эл капитал»	«Внешний подряд означает использование одной или более чем одной "третьей стороны", как внутри, так и вне группы, зарегистрированным посредником для выполнения действий, связанных с услугами, которые предоставляет посредник».
Международная торговая палата	«Внешний подряд – это соглашение между стороной, размещающей внешний подряд, и поставщиком услуг, в соответствии с которым поставщик услуг либо напрямую, либо с привлечением субподрядчиков обеспечивает процесс, услугу или деятельность, которые в противном случае должны были бы обеспечиваться стороной, размещающей внешний подряд, своими силами».

Источник	Определение внешнего подряда
Международная конференция по стратегическому инновационному маркетингу	«Внешний подряд – это процесс создания и поддержания договорных отношений со сторонним продавцом, предусматривающих выполнение функций, которые ранее выполнялись подразделениями самой фирмы».
ISO 27001 Безопасность	«Внешний подряд связан с передачей ответственности за осуществление деятельности (ранее выполнявшейся своими силами) подрядчику за согласованную плату. Подрядчик предоставляет услуги заказчику во взаимно согласованном объеме, обычно определяемым в официальном контракте».
Комиссия по финансовым услугам Джерси	«Внешний подряд означает договоренность в любой форме между зарегистрированным лицом и поставщиком услуг, в силу которой поставщик услуг выполняет любую деятельность, которая в ином случае выполнялась бы зарегистрированным лицом, когда невыполнение или ненадлежащее выполнение поставщиком услуг такой деятельности может существенным образом помешать дальнейшему выполнению зарегистрированным лицом регулируемой деятельности согласно требованиям регулирующего законодательства».
Совместный форум Базельского комитета по банковскому надзору	«Внешний подряд определяется как использование регулируемой организацией третьей стороны (либо дочерней компании в составе корпоративной группы, либо организации, сторонней по отношению к корпоративной группе) для осуществления деятельности на постоянной основе, которая обычно выполнялась бы регулируемой организацией, в настоящее время или в будущем».
«Эм-эс-эм лосс менеджмент»	«Внешний подряд связан с заключением соглашения с другой стороной (включая связанную компанию) об осуществлении на постоянной основе коммерческой деятельности, которая в настоящее время осуществляется или может осуществляться самостоятельно».
Технический комитет Международной организации комиссий по ценным бумагам	«Многие рынки и их участники привлекают сторонних поставщиков услуг для выполнения процессов, услуг или действий (регулируемых или не регулируемых), которые в противном случае были бы предприняты самими рынками или их участниками, – такие соглашения называются внешним подрядом».
«Прю лайф Ю-Кей»	«Внешний подряд имеет место тогда, когда операционная зона сохраняет конечную ответственность за предоставление услуг, но сторонний поставщик услуг привлекается для организации и оказания той же услуги».
Резервный банк Новой Зеландии	«Внешний подряд означает использование банком, в настоящее время и в будущем, третьей стороны (связанной стороны в составе банковской группы или третьей стороны, внешней по отношению к банковской группе) для выполнения на регулярной или постоянной основе услуг или функций, которые могут выполняться банком; ...но это не включает использование банком каких-либо услуг или функций из белого списка».
Университет Южной Африки	«Внешний подряд – это процесс закупки по спецификации товаров или услуг у внешнего поставщика, которые ранее производились своими силами». «Внешний подряд связан размещением производства товаров и услуг, ранее производившихся внутри размещающей компании, у внешних поставщиков». «Внешний подряд может включать передачу всей бизнес-функции поставщику. В другом случае внешний подряд может привести к передаче некоторых видов деятельности, связанных с этой функцией, в то время как некоторые остаются внутри компании».

Источник: Кабинетное исследование ОИГ.

Приложение II

Мандаты, уставные документы, директивы, правила и положения, положения стратегических документов, руководящие принципы и процедуры

Организация	Мандат	Необходимые законодательные полномочия	Директивные документы	Правила и положения	Особые положения стратегических документов	Зафиксированные в документах руководящие положения	Типовой порядок действий	Унифицированные процедуры подряда
ФАО	Д	Н	Н	Н	Н	Н	Н	Н
МАГАТЭ	ОНП	Н	Н	Д	Н	Н	Н	Д
ИКАО	ОНП	ОНП	ОНП	ОНП	ОНП	ОНП	ОНП	ОНП
МОТ	Н	Н	Н	Н	Н	Н	Н	Д
ИМО	Н	Н	Н	Н	Н	Н	Н	Н
МСЭ	Н	Н	Н	Н	Н	Н	Н	Д
Организация Объединенных Наций	Д	Н	Д	Д	Н	Н	Д	Д
ЮНЭЙДС	Н	Н	Д	Д	Н	Д	Д	Д
ПРООН	Д	Н	Д	Д	Д	Д	Д	Д
ЮНЕП	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д
ЮНЕСКО	Д	Н	Н	Н	Н	Н	Н	Н
ЮНФПА	Н	Н	Н	Д	Н	Д	Н	Д
Хабитат ООН	Н	Н	Н	Н	Н	ОНП	Н	Н
УВКБ	Н	Н	Н	Н	Н	Н	Н	Н
ЮНИСЕФ	Д	Н	Н	Д	Н	Н	Д	Д
ЮНИДО	Н	Н	Н	Н	Н	Н	Н	Н
ЮНОПС	Н	Н	Н	Н	Н	Н	Н	Н
БАПОР	Н	Н	Н	Н	Н	Н	Н	Н
Структура «ООН-женщины»	Д	Н	Д	Д	Н	Д	Д	Д
ЮНВТО	Н	Н	Н	Н	Н	Н	Н	Н
ВПС	Д	Н	Н	Н	ОНП	Н	ОНП	Д
ВПП	Н	Н	Н	Н	Н	Н	Н	Н
ВОИС	Н	Н	Н	Н	Н	Н	Н	Н
ВОЗ	Н	Н	Н	Н	Н	Н	Н	Д
ВМО	Д	Н	Н	Д	Н	Н	Д	Д

Источник: Ответы на вопросник участвующих организаций ОИГ.

Сокращения: Д = да; Н = нет; ОНП = ответа не представлено.

Приложение II (продолжение)

Документация по внешнему подряду, на которую ссылались организации

Организация	Документация
ФАО	Основные документы ФАО (пункт 10.5).
МАГАТЭ	Основные правила закупок (AM VI/1) (2015 год).
МОТ	Финансовые правила, глава X – Закупки, 2010 год; Директива МОТ по закупкам, IGDS No. 239, 2017; Сборник инструкций по закупкам, 2017 год.
Организация Объединенных Наций	Финансовые положения и правила Организации Объединенных Наций (ST/SGB/2013/4 и Amend.1); доклады Генерального секретаря о внешнем подряде: A/53/818 (1999), A/55/301 (2000), A/57/185 (2002) и A/59/227 (2004); доклады Консультативного комитета по административным и бюджетным вопросам в ответ на доклады Генерального секретаря о внешнем подряде: A/53/942, A/55/301, A/55/479, A/57/7/Add.1, A/57/185, A/57/453 и Corr.1, A/59/540 и A/59/652/Add.1; Информационный циркуляр по внешнему подряду: ST/IC/2005/30 (2005); резолюции Генеральной Ассамблеи о внешнем подряде: A/RES/50/214 (1995), A/RES/52/226B (1998), A/RES/54/256 (2000), A/RES/55/232 (2001), A/RES/58/277 (2004) и A/RES/59/289 (2005); доклады УСВН о внешнем подряде: A/51/804 (1997 год); а также доклады ОИГ о внешнем подряде: JIU/REP/97/5 (1997 год) и JIU/REP/2002/7 (2002 год).
ЮНЭЙДС	Сборник инструкций по закупкам – коммерческие контракты (06.03 и 10.03); руководство FMA/2012/4A.
ПРООН	Финансовые правила и положения 21.01; Долгосрочные соглашения (4-я редакция 2016 года); Руководящие указания о долгосрочных соглашениях (2012 год); Правила управления исполнением контрактов (2018 год); Подбор поставщиков и изучение рынка (2012 год); Стратегия и планирование разовых закупочных операций (2009 год); Заключение контрактов и управление из исполнением; Модуль управления исполнением контрактов («Атлас»); Закупочные полномочия и расширенные закупочные полномочия.
ЮНЕП	A/RES/55/232; A/RES/67/246; Сборник инструкций по закупкам Организации Объединенных Наций, 7-я редакция (2013 год); Финансовые положения и правила Организации Объединенных Наций (ST/SGB/2013/4 и Amend.1).
ЮНЕСКО	Акт ревизии закупочной деятельности ЮНЕСКО (UNESCO-2017-14); Акт внешней ревизии закупочной деятельности ЮНЕСКО (206 EX/29 (2019)).
УВКБ	Сборник инструкций по закупкам УВКБ (гл. 8); Типовой порядок действий по проведению в секции закупок штаб-квартиры новых официальных процедур конкурентных торгов по заявкам запрашивающих подразделений (2017 год).
ЮНИСЕФ	Финансовые положения и правила ЮНИСЕФ (правила 112.14, 112.15 и 112.16) (E/ICEF/2011/AB/L.8) (2011 год); Сборник инструкций по снабжению ЮНИСЕФ (2019 год); Практический справочник специалиста по закупкам Организации Объединенных Наций (2017 год).
ЮНИДО	Сборник инструкций по закупкам ЮНИДО.
ЮНОПС	Сборник инструкций по закупкам ЮНОПС (6-я редакция 2017 года); Процедуры закупок (OI.PG.2017.01); Финансовые положения и правила (EOD.ED.2017.04); Система закупок (OD.EO.2017.01); Процедуры закупок (OI.PG.2017.01).
Структура «ООН-женщины»	Правила управления исполнением контрактов и закупками, раздел 6.3 (2015); Финансовые положения и правила Структуры «ООН-женщины» – раздел J «Процедуры закупок»; Типовое долгосрочное соглашение; Рекомендации по запросу заявок; Рекомендации по приглашению к участию в торгах.
ВПС	Общий регламент ВПС, статья 127 (2018); Финансовый регламент ВПС (2015).
ВОИС	Финансовые положения и правила (гл. 5С – Закупки, положение 5.11); Общие принципы и основные правила закупок (служебная инструкция № 35/2017); Сборник инструкций по закупкам (2018 год).
ВПП	Сборник административных инструкций ВПП (глава «Административные услуги, зависящие от местоположения») (2019 год).
ВОЗ	Электронный сборник инструкций ВОЗ (правила и процедуры закупок).
ВМО	Постоянные инструкции ВМО по закупкам.

Источник: Ответы на вопросник участвующих организаций ОИГ.

Приложение III

Все расходы на внешний подряд по организациям^a

Организация	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Итого
ФАО (общий объем внешнего подряда)	46 374 697	135 493 232	129 527 805	152 207 838	134 217 503	250 405 709	165 779 761	1 014 006 545
Изменение объема внешнего подряда, %	–	192,2	–4,4	17,5	–11,8	86,6	–33,8	257,5 (2012–2018 годы)
Общий объем закупок	86 529 000	320 122 000	350 713 000	343 503 640	317 003 290	371 400 000	376 300 000	2 165 570 930
Внешний подряд в % от всех закупок	53,6	42,3	36,9	44,3	42,3	67,4	44,1	46,8 (2012–2018)
Общие расходы организации	1 343 397 572	1 379 994 161	1 245 513 130	1 219 235 388	1 201 818 140	1 531 753 306	1 454 768 694	9 376 480 391
Внешний подряд в % от всех расходов организации	3,5	9,8	10,4	12,5	11,2	16,3	11,4	10,8 (2012–2018)
МАГАТЭ (общий объем внешнего подряда)	2 728 741	3 057 596	4 351 383	2 540 270	4 337 241	4 382 470	5 740 855	27 138 556
Изменение объема внешнего подряда, %	–	12,1	42,3	–41,6	70,7	1	31	110,4 (2012–2018 годы)
Общий объем закупок	166 746 000	210 307 000	180 061 000	140 440 000	147 309 370	219 800 000	167 300 000	1 231 963 370
Внешний подряд в % от всех закупок	1,6	1,5	2,4	1,8	2,9	2	3,4	2,2 (2012–2018)
Общие расходы организации	591 755 992	630 242 601	580 516 028	570 543 764	549 644 351	642 585 424	641 027 397	4 206 315 557
Внешний подряд в % от всех р-ов орг-ции	0,5	0,5	0,7	0,4	0,8	0,7	0,9	0,6 (2012–2018 годы)
ИКАО (общий объем внешнего подряда)	3 038 947	2 017 710	1 777 977	2 074 890	2 166 900	2 871 890	2 447 609	16 395 923
Изменение объема внешнего подряда, %	–	–33,6	–11,9	16,7	4,4	32,5	–14,8	–19,5 (2012–2018 годы)
Общий объем закупок	88 895 472	90 385 859	72 600 918	85 086 300	73 118 634	93 452 074	76 752 369	580 291 626
Внешний подряд в % от всех закупок	3,4	2,2	2,4	2,4	3	3,1	3,2	2,8 (2012–2018)
Общие расходы организации	220 499 361	231 416 934	222 196 722	194 803 848	192 346 640	215 225 968	229 964 201	1 506 453 674
Внешний подряд в % от всех р-ов орг-ции	1,4	0,9	0,8	1,1	1,1	1,3	1,1	1,1 (2012–2018 годы)
МОТ (общий объем внешнего подряда)	–	–	–	–	6 752 522	6 752 522	11 358 257	24 863 301
Изменение объема внешнего подряда, %	–	–	–	–	–	–	68,2	68,2 (2016–2018 годы)
Общий объем закупок	–	–	–	–	162 677 830	214 700 000	217 500 000	594 877 830
Внешний подряд в % от всех закупок	–	–	–	–	4,2	3,1	5,2	4,2 (2016–2018)
Общие расходы организации	–	–	–	–	674 937 000	640 794 735	1 249 652 154	2 565 383 889
Внешний подряд в % от всех р-ов орг-ции	–	–	–	–	1	1,1	0,9	1 (2016–2018 годы)
ИМО (общий объем внешнего подряда)	4 544 822	5 128 652	4 888 595	4 926 954	4 909 544	5 086 806	4 017 898	33 503 271
Изменение объема внешнего подряда, %	–	12,8	–4,7	0,8	–0,4	3,6	–21	–11,6 (2012–2018 годы)
Общий объем закупок	–	–	16 173 000	16 109 010	15 391 140	16 400 000	8 700 000	72 773 150
Внешний подряд в % от всех закупок	–	–	30,2	30,6	31,9	31	46,2	32,7 (2014–2018)

Организация	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Итого
Общие расходы организации	80 008 588	78 688 695	69 895 725	68 054 803	57 821 457	71 238 649	63 760 456	489 468 373
Внешний подряд в % от всех р-ов орг-ции	5,7	6,5	7	7,2	8,5	7,1	6,3	6,8 (2012–2018 годы)
МСЭ (общий объем внешнего подряда)	1 775 739	1 466 011	14 574 200	17 853 963	19 071 568	22 513 413	23 441 378	100 696 273
Изменение объема внешнего подряда, %	–	–17,4	894,1	22,5	6,8	18	4,1	1 220,1 (2012–2018 годы)
Общий объем закупок	31 442 000	54 586 000	48 853 000	34 017 000	47 635 260	47 700 000	46 600 000	310 833 260
Внешний подряд в % от всех закупок	5,6	2,7	29,8	52,5	40	47,2	50,3	32,4 (2012–2018 годы)
Общие расходы организации	215 242 739	218 892 602	188 090 958	191 833 044	183 604 878	200 015 337	186 793 313	1 384 472 871
Внешний подряд в % от всех р-ов орг-ции	0,8	0,7	7,7	9,3	10,4	11,2	12,5	7,3 (2012–2018 годы)
Организация Объединенных Наций (общий объем внешнего подряда)	1 041 349 921	894 423 806	775 012 580	941 526 662	837 517 355	836 355 759	880 063 298	6 206 249 381
Изменение объема внешнего подряда, %	–	–14,1	–13,4	21,5	–11	–0,1	5,2	–15,5 (2012–2018 годы)
Общий объем закупок ^b	2 871 727 727	2 997 081 322	3 207 162 480	3 089 001 683	3 233 214 771	3 069 897 516	3 026 421 511	21 494 507 010
Внешний подряд в % от всех закупок	36,3	29,8	24,2	30,5	25,9	27,2	29,1	28,9 (2012–2018 годы)
Общие расходы организации	12 787 253 000	12 661 187 000	14 397 840 000	14 372 299 000	14 594 524 000	14 049 804 000	14 224 132 000	97 087 039 000
Внешний подряд в % от всех р-ов орг-ции	8,1	7,1	5,4	6,6	5,7	6	6,2	6,4 (2012–2018 годы)
ЮНЭЙДС (общий объем внешнего подряда)	16 973 603	20 459 278	25 450 355	17 858 563	17 208 595	12 304 523	19 319 565	129 574 482
Изменение объема внешнего подряда, %	–	20,5	24,4	–29,8	–3,6	–28,5	57	13,8 (2012–2018 годы)
Общий объем закупок	–	38 217 000	38 399 000	41 286 160	34 022 440	49 400 000	28 200 000	229 524 600
Внешний подряд в % от всех закупок	–	53,5	66,3	43,3	50,6	24,9	68,5	49,1 (2013–2018 годы)
Общие расходы организации	279 913 491	295 195 415	295 725 197	293 936 807	181 750 055	173 371 100	184 336 897	1 704 228 962
Внешний подряд в % от всех р-ов орг-ции	6,1	6,9	8,6	6,1	9,5	7,1	10,5	7,6 (2012–2018 годы)
ПРООН (общий объем внешнего подряда)	253 437 323	270 436 596	215 007 818	326 950 114	396 591 004	466 653 861	686 447 533	2 615 524 249
Изменение объема внешнего подряда, %	–	7	–20,5	52	21,3	17,7	47,1	170,9 (2012–2018 годы)
Общий объем закупок	3 173 916 000	2 628 855 000	2 285 487 000	2 736 809 380	1 697 466 050	2 117 000 000	2 146 500 000	16 786 033 430
Внешний подряд в % от всех закупок	8	10,3	9,4	12	23,4	22	32	15,6 (2012–2018 годы)
Общие расходы организации	5 244 435 060	5 244 451 435	5 314 299 948	5 057 413 898	4 659 525 828	5 094 775 419	5 096 825 461	35 711 727 049
Внешний подряд в % от всех р-ов орг-ции	4,8	5,2	4	6,5	8,5	9,2	13,5	7,3 (2012–2018 годы)
ЮНЕСКО (общий объем внешнего подряда)	24 739 856	29 088 280	30 149 676	36 470 200	32 943 668	40 165 423	40 566 879	234 123 982
Изменение объема внешнего подряда, %	–	17,6	3,6	21	–9,7	21,9	1	64 (2012–2018 годы)
Общий объем закупок	121 061 000	105 397 000	123 282 000	134 515 010	122 839 420	129 000 000	112 600 000	848 694 430
Внешний подряд в % от всех закупок	20,4	27,6	24,5	27,1	26,8	31,1	36	27,6 (2012–2018 годы)
Общие расходы организации	806 166 488	813 871 576	802 165 655	762 491 041	663 683 714	688 169 870	682 012 889	5 218 561 233
Внешний подряд в % от всех р-ов орг-ции	3,1	3,6	3,8	4,8	5,0	5,8	5,9	4,5 (2012–2018 годы)

Организация	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Итого
ЮНФПА (общий объем внешнего подряда)	3 792 624	4 126 063	4 172 051	5 082 757	3 854 089	4 267 020	4 186 254	29 480 858
Изменение объема внешнего подряда, %	–	8,8	1,1	21,8	–24,2	10,7	–1,9	10,4 (2012–2018 годы)
Общий объем закупок	335 217 000	365 866 000	357 124 000	343 352 200	281 957 150	316 800 000	400 100 000	2 400 416 350
Внешний подряд в % от всех закупок	1,1	1,1	1,2	1,5	1,4	1,3	1	1,2 (2012–2018 годы)
Общие расходы организации	810 710 695	913 340 299	1 002 115 396	977 375 687	922 517 792	926 869 317	1 086 021 580	6 638 950 766
Внешний подряд в % от всех р-ов орг-ции	0,5	0,5	0,4	0,5	0,4	0,5	0,4	0,4 (2012–2018 годы)
УВКБ (общий объем внешнего подряда)	169 906 446	233 980 728	273 341 822	257 379 710	278 332 308	325 907 274	315 195 596	1 854 043 884
Изменение объема внешнего подряда, %	–	38	16,8	–5,8	8	17	–3,3	85,5 (2012–2018 годы)
Общий объем закупок	562 070 000	952 635 000	1 044 741 000	981 602 300	1 179 760 670	1 239 400 000	1 100 700 000	7 060 908 970
Внешний подряд в % от всех закупок	30,2	24,6	26,2	26,2	23,6	26,3	28,6	26,3 (2012–2018 годы)
Общие расходы организации	2 305 929 272	2 704 187 100	3 360 740 751	3 278 871 762	3 846 924 119	3 942 839 988	4 063 979 955	23 503 472 947
Внешний подряд в % от всех р-ов орг-ции	7,4	8,7	8,1	7,8	7,2	8,3	7,8	7,9 (2012–2018 годы)
ЮНИСЕФ (общий объем внешнего подряда)	–	–	–	–	334 461 187	546 911 067	471 834 637	1 353 206 891
Изменение объема внешнего подряда, %	–	–	–	–	–	63,5	–13,7	41,1 (2016–2018 годы)
Общий объем закупок	–	–	–	–	3 485 192 990	3 428 700 000	3 486 000 000	10 399 892 990
Внешний подряд в % от всех закупок	–	–	–	–	9,6	16	13,5	13 (2016–2018 годы)
Общие расходы организации	–	–	–	–	5 427 255 034	5 843 812 313	5 918 587 378	17 189 654 725
Внешний подряд в % от всех р-ов орг-ции	–	–	–	–	6,2	9,4	8	7,9 (2016–2018 годы)
ЮНИДО (общий объем внешнего подряда)	–	5 970 007	12 708 865	10 101 192	8 025 847	11 565 911	9 620 788	57 992 609
Изменение объема внешнего подряда, %	–	–	112,9	–20,5	–20,5	44,11	–16,8	–24,3 (2013–2018 годы)
Общий объем закупок	–	85 356 000	102 309 000	98 361 210	123 336 400	178 400 000	161 600 000	749 362 610
Внешний подряд в % от всех закупок	–	7	12,4	10,3	6,5	6,5	6	7,7 (2013–2018 годы)
Общие расходы организации	–	330 774 686	232 720 432	244 140 762	235 511 425	299 180 198	279 463 696	1 621 791 199
Внешний подряд в % от всех р-ов орг-ции	–	1,8	5,5	4,1	3,4	3,9	3,4	3,6 (2013–2018 годы)
ЮНОПС (общий объем внешнего подряда)	–	81 919 239	55532, 258	70 993 238	79 177 402	136 588 085	–	424 210 222
Изменение объема внешнего подряда, %	–	–1,1	–32,2	27,8	11,5	72,5	–	66,7 (2013–2017 годы)
Общий объем закупок ^c	–	451 195 000	405 172 000	364 129 000	447 319 000	495 082 000	–	2 162 897 000
Внешний подряд в % от всех закупок	–	18,2	13,7	19,5	17,7	27,6	–	19,6 (2013–2017 годы)
Общие расходы организации	–	703 639 000	666 675 000	671 526 000	769 873 000	815 855 396	–	3 627 568 396
Внешний подряд в % от всех р-ов орг-ции	–	11,6	8,3	10,6	10,3	16,7	–	11,7 (2013–2017 годы)
БАПОР (общий объем внешнего подряда)	–	–	–	17 889 473	13 967 937	11 243 856	10 108 972	53 210 238
Изменение объема внешнего подряда, %	–	–	–	–	–21,9	–19,5	–10,1	–27,6 (2015–2018 годы)
Общий объем закупок	–	–	–	323 956 209	288 560 864	243 704 589	224 882 532	1 081 104 194

Организация	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Итого
Внешний подряд в % от всех закупок	–	–	–	5,5	4,8	4,6	4,5	4,9 (2015–2018 годы)
Общие расходы организации	–	–	–	1 333 774 841	1 316 762 306	1 310 443 631	1 190 222 772	5 151 203 550
Внешний подряд в % от всех р-ов орг-ции	–	–	–	1,3	1,1	0,9	0,8	1 (2015–2018 годы)
Структура «ООН-женщины» (общий объем внешнего подряда)	–	60 011	2 585 345	3 651 826	5 383 578	5 131 916	7 372 664	24 185 340
Изменение объема внешнего подряда, %	–	–	4 208,1	41,3	47,4	–4,7	43,7	12 185,6 (2013–2018 годы)
Общий объем закупок	–	76 328 000	90 299 000	108 651 690	125 937 380	104 200 000	127 500 000	632 916 070
Внешний подряд в % от всех закупок	–	0,1	2,9	3,4	4,3	4,9	5,8	3,8 (2013–2018 годы)
Общие расходы организации	–	264 104 992	270 537 896	314 974 000	339 801 000	338 615 000	380 260 000	1 908 292 888
Внешний подряд в % от всех р-ов орг-ции	–	0,02	1	1,2	1,6	1,5	1,9	1,3 (2013–2018 годы)
ЮНВТО (общий объем внешнего подряда)	–	–	–	–	–	766 372	558 490	1 324 862
Изменение объема внешнего подряда, %	–	–	–	–	–	–	–27,1	–27,1 (2017–2018 годы)
Общий объем закупок	–	–	–	–	–	2 924 464	2 315 230	5 239 694
Внешний подряд в % от всех закупок	–	–	–	–	–	26,2	24,1	25,3 (2017–2018 годы)
Общие расходы организации	–	–	–	–	–	27 201 861	21 123 148	48 325 009
Внешний подряд в % от всех р-ов орг-ции	–	–	–	–	–	2,8	2,6	2,7 (2017–2018 годы)
ВПС (общий объем внешнего подряда)	2 173 967	2 023 504	2 185 614	2 227 346	2 155 752	2 135 033	2 130 064	15 031 281
Изменение объема внешнего подряда, %	–	–6,9	8	1,9	–3,2	–1	–0,2	–2 (2012–2018 годы)
Общий объем закупок	688 000	2 989 000	–	22 791 230	21 952 640	16 700 000	14 000 000	79 120 870
Внешний подряд в % от всех закупок	316	67,7	–	9,8	9,8	12,8	15,2	16,2 (2012–2013 и 2015–2018 годы)
Общие расходы организации	74 012 429	76 015 020	63 245 715	79 265 758	77 403 536	82 854 833	75 172 438	527 969 729
Внешний подряд в % от всех р-ов орг-ции	2,9	2,7	3,5	2,8	2,8	2,6	2,8	2,8 (2012–2018)
ВПП (общий объем внешнего подряда)	1 093 788 338	951 303 307	1 062 245 991	1 137 554 240	1 142 256 811	1 169 588 665	1 260 964 971	7 817 702 322
Изменение объема внешнего подряда, %	–	–13	11,7	7,1	0,4	2,4	7,8	15,3 (2012–2018 годы)
Общий объем закупок	2 483 983 240	2 476 557 589	2 752 856 500	2 629 553 266	2 961 903 699	3 075 332 797	3 497 040 657	19 877 227 748
Внешний подряд в % от всех закупок	44	38,4	38,6	43,3	38,6	38	36,1	39,3 (2012–2018 годы)
Общие расходы организации	4 450 012 777	4 767 693 118	4 996 778 314	4 893 472 393	5 355 409 043	6 224 010 883	6 789 054 399	37 476 430 927
Внешний подряд в % от всех р-ов орг-ции	24,6	20	21,3	23,2	21,3	18,8	18,6	20,9 (2012–2018 годы)
ВОЗ – только штаб-квартира (общий объем внешнего подряда)	9 946 450	10 642 569	12 123 485	12 179 131	10 986 115	12 012 085	11 573 424	79 463 259
Изменение объема внешнего подряда, %	–	7	13,9	0,5	–9,8	9,3	–3,7	16,4 (2012–2018 годы)
Общий объем закупок (ВОЗ – только штаб-квартира)	221 000 000	242 000 000	301 000 000	303 000 000	244 000 000	268 000 000	240 000 000	1 819 000 000

Организация	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Итого
Внешний подряд в % от всех закупок	4,5	4,4	4	4,1	4,5	4,5	4,8	4,4 (2012–2018 годы)
Общие организационные расходы (вся ВОЗ, кроме ПАОЗ)	4 159 926 810	2 260 998 329	2 316 590 813	2 738 660 315	2 471 062 278	2 680 744 796	2 500 048 502	19 128 031 843
Внешний подряд в % от всех р-ов орг-ции	0,2	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4	0,5	0,4 (2012–2018 годы)
ВОИС (общий объем внешнего подряда)	46 332 353	57 315 046	60 315 721	47 365 210	51 607 978	59 654 047	–	322 590 355
Изменение объема внешнего подряда, %	–	23,7	5,2	–21,5	9	15,6	–	28,8 (2012–2017 годы)
Общий объем закупок	127 094 000	150 950 000	146 642 000	102 812 670	114 312 560	114 800 000	–	756 611 230
Внешний подряд в % от всех закупок	36,5	38	41,1	46,1	45,1	52	–	42,6 (2012–2017 годы)
Общие расходы организации	352 672 429	379 346 425	337 594 738	351 839 000	347 037 073	403 729 039	–	2 172 218 704
Внешний подряд в % от всех р-ов орг-ции	13,1	15,1	17,9	13,5	14,9	14,8	–	14,9 (2012–2017 годы)
ВМО (общий объем внешнего подряда)	–	–	–	7 044 699	9 165 482	9 334 010	9 783 231	35 327 422
Изменение объема внешнего подряда, %	–	–	–	–	30,1	1,8	4,8	6,7 (2015–2018 годы)
Общий объем закупок	–	–	–	12 786 060	17 611 030	14 100 000	15 100 000	59 597 090
Внешний подряд в % от всех закупок	–	–	–	55,1	52	66,2	64,8	59,3 (2015–2018 годы)
Общие расходы организации	–	–	–	102 471 241	98 226 341	107 891 616	96 634 245	405 223 443
Внешний подряд в % от всех р-ов орг-ции	–	–	–	6,9	9,3	8,7	10,1	8,7 (2015–2018 годы)

Источники: Данные об объеме внешнего подряда получены из вопросников для организаций и ответов на последующие вопросники участвующих организаций ОИГ. Данные об объеме закупок ИКАО, Организации Объединенных Наций, ЮНОПС, БАПОР, ЮНВТО, ВПП и штаб-квартиры ВОЗ были напрямую предоставлены организациями ОИГ. Данные об объеме закупок для остальных 16 организаций получены из ежегодных статистических докладов о закупках Организации Объединенных Наций в 2012–2018 годах. Доклады составляются ЮНОПС и имеются по адресу www.ungm.org. Данные об общих расходах всех организаций, за исключением Организации Объединенных Наций, были получены с веб-сайта Финансово-бюджетной сети КСР: www.unsceb.org/content/FS-F00-03. Следует отметить, что несколько организаций предоставили данные о расходах непосредственно ОИГ, которая за некоторые годы и по некоторым организациям не соответствовали их данным о расходах на веб-сайте КСР. В целях обеспечения согласованности использовались только данные о расходах с веб-сайта КСР. Однако для Организации Объединенных Наций использовались данные, предоставленные непосредственно организацией, для обеспечения согласованности между подразделениями организации, охватываемыми данными о внешнем подряде и данными о закупках. ЮНВТО представила данные об объеме закупок и внешнего подряда в евро, а ВМО и ВПС представили данные об объемах внешнего подряда в швейцарских франках. Данные по некоторым подрядным услугам были предоставлены МСЭ в евро, венгерских форинтах, катарских риалах, вонах, южноафриканских рэндах, швейцарских франках, батах и дирхамах ОАЭ. Все данные были пересчитаны в доллары Соединенных Штатов по среднегодовому курсу, взятому на следующих сайтах для следующих валют: oecd.org (швейцарские франки и евро); ofx.com (дирхамы ОАЭ, венгерские форинты, воны, бата и южноафриканские ранды); ceicdata.com (катарские риалы).

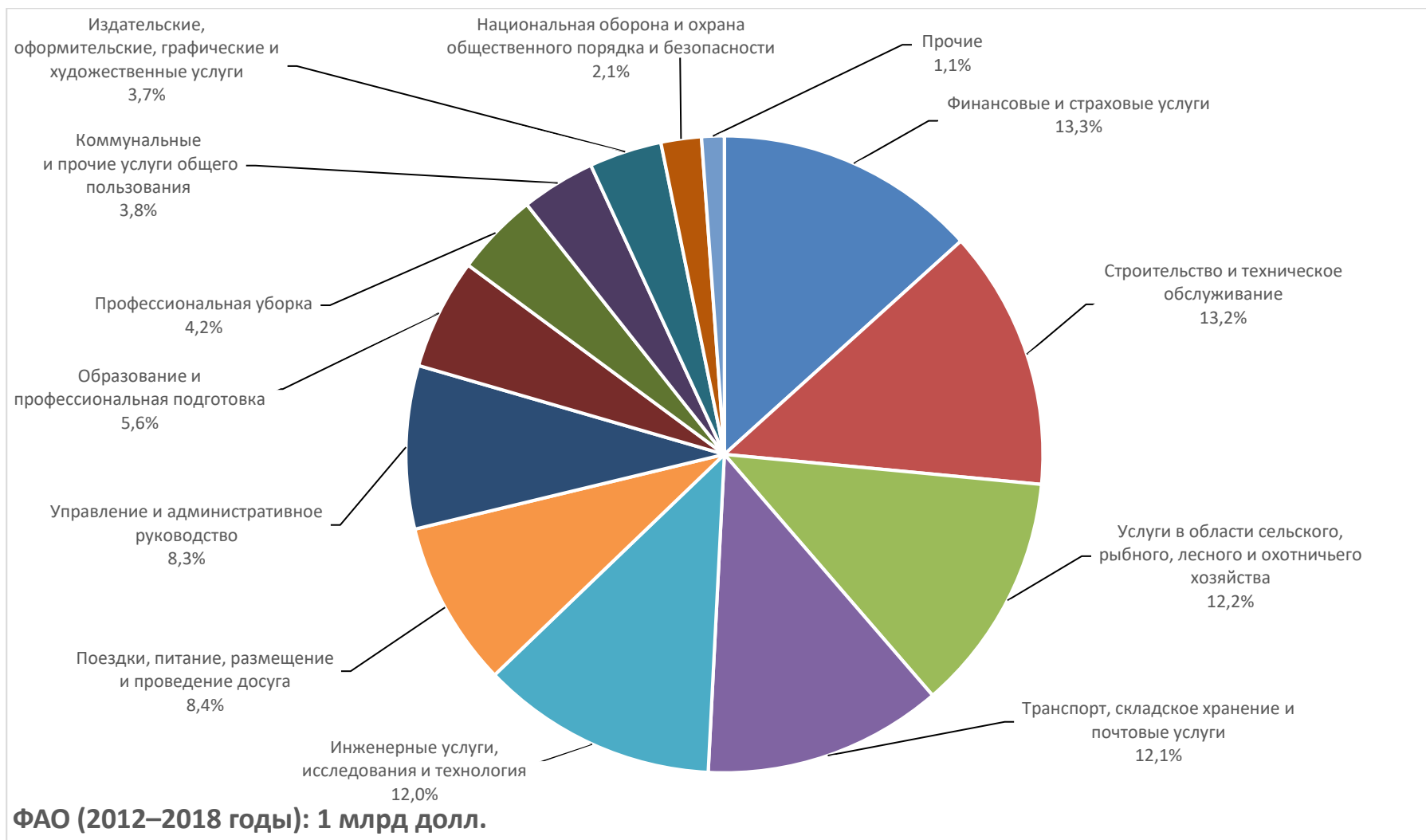
Сокращение: р-ов орг-ции = расходов организации.

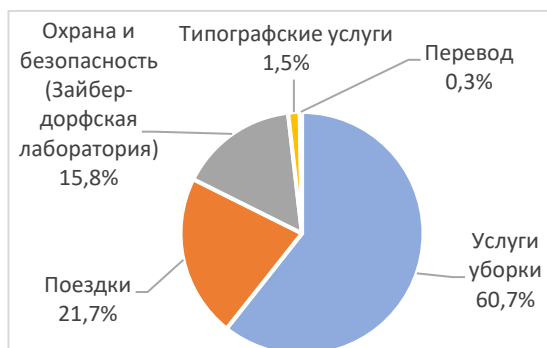
^a Общий объем внешнего подряда, общий объем закупок и общие расходы организаций представлены в долларах Соединенных Штатов.

^b Отдел закупок Организации Объединенных Наций стал включать данные о закупках отделений за пределами штаб-квартиры, региональных комиссий и трибуналов в ежегодную статистику с 2017 года. Таким образом, цифры за 2012–2016 годы включают только расходы штаб-квартиры, миссий по поддержанию мира и специальных политических миссий.

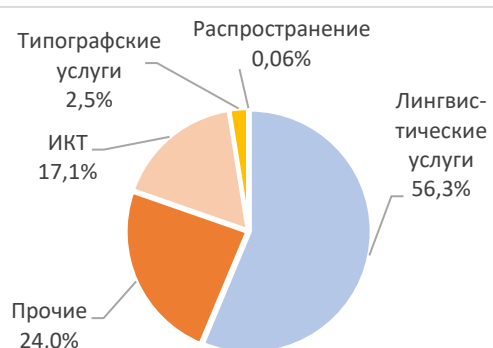
^c Фактические расходы на закупки за календарный год, включая сумму контрактных услуг, текущих расходов, стоимости предметов снабжения и расходных материалов и проездных расходов, указанную ЮНОПС в финансовом докладе и ревизованных финансовых отчетах, подготовленных Комиссией ревизоров Организации Объединенных Наций.

Доля расходов на подрядные услуги по организациям

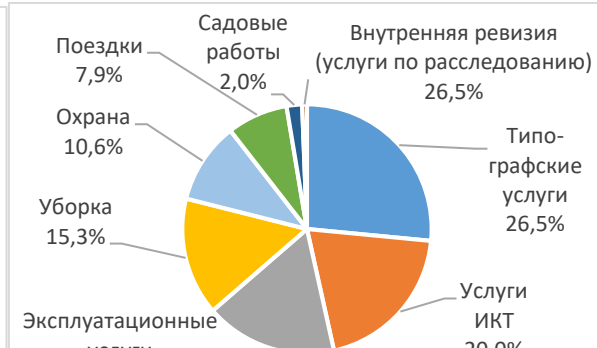




МАГАТЭ (2012–2018 годы): 27,1 млн долл.



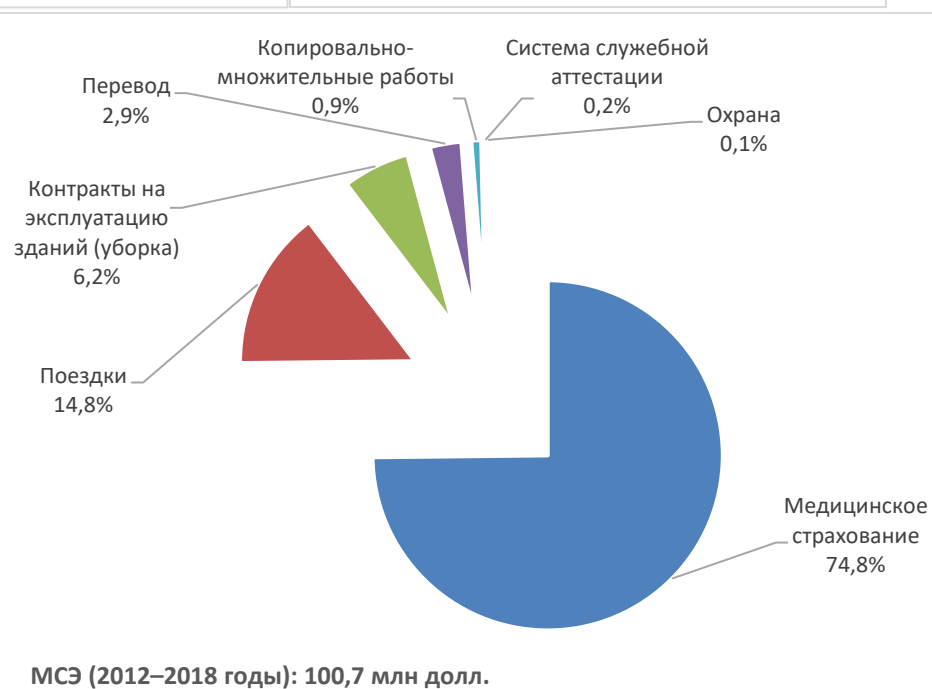
ИКАО (2012–2018 годы): 16,4 млн долл.



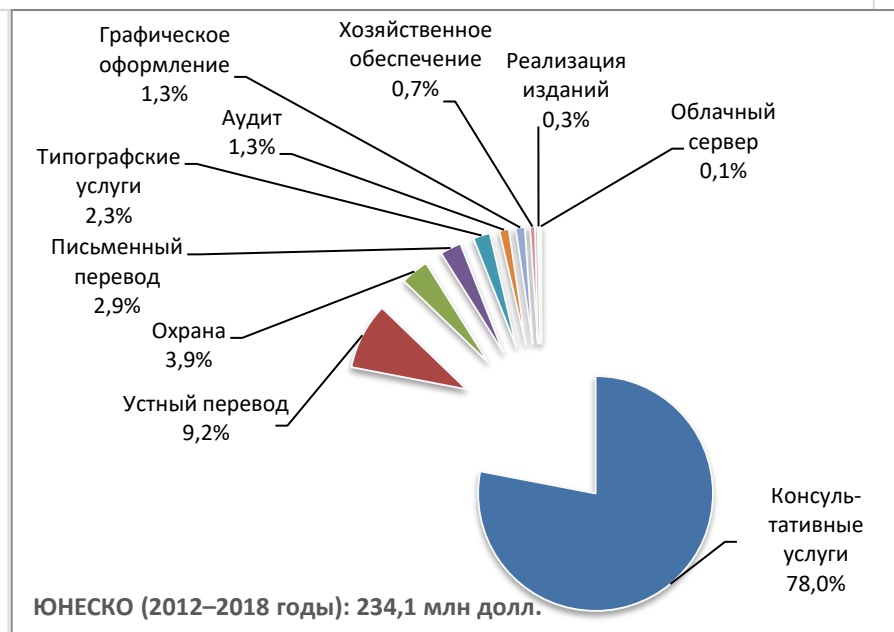
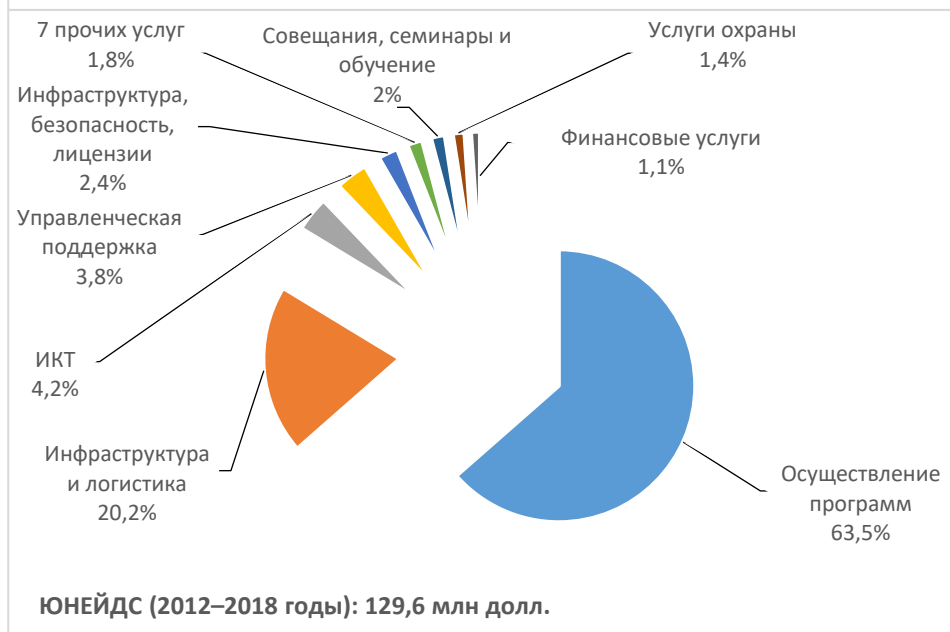
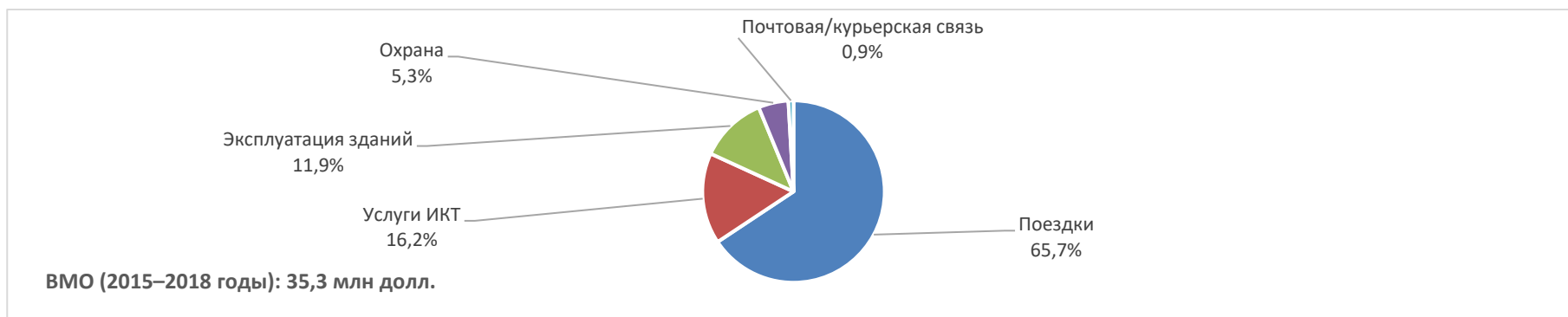
МОТ (2016–2018 годы): 24,9 млн долл.

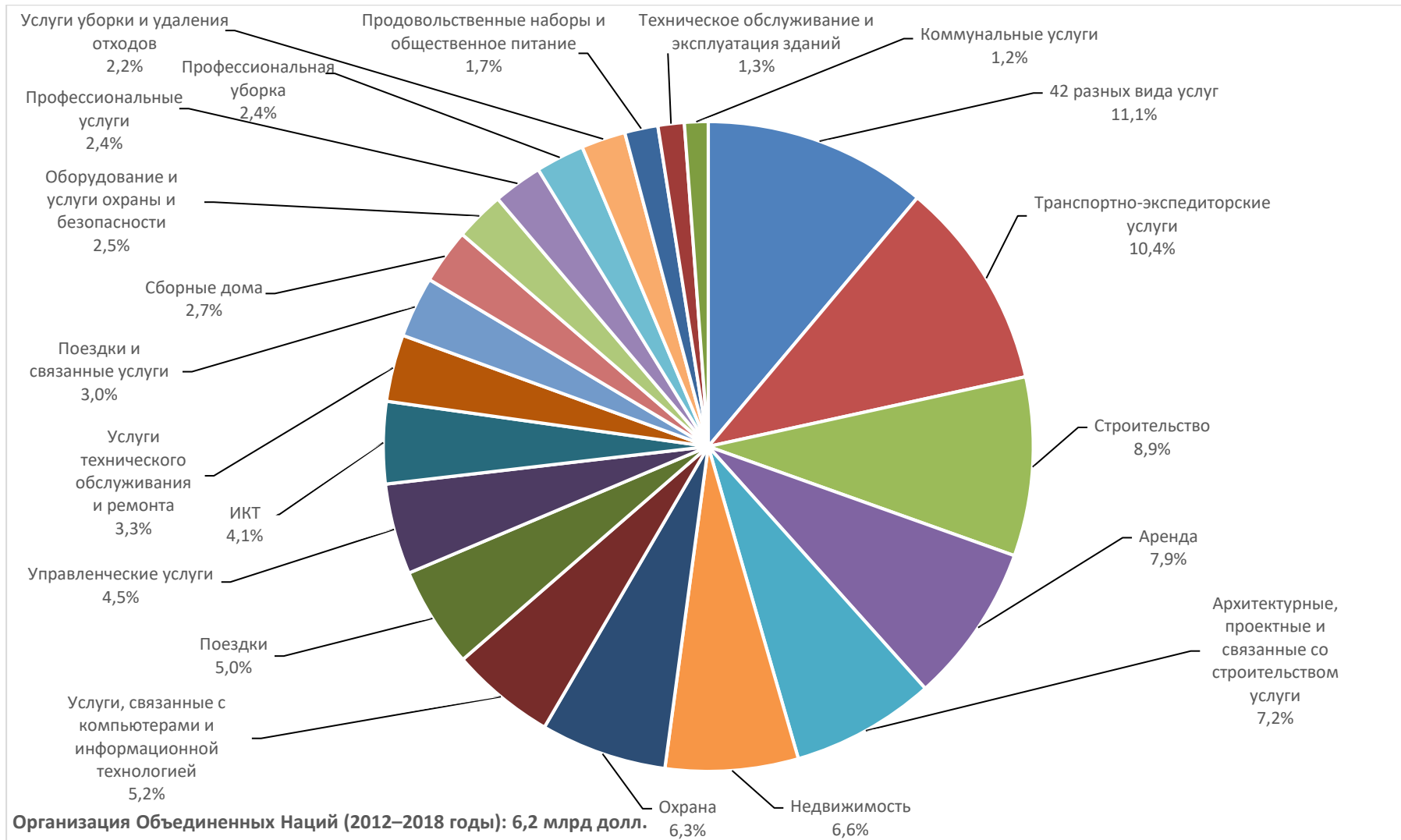


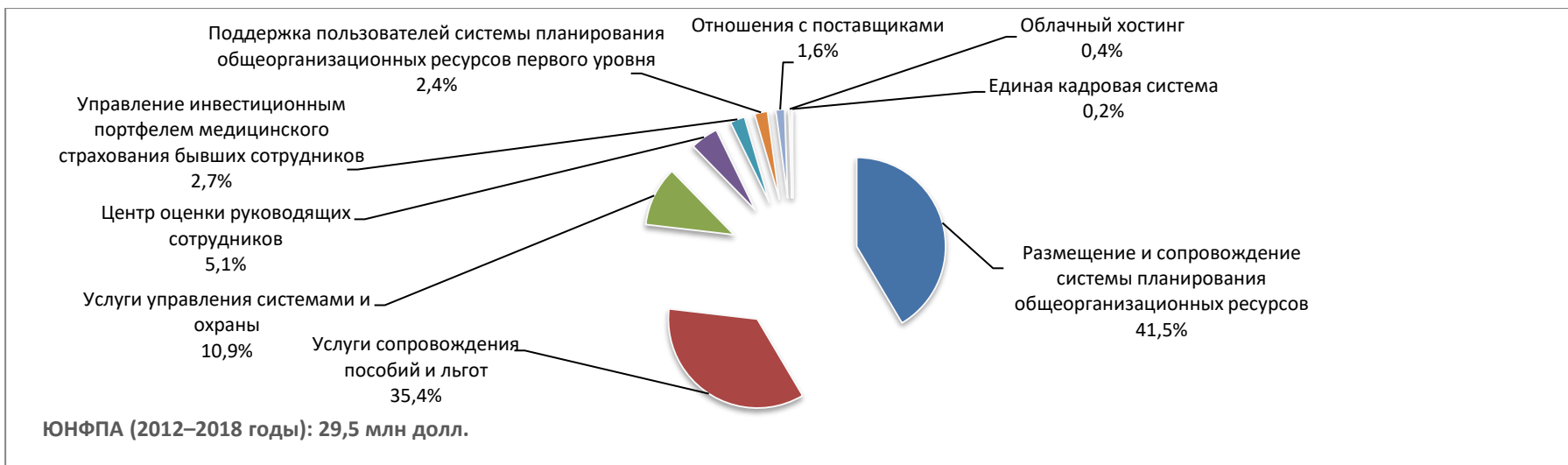
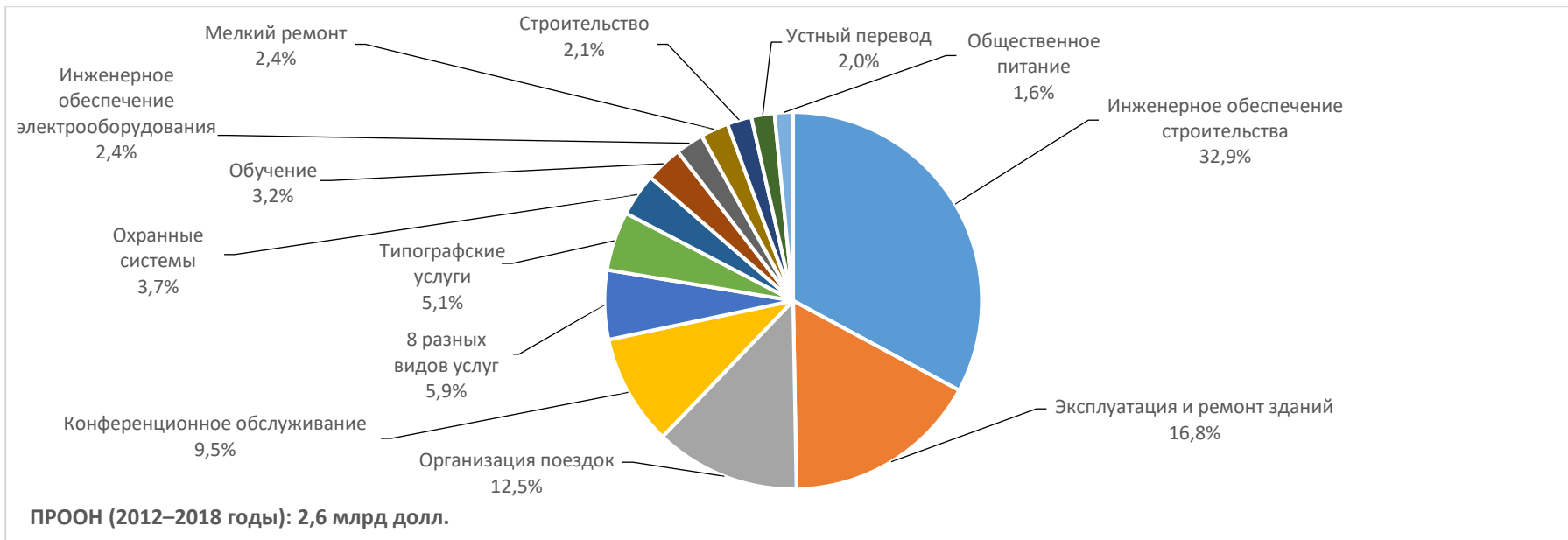
ИМО (2012–2018 годы): 33,5 млн долл.

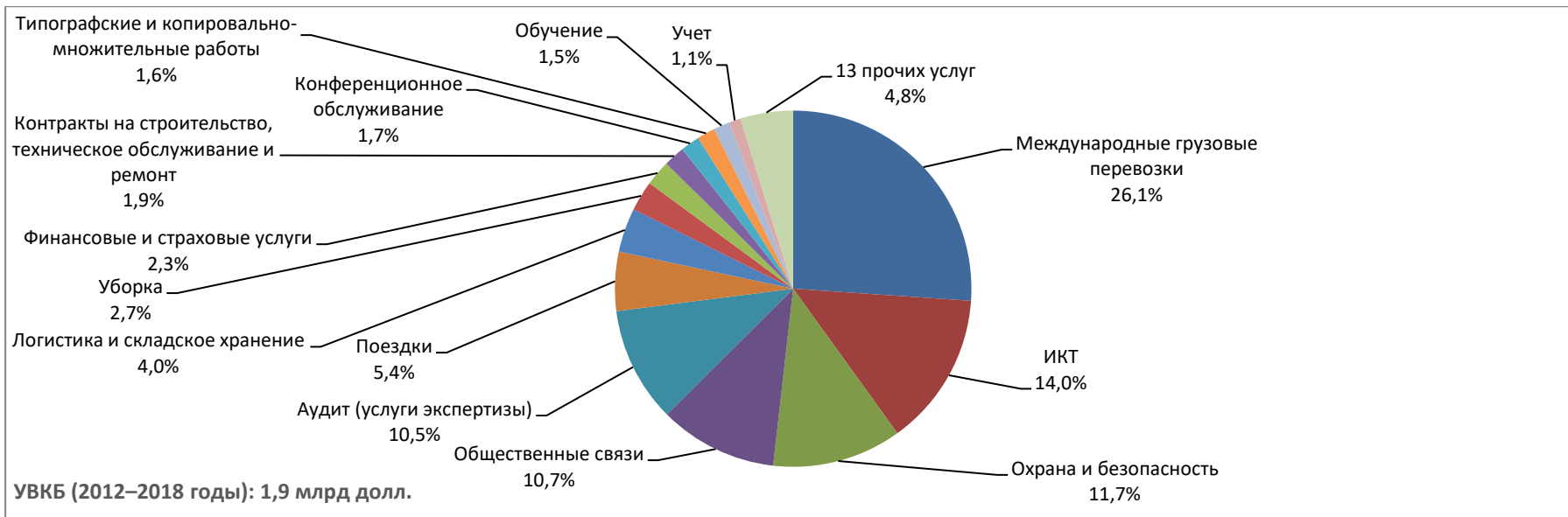


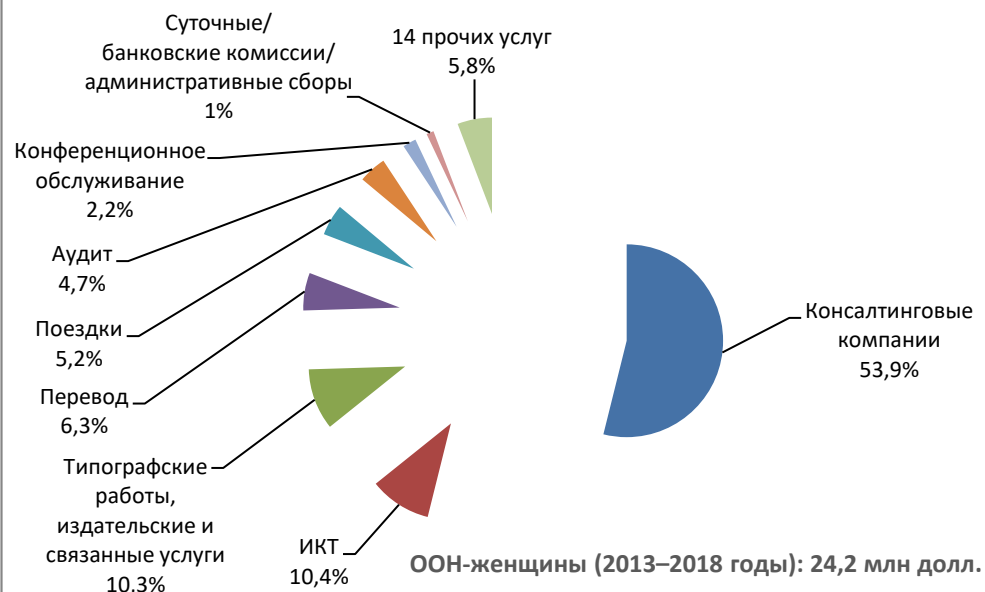
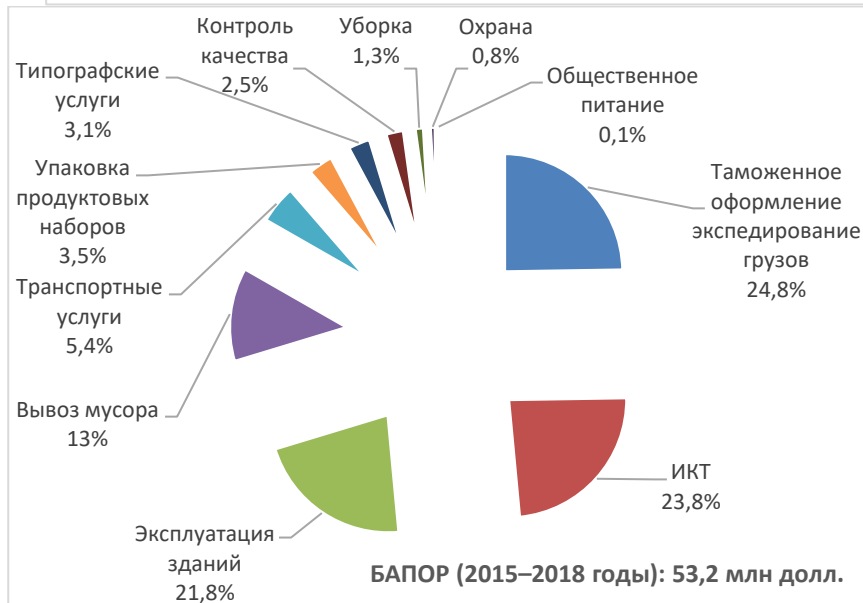
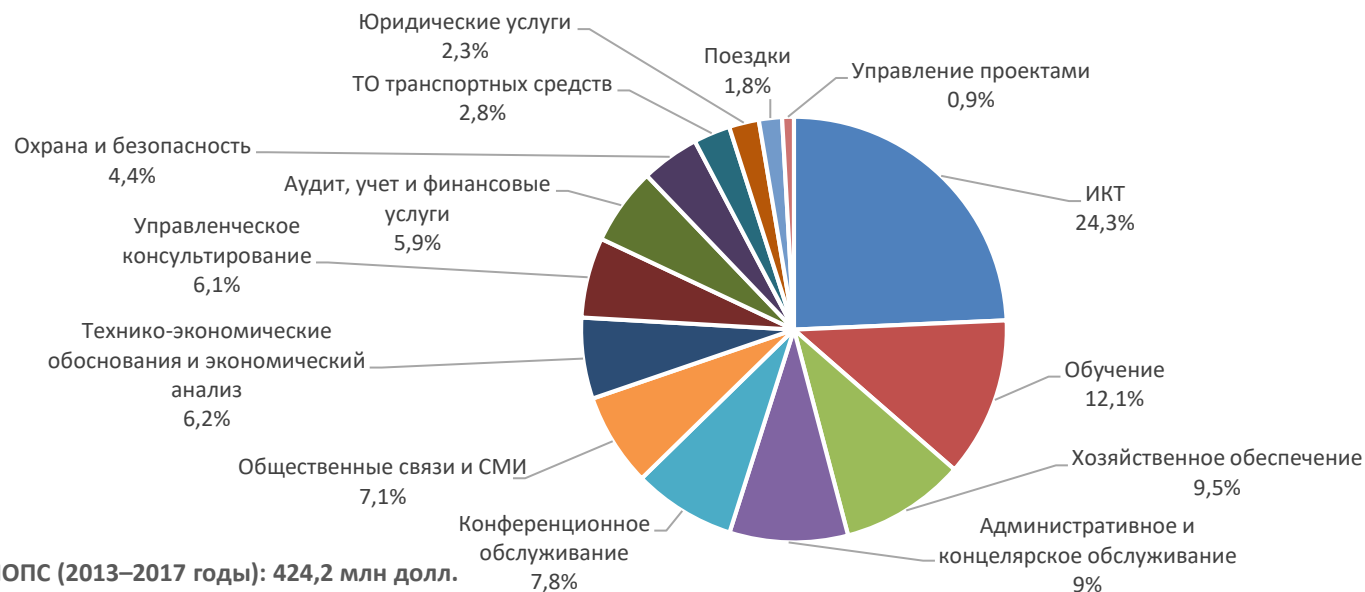
МСЭ (2012–2018 годы): 100,7 млн долл.

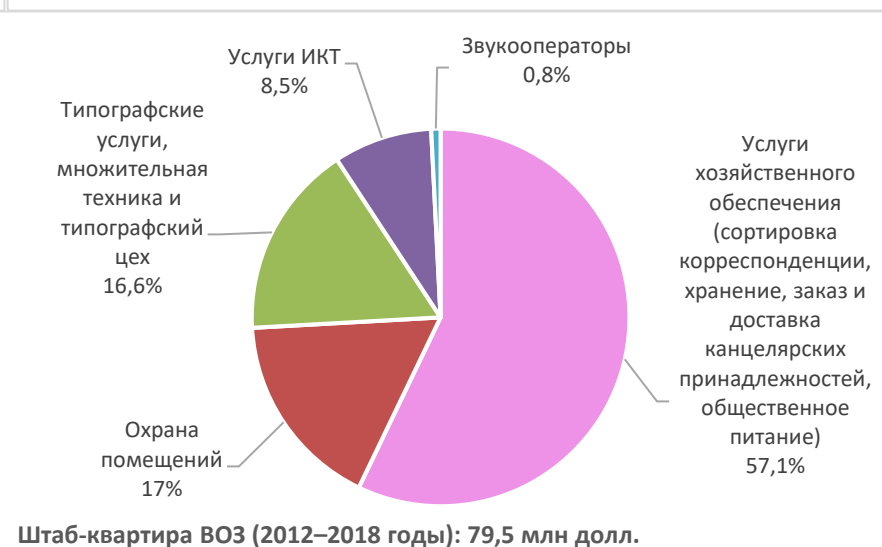
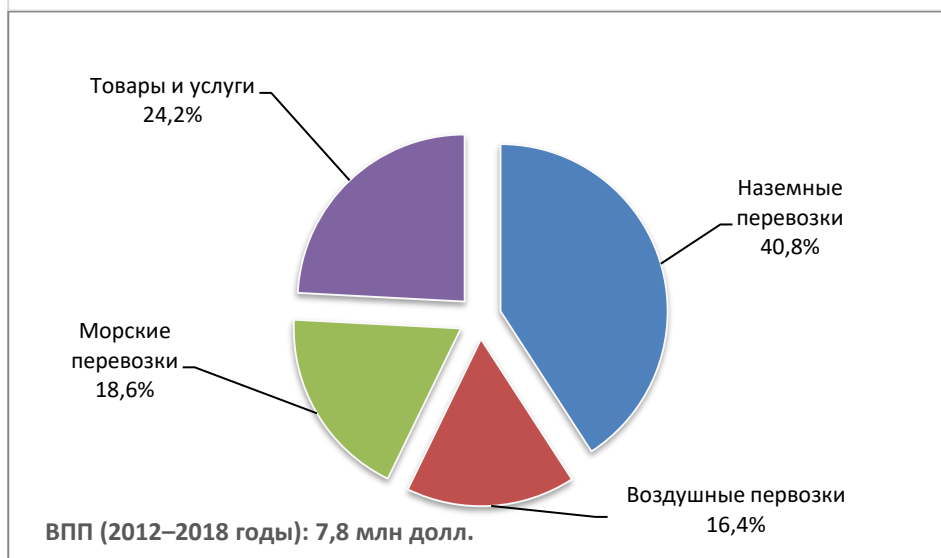
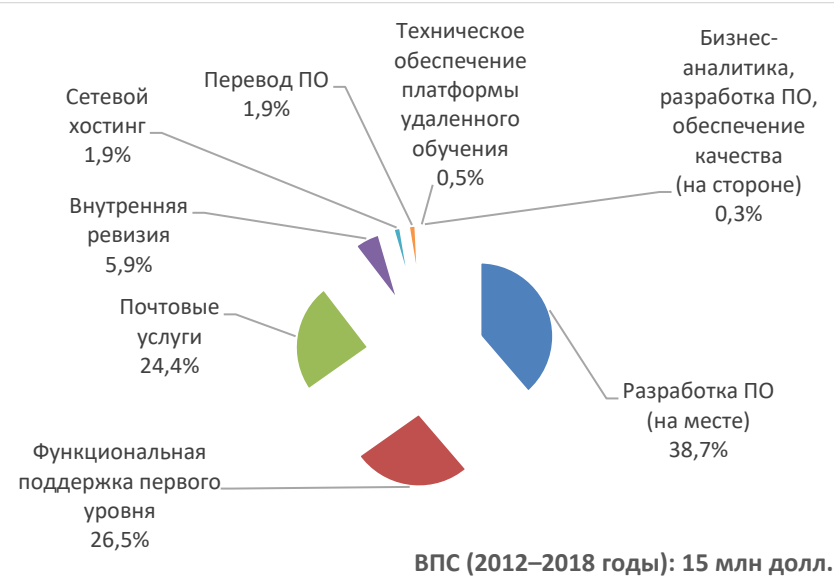
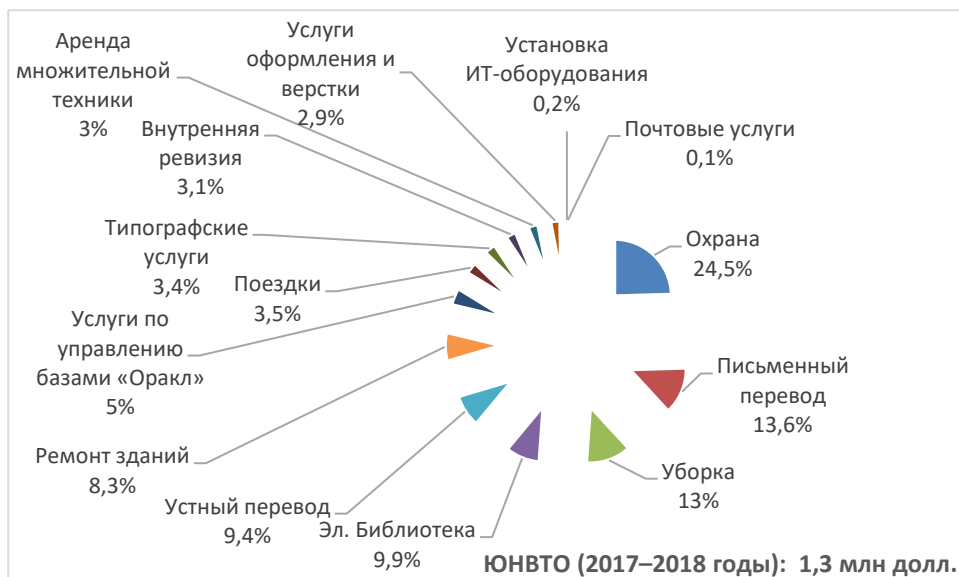












Источник: Ответы участвующих организаций ОИГ на вопросник для организаций и на последующие вопросники.

Приложение V

Расходы по 22 общим категориям подрядных услуг

Категория	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Итого (2012–2018 годы)
Кафетерий и обслуживание мероприятий^a	49 263 007	64 445 585	14 780 812	18 943 078	16 853 145	19 319 810	21 977 814	205 583 251
Изменение в % (к предыдущему году)	–	30,8	–77,1	28,2	–11	14,6	13,8	–55,4
Информационное сопровождение и связи с общественностью^b	44 394 844	33 954 847	53 892 671	73 024 180	91 959 908	82 869 954	101 005 716	481 102 120
Изменение в % (к предыдущему году)	–	–23,5	58,7	35,5	25,9	–9,9	21,9	127,5
Обслуживание конференций^c	40 679 139	46 155 930	30 713 717	51 444 590	46 334 287	53 037 928	47 676 025	316 041 616
Изменение в % (к предыдущему году)	–	13,5	–33,5	67,5	–9,9	14,5	–10	17,2
Издательские и типографские услуги^d	31 561 242	36 935 966	37 567 410	31 871 049	31 707 859	34 014 590	57 635 512	261 293 628
Изменение в % (к предыдущему году)	–	17	1,7	–15,2	–0,5	7,3	69,4	82,6
Образование и обучение^e	33 245 220	38 428 749	36 328 907	35 476 192	49 853 800	74 793 473	47 916 789	316 043 130
Изменение в % (к предыдущему году)	–	15,6	–5,5	–2,3	40,5	50	–35,9	44,1
Инженерные услуги^f	87 390 848	102 025 570	86 609 085	160 393 845	193 749 547	298 621 005	177 964 180	1 106 754 080
Изменение в % (к предыдущему году)	–	16,7	–15,1	85,2	20,8	54,1	–40,4	103,6
Строительство и эксплуатация объектов^g	322 710 592	215 312 858	296 401 660	405 482 290	346 299 402	400 837 609	757 536 942	2 805 616 800
Изменение в % (к предыдущему году)	–	–33	37,7	37	–14,6	15,7	89	134,7
Услуги по контрактам, связанным с сельским, рыбным, лесным и охотничьим хозяйством^h	2 043 566	29 796 092	24 714 089	27 509 386	14 166 557	14 151 943	10 174 659	122 556 292
Изменение в % (к предыдущему году)	–	1 358	–17,1	11,3	–48,5	–0,1	–28,1	397,9
Финансовые, бухгалтерские и страховые услугиⁱ	9 516 510	24 440 382	22 295 349	23 986 790	41 543 839	354 798 385	166 531 324	643 112 580
Изменение в % (к предыдущему году)	–	156,8	–8,8	7,6	73,2	754	–53,1	1649,9
Логистика (транспорт, складское хранение и почтовые услуги)^j	1 174 881 434	980 081 716	1 137 010 779	1 199 376 901	1 197 176 755	1 207 968 589	1 273 208 890	8 169 705 065
Изменение в % (к предыдущему году)	–	–16,6	16	5,5	–0,2	0,9	5,4	8,4

Категория	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Итого (2012–2018 годы)
Кадровое обеспечение, профессиональные и административные услуги^к	104 659 546	131 057 448	118 862 066	133 431 968	162 453 149	198 012 134	208 789 770	1 057 266 080
Изменение в % (к предыдущему году)	–	25,2	–9,3	12,3	21,7	21,9	5,4	99,5
Информационно–коммуникационные технологии^л	142 250 304	161 733 923	228 618 515	221 176 291	229 202 792	257 140 763	143 456 602	1 383 579 190
Изменение в % (к предыдущему году)	–	13,7	41,4	–3,3	3,6	12,2	–44,2	0,8
Юридические услуги^м	5 325 151	5 268 204	5 126 384	6 645 760	1 179 866	1 339 123	1 047 622	25 932 110
Изменение в % (к предыдущему году)	–	–1,1	–2,7	29,6	–82,2	13,5	–21,8	–80,3
Поддержка управления^н	79 207 365	137 307 414	55 927 404	52 958 230	26 279 796	27 138 151	17 307 489	396 125 849
Изменение в % (к предыдущему году)	–	73,4	–59,3	–5,3	–50,4	3,3	–36,2	–78,1
Обеспечение средствами оргтехники и канцелярскими принадлежностями^о	9 325 025	7 278 169	7 404 657	7 180 204	3 543 509	2 814 706	2 257 745	39 804 014
Изменение в % (к предыдущему году)	–	–22	1,7	–3	–50,6	–20,6	–19,8	–75,8
Надзор, инспекции, контроль/обеспечение качества^р	22 266 113	27 018 285	32 684 363	50 104 925	46 394 963	47 212 865	58 437 562	284 119 076
Изменение в % (к предыдущему году)	–	21,3	21	53,3	–7,4	1,8	23,8	162,5
Недвижимость, аренда помещений и коммунальные услуги^с	184 023 045	192 401 685	117 467 988	163 666 877	182 408 684	217 737 235	218 981 812	1 276 687 325
Изменение в % (к предыдущему году)	–	4,6	–38,9	39,3	11,5	19,4	0,6	19
Охрана и безопасность^т	75 652 355	96 362 848	117 900 450	137 688 598	379 807 750	178 670 207	187 018 747	1 173 100 956
Изменение в % (к предыдущему году)	–	27,4	22,4	16,8	175,8	–53	4,7	147,2
Письменный и устный перевод^с	27 795 073	38 903 204	35 126 665	33 823 628	86 031 718	39 540 681	11 889 532	273 110 502
Изменение в % (к предыдущему году)	–	40	–9,7	–3,7	154	–54	–69,9	–57,2
Поездки, питание и размещение^е	117 565 074	125 725 957	122 683 456	129 500 177	117 019 568	286 245 637	289 114 169	1 187 854 038
Изменение в % (к предыдущему году)	–	6,9	–2,4	5,6	–9,6	144,6	1	145,9
Транспорт, ремонт и обслуживание^и	16 570 291	3 255 850	5 568 247	3 536 215	13 243 390	8 246 963	12 745 932	63 166 887
Изменение в % (к предыдущему году)	–	–80,4	71	–36,5	274,5	–37,7	54,6	–23,1
Прочие подрядные услуги, не включенные в другие категории	140 578 084	205 050 944	85 558 005	96 555 909	108 332 835	124 998 636	120 216 503	881 290 916
Изменение в % (к предыдущему году)	–	45,9	–58,3	12,9	12,2	15,4	–3,8	–14,5

Категория	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Итого (2012–2018 годы)
Общие расходы на все подрядные услуги	2 720 903 826	2 708 911 635	2 685 951 542	3 073 878 276	3 395 090 385	3 942 597 718	3 942 512 124	22 469 845 506
Изменение в % (к предыдущему году)	—	–0,4	–0,8	14,4	10,4	16,1	0	44,9

Источник: Ответы участвующих организаций ОИГ на вопросник для организаций и на последующие вопросники.

Примечание: ЮНВТО предоставила данные в евро, а ВМО и ВПС – в швейцарских франках. Данные о размножении документов и письменном переводе были предоставлены МСЭ в евро, венгерских форинтах, катарских риалах, вонах, южноафриканских рэндах, швейцарских франках, батах и дирхамах ОАЭ. Все данные были пересчитаны в доллары Соединенных Штатов по среднегодовому курсу, взятому на следующих сайтах для следующих валют: oecd.org (швейцарские франки и евро); ofx.com (дирхамы ОАЭ, венгерские форинты, вонах, батах и южноафриканские ранды); ceicdata.com (катарские риалы).

^a Общественное питание (Организация Объединенных Наций); продовольственные пайки и услуги общественного питания (Организация Объединенных Наций); услуги кафетерия (ПРООН); услуги кафетерия и общественного питания (УВКБ, БАПОР, Структура «ООН-женщины» и ВОИС).

^b Услуги радиосвязи и телевизионного вещания (Организация Объединенных Наций); фотографическое оборудование и принадлежности (Организация Объединенных Наций); телекоммуникационное оборудование и услуги (Организация Объединенных Наций и ПРООН); реклама, маркетинг и совещания (Организация Объединенных Наций); общественные связи и средства массовой информации (УВКБ и ЮНОПС); информационные центры (ПРООН); связи с общественностью и мобилизация средств (ЮНИСЕФ).

^c Услуги по организации конференций (ПРООН); услуги по организации конференций и мероприятий (УВКБ и ЮНОПС); обслуживание конференций и совещаний (Структура «ООН-женщины»); звукооператоры (ВОЗ).

^d Издательские услуги, графическое оформление и художественные работы (ФАО); типографские услуги (МАГАТЭ, ИКАО, МОТ, ИМО, ПРООН и БАПОР); распространение (ИКАО); графическое оформление (ИМО); размножение документов (МСЭ); графическое оформление и изготовление эскизов марок и типографские услуги (Организация Объединенных Наций); типографские краски и принадлежности для типографских машин (Организация Объединенных Наций); сторонние типографские услуги (ЮНЕСКО); услуги графического оформления (ЮНЕСКО); продажа публикаций (ЮНЕСКО); печать и размножение документов (УВКБ); полиграфия, издательская деятельность, графическое оформление, аудиовизуальные материалы, размещение объявлений, рекламные материалы и материалы для мастерских (Структура «ООН-женщины»); услуги аренды полиграфического оборудования (ЮНВТО); верстка публикаций (ЮНВТО); публикации (ЮНВТО); электронная библиотека и электронные публикации (ЮНВТО); подрядные услуги печати и типография (ВОЗ); корректура (ВОИС).

^e Услуги образования и обучения (ФАО и Структура «ООН-женщины»); языковая подготовка (ИКАО, УВКБ и ВОИС); образование (Организация Объединенных Наций); учебные услуги (Организация Объединенных Наций, ПРООН, УВКБ, ЮНОПС и Структура «ООН-женщины»); совещания, обучение и семинары (ЮНЭЙДС); библиотека (ЮНЭЙДС); повышение квалификации и обучение персонала (ЮНЭЙДС); совершенствование управленческих кадров (ПРООН); центр оценки резерва руководящих кадров (ЮНФПА); техническое обеспечение платформы дистанционного обучения «Трейнпост» (ВПС).

^f Инженерные, исследовательские и технологические услуги (ФАО); инженерные услуги (Организация Объединенных Наций); строительство (ПРООН); обслуживание электросетей и инженерное обеспечение электрооборудования (ПРООН); инженерное обеспечение механических систем (ПРООН).

^g Строительство и эксплуатация объектов (ФАО и ЮНОПС); профессиональная уборка (ФАО и ООН); услуги по уборке (МАГАТЭ, МОТ, ИМО, МСЭ, УВКБ, БАПОР, Структура «ООН-женщины» и ЮНВТО); хозяйственное обеспечение (МОТ); садовые работы (МОТ); хозяйственное обеспечение и эксплуатация зданий (ИМО); строительство (Организация Объединенных Наций); услуги кондиционирования, отопления и водоснабжения (Организация Объединенных Наций); архитектурные, проектные и строительные услуги (Организация Объединенных Наций); техническое обслуживание и эксплуатация зданий (Организация Объединенных Наций); услуги по уборке и удалению отходов (Организация Объединенных Наций); услуги по техническому обслуживанию и ремонту (Организация Объединенных Наций); сборные дома (Организация Объединенных Наций); техническое обслуживание и ремонт зданий (ПРООН); строительство (ПРООН); услуги мелкого ремонта (ПРООН); хозяйственное обеспечение, включая уборку, садовые работы и общественное питание (ЮНЕСКО); контракты на строительство, техническое обслуживание и ремонт (УВКБ); техническое обслуживание и ремонт объектов (ЮНИСЕФ); услуги хозяйственного

обеспечения, включая техническое обслуживание инфраструктуры и зданий (ЮНИДО); техническое обслуживание зданий (БАПОР); вывоз мусора (БАПОР); техническое обслуживание зданий, ремонт арендованного имущества, ремонт оборудования и охранная техника (Структура «ООН-женщины»); услуги перевозок и по содержанию помещений (Структура «ООН-женщины»); ремонт зданий (ЮНВТО); услуги по строительству объектов постоянной и временной инфраструктуры (ВПП); услуги хозяйственного обеспечения (ВОЗ); услуги по уборке и удалению отходов (ВОИС); общее техническое обслуживание электрооборудования (ВОИС); услуги ландшафтного дизайна (ВОИС); техническое обслуживание отопления, вентиляции и кондиционирования воздуха (ВОИС); хозяйственное обеспечение, включая техническое обслуживание лифтов (ВМО).

^h Услуги по контрактам, связанным с сельским, рыбным, лесным и охотничьим хозяйством (ФАО).

ⁱ Финансовые и страховые услуги (ФАО и Организация Объединенных Наций); медицинское страхование (МСЭ и Организация Объединенных Наций); страхование (Организация Объединенных Наций); финансовые услуги (ЮНЭЙДС); управление инвестициями фонда медицинского страхования после прекращения службы (ЮНФПА); финансовые и бухгалтерские услуги (УВКБ); финансовые и страховые услуги (УВКБ и ЮНИСЕФ); управление инвестициями фондов медицинского страхования после прекращения службы (ЮНИСЕФ).

^j Транспорт, складское хранение и почтовые услуги (ФАО); техническое обслуживание аэродромов (Организация Объединенных Наций); услуги по экспедированию и доставке грузов (Организация Объединенных Наций); перевозки (ЮНЭЙДС); услуги экспедирования грузов (ПРООН); наземные перевозки (ПРООН); услуги таможенного оформления (УВКБ); международные грузовые перевозки (УВКБ и ЮНИСЕФ); логистические и складские услуги внутри страны (УВКБ и ЮНИСЕФ); почтовая рассылка и доставка публикаций (УВКБ и ЮНВТО); почтовые услуги и курьерская доставка (УВКБ и ВМО); таможенное оформление и экспедирование грузов (БАПОР); транспортные услуги (БАПОР); курьерская доставка (Структура «ООН-женщины»); экспедирование грузов (Структура «ООН-женщины»); почтовые услуги (ВПС); наземный транспорт (ВПП); воздушные перевозки (ВПП); морские перевозки (ВПП); услуги логистики и складирования (ВПП); услуги воздушных, морских и наземных перевозок (ВПП).

^k Консультативные услуги (Организация Объединенных Наций); профессиональные услуги (Организация Объединенных Наций); консультирование (ЮНЕСКО); поддержка служб людских ресурсов (ЮНФПА); административные и канцелярские услуги (ЮНОПС); услуги кадрового обеспечения (Структура «ООН-женщины»); поддержка местных консультантов (Структура «ООН-женщины»); консалтинговые компании в области ИКТ и цифрового проектирования, ревизии и печати (Структура «ООН-женщины»); канцелярские и административные услуги (ВПП); консультативные услуги и услуги разнорабочих (ВПП).

^l Услуги ИКТ (ИКАО, МОТ, Организация Объединенных Наций, ЮНЭЙДС, ВОЗ и ВМО); размещение системы планирования общеорганизационных ресурсов (ИМО); система служебной аттестации (МСЭ); услуги, связанные с информатикой и информационными технологиями (Организация Объединенных Наций); информационная система управления (ПРООН); серверные решения для облачных вычислений (ЮНЕСКО); хостинг и техническая поддержка системы «Атлас» (ЮНФПА); поддержка конечных пользователей система «Атлас» первого уровня (ЮНФПА); облачный хостинг (ЮНФПА); системное администрирование и услуги охраны (ЮНФПА); услуги ИКТ, включая службу поддержки, техническое обслуживание, установку оборудования и разработку программного обеспечения (УВКБ); услуги ИКТ, включая установку и ремонт ИКТ, поддержку и разработку ИКТ (ЮНОПС); разработка программного обеспечения (БАПОР); поддержка международных консультантов и технологии (Структура «ООН-женщины»); разработка программного обеспечения, лицензирование, компьютерное оборудование, принадлежности и услуги связи (Структура «ООН-женщины»); установка оборудования ИКТ (ЮНВТО); услуги «Ди-би-эй Оракл» (ЮНВТО); сетевой хостинг (ВПС); разработка программного обеспечения (ВПС); услуги по переводу программного обеспечения ИКТ (ВПС); непосредственная поддержка штаб-квартиры (ВОЗ); консультационные услуги ИКТ (ВОИС); служба поддержки ИКТ (ВОИС).

^m Организация Объединенных Наций, УВКБ и ЮНОПС.

ⁿ Управление и руководство деятельностью организации (ФАО); управленческие услуги (Организация Объединенных Наций); общая управленческая поддержка (ЮНЭЙДС); консультативные услуги по вопросам управления (УВКБ и ЮНОПС).

^o Мебель (Организация Объединенных Наций); средства оргтехники и канцелярские принадлежности (Организация Объединенных Наций); средства оргтехники (Организация Объединенных Наций); аренда средств оргтехники (Организация Объединенных Наций); канцелярские принадлежности (Структура «ООН-женщины»); столы, стулья и шкафы (Структура «ООН-женщины»); канцелярские товары и сопутствующие услуги, включая расходные материалы, столы, стулья, шкафы и канцелярские товары (ВПП).

^p Сопровождение внутренней ревизии (МОТ, ЮНВТО и ВПС); инспекционные и связанные с ними услуги (Организация Объединенных Наций); внешняя ревизия (ЮНЕСКО); ревизия и консультирование, внутренняя ревизия и услуги экспертизы (УВКБ); услуги обеспечения качества, лабораторные и инспекционные услуги (ЮНИСЕФ (УВКБ и ЮНИСЕФ)); контроль качества (БАПОР); расходы на ревизию (Структура «ООН-женщины»); проекты по оценке (Структура «ООН-женщины»); инспекция, страхование и контроль качества (ВПП); услуги по расследованию (ВОИС).

^q Коммунальные и другие услуги общего пользования (ФАО); коммунальные услуги (Организация Объединенных Наций); риэлторские услуги (Организация Объединенных Наций); аренда (Организация Объединенных Наций); аренда помещений и коммунальные услуги (ВПП).

^r Национальная оборона и общественный порядок, охрана и безопасность (ФАО); услуги охраны и безопасности (МАГАТЭ, УВКБ, ЮНИСЕФ, ЮНОПС, ВПП и ВОИС); услуги охраны (МОТ, ИМО, МСЭ, Организация Объединенных Наций, ЮНЭЙДС, ЮНЕСКО и ВМО); оборудование и услуги охраны и безопасности (Организация Объединенных Наций); охранные системы (ПРООН); услуги невооруженной охраны (БАПОР); охранники (ЮНВТО); охрана здания (ВОЗ).

^s Услуги письменного перевода (МАГАТЭ, МСЭ, ЮНЕСКО, Структура «ООН-женщины», ЮНВТО, ВПС и ВПП); письменный и устный перевод (Организация Объединенных Наций и УВКБ); устный перевод (ПРООН); услуги устного перевода (ЮНЕСКО, УВКБ, ЮНВТО и ВПП).

^t Поездки, питание, размещение и проведение досуга (ФАО); билетное обслуживание (МАГАТЭ, МОТ, МСЭ, Организация Объединенных Наций и УВКБ); туризм и сопутствующие услуги (Организация Объединенных Наций); организация поездок и сопутствующие услуги (Организация Объединенных Наций); услуги по организации поездок (ПРООН и ЮНОПС); поездки, питание и размещение (ЮНИСЕФ); билеты, визы, дополнительные транспортные расходы, расходы на проезд в автомобилях, автобусах, железнодорожным транспортом и такси (Структура «ООН-женщины»); размещение в гостиницах (Структура «ООН-женщины»); покупка авиа и железнодорожных билетов (ЮНВТО); организация поездок (ВМО).

^u Транспортные средства (Организация Объединенных Наций); ремонт автомобилей (ПРООН); техническое обслуживание транспортных средств (УВКБ и ЮНОПС); услуги, связанные с воздушным, наземным и морским транспортом (ВПП).

Приложение VI

Прочие подрядные услуги, не включенные в другие категории

(в долларах Соединенных Штатов)

Деятельность (Организация)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Итого
Экологические услуги (ФАО)	49 715	215 757	424 292	252 282	157 670	563 642	888 543	2 551 901
Медицинские услуги (ФАО)	8 000	210 877	131 190	9 695	223 773	151 399	383 877	1 118 811
Промышленное производство и изготовление (ФАО)	36 500	1 193 998	489 410	4 029	32 583	1 013	5 790	1 763 323
Земля, здания, сооружения и подъездные дороги (ФАО)	668 853	1 027 146	427 344	1 409 546	625 923	938 766	925 778	6 023 356
Организация и клубы (ФАО)	–	–	3 305	1 250	2 688	5 546	96 279	109 068
Политика и общественная жизнь (ФАО)	354	2 041 188	631 631	1 427 472	766 273	752 045	368 696	5 987 659
Личное и бытовое обслуживание (ФАО)	–	24 506	579	14 168	228	5 034	8 823	53 338
Прочее (ИКАО)	613 550	363 117	443 143	498 430	130 357	852 935	1 038 386	3 939 918
Сельское хозяйство (ООН)	–	–	–	–	70 352	67 580	92 115	230 047
Архивные услуги (ООН)	763 384	1 433 916	–250	–	–	–	–	2 197 050
Оборудование для электронной обработки данных и техническое обслуживание (Организация Объединенных Наций)	10 587 432	14 948 464	5 467 448	8 205 464	–	–	–	39 208 808
Электроприборы и электронные детали (Организация Объединенных Наций)	15 484 822	7 104 007	1 319 896	1 255 122	–	–	–	25 163 847
Генераторные установки (Организация Объединенных Наций)	4 009 489	–742 928	–	–	–	–	–	3 266 561
Промышленная техника (Организация Объединенных Наций)	–	–	–	–	4 567 595	12 473 548	21 015 681	38 056 824
Машины и детали (Организация Объединенных Наций)	13 270	1 248 152	4 929	–	–	–	–	1 266 350
Услуги по техническому обслуживанию и ремонту (Организация Объединенных Наций)	61 741 269	120 076 131	15 905 805	8 831 211	–	–	–	206 554 416
Медицинские изделия, прецизионные и измерительные инструменты (Организация Объединенных Наций)	–	454 170	8 791 783	19 650 471	–	–	–	28 896 425
Прочие услуги (Организация Объединенных Наций)	11 325 628	12 908 278	12 274 842	12 548 187	2 204 252	2 172 114	1 280 053	54 713 353
Подписка на периодические издания	35 687	124 949	308 726	1 024 226	–	–	–	1 493 588

Деятельность (Организация)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Итого
Лекарства и медицинские услуги (Организация Объединенных Наций)	–	–	–	–	16 998 789	13 236 450	13 063 308	43 298 548
Фармацевтические препараты и вакцины (Организация Объединенных Наций)	1 711 778	22 823	52 937	5 000	–	–	–	1 792 538
Электрогенераторы, оборудование и обслуживание солнечных энергетических систем (Организация Объединенных Наций)	2 525 996	5 084 167	–	–	–	–	–	7 610 163
Научные исследования и оборудование (Организация Объединенных Наций)	769 650	773 864	558 231	760 706	–	–	–	2 862 451
Технические и проектные исследования (Организация Объединенных Наций)	2 673 692	4 527 130	970 949	893 871	–	–	–	9 065 641
Текстильные изделия кроме одежды (Организация Объединенных Наций)	–	22 650	110 549	20 000	–	–	–	153 199
Форма и предметы обмундирования (Организация Объединенных Наций)	700	–	–	–	–	–	–	700
Реализация программ – исследования (ЮНЭЙДС)	123 590	78 569	14 372	25 713	31 091	–	–	273 335
Реализация программ – прочее (ЮНЭЙДС)	8 821 995	12 869 027	15 576 577	11 881 899	11 409 746	7 369 729	14 385 881	82 314 854
Услуги планирования, обучения проведению служебной аттестации, мобилизации ресурсов и бюджетного управления (ЮНЭЙДС)	–	–	27 739	–	–	–	–	27 739
Закупки (ЮНЭЙДС)	107 959	187 049	128 091	94 141	97 112	65 560	–	679 912
Инфраструктурные и логистические услуги (ЮНЭЙДС)	4 717 144	5 033 853	5 877 063	3 559 611	3 663 196	3 265 239	–	26 116 106
Инфраструктура, охрана и лицензии (ЮНЭЙДС)	–	–	–	–	–	275 900	2 787 057	3 062 957
Общее обслуживание (ЮНЭЙДС)	74 248	86 344	–	6 598	–	–	–	167 190
Работа с поставщиками (ЮНФПА)	78 780	78 780	68 260	63 000	63 000	63 060	63 360	478 240
Услуги архивного сканирования (УВКБ)	–	29 097	12 020	52 702	32 753	175 209	410 112	711 893
Общественные связи и графическое оформление (УВКБ)	–	–	–	6 047	–	–	4 281	10 328
Общественные связи, графическое оформление и полиграфия (ЮНИСЕФ)	–	–	–	–	42 997 085	51 320 626	52 350 190	146 667 901
Услуги по составлению технико-экономических обоснований и проведению экономического анализа (ЮНОПС)	–	3 000 845	2 575 801	5 498 119	8 822 672	6 837 034	–	26 734 471
Услуги по управлению проектами (ЮНОПС)	–	–	–	–	1 872 278	2 011 569	–	3 883 847

Деятельность (Организация)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Итого
Аудиторские, бухгалтерские и финансовые услуги (ЮНОПС)	–	2 641 019	3 048 397	5 399 945	2 828 358	11 504 424	–	25 422 143
Услуги упаковки продовольственных наборов (БАПОР)	–	–	–	1 147 985	648 785	7 462	84 500	1 888 732
Суточные, банковские комиссионные и административные расходы (Структура «ООН-женщины»)	–	7 875	–	–	28 916	5 690	253 375	295 856
Функциональная поддержка первого уровня (ВПС)	486 141	530 744	571 507	576 923	555 838	605 076	654 397	3 980 625
Бизнес-анализ, разработка программного обеспечения и обеспечение качества (на стороне) (ВПС)	–	–	–	–	–	–	38 046	38 046
Прочее (ВПП)	12 484 679	6 901 551	8 117 297	6 015 418	4 753 946	7 861 188	7 319 067	53 453 146
Денежные суммы и ваучеры (ВПП)	478 595	511 397	957 980	2 703 466	2 184 637	179 765	38 278	7 054 119
Расходы на питание (трансформация) (ВПП)	–	–	–	1 966 101	1 764 374	1 464 756	2 660 631	7 855 862
Услуги архивного сканирования (ВОИС)	185 185	32 432	266 162	747 112	798 564	766 277	–	2 795 732
Итого	140 578 084	205 050 944	85 558 005	96 555 909	108 332 835	124 998 636	120 216 503	881 290 916

Источник: Ответы участвующих организаций ОИГ на вопросник для организаций и на последующие вопросники.

Приложение VII

Принципы внешнего подряда

Азиатская ассоциация фондовых и финансовых рынков^a

Принцип 1 – Запрет на внешний подряд

Внешний подряд не следует запрещать в свете ряда приносимых им выгод... благодаря эффекту масштаба, специализации и экономии затрат из-за сравнительных преимуществ. Тем не менее при выборе поставщиков услуг следует проводить надлежащую юридическую проверку, и фирма должна постоянно контролировать результаты работы. Кроме того, фирмы должны применять управление рисками, соразмерное характеру, масштабу и сложности внешнего подряда, и сохранять ответственность за деятельность, переданную на внешний подряд.

Принцип 2 – Определение внешнего подряда

...Полезно предоставить исчерпывающий список ясных примеров сторонних услуг и исключений из того, что считается внешним подрядом. Регулирующим органам следует стремиться согласовать свои определения внешнего подряда, иначе одна и та же практика будет непоследовательным образом регулироваться в разных юрисдикциях, что мешает придерживаться одного подхода к внешнему подряду в масштабах группы и региона.

Принцип 3 – Существенность

Регулирование внешнего подряда должно основываться на критерии существенности. При определении того, является ли внешний подряд существенным, следует применять прагматический подход, предусматривающий в случае существенности внешнего подряда дополнительные регулятивные требования.

Принцип 4 – Внутригрупповой внешний подряд

Для внутригрупповых соглашений о внешнем подряде считается достаточной сокращенная оценка.

Принцип 5 – Регулятивные разрешения/уведомления

Регулирующим органам не следует требовать предварительного уведомления или разрешения существенного внешнего подряда. Скорее, регулируемой организации, которая размещает существенный внешний подряд, следует вести перечень размещенных подрядов, который должен предоставляться регулирующему органу по запросу. Если регулирующие органы не удовлетворены этим предложением, регулируемой организации, размещающей существенный внешний подряд, следует как можно скорее уведомить соответствующий регулирующий орган о начале выполнения подряда.

Принцип 6 – Ведение перечня размещенных подрядов

Регулируемой фирме следует вести полный и точный перечень или единый реестр существенных, а также любых других внешних подрядов, и фирме следует регулярно проверять этот перечень, чтобы обеспечить его точность и актуальность. Регулирующему органу следует предоставить некоторые минимальные рекомендации по содержанию такого перечня. Следует предусмотреть определенную гибкость в отношении ведения такого перечня на уровне группы или местном уровне, если он доступен регулирующему органу по запросу. Международным органам по выработке стандартов следует стремиться к выработке договоренности между регулирующими органами в отношении содержания таких перечней.

Принцип 7 – Требования ревизионных органов

Служба внутренней ревизии регулируемой фирмы должна периодически проверять механизмы управления рисками, связанные с существенными внешними подрядами, и, при необходимости, отчитываться перед советом директоров, ревизионной комиссией совета или соответствующим органом по управлению рисками или руководящим органом фирмы, в зависимости от случая. Фирма может по своему усмотрению привлекать сторонних ревизоров.

Принцип 8 – Управление и ответственность

Совет директоров и старшее руководство регулируемой фирмы должны сохранять полную ответственность за выполнение всех своих обязанностей в отношении любого существенного внешнего подряда. Совет и старшее руководство не могут передоверить ответственность поставщику услуг. Необходимо обеспечить защиту от рисков, соразмерную характеру, масштабам и сложности внешнего подряда.

Принцип 9 – Уведомление об инцидентах и планирование непрерывности деятельности

Регулируемые фирмы должны незамедлительно уведомлять регулирующий орган о любых существенных вопросах или изменениях, которые могут оказать существенное влияние на существенный внешний подряд и, как следствие, существенно повлиять на деловые операции, клиентов, прибыльность или репутацию регулируемой фирмы. Такие уведомления должны быть предусмотрены в общих требованиях об уведомлении об инциденте, если они существуют, а не в отдельном требовании уведомления об инциденте, специально предусмотренном для внешнего подряда.

Базельский комитет по банковскому надзору – Совместный форум^b

Принцип 8 – Регулирующим органам следует обеспечивать соответствующими средствами, чтобы любые договоренности о внешнем подряде не препятствовали способности регулируемой организации выполнять регулятивные требования.

Принцип 9 – Регулирующим органам следует осознавать потенциальные риски сосредоточения переданной на внешний подряд деятельности нескольких регулируемых организаций у ограниченного числа поставщиков услуг.

Технический комитет Международной организации комиссий по ценным бумагам^c**Принцип 5 – Процедуры расторжения договора**

Договор внешнего подряда со сторонними поставщиками услуг должен содержать положения, касающиеся его расторжения, и порядок прекращения его действия.

^a Proposed Leading Principles for Regulation of Outsourcing. URL: www.asifma.org/wp-content/uploads/2018/07/leading-principles-for-regulation-of-outsourcing.pdf.

^b Outsourcing in Financial Services. URL: www.bis.org/publ/joint12.pdf.

^c Principles on Outsourcing by Markets. URL: www.iosco.org/library/pubdocs/pdf/IOSCOPD299.pdf.

Приложение VIII

Услуги, которые в будущем могут быть переданы на внешний подряд, причины передачи на внешний подряд и связанные с ней риски

Организация	Услуги, которые в будущем могут быть переданы на внешний подряд	Причины внешнего подряда	Риски
ФАО	Финансовые услуги	Эффективность, охват, потенциал, близость к клиентам, специализированные профильные услуги, разгрузка финансовых рисков	Остаточный финансовый риск, репутационный риск, юридический риск (в отношении режимов санкций, международных потоков средств и т. д.), риск мошенничества и сговора
	Услуги по проведению ревизий	Расширение привлечения партнеров в ходе деятельности потребует расширения услуг глобальной ревизии для оценки потенциала, выборочных проверок и ревизий	Минимальные стандарты качества (со временем и в разных странах), репутационные риски и сговор
	Комплексное развитие ИКТ, эксплуатационная поддержка и поддержка безопасности	Независимость от отдельных лиц, более эффективный выбор источников и их более эффективное использование, приобретение технических знаний, которых не имеется в организации, экономия средств и более эффективное использование источников	ИКТ: затратность, уменьшение гибкости и требования, которые изначально не были четко определены
МОТ	Проверка рекомендаций и отбор внутренних кандидатов при электронном наборе персонала; начисление и выплата пособий		
Организация Объединенных Наций	Внешний подряд закупок	Внешний подряд неосновных закупок может открыть возможности большой экономии	Несоблюдение положений, правил и процедур подрядными организациями
ЮНЕСКО	Охранные услуги, общественное питание и хозяйственное обслуживание конференций	Все: неосновная сфера деятельности ЮНЕСКО Охрана: повышение гибкости, потенциальное снижение затрат Общественное питание: необходимость работников конкретных специальностей и квалификации, учет меняющегося объема обслуживания Хозяйственное обеспечение: меняющиеся и конкретные потребности во временном персонале	Все: должны быть определены гибкие контрактные отношения Охрана: возражения со стороны персонала, государств-членов и ассоциаций персонала, риск для безопасности из-за снижения уровня контроля Общественное питание: контрактные соглашения могут быть недостаточно гибкими Хозяйственное обеспечение: слишком большая ротация может повредить восприятию организации

Организация	Услуги, которые в будущем могут быть переданы на внешний подряд	Причины внешнего подряда	Риски
УВКБ	Кадровые услуги, финансовые услуги и службы закупок	Все: получение технических знаний, которые не всегда имеются в организации, включая доступ к современным технологиям и опыту или получение необходимой гибкости для реагирования на быстрые изменения в ситуации, получение экономии средств	Кадровые услуги: потеря контроль над ответственным процессом без соблюдения требуемых стандартов качества Финансовые услуги: риск мошенничества Закупки: потеря контроля над таким ответственным процессом в отсутствие возможности передачи репутационного риска, связанного с возможными злоупотреблениями
ЮНИСЕФ	Инвентаризация складов, оценка поставщиков, а также закупки, связанные с хозяйственной деятельностью и эксплуатацией помещений (например, управление автопарком)	Инвентаризация: снижение затрат Оценка поставщиков: экономия за счет масштаба, специализированные поставщики услуг Закупки: снижение затрат, сосредоточение профильной деятельности	Все: репутационные и хозяйственные, в случае некачественных услуг
ЮНВТО	Услуги архивного сканирования		
ВОИС	Хозяйственное обеспечение, типографии, сканирование, телефонная и почтовая связь и обслуживание конференций	Снижение расходов, ответственность и гибкость	Хозяйственное обеспечение: зависимость от стороннего подрядчика ограничения по срокам выполнения заказа Телефонная и почтовая связь и обслуживание конференций: конфиденциальность

Источник: Ответы участвующих организаций ОИГ на вопросник для организаций и на последующие вопросники.

Приложение IX

Процессы и процедуры внешнего подряда

Организация	Анализ затрат и выгод		Методика анализа затрат и выгод		Критерии выбора поставщика		Процедуры контроля за исполнением контракта		Критерии оценки эффективности		Критерии продления контракта		Централизованное электронное хранилище	База данных или список организаций	Фиксация полученных уроков
	Да/нет	ППР	Да/нет	ОПР	Да/нет	ОПР	Да/нет	ОПР	Да/нет	ОПР	Да/нет	ОПР	Да/нет	Да/нет	Да/нет
ФАО	Д	–	Н	–	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Н
ИКАО	–	–	–	–	Д	Д	–	–	–	–	–	–	–	–	–
МОТ	Д	Д	Н	–	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Н
ИМО	Д	Н	Н	–	Н	–	Н	–	Н	–	Н	–	Н	Н	Н
МСЭ	Д	Н	Н	–	Д	–	Д	–	Д	–	Д	–	Н	Н	Н
Организация Объединенных Наций	Д	Н	Н	Н	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Н
ЮНЭЙДС	Н	–	Н	–	Н	–	Д	Д	Н	–	Н	–	Д	Н	Н
ПРООН	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д
ЮНЕП	Д	Д	–	–	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д
ЮНЕСКО	Д	Н	Н	–	Д	Д	Д	Д	Д	Н	Д	Н	Н	Д/Н	Н
ЮНФПА	Н	–	Н	–	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Н	Н
Хабитат ООН	Н	–	Н	–	Н	–	Н	–	Н	–	Н	–	Н	Н	Н
УВКБ	Н	–	Н	–	Н	–	Н	–	Н	–	Н	–	Н	Н	Н
ЮНИСЕФ	Д	Н	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Н
ЮНИДО	Д	Н	Н	–	Н	–	Н	Н	Н	–	Н	–	Д	Д	Н
ЮНОПС	Н	–	Н	–	Н	–	Н	–	Н	–	Н	–	Н	Н	Н
БАПОР	Д	Н	Н	–	Н	–	Д/Н	Н	Н	–	Д/Н	–	Н	Н	Н
Структура «ООН-женщины»	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д
ЮНВТО	Д	Н	Н	–	Н	–	Н	–	Н	–	Н	–	Н	Н	Н
ВПС	Д	Д	Д	Д	Н	–	Н	–	Д	Д	Д	Д	Д	Н	Н
ВПП	Н	–	Н	–	Н	–	Н	–	Н	–	Н	–	Н	Н	Н
ВОИС	Д	Д	Н	–	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Н	Н	Н
ВОЗ	Д	Д	Д	Д	Н	–	Н	–	Н	–	Н	–	Н	Н	Н
ВМО	Д	Д	Н	–	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Н

Источник: Ответы участвующих организаций ОИГ на вопросник для организаций и на последующие вопросники.

Сокращения: Д = да; Н = нет; ППР = применяется последовательно и регулярно; ОПР = осуществляется последовательно и регулярно.

Приложение X

Риски, связанные с внешним подрядом

Риск	Описание риска
Риск нарушения доступа	Внешний подряд, который мешает организации предоставлять своевременные данные или информацию надзорным и руководящим органам.
Риск нарушений	Риск, возникающий из-за нарушений законодательства (включая законодательство о защите данных), правил или норм, или из-за несоблюдения внутренних правил, процедур или стандартов деятельности организации, часто из-за неадекватных систем контроля и проверки соблюдения требований у поставщика. Такой риск тесно связан с доверием и репутацией и затрагивает справедливое отношение к клиентам и общественности и предоставление объективной и достоверной информации.
Риск концентрации и системный риск	Возникает тогда, когда целая отрасль в значительной степени зависит от внешнего поставщика. Риск концентрации имеет ряд аспектов, в том числе отсутствие у организаций контроля над поставщиком и системные риски для отрасли в целом.
Договорный риск	Связан со способностью организации обеспечить соблюдение контракта с поставщиком. При размещении внешнего подряда в других странах действующие в них законы приобретают критическую важность.
Контрагентский риск	Недостаточное покрытие риска или неправильная оценка кредита. Возможность снижения качества дебиторской задолженности.
Страновой риск	Дополнительный риск может быть связан с политическим, социальным и правовым климатом. Страновой риск – это подверженность влиянию экономических, социальных и политически-х условий и событий в зарубежной стране, которые могут отрицательно повлиять на способность иностранного поставщика обеспечить уровень обслуживания, требуемый соглашением.
Кибер-риск	Риск, связанный с обработкой и передачей конфиденциальной информации при поддержке информационных технологий. Управление кибер-рисками и их уменьшение могут иметь особо важное значение применительно к внешнему подряду, поскольку тот зависит от безопасного и результативного обмена информацией между контрагентами.
Риск стратегии выхода	Риск отсутствия соответствующей стратегии выхода. Это может быть вызвано чрезмерной зависимостью от одной фирмы, потерей соответствующих знаний и институциональной памяти, мешающей организации возобновить данную деятельность своими силами, и контрактами, в силу которых быстрый выход становится запретительно дорогим.
Юридический риск	Включает, но не ограничивается ими, штрафы, пени и другие штрафные санкции, наложенные надзорными органами, а также связанные с частными расчетами из-за упущений и комиссий поставщика услуг.
Операционный риск	Риск потерь в результате неадекватности или сбоя, связанных с внутренними процессами, человеческим фактором, системами или внешними событиями. Это может включать отказ техники, недостаточность финансовых ресурсов для выполнения обязательств или предоставления возмещения, мошенничество и ошибки. Такие риски непредсказуемы и сложны для их оценки организациями до того, как те материализуются, а их предотвращение часто связано с большими затратами.

Риск	Описание риска
Репутационный риск	Риск, возникающий из-за негативного общественного мнения, которое может быть вызвано: неудовлетворительной работой продавца; неожиданными финансовыми потерями; нарушениями законодательства; неудовлетворительным взаимодействием и практикой поставщиков по отношению к заявленным стандартам и практике организации.
Стратегический риск	Поставщик может от своего имени вести деятельность, которая не соответствует общим стратегическим целям организации. Организация может не обеспечить надлежащего контроля за сторонним поставщиком, возможно, из-за недостатка опыта для этого.
Коммерческий риск	Риск, возникающий из-за проблем, связанных с предоставлением услуг. Вызван неэффективной работой из-за неадекватных возможностей, технологического сбоя, человеческих ошибок или мошенничества.

Источники:

1. International Chamber of Commerce, “Outsourcing – a practical guide on how to create successful outsourcing solutions”, 2017. URL: <https://cdn.iccwbo.org/content/uploads/sites/3/2017/12/icc-outsourcing-guide-2017-web.pdf>.
2. The Joint Forum of the Basel Committee on Banking Supervision, “Outsourcing in financial services”, February 2005. URL: www.bis.org/publ/joint12.pdf.
3. “Outsourcing policy of South Indian Bank”, version 1.0, 15 July 2009. URL: www.southindianbank.com/UserFiles/OUTSOURCING_POLICY.pdf.

Приложение XI

Учебные занятия, имеющие отношение к внешнему подряду, проведенные организациями в 2012–2018 годах

Организация	Проведенные учебные занятия
ФАО	Тема учебного занятия: «Процесс закупок». Разработан: Службой закупок. Форма проведения: дистанционная, очная. Основные рассматриваемые вопросы: правила и процедуры закупок.
МОТ	Название учебных занятий: «Закупки МОТ: вводный курс»; «Закупки МОТ для менеджеров»; «Закупки МОТ для оперативного персонала»; «Неофициальные конкурентные торги»; семинар для членов местных комиссий по закупкам. Разработан: Бюро закупок и внешним консультантом. Форма проведения: очная, интерактивная, вебинар. Основные рассматриваемые вопросы: применяемые правила и процедуры, этика. Число слушателей: 500 человек (приблизительно).
Организация Объединенных Наций	Название учебных занятий: «Основы закупочной деятельности Организации Объединенных Наций»; «Этика и честность в закупках»; «Лучшее соотношение цены и качества»; «Обзор Сборника инструкций по закупкам»; «Планирование приобретения»; «Вопросы контрактов в практике закупок»; «Управление исполнением контрактов». Разработан: Отделом закупок. Форма проведения: интернет-модуль. Число слушателей: 11 889 дипломов о прохождении отдельных курсов выдано 4 168 слушателям.
ЮНЭЙДС	Тема учебного занятия: учебное занятие по закупкам для помощников по административным вопросам. Разработан: Отделом управления финансовыми ресурсами. Форма проведения: очная. Основные рассматриваемые вопросы: правила и процедуры закупок.
ЮНЭЙДС, ПРООН, ЮНЕСКО, ЮНФПА, БАПОР, Структура «ООН-женщины», ВМО	Название учебных занятий: «Начальный диплом специалиста по государственным закупкам» (аккредитовано Институтом сертификации закупок и снабжения, уровень 2); «Продвинутый диплом специалиста по государственным закупкам» (аккредитовано Институтом сертификации закупок и снабжения, уровень 3); «Диплом специалиста по стратегическим государственным закупкам» (аккредитовано Институтом сертификации закупок и снабжения, уровень 4). Разработан: аккредитовано Институтом сертификации закупок и снабжения и собственные учебные подразделения. Форма проведения: интерактивный модуль, вебинары, пятидневный очный курс. Основные рассматриваемые вопросы: процессы закупок, методика и стратегия; управления исполнением контрактов; управление рисками; управление расходами, переговоры. Все уровни разработаны с учетом общих правил, директив и процедур Организации Объединенных Наций и государственных закупок. Число слушателей: ПРООН: 447 человек (уровень 1), 1 500 (уровень 2), 400 (уровень 3), 250 (уровень 4). ЮНЕСКО: 5–20 человек на каждом уровне; Структура «ООН-женщины»: 339 человек.
ПРООН	Название учебных занятий: «Разработка стратегии закупок»; «Управление исполнением контрактов и отношениям с поставщиками»; «Управление цепями снабжения в гуманитарных организациях»; «Управление рисками при заключении контрактов на строительные услуги»; «Эффективные переговоры по проектам и закупкам»; «Заключение контрактов и отношения с индивидуальными подрядчиками»; «Инкотермс-2010: использование коммерческих терминов при закупках»; «Результативная работа по программам и закупкам»; «Вводный курс: устойчивые государственные закупки»; «Борьба с коррупцией и этика в сфере закупок».
ЮНЕП	Тема учебного занятия: «УМОДЖА: учеба для руководителей подразделений закупок». Разработан: Организацией Объединенных Наций.
УВКБ	Тема учебного занятия: «Сертификация программ обучения по цепи снабжения».

Организация	Проведенные учебные занятия
ЮНИСЕФ	Название учебных занятий: «Закупки в ЮНИСЕФ»; «Заключение контрактов на услуги». Разработан: Отделом снабжения. Форма проведения: интерактивный курс, очный семинар. Основные рассматриваемые вопросы: основные знания для проведения закупок товаров и услуг в соответствии со стандартами и передовой практикой, определенными в Сборнике инструкций по снабжению, а также критические вопросы, возникающие при заключении контрактов на услуги. Число слушателей: «Закупки в ЮНИСЕФ»: 292 (2018 год); «Подряд на услуги»: 378 (2018 год).
ЮНИДО	Тема учебного занятия: «Обучение закупкам». Разработан: Отделом закупок. Форма проведения: интерактивная, «скайп», классные занятия.
ЮНОПС	Тема учебного занятия: «Обучение закупочной деятельности»; «Этика и предотвращение мошенничества при закупках». Разработан: группой закупок. Форма проведения: очная, интерактивные модули. Основные рассматриваемые вопросы: все практические аспекты правил и процедур ЮНОПС в области закупок и цикла закупок; упражнения и выполнение заданий в рабочих группах. Число слушателей: 1 000 человек (приблизительно).
ВОИС	Тема учебного занятия: «Разработка основных производственных показателей»; «Контроль работы поставщика с целью получения наилучшего соотношения цены и качества».

Источник: Ответы участвующих организаций ОИГ на вопросник для организаций и на последующие вопросники.

Приложение XII

**Рассмотрение действий, которые должны быть предприняты участвующими организациями по рекомендациям Объединенной инспекционной группы
JIU/REP/2019/9**

		Предполагаемое воздействие	Организация Объединенных Наций и ее фонды и программы															Специализированные учреждения и МАГАТЭ														
			КСР	Организация Объединенных Наций	ЮНЭЙДС	ЮНКТАД	ЦМТ	ПРООН	ЮНЕП	ЮНФПА	Хабитат ООН	УВКБ	ЮНИСЕФ	УНП	ЮНОПС	БАПОР	ООН-женщины	ВПП	ФАО	МАГАТЭ	ИКАО	МОТ	ИМО	МСЭ	ЮНЕСКО	ЮНИДО	ЮНВТО	ВПС	ВОЗ	ВОИС	ВМО	
Доклад	Для принятия		☐	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒		
	Для информации		☒	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐		
Рекомендация 1		f		И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	
Рекомендация 2		i		Д	Д			Д		Д			Д		Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	L	L	
Рекомендация 3		b		И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	
Рекомендация 4		a, f, g		И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	
Рекомендация 5		h		И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	
Рекомендация 6		h		И	И	И	И		И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	
Рекомендация 7		a, h		И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	

Условные обозначения: Д: рекомендация для принятия решения директивным органом И: рекомендация для принятия мер исполнительным главой

☐: рекомендация не требует принятия мер этой организацией

Предполагаемое воздействие: a: повышение прозрачности и ответственности; b: распространение полезного/передового опыта; c: усиление координации и сотрудничества; d: усиление согласованности и последовательности; e: усиление контроля и соблюдения правил; f: повышение эффективности; g: значительная финансовая экономия; h: повышение эффективности; i: прочее.