



Организация Объединенных Наций

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

Доклад Объединенной инспекционной группы

Доклад подготовил Гопинатан Ачамкулангаре



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

Доклад Объединенной инспекционной группы

Доклад подготовил Гопинатан Ачамкулангаре



Организация Объединенных Наций • Женева, 2021 год

Резюме

Обзор управления деятельностью партнеров-исполнителей в организациях системы Организации Объединенных Наций JIU/REP/2021/4

В настоящем повторном обзоре управления деятельностью партнеров-исполнителей в организациях системы Организации Объединенных Наций Объединенная инспекционная группа (ОИГ) анализирует динамичное взаимодействие четырех основных сторон — организаций системы Организации Объединенных Наций, основных доноров, партнеров-исполнителей и правительств принимающих государств, — у каждой из которых имеются собственные интересы, мотивы, трудности и проблемы. ОИГ оценивает в этом обзоре прогресс, достигнутый за период после обзора 2013 года, и в свете тенденций и событий последнего времени рассуждает о том, каких изменений в управлении партнерами-исполнителями и в организации работы с ними можно ожидать в ближайшие годы. Отмечая прогресс, уже достигнутый в этой области, группа предлагает необходимые улучшения в управлении деятельностью партнеров-исполнителей.

Поддерживая усилия государств-членов по достижению Целей устойчивого развития и выполнению задач, намеченных в Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, организации системы Организации Объединенных Наций все шире полагаются в достижении нужных результатов на партнеров-исполнителей, в том числе в ситуациях крайней нестабильности и высокого риска; это подчеркивает настоятельную необходимость не только усиления управленческого надзора и подотчетности, но и более эффективного финансового контроля, более строгих юридических рамок и более ощутимых последствий в случае материальных потерь или рисков утраты доверия и репутации. Как признается в рамках Цели 17 устойчивого развития, активизация глобальных партнерств в интересах устойчивого развития, включая партнерства с участием многих заинтересованных сторон, которые мобилизуют и распространяют знания, профессиональный опыт, технологии и финансовые ресурсы, имеет решающее значение для этих усилий, придавая дополнительный вес той роли, которую традиционно играют партнеры-исполнители. При вдумчивом анализе имеющихся возможностей в сочетании с тщательной оценкой и регулированием сопутствующих рисков и при неизменном учете специфики партнеров-исполнителей эти партнеры могут служить полезным инструментом, облегчающим структурам Организации Объединенных Наций выполнение их мандата и помогающим государствам-членам в достижении ЦУР.

Для целей настоящего обзора использовалось то же определение партнеров-исполнителей, которое применялось в обзоре 2013 года. Это подразделения национальных правительств включая учреждения или институты; неправительственные организации (НПО) и организации гражданского общества (ОГО); структуры системы Организации Объединенных Наций, выступающие в роли партнеров-исполнителей; многосторонние и межправительственные структуры, не входящие в систему Организации Объединенных Наций; а также другие субъекты, например научно-исследовательские институты и академические учреждения, с которыми организации системы Организации Объединенных Наций вступают в соглашения и которым они выделяют средства на исполнение или осуществление программ, проектов и мероприятий в интересах бенефициаров этих организаций.

Независимо от того, как понятие «партнеры-исполнители» трактуется или определяется в различных подразделениях Организации Объединенных Наций, несомненный факт состоит в том, что для любого донора главным исполнителем и единственным ответственным за достижение ожидаемых результатов всегда будет оставаться сама организация, входящая в систему Организации Объединенных Наций.

С точки зрения донора, именно эта организация в конечном счете отвечает за все решения, и все юридические и фидуциарные обязанности, включая обеспечение подотчетности, мониторинг эффективности и представление отчетов, лежат на ней. Ни за какой казуистикой или фигурами речи невозможно скрыть реальность того, что внешние стороны, привлекаемые организациями системы Организации Объединенных Наций в качестве партнеров-исполнителей, по существу являются их субподрядчиками в рамках «аутсорсинга». Осознание этой реальности помогает лучше понять суть взаимодействия между четырьмя основными заинтересованными сторонами.

В данном обзоре ОИГ анализирует соответствующие изменения глобальной картины, имевшие место за последнее десятилетие, и то, как они повлияли на способы, с помощью которых организации привлекают партнеров-исполнителей и управляют их деятельностью. Для этого были в качестве иллюстрации выбраны три основных аспекта: значительное увеличение доли целевых взносов; быстрый прогресс технологий и то, как организации используют их для совершенствования своих процедур и процессов; а также то, как организации адаптировались к ситуации, сложившейся из-за пандемии коронавирусного заболевания (COVID-19).

Исследование включало обзор политики, практики и процедур, связанных с управлением деятельностью партнеров-исполнителей в организациях системы Организации Объединенных Наций, и формулирование на этой основе предложений по улучшению такого управления, усилению подотчетности и надзора. Были определены конкретные направления экономически эффективного наращивания усилий по проведению комплексных обследований и выработке стандартных оперативных инструкций. В обзоре подчеркивается необходимость дифференцированного подхода к различным категориям партнеров-исполнителей.

Основные результаты и выводы

Обеспечение согласованности при осуществлении политики и процедур является сложной задачей для большинства организаций системы Организации Объединенных Наций — особенно для тех, которые широко используют партнеров-исполнителей, реализуя через них значительную часть своей деятельности. Хотя практическая работа ведется в основном на местах — страновыми и региональными отделениями, — ответственность за разработку и обновление политики, выдачу руководящих указаний и контроль их эффективного исполнения лежит на центральных учреждениях, распределяясь внутри них по департаментам, отделам, секторам и подразделениям, что дополнительно усложняет картину.

Организации системы Организации Объединенных Наций отличаются друг от друга по объему ресурсов, размерам, присутствию на местах, имеющимся навыкам, потенциалу, способности привлекать финансовые средства (а в некоторых случаях — взносы в неденежной форме) и, что более важно, по характеру отношения и степени благорасположенности к ним со стороны основных доноров, руководствующихся собственным историческим опытом и политическими приоритетами. Структурам Организации Объединенных Наций часто приходится адаптироваться к быстро меняющимся обстоятельствам, учитывать требования «отдачи на вложенные средства» и испытывать на себе давление со стороны национальных законодательных органов, средств массовой информации и общественного мнения, а также аудиторов, назначаемых донорами.

Одна из важных сфер, где не хватает ясности — то, как организации делают выбор в пользу привлечения партнеров-исполнителей вместо других возможных схем организации работы: кем принимается решение, какие факторы лежат в его основе, какие альтернативные схемы рассматриваются и почему именно этой схеме в силу усматриваемых в ней преимуществ отдается предпочтение перед другими.

Вышеупомянутые аспекты приобретают дополнительную значимость в свете того, что некоторые организации предпочли не участвовать в настоящем обзоре, сославшись на отсутствие у них возможности или практики использования партнеров-исполнителей. Некоторые из них не подтвердили получение вопросника для организаций либо не ответили на него, тогда как другие, включая трех участников обзора 2013 года, заявили, что не прибегают к услугам партнеров-исполнителей.

Концептуальные основы

В нынешнем понимании термин «партнер-исполнитель» обозначает три или четыре обширные категории партнеров, различаемые по наличию или отсутствию у них тех или иных ресурсов. К ним относятся государственные учреждения, такие как министерства, ведомства, агентства, институты и т. д.; некоммерческие организации, например международные, национальные, провинциальные или местные НПО или ОГО, научно-исследовательские и академические институты; а также выступающие в данной роли структуры Организации Объединенных Наций. Партнеры-исполнители обладают различными особенностями и характеристиками, ресурсами, наборами навыков и иными отличительными чертами. Соответственно, возникает вопрос о том, следует ли организациям и далее руководствоваться единым, унифицированным подходом ко всем партнерам-исполнителям или же применять к их различным подкатегориям более нюансированный подход, следя, однако, за тем, чтобы это не приводило к излишней бюрократизации. Например, в случаях, когда одно подразделение системы Организации Объединенных Наций привлекает в качестве партнера-исполнителя другое подразделение этой системы, необходимые формальности и процедуры упрощаются, так как это уменьшает потребность в комплексных обследованиях и оценке потенциала.

Ситуацию дополнительно усложняет разнообразие программ и проектов — от проведения семинаров до бурения скважин или реализации крупномасштабных инициатив. Несмотря на такой диапазон и разнообразие услуг и возможностей, требуемых от партнеров-исполнителей, многие структуры Организации Объединенных Наций, судя по всему, применяют унифицированный подход, не делая между партнерами каких-либо различий, но следуя одной и той же процедуре без должного учета рисков и возможностей конкретного партнера.

Подбор

Потенциал партнеров-исполнителей является, пожалуй, самым важным фактором при их отборе для заключения соглашений со структурами Организации Объединенных Наций. Хотя во многих структурах существует прозрачная и хорошо документированная процедура такого отбора, в настоящем обзоре рассмотрены ситуации, когда на подбор партнеров оказывают значительное влияние доноры или правительства принимающих стран, а соответствующее подразделение системы Организации Объединенных Наций лишено достаточных рычагов воздействия и не имеет иного выбора, кроме как принять предложенного ими партнера-исполнителя. Круг потенциальных партнеров-исполнителей, обладающих необходимым знанием местного языка и специфики, особенно в чрезвычайных ситуациях и в условиях гуманитарных кризисов, может быть весьма ограниченным. Это влияет на поиск и выбор наиболее подходящего партнера. Это также приводит к ситуациям, когда несколько учреждений Организации Объединенных Наций конкурируют между собой за привлечение одних и тех же партнеров.

Некоторые организации заявили, что не сталкиваются с каким-либо давлением со стороны доноров при выборе партнеров-исполнителей для финансируемых ими программ и проектов. Другие сообщили, что им поступают «предложения» от правительства страны-получателя относительно того, с каким партнером следует сотрудничать, особенно в рамках самофинансируемых программ. В подобных случаях правительство страны-получателя может настаивать на своем участии в отборе, включая возможное право вето при принятии решения. С другой стороны, несколько организаций отметили, что фактически доноры подписывают соглашение о

партнерстве только после того, как партнер определен, а его название и данные внесены в проектное соглашение. Практика подбора и степень внешнего влияния на него существенно варьируются, и какого-либо единого стандарта или подхода, общего для всех организаций, не существует. Организациям следует, используя соответствующие межучрежденческие механизмы, выработать единый стандарт поведения, который все они смогут принять и применять, адаптируя к своим конкретным обстоятельствам.

Оценка потенциала потенциального партнера является трудной задачей даже в отсутствие прямого давления доноров, поскольку она вступает в противоречие с заявленной директивными и руководящими органами политической целью создания и укрепления потенциала национальных и местных партнеров — в то время как многие доноры, по имеющимся сведениям, настаивают на том, чтобы структуры Организации Объединенных Наций выбирали только партнеров, уже обладающих необходимым потенциалом.

Многие организации годами работают с одним и тем же партнером-исполнителем, чем фактически ставят себя в зависимость от него применительно к соответствующей ситуации. Это может быть оправдано в исключительных случаях, например если партнер обладает уникальным техническим опытом или особым ноу-хау, необходимым для реализации технически сложной специализированной программы, или если поставлена задача наращивания потенциала партнеров. Однако, выбирая и используя различных партнеров, а также активизируя свои усилия по поиску новых и максимальному расширению партнерской базы, в том числе путем размещения всей необходимой информации на своих общедоступных веб-сайтах, организации способствовали бы поощрению конкуренции, стимулированию инноваций и повышению эффективности при осуществлении функций, делегируемых партнерам, решая одновременно с этим задачи укрепления потенциала и локализации.

Подход, основанный на оценке рисков

Применение подхода, основанного на оценке рисков, для обоснования политики и практики организаций является обязательным, учитывая многочисленные риски, которым подвергает себя организация, привлекающая партнеров-исполнителей. Организации должны обеспечивать, чтобы деятельность, находящаяся в их ведении и поручаемая партнерам-исполнителям, периодически оценивалась на предмет сопутствующих рисков и чтобы ответственные за это в каждой организации разработали и соблюдали надлежащие инструкции на этот счет, что также могло бы усилить позиции партнеров-исполнителей и сформировать у них чувство большей ответственности за результаты. В этой связи в обзоре перечислены несколько полезных мер, применяемых в организациях для оценки и снижения рисков.

В данном обзоре ОИГ отдает должное эволюции управления рисками как такового и признает необходимость перенести акцент с исключительной заботы о соблюдении нормативных требований на более эффективные и гибкие подходы к регулированию рисков, адаптированные к различным категориям партнеров.

Происходит передача рисков вниз по цепи учреждений-исполнителей: от доноров — соответствующей структуре Организации Объединенных Наций, от нее — государственному учреждению страны-получателя, международной НПО-партнеру, национальным и местным НПО, другим организациям или субподрядчикам, и так вплоть до самого слабого партнера. Дискуссии о приемлемых уровнях риска и переговоры об уровнях накладных расходов и затрат на поддержку программы, необходимых для снижения рисков с учетом готовности к таким рискам со стороны различных участников, ведутся, судя по всему, не самым оптимальным образом. В отсутствие же подобных мер в силе будет по-прежнему оставаться нынешняя модель нулевой терпимости к риску и его возложения целиком на партнеров-исполнителей вместо соответствующего распределения между сторонами.

Наращивание потенциала

Представляется важным документировать достижения системы Организации Объединенных Наций, появляющиеся примеры передовой практики, сохраняющиеся проблемы и возможные варианты решения центрального вопроса о наращивании потенциала партнеров-исполнителей. Большинство доноров и механизмов финансирования, выступающих за использование партнеров-исполнителей, по-видимому, не уделяют особого внимания этому аспекту и не готовы специально выделять на это ресурсы.

Вопросы прозрачности и подотчетности серьезно беспокоят доноров при работе с партнерами-исполнителями, чьи ресурсы, навыки, опыт и техническая квалификация ограничены; однако эти требования, судя по всему, не применяются столь же жестко при привлечении консультантов и других подобных формах работы, хотя любое донорское финансирование осуществляется на деньги налогоплательщиков.

Организации заявили, что они строго соблюдают санкции, утвержденные Советом Безопасности, и придерживаются соответствующих механизмов, выработанных системой, таких как дисквалификация организаций или их исключение из списков «Глобального рынка Организации Объединенных Наций» и Глобального договора, как это было сделано в отношении поставщиков табачных изделий, алкогольных напитков и наркотических средств, а также производителей и экспортеров оружия. Однако многие из них признали, что в силу своей зависимости от добровольных и зачастую целевых взносов они вынуждены соблюдать односторонние санкции, введенные тем или иным государством-членом или группой государств-членов, в отличие от санкций Организации Объединенных Наций, одобренных и утвержденных Советом Безопасности. В связи с этим неизбежно возникает вопрос о влиянии односторонних санкций, введенных отдельно взятым государством-членом или группой государств-членов, на восприятие структур Организации Объединенных Наций как проводящих нейтральную, независимую и беспристрастную политику в вопросах привлечения партнеров-исполнителей и управления их деятельностью.

Целевой характер взносов создает в этом плане особые трудности, в частности когда организациям предлагают руководствоваться санкционными списками, отличными от утвержденных Советом Безопасности, а также в связи с «негативными оговорками», которыми сопровождаются взносы. Такая практика доноров чревата дополнительными проблемами и может отражаться на степени доверия к нейтральной позиции соответствующих организаций системы Организации Объединенных Наций.

Тенденция сопровождать выделяемые взносы «негативными оговорками» все чаще наблюдается у ряда как традиционных, так и новых доноров: не выставляя никаких условий в отношении того, кто именно может быть бенефициаром, донор оговаривает, что его взнос не должен использоваться в интересах лиц, проживающих в определенном географическом районе или связанных с тем или иным политическим движением или организацией, которую донор считает «террористической» — хотя Совет Безопасности не признал ее таковой — или же в интересах НПО или ОГО, связанных либо с правительством принимающей страны, либо с некоей «повстанческой организацией». Это также неизменно вызывает вопрос о влиянии подобных негативных оговорок, заявляемых отдельно взятым государством-членом или группой государств-членов, на восприятие структур Организации Объединенных Наций как проводящих нейтральную, независимую и беспристрастную политику в вопросах привлечения партнеров-исполнителей и управления их деятельностью.

Страновые отделения организаций системы Организации Объединенных Наций регулярно проводят консультации со своими партнерами-исполнителями, чтобы выяснить их точку зрения. Этого, однако, недостаточно. Организациям следует внедрить процедуры регулярного взаимодействия, направленные на улучшение двусторонней связи и создающие платформу для привлечения внимания этих организаций к общим для них проблемам и конкретным вопросам, требующим неотложного рассмотрения и решения.

Партнеры-исполнители чаще всего выражали обеспокоенность по поводу громоздких процедур и чрезмерных требований, задержек в обработке и проведении платежей, нехватки потенциала и квалифицированных кадров, а также унифицированного подхода, не учитывающего масштабы проекта, в результате чего к самым малым проектам предъявляются те же требования, что и к наиболее крупным.

Организационные условия, мониторинг и оценка эффективности

Ключевые показатели эффективности необходимо отбирать тщательно и целенаправленно, ограничивая их число разумным минимумом, позволяющим получать точное представление обо всех важных аспектах, и выстраивая их так, чтобы они фиксировали фактические результаты реальной работы, а не просто служили для формальной отчетности.

В отношении ключевых показателей эффективности сохраняются две основные проблемы. Во-первых, многие ответственные за исполнение контрактов чрезмерно удлиняют список этих показателей из желания «подстраховаться». Во-вторых, увеличение числа показателей мало что дает для контроля за выполнением поставленных задач, в частности, касающихся качественной стороны дела и ожидаемых конечных результатов. Слишком большое количество показателей часто закладывается в проект с целью раздувания расходов и увеличения итоговой суммы бюджета соответствующей структуры Организации Объединенных Наций.

Накопление организационного опыта

Обзор показал, что Организация Объединенных Наций не извлекает из опыта взаимодействия с партнерами-исполнителями максимальной пользы для совершенствования своей деятельности в таких областях, как процедуры обеспечения и повышения качества, внедрение передовых методов работы и усвоение уроков. Можно было бы подумать о создании некоей сети взаимного обучения или сообщества специалистов-практиков.

Координирующая роль

Обзор включает анализ различий по таким параметрам, как условия реализации программ, бизнес-модели и схемы деятельности, размеры учреждений, их присутствие на местах и возможности местных отделений. Хотя обязанности существующих подразделений по работе с партнерами-исполнителями или эквивалентных им функциональных единиц различаются между собой, они во многих отношениях поддерживают и обеспечивают слаженное и эффективное управление деятельностью партнеров, начиная от выработки и обновления директив, инструкций и стандартных процедур и до содействия межорганизационной координации, сбора данных о ключевых партнерах и централизованного предоставления в случае необходимости консультаций по конкретным вопросам. Они также служат центрами для контактов с другими организациями системы Организации Объединенных Наций и таким образом способствуют обмену накопленным опытом и передовой практикой.

Положение дел с одобрением и выполнением рекомендаций, сформулированных в докладе 2013 года

Спустя почти 10 лет после опубликования обзора ОИГ по вопросам управления деятельностью партнеров-исполнителей в организациях системы Организации Объединенных Наций (JIU/REP/2013/4) сведения, предоставленные участвующими организациями по каналам сетевой системы ОИГ для отслеживания выполнения, свидетельствуют о том, что к сентябрю 2021 года 78 % рекомендаций, содержащихся в упомянутом обзоре, были приняты, а 95 % принятых рекомендаций — выполнены. По мнению участвующих организаций, большинство рекомендаций, изложенных в обзоре 2013 года, сохраняют свою актуальность с учетом прогресса, уже достигнутого в их выполнении.

Влияние изменений, произошедших со времени подготовки доклада 2013 года

В последнее десятилетие сохранялась тенденция к значительному увеличению доли целевых или добровольных, внебюджетных и неосновных взносов со стороны участников, оказывающих весомую поддержку системе. Прямые и косвенные последствия этого рассматривались в нескольких докладах ОИГ; в настоящем докладе на них делаются ссылки и воспроизводятся содержащиеся в них рекомендации.

Благодаря стремительному развитию современных технологий рабочие процессы по привлечению партнеров-исполнителей структурами Организации Объединенных Наций за последние десять лет были усовершенствованы. Примеров применения информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) и самодвижущихся автоматических аппаратов, внедрения безбумажных методов делопроизводства и т. п. уже имеется предостаточно, но остаются резервы для их более эффективного использования за счет встраивания соответствующих подходов в политику, руководящие принципы и бюджетные механизмы, а также обмена информацией и опытом между организациями, особенно на местном уровне.

Глобальная пандемия COVID-19 оказала разностороннее влияние на деятельность организаций. Показательным в этом смысле стало фактическое прекращение служебных командировок. Ограничения на физическое присутствие в служебных помещениях вынудили большинство сотрудников перейти на удаленный режим работы, работать на дому и проводить большинство встреч по видеосвязи. Это нельзя назвать несомненным благом, поскольку участники таких встреч лишаются многих форм невербального общения и взаимодействия, возможных при личном контакте.

Работа надзорных органов и ведомств

В ходе обзора выяснялось, используют ли организации системы Организации Объединенных Наций функцию оценки для содействия накоплению организационного опыта в целях более эффективного управления деятельностью партнеров-исполнителей, и если да, то каким образом. Большинство доноров требуют проведения среднесрочных и итоговых оценок финансируемых ими программ и проектов, включая оценку деятельности соответствующих партнеров-исполнителей. Однако многие организации не смогли подтвердить, что эта работа ведется всерьез. Очевидно, что доноры не следили пристально за тем, учитывалась ли в оценках, проводимых по их настоянию, эффективность работы партнеров-исполнителей. Хуже того, несколько организаций системы Организации Объединенных Наций, видимо, не уделяли должного внимания тому, как на основе этих оценок можно было бы путем активного содействия накоплению организационного опыта улучшить управление деятельностью партнеров-исполнителей. Необходимо адаптировать практику и инструменты управления деятельностью партнеров-исполнителей, существующие за пределами системы Организации Объединенных Наций, включая надежные междепартаментские механизмы мониторинга и оценки и группы по контролю и анализу работы партнеров; это будет способствовать эффективному и результативному осуществлению программ и проектов.

Отсутствие систематического усвоения организационного опыта исходя из оценок эффективности работы партнеров-исполнителей на уровне проектов и программ является серьезным недостатком, для исправления которого необходимо срочно принять конкретные меры. Обязанности по оценке и сфера ее охвата должны четко и однозначно определяться в соглашениях о привлечении партнеров-исполнителей, с указанием конкретных критериев и показателей, что позволит объективно определять эффективность и продуктивность их усилий. Нельзя допустить, чтобы недостаточная подготовка и непонимание методологий и принципов оценки становились помехой в эффективной и полезной работе. Для улучшения существующей ситуации настоятельно необходимы согласованные усилия на уровне организаций и на межучрежденческом уровне.

Хотя улучшения, достигнутые со времени обзора 2013 года в сфере расследования поведения партнеров-исполнителей, заслуживают признания, организации системы Организации Объединенных Наций сталкиваются со значительными трудностями при попытках распространить эффективные расследовательские функции на деятельность своих партнеров-исполнителей: этому препятствуют юридические и юрисдикционные ограничения, нехватка потенциала и другие факторы. В обзоре подчеркивается важность данной ключевой сферы и необходимость укреплять, насколько это практически возможно, совместные подходы учреждений к этим вопросам, в том числе в рамках существующих межучрежденческих механизмов и форумов, при необходимости путем обмена информацией между надзорными и расследовательскими подразделениями, а также путем проведения совместных, скоординированных или параллельных расследований.

Сценарий сейчас несколько усложнился из-за быстрого технического прогресса, особенно в сфере коммуникаций, поскольку в наши дни любые утверждения о мошенничестве или неправомерных действиях партнеров-исполнителей распространяются в средствах массовой информации намного быстрее, чем прежде, практически не оставляя соответствующим подразделениям Организации Объединенных Наций времени для выяснения достоверности этих утверждений, проведения предварительной проверки и, при необходимости, расследования обстоятельств дела. При этом доноры настаивают на том, чтобы им предоставляли все имеющиеся сведения, не утаивая ничего во избежание сюрпризов. Это часто ставит соответствующую структуру Организации Объединенных Наций перед целым рядом проблем, связанных с конфиденциальностью, правами человека, репутацией, диффамацией и юридическими вопросами, помимо существующих трудностей с внутренним потенциалом, людскими и финансовыми ресурсами, а также отсутствием надлежащей подготовки.

В последнее десятилетие гораздо более актуальными стали вопросы предупреждения сексуальной эксплуатации и насилия, привлекающие к себе все большее внимание. Инспектор приветствует достигнутый прогресс, а также межучрежденческие инициативы и совместный подход к этой серьезной проблеме.

Следует также постоянно уделять внимание финансовым злоупотреблениям, случаям мошенничества, коррупции, сговора между партнерами, нарушениям норм поведения и другим противоправным и недобросовестным действиям.

Согласованный подход к переводу денежных средств

Достигнут прогресс в укреплении и расширении межучрежденческого сотрудничества и координации действий в отношении партнеров-исполнителей. Согласованный подход к переводу денежных средств (СППД) и Портал партнеров Организации Объединенных Наций являются примерами похвальных инициатив, демонстрирующих те выгоды и преимущества, которые сулит организациям наращивание коллективных усилий в этой важнейшей сфере деятельности. Необходимо провести работу по устранению оставшихся недочетов в обеих инициативах и привлечь к участию в них большее число организаций. Присоединившиеся к ним относительно крупные игроки должны взять на себя нелегкую задачу привлечения в свои ряды аутсайдеров, продемонстрировав для этого необходимую щедрость и гибкость без ущерба для основного содержания обоих начинаний.

Хотя многие организации считают СППД полезным инструментом, некоторые еще не готовы принять его на вооружение из-за сопутствующих издержек, связанных с выделением и обучением персонала. Организациям было бы целесообразно использовать соответствующие механизмы межведомственной координации для проведения встреч и рассмотрения нерешенных проблем, с тем чтобы заручиться поддержкой и участием остальных структур.

Портал партнеров Организации Объединенных Наций

Портал партнеров Организации Объединенных Наций — важный инструмент согласованного взаимодействия структур Организации Объединенных Наций с партнерами-исполнителями, призванный в конечном итоге обеспечить такое взаимодействие в формате «единого окна» (по принципу «единой Организации Объединенных Наций»). Этот портал появился благодаря усилиям Фонда Организации Объединенных Наций в области народонаселения, Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев, Детского фонда Организации Объединенных Наций и Всемирной продовольственной программы по выполнению обязательств, касающихся финансирования гуманитарной деятельности в рамках так называемой «базовой договоренности», о которой было объявлено на Всемирном гуманитарном саммите в 2016 году, включая сокращение дублирования и управленческих расходов и укрепление партнерских отношений с местными и национальными субъектами. Недавно к Порталу присоединился Секретариат Организации Объединенных Наций, а в ближайшее время это сделают Программа развития Организации Объединенных Наций и Международная организация по миграции. Однако некоторые организации пока не решаются присоединиться к Порталу из-за дополнительной нагрузки на людские ресурсы и расходов на обучение. В этом случае также представляется целесообразным, чтобы инициаторы провели между собой встречу и урегулировали все нерешенные вопросы с помощью соответствующих механизмов межучрежденческой координации, чтобы убедить другие организации присоединиться и оптимально использовать данный портал.

Переориентация системы развития

Многие собеседники положительно оценили инициативы, предпринятые в рамках переориентации системы развития Организации Объединенных Наций, в частности на местном уровне, считая их потенциально полезными для совершенствования управления деятельностью партнеров-исполнителей путем расширения как формального, так и неформального сотрудничества. Укрепление канцелярий координаторов-резидентов (ККР) приветствовалось всеми, так как это предполагает уделение весьма необходимого внимания координации деятельности страновых групп Организации Объединенных Наций на местах. По мнению многих, это укрепит обмен информацией, опытом и даже оперативными данными.

Ведущую роль в этих усилиях должны взять на себя организации с весомым присутствием на местах, значительным числом партнеров-исполнителей и крупными портфелями проектов. Здесь желателен комплексно-тематический подход, при котором три или четыре учреждения, работающие с одним и тем же партнером-исполнителем либо в одном и том же географическом регионе, субрегионе или тематической области, совещаются между собой для решения возникающих вопросов — вместо частого проведения встреч, на которых два десятка организаций занимаются скорее словопрениями, чем конкретными делами. Важно поощрять и стимулировать координацию посредством данного механизма, демонстрируя его эффективность.

Наличие структур, механизмов, стандартных инструкций и т. д. само по себе еще не гарантирует каких-либо действий или результатов: для этого необходимы решительные, целенаправленные дальнейшие шаги и управленческий надзор, чтобы мониторинг не сводился к механическому заполнению бумажек. В равной степени важно избегать излишней бюрократизации таких усилий.

Рекомендации

Рекомендация 1

Административным руководителям организаций системы Организации Объединенных Наций следует на основе консультаций в рамках соответствующих межучрежденческих механизмов разработать к концу 2024 года общесистемное определение партнеров-исполнителей и набор согласованных руководящих принципов и стандартов их деятельности, основанный на стратегическом подходе к партнерствам с учетом риска и методике управления, ориентированного на результаты.

Рекомендация 2

Административным руководителям организаций системы Организации Объединенных Наций следует к концу 2023 года обеспечить включение в ежегодные доклады о работе своих организаций раздела о привлечении партнеров-исполнителей и управлении их деятельностью, содержащего важные детали, полезные для директивных и руководящих органов.

Рекомендация 3

Директивным и руководящим органам организаций системы Организации Объединенных Наций начиная с 2024 года следует на основе докладов, ежегодно представляемых им административными руководителями этих организаций, обеспечивать общее стратегическое руководство и директивный надзор в отношении деятельности их партнеров-исполнителей, в том числе в рамках четырехгодичного всеобъемлющего обзора политики, особенно в том, что касается наращивания потенциала, межучрежденческой координации и обмена информацией.

Рекомендация 4

Административным руководителям организаций системы Организации Объединенных Наций следует до конца 2023 года при необходимости обновить свою политику в отношении партнеров-исполнителей и соответствующие указания, в том числе стандартные инструкции, по подбору и привлечению партнеров-исполнителей, управлению их деятельностью, надзору за ней и ее оценке и осуществлять их таким образом, чтобы подход к управлению партнерами-исполнителями оставался стратегическим, учитывал риски и был согласован со стратегическими установками организации.

Рекомендация 5

Административным руководителям организаций системы Организации Объединенных Наций, которые еще не сделали этого, следует с учетом анализа затрат и выгод создать у себя подразделение по работе с партнерами-исполнителями или назначить к концу 2024 года координатора по управлению деятельностью партнеров-исполнителей в целях скоординированного осуществления в рамках организации политики и мероприятий, касающихся партнеров-исполнителей, в том числе путем формулирования директивных указаний, оказания поддержки, а также содействия контактам и обмену информацией, в соответствии с кругом ведения, четко определяющим его роль и обязанности.

Рекомендация 6

Административным руководителям системы Организации Объединенных Наций следует к концу 2023 года обеспечить учет рисков, связанных с партнерами-исполнителями, в системах регулирования рисков своих организаций.

Рекомендация 7

Административным руководителям организаций системы Организации Объединенных Наций следует к концу 2024 года разработать ключевые показатели эффективности для управления деятельностью партнеров-исполнителей и создать системы сбора, мониторинга и представления данных о результатах этой деятельности.

Рекомендация 8

Административным руководителям организаций системы Организации Объединенных Наций следует к концу 2023 года обмениваться между собой через существующие межучрежденческие механизмы/форумы своими специализированными учебными материалами и модулями по тематике управления деятельностью партнеров-исполнителей, включая комплексные обследования, оценку рисков и потенциала партнеров, мониторинг эффективности их работы с учетом результатов и рисков, предупреждение мошенничества, недопущение сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательств, наращивание потенциала, работу с местными неправительственными организациями и организациями гражданского общества, согласованный подход к переводу денежных средств и Портал партнеров Организации Объединенных Наций.

Рекомендация 9

Директивным и руководящим органам организаций системы Организации Объединенных Наций следует начиная с 2023 года оценить свои подходы к наращиванию потенциала партнеров-исполнителей и укреплению национального потенциала и ответственности в рамках четырехгодичного всеобъемлющего обзора политики, включая эффективность таких усилий, предпринятых с 2013 года, достигнутый прогресс и извлеченные уроки, на основе докладов, подготовленных их соответствующими секретариатами, и принять конкретные меры по укреплению национального потенциала и ответственности и наращиванию потенциала своих партнеров-исполнителей.

Рекомендация 10

Административным руководителям организаций системы Организации Объединенных Наций следует до конца 2024 года при поддержке Управления по координации деятельности в целях развития, канцелярий координаторов-резидентов и механизмов страновой группы Организации Объединенных Наций согласовать конкретные меры по дальнейшему укреплению межучрежденческой координации в целях более эффективного управления деятельностью партнеров-исполнителей на страновом уровне и начиная с 2025 года отчитываться о реализации этих мер перед своими директивными и руководящими органами.

Официальные рекомендации дополняются 17 неофициальными, или «мягкими», рекомендациями, которые выделены в тексте жирным шрифтом и представляют собой дополнительные предложения по дальнейшему совершенствованию работы, адресованные административным руководителям — как правило, в виде примеров передового опыта (см. пункты 120, 149, 166, 189, 194, 196, 223, 232, 236, 269, 271, 307, 319, 343, 345, 368 и 375). Полный перечень неофициальных рекомендаций приводится в приложении VIII.

Содержание

	<i>Стр.</i>
Резюме.....	iii
Сокращения и акронимы	xvii
I. Введение	1
A. История вопроса	1
B. Цели и сфера охвата	2
C. Методология.....	4
II. Концептуальные основы: определение, полномочия, политика, руководящие принципы, количественные данные	7
A. Проблема классификации и общепринятого определения партнеров-исполнителей.....	7
B. Количественные данные свидетельствуют о значительном объеме деятельности, осуществляемой в организациях системы Организации Объединенных Наций через партнеров-исполнителей.....	11
C. Трудности с предоставлением данных о партнерах-исполнителях	14
D. Ограниченность полномочий, предоставленных руководящими и директивными органами, а также стратегических указаний и надзора с их стороны.....	15
E. Нормативная база, стратегия партнерства, политика, руководящие принципы, стандарты и контрольные показатели.....	17
III. Управление: административное руководство, подотчетность и внутренняя координация.....	21
A. Распыление ответственности мешает обеспечивать подотчетность, внутреннюю координацию и согласованность действий	21
B. Соображения в пользу создания базы данных партнеров-исполнителей.....	25
C. Цифровизация и применение технических средств, облегчающих управление деятельностью партнеров-исполнителей.....	27
D. Необходимость применения к партнерам-исполнителям подхода, основанного на оценке рисков	28
E. Усиление мониторинга деятельности партнеров-исполнителей с учетом рисков	31
F. Измерение показателей работы партнеров в соответствии с принципами управления, ориентированного на результат	33
G. Конкретные проблемы управления деятельностью партнеров-исполнителей, возникающие в связи с целевым характером взносов.....	35
IV. Подбор партнеров-исполнителей, комплексные обследования, мониторинг с учетом рисков и измерение показателей работы партнеров в соответствии с принципами управления, ориентированного на результат.....	37
A. Ответственность за подбор партнеров-исполнителей распределена между многочисленными подразделениями и функциональными единицами	37
B. Обновление политики, руководящих принципов и стандартных процедур подбора партнеров-исполнителей и институционализация подхода, основанного на оценке рисков.....	38
C. Совершенствование подбора партнеров-исполнителей для решения остающихся проблем	40
D. Дистанционный мониторинг деятельности партнеров	44

V.	Правовые инструменты, процедуры, предотвращение и выявление мошенничества и других нарушений со стороны партнеров	45
	Для защиты интересов организаций необходимы надежные правовые инструменты	45
VI.	Обучение, наращивание потенциала партнеров-исполнителей и другие вопросы	53
A.	Обучение управлению деятельностью партнеров-исполнителей	53
B.	Наращивание потенциала партнеров-исполнителей	55
C.	Получение отзывов и выяснение мнений партнеров-исполнителей	58
D.	Ход выполнения рекомендаций, изложенных в докладе 2013 года	60
E.	Последствия изменений, имевших место со времени доклада 2013 года	61
F.	Другие оперативные вопросы	62
VII.	Надзор	63
A.	Прделанная работа по обновлению соглашений с партнерами-исполнителями с включением в них действенных положений о надзоре	63
B.	Надзор за деятельностью партнеров-исполнителей со стороны независимых внутренних и внешних ревизоров	65
C.	Охват деятельности партнеров-исполнителей проведением оценок	68
D.	Расследования в отношении партнеров-исполнителей и их персонала	70
E.	Предупреждение и выявление мошенничества и других проступков со стороны партнеров-исполнителей и их персонала	72
F.	Сотрудничество между надзорными инстанциями	75
VIII.	Укрепление межучрежденческого сотрудничества и обмена информацией	77
IX.	Заключительные замечания	87
Приложения		
I.	Определения партнеров-исполнителей	88
II.	Количественные данные	100
III.	Политика, руководящие принципы и стандартные инструкции по вопросам партнерства	102
IV.	Рассредоточенная ответственность, подразделения по работе с партнерами-исполнителями и базы данных	112
V.	Процесс подбора партнеров-исполнителей и продление соглашений с партнерами-исполнителями	125
VI.	Положение дел с принятием и выполнением рекомендаций, изложенных в документе JIU/REP/2013/4, и дальнейшие действия, предлагаемые в этой связи Объединенной инспекционной группой	140
VII.	Основные проблемы и извлеченные уроки в области предупреждения и выявления мошенничества, связанного с деятельностью партнеров	145
VIII.	Неофициальные рекомендации	146
IX.	Меры, которые надлежит принять участвующим организациям по рекомендациям Объединенной инспекционной группы	150

Сокращения и акронимы

БАПОР	Ближневосточное агентство Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ
VISION	Виртуальная интегрированная информационная система общеорганизационного планирования ресурсов
ВМО	Всемирная метеорологическая организация
ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения
ВОИС	Всемирная организация интеллектуальной собственности
ВПП	Всемирная продовольственная программа
ВПС	Всемирный почтовый союз
ГССП	Глобальная система составления программ
ДОМ	Департамент операций в пользу мира
ДПВМ	Департамент по политическим вопросам и вопросам миростроительства
ДСПКУ	Департамент по стратегии, политике и контролю в области управления
ДЭСВ	Департамент по экономическим и социальным вопросам
ЗСЭСН	защита от сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательств
ИКАО	Международная организация гражданской авиации
ИМО	Международная морская организация
ККР	Канцелярия координатора-резидента
КПЭ	ключевой показатель эффективности
КСР	Координационный совет руководителей системы Организации Объединенных Наций
МАГАТЭ	Международное агентство по атомной энергии
МОМ	Международная организация по миграции
МООП	механизм осуществления оперативными партнерами
МОТ	Международная организация труда
МПК	Межучрежденческий постоянный комитет
МСДУ	Международный совет добровольных учреждений
МСЭ	Международный союз электросвязи
МТЦ	Международный торговый центр
НПО	неправительственная организация
ОГО	организация гражданского общества
ОИГ	Объединенная инспекционная группа
Структура «ООН-женщины»	Структура Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин
Хабитат ООН	Программа Организации Объединенных Наций по населенным пунктам
ОПР	общеорганизационное планирование ресурсов

ОУР	общеорганизационное управление рисками
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
РВСУР	разрешение на выделение средств и удостоверение их расходования
СПИ	соглашение с партнером-исполнителем
СППД	Согласованный подход к переводу денежных средств
ССПИ	Система заключения соглашений с партнерами-исполнителями
ССФ	совместный страновой фонд
СУИП	система управления информацией о партнерах
СЭСН	сексуальная эксплуатация и сексуальные надругательства
УВКБ ООН	Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев
УКГВ	Управление по координации гуманитарных вопросов
УНП ООН	Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности
УОР	управление, ориентированное на результат
УСВН	Управление служб внутреннего надзора
УСРК	Управление системами, ресурсами и кадрами
ФАО	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций
ФДООН	Фонд демократии Организации Объединенных Наций
ЮНВТО	Всемирная туристская организация
ЮНЕП	Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде
ЮНЕСКО	Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры
ЮНИДО	Организация Объединенных Наций по промышленному развитию
ЮНИСЕФ	Детский фонд Организации Объединенных Наций
ЮНКТАД	Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию
ЮНОВ	Отделение Организации Объединенных Наций в Вене
ЮНОПС	Управление Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов
ЮНФПА	Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения
ЮНЭЙДС	Объединенная программа Организации Объединенных Наций по ВИЧ/СПИДу

I. Введение

A. История вопроса

1. Откликаясь на предложения, исходившие от двух подразделений Организации Объединенных Наций, Объединенная инспекционная группа (ОИГ) включила в свою программу работы на 2021 год повторное рассмотрение и обновление проведенного ею ранее обзора управления деятельностью партнеров-исполнителей в организациях системы Организации Объединенных Наций (JIU/REP/2013/4).

2. В вышеупомянутом докладе 2013 года ОИГ подробно исследовала то, как структуры Организации Объединенных Наций привлекают партнеров-исполнителей и управляют их деятельностью в целях реализации программ и проектов по осуществлению своих мандатов. Она выдвинула 12 официальных рекомендаций, 2 из которых были адресованы директивным и руководящим органам, а 10 — административным руководителям, а также несколько неофициальных рекомендаций по совершенствованию политики, процедур и практики.

3. Сейчас ОИГ предприняла попытку проанализировать важнейшие события, эволюцию общей картины и изменения в практике управления деятельностью партнеров-исполнителей в организациях системы Организации Объединенных Наций, имевшие место со времени доклада 2013 года. Она рассмотрела то, как основные перемены, произошедшие за последнее десятилетие, включая принятие Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, принципы партнерства, воплощенные в Глобальной гуманитарной платформе, обязательства в рамках «базовой договоренности» и переориентации системы развития, повлияли на отношения организаций с различными категориями партнеров-исполнителей и на способы привлечения таких партнеров. В соответствии со своим статутном ОИГ изучала пути совершенствования управления, подотчетности и надзора за нормативно-правовой базой, политикой и практикой организаций в части взаимодействия с партнерами-исполнителями.

4. Поддерживая усилия государств-членов по осуществлению Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, организации системы Организации Объединенных Наций все шире полагаются в достижении нужных результатов на партнеров-исполнителей, в том числе в ситуациях крайней нестабильности и высокого риска; это подчеркивает настоятельную необходимость усиления надзора и подотчетности, более эффективного финансового контроля, более строгих юридических рамок и более ощутимых последствий в случае материальных потерь или рисков утраты доверия и репутации. Как признается в рамках Цели 17 устойчивого развития, активизация глобальных партнерств в интересах устойчивого развития, включая партнерства с участием многих заинтересованных сторон, которые мобилизуют и распространяют знания, опыт, технологии и финансовые ресурсы, имеет решающее значение для этих усилий. Если возможности вдумчиво анализируются, а сопутствующие риски тщательно взвешиваются и регулируются с учетом их специфики, то привлечение партнеров-исполнителей может быть полезным для поддержки работы структур Организации Объединенных Наций по выполнению поставленных перед ними задач и для содействия усилиям государств-членов по осуществлению Повестки дня на период до 2030 года и достижению Целей устойчивого развития.

5. В обзоре учитывалось увеличение доли целевого финансирования, предоставляемого организациям крупными донорами¹, а также другие явления. В нем анализировались последствия переориентации системы развития, включая роль Рамочной программы Организации Объединенных Наций по сотрудничеству в области устойчивого развития и возможные указания Управления по координации

¹ См. JIU/REP/2017/7.

деятельности в целях развития, касающиеся работы с партнерами-исполнителями. В обзоре также принималась во внимание глобальная пандемия коронавирусного заболевания (COVID-19) и то влияние, которое она оказала на привлечение структурами Организации Объединенных Наций партнеров-исполнителей и управление их деятельностью.

В. Цели и сфера охвата

6. Обзор проводился в масштабах всей системы, охватывая участвующие организации, занимавшиеся управлением деятельностью партнеров-исполнителей в период с 2012 по 2019 год, при учете, в соответствующих случаях, влияния пандемии COVID-19 на привлечение таких партнеров.

7. В ходе обзора были изучены методы и практика, используемые различными организациями системы Организации Объединенных Наций для подбора партнеров-исполнителей и управления их деятельностью по реализации программ и проектов, а также для выявления проблем, выяснения преимуществ и недостатков существующей практики и изучения путей ее дальнейшего совершенствования в целях эффективного и результативного управления деятельностью партнеров-исполнителей.

8. Как и в 2013 году, в ходе данного обзора большое внимание уделялось адекватности и соблюдению требований систем подотчетности, внутреннего контроля и управления рисками организаций при работе с партнерами-исполнителями, способности этих систем обеспечивать контроль и оценку осуществления организациями своих программ, а также существующим ревизионным и другим надзорным механизмам. Целью обзора было рассказать о различных подходах, применяемых организациями, и дать соответствующие рекомендации.

9. Центральное место в этом общесистемном обзоре отводится формам работы с партнерами-исполнителями, используемым Организацией Объединенных Наций, ее фондами и программами, специализированными учреждениями и Международным агентством по атомной энергии (МАГАТЭ) для выполнения и реализации программ и проектов национального, регионального и глобального уровня.

10. При этом по возможности использовались обзоры по смежным темам, проведенные ОИГ за рассматриваемый период. Были проанализированы доклады, замечания и рекомендации надзорных ведомств, в том числе по итогам внутренних и внешних ревизий, выводы консультативных комитетов по надзору и результаты проводившихся оценок в части, касающейся управления деятельностью партнеров-исполнителей. Были изучены пути укрепления межучрежденческой координации, рассмотрены существующие механизмы обмена информацией и опытом, а также передовой практикой между различными структурами.

11. Основное внимание уделялось практике структур Организации Объединенных Наций, занимающихся вопросами развития и гуманитарной помощи, а также всевозможным программам, выполняемым и реализуемым через партнеров-исполнителей самыми разными подразделениями системы Организации Объединенных Наций.

12. В ситуации, когда партнерство с неправительственными организациями (НПО), государственным и частным сектором стало для большинства структур Организации Объединенных Наций важнейшей предпосылкой выполнения их мандатов и реализации программ, партнеры-исполнители, привлекаемые этими структурами, сильно различаются по масштабу и охвату их деятельности, организационным структурам и условиям функционирования. В их число входят международные неправительственные организации, а также национальные, субнациональные, провинциальные и местные НПО и организации гражданского общества (ОГО), действующие на низовом уровне, а также академические и научно-исследовательские институты, религиозные организации, животноводческие, земледельческие и рыболовные кооперативы, многосторонние межправительственные организации и государственные учреждения принимающих стран.

13. В данном обзоре использовалось то же определение партнеров-исполнителей, что и в предыдущем: это подразделения национальных правительств, включая учреждения и институты; НПО и ОГО; учреждения, организации и другие структуры системы Организации Объединенных Наций, выступающие в качестве партнеров-исполнителей; многосторонние и межправительственные структуры, не входящие в состав Организации Объединенных Наций; а также другие субъекты (научно-исследовательские и академические институты), с которыми организации системы Организации Объединенных Наций вступают в соглашения и которым они выделяют средства Организации Объединенных Наций на исполнение или осуществление программ, проектов и мероприятий в интересах бенефициаров соответствующих организаций.

14. Было рассмотрено положение дел с принятием и выполнением организациями системы Организации Объединенных Наций рекомендаций, содержащихся в докладе 2013 года, с учетом соответствующих основных событий, меняющихся условий и изменений в практике, таких как увеличение доли целевого финансирования, трансферты в натуральной форме, локализация, гибкость финансирования, расширение участия партнеров-исполнителей в принятии решений, более активная передача функций на внешний подряд коммерческим поставщикам услуг и продолжающаяся переориентация системы развития, а также меры по укреплению механизмов внутреннего контроля и подотчетности в организациях. Опираясь на соображения, уже высказанные по данной теме и смежным с ней вопросам в предыдущем докладе ОИГ (JIU/REP/2013/4), инспектор стремился представить свежую информацию и указать на возможные пробелы, требующие дополнительного сбора и анализа данных, учитывая в соответствующих случаях работу, сделанную другими надзорными инстанциями.

15. В задачи обзора входило:

- усиление подотчетности путем определения организационных основ управления и отчетности при работе с партнерами-исполнителями, с тем чтобы государства-члены могли быть вполне уверены в надежном оказании подразделениями Организации Объединенных Наций соответствующих профильных услуг принимающим странам, а также изучение существующих механизмов, призванных гарантировать, что ресурсы, выделяемые третьим сторонам, используются по назначению;
- выявление передового опыта и поддержка его распространения путем определения эффективных методов и процедур подбора партнеров-исполнителей и управления их деятельностью, а также успешных практических подходов к работе, выполняемой партнерами-исполнителями;
- поощрение межучрежденческого сотрудничества и координации действий между различными сторонами, участвующими в реализации программ через партнеров-исполнителей (государства-члены/доноры, правительства принимающих стран, подразделения Организации Объединенных Наций, НПО и страновые группы Организации Объединенных Наций), а также обмена информацией между организациями системы Организации Объединенных Наций о деятельности, связанной с партнерами-исполнителями, на страновом, региональном или глобальном уровнях и на уровне штаб-квартир;
- решение вопросов эффективности и результативности путем изучения целей и задач работы, поручаемой партнерам-исполнителям, систем эффективного мониторинга и оценки этой работы и существующих механизмов точного и надежного проведения финансовых транзакций с участием партнеров-исполнителей.

С. Методология

16. Для сбора, изучения и анализа данных инспектор использовал комбинированную методику, которая включала:

а) кабинетный обзор решений директивных органов, политики, инструкций и отчетов о надзоре, касающихся управления деятельностью партнеров-исполнителей в организациях системы Организации Объединенных Наций, а также докладов по данному вопросу, подготовленных Генеральным секретарем, административными руководителями других структур, надзорными инстанциями и др.;

б) кабинетный обзор документации, связанной с управлением деятельностью партнеров-исполнителей в организациях системы Организации Объединенных Наций и полученной путем онлайн-поиска из других международных организаций, государственных и частных структур, неправительственных организаций и учебных заведений в целях изучения следующих аспектов рассматриваемого вопроса: политика, инструкции, определения, цели, принципы, критерии, процедуры анализа затрат и результатов, критерии учета и оценки результатов деятельности, передовой опыт и риски;

с) этап сбора данных, начиная с вопросника, разосланного всем участвующим организациям и охватывающего такие темы, как: концептуальная основа управления деятельностью партнеров-исполнителей в организациях системы Организации Объединенных Наций; нормативные документы, политика и процедуры, регулирующие такое управление; порядок принятия решений и управления; эволюция данной темы, включая соответствующие тенденции, ограничения, возможности и риски; внутренний потенциал и координация; руководство и надзор;

д) последующие беседы с представителями входящих в ОИГ организаций на основе анализа полученных от этих организаций ответов на вопросник, проводившиеся дистанционно (с помощью средств телефонной и видеоконференционной связи, главным образом платформы Microsoft Teams);

е) беседы с представителями некоторых других международных организаций в целях ознакомления с передовой практикой и извлеченными уроками в области управления деятельностью партнеров-исполнителей в организациях системы Организации Объединенных Наций.

17. На вопросник для организаций ответили, хотя и с разной степенью детализации, в общей сложности 19 из 28 организаций, входящих в ОИГ. Помимо Конференции Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД) и Международного торгового центра (МТЦ), которые входят в состав Секретариата Организации Объединенных Наций, в опросе также не участвовали Всемирная организация интеллектуальной собственности (ВОИС), Всемирный почтовый союз (ВПС) и Международный союз электросвязи (МСЭ), заявившие, что они не прибегают к услугам партнеров-исполнителей. От участия воздержалась Международная организация гражданской авиации (ИКАО), которая, однако, частично ответила на вопросник. Программа Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (Хабитат ООН) и Управление Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов (ЮНОПС) на вопросник не ответили, хотя и участвовали в обзоре 2013 года. Инспектор сожалеет о том, что вышеперечисленные организации приняли такое решение, имея в виду особенно Хабитат ООН, в деятельности которой участвуют партнеры-исполнители², а также ЮНОПС, которое не только выступает ключевым партнером многих подразделений системы Организации Объединенных Наций при осуществлении проектов, но для которого услуги по реализации проектов составляют вторую по величине статью расходов на проекты с участием партнеров. Хотя в ЮНОПС термин «партнер-исполнитель» может использоваться не так, как в других структурах Организации Объединенных Наций, понятие «партнера-исполнителя» распространяется на случаи, когда структура Организации Объединенных Наций в ситуации, не связанной с закупками, выделяет

² См. JIU/REP/2013/4.

средства любой третьей стороне (например, получателю гранта, правительству или подразделению системы Организации Объединенных Наций) для осуществления той или иной части проекта³. Поэтому рекомендации, изложенные в докладе, актуальны и применимы по отношению к обеим этим организациям.

18. Беседы были проведены в общей сложности примерно с 500 сотрудниками и должностными лицами упомянутых выше организаций. В отношении всей информации и всех мнений, почерпнутых из ответов на вопросник и состоявшихся бесед, соблюдался обычный для ОИГ режим конфиденциальности.

19. Необходимо отметить ограничения, в условиях которых проводился обзор: из-за ситуации с COVID-19 все беседы проходили дистанционно, что не позволяло до конца оценить и прочувствовать ряд аспектов, знакомство с которыми возможно только при выезде на места и личных встречах с сотрудниками центральных учреждений и местных отделений соответствующих организаций, страновых групп и канцелярий координаторов-резидентов. От нескольких организаций поступили лишь неполные ответы на вопросник ОИГ. Последующие беседы не всегда приносили существенную дополнительную пользу, поскольку часть собеседников, предложенных организациями, обладали лишь ограниченным опытом и не самыми обширными познаниями в обсуждаемой области, учитывая децентрализованный и универсальный характер задач по управлению деятельностью партнеров-исполнителей. Поэтому многие виды передовой практики и извлеченные уроки, о которых говорится в настоящем докладе, почерпнуты из опыта лишь небольшого числа организаций.

20. Несомненно, было бы желательным напрямую выяснить точку зрения самих партнеров-исполнителей. Однако эта задача оказалась слишком трудоемкой для того, чтобы выполнить ее в отведенное время. Поэтому были собраны и использованы как общедоступные, так и предоставленные организациями сведения о результатах консультаций, проводимых ежегодно между крупными организациями и их партнерами-исполнителями, а также в рамках других аналогичных консультационных механизмов.

21. Настоящий доклад содержит 10 официальных рекомендаций, 2 из которых адресованы руководящим и директивным органам, а 8 — административным руководителям всех участвующих организаций. Своевременному и эффективному выполнению рекомендаций, адресованных административным руководителям, будут весьма способствовать прямая поддержка этих рекомендаций директивными и руководящими органами и совместное отслеживание этими органами и административным руководством действий по их выполнению. Официальные рекомендации дополнены 17 неофициальными рекомендациями, которые классифицированы по темам, выделены жирным шрифтом и сведены воедино в приложении VIII в качестве дополнительных предложений — как правило в форме передовой практики, — адресованных главам организаций и ответственным за рабочие процессы, в целях достижения дальнейших улучшений.

22. Проект доклада был составлен на основе информации, собранной в ходе кабинетного обзора, а также полученной из ответов на вопросник и проведенных бесед. В соответствии со статьей 11.2 статута ОИГ доклад был доработан после консультаций с инспекторами, с тем чтобы сверить содержащиеся в нем выводы и рекомендации с коллективным мнением Группы, после чего разослан организациям, в которых проводился обзор, для исправления возможных фактических неточностей и формулирования замечаний по существу выводов, заключений и рекомендаций. С учетом поступивших замечаний доклад был подготовлен в окончательной редакции.

23. Для облегчения работы с докладом, а также выполнения содержащихся в нем рекомендаций и контроля за их выполнением в приложении IX приводится таблица с указанием того, представляется ли этот доклад соответствующим организациям для принятия мер или для информации. В таблице указано, требуется ли для выполнения

³ Там же, приложение I.

рекомендаций принятие мер директивными и руководящими органами организаций или их административными руководителями.

24. Инспектор выражает признательность и благодарность всем должностным лицам организаций системы Организации Объединенных Наций и представителям других организаций, оказавшим содействие подготовке настоящего доклада, и особенно тем, кто принимал участие в беседах и охотно делился своими знаниями и опытом.

II. Концептуальные основы: определение, полномочия, политика, руководящие принципы, количественные данные

25. Привлечение партнеров-исполнителей и управление их работой в той или иной форме имели место — если не в официальной терминологии, то на практике — с первых дней существования организаций системы Организации Объединенных Наций.

26. Деятельность партнеров-исполнителей в разных организациях существенно различается по своему объему и значению. Некоторые организации выделяют партнерам-исполнителям, число которых может превышать тысячу и достигать до нескольких тысяч, более трети своего бюджета, тогда как у других партнеры-исполнители отсутствуют вовсе или играют незначительную роль.

27. В нескольких организациях, довольно широко пользующихся услугами партнеров-исполнителей, были, тем не менее, замечены недостатки, связанные с отсутствием определения этого понятия, соответствующей политики, руководящих принципов и процедур или же мониторинга деятельности, связанной с партнерами-исполнителями. Данные, касающиеся партнеров-исполнителей, не собираются и не отражаются в отчетности на систематической основе. Ни высшее руководство, ни директивные органы, судя по всему, не занимаются выработкой политики и не дают стратегических указаний оперативным подразделениям. Надзорные инстанции, похоже, не уделяют этой теме достаточного внимания. Внутриорганизационная и межучрежденческая координация в вопросах управления деятельностью партнеров-исполнителей также представляется недостаточной.

28. Мало что удалось узнать и о концептуальных основах привлечения партнеров-исполнителей и управления их работой, а также о соответствующих полномочиях, стратегическом руководстве, управлении и надзоре за такой деятельностью со стороны директивных и руководящих органов организаций.

A. Проблема классификации и общепринятого определения партнеров-исполнителей

29. Был выявлен ряд терминологических проблем, связанных с восприятием партнеров-исполнителей организациями системы Организации Объединенных Наций. В некоторых из них эти партнеры именуется «партнерами по сотрудничеству», в других — «стратегическими», «оперативными» или «ответственными» партнерами, а также «партнерами по реализации» или «основными получателями».

30. Во всех случаях упоминается также о третьих сторонах, обычно называемых «некоммерческими» — министерствах, ведомствах или государственных учреждениях принимающей страны, крупных международных НПО, национальных НПО, региональных НПО, местных ОГО или низовых организациях, таких как научно-исследовательские и академические институты, национальные организации для помощи беженцам, религиозные организации, животноводческие, земледельческие или рыболовные кооперативы, а также других организациях системы Организации Объединенных Наций, — которых соответствующая структура привлекает для осуществления программ или проектов с использованием средств (или взносов в натуральной форме), предоставленных ей донорами. Отсутствие в некоторых организациях дифференцированного подхода к различным категориям партнеров-исполнителей и учета их особенностей дополнительно усложняет задачу управления их деятельностью.

31. Типологизация и классификация партнеров-исполнителей также связаны с трудностями. Хотя во многих звеньях системы Организации Объединенных Наций термин «партнеры-исполнители» используется для обозначения любых третьих сторон, в реальности дело обстоит сложнее.

32. Партнеры-исполнители обладают неодинаковыми характеристиками и качествами, различаются между собой по видам навыков и объему ресурсов, а также имеют другие отличительные особенности. Соответственно, можно спорить о том, должны ли организации системы Организации Объединенных Наций и впредь применять «единый стандарт» ко всем разновидностям таких партнеров или же к ним следует подходить более нюансированно, следя в то же время за тем, чтобы не допустить нового витка бюрократизации.

33. Бывают также случаи, когда одно подразделение Организации Объединенных Наций привлекает в качестве партнера-исполнителя другое; при этом применяется иной набор процедур и процессов, т. е. сокращается потребность в комплексном обследовании и оценке потенциала, вместо которых действуют принципы и правила взаимного признания в интересах эффективного взаимодействия и слаженного функционирования звеньев системы Организации Объединенных Наций при более низких транзакционных издержках.

34. В настоящем обзоре была вновь проанализирована степень выполнения рекомендации 1, сформулированной в докладе 2013 года, в которой ОИГ рекомендовала организациям разработать четкие определения партнеров-исполнителей, чтобы отношения с ними можно было отличать от других типов партнерства, не финансируемых за счет Организации Объединенных Наций, а также от коммерческих контрактов, и гарантировать применение в одних и других случаях соответствующих правил и положений.

35. Подавляющее большинство организаций, пользующихся услугами партнеров-исполнителей, судя по всему, оперируют конкретным определением таких партнеров, отражающим их основные признаки и особенности и позволяющим четко отличать данный вид партнерства от других форм взаимодействия с третьими сторонами, таких как закупки, коммерческое обслуживание, привлечение консультантов и индивидуальных подрядчиков. По сравнению с 2013 годом ситуация улучшилась, и большинство организаций, привлекающих партнеров-исполнителей, сейчас руководствуются определениями и политикой, содержащими необходимые подробные указания по взаимодействию с различными видами партнеров-исполнителей с учетом их специфики. Организации, широко привлекающие партнеров-исполнителей, обновили свои директивы и инструкции на этот счет, которые более подробно рассматриваются в разделе II. Е ниже.

36. Кроме того, организациями составлен перечень структур различных категорий, которые могут выступать в качестве партнеров-исполнителей. Основные их категории уже перечислены выше (см. пункт 13). В организациях также приняты определения и руководства, касающиеся других форм партнерских отношений, таких как назначение ответственных сторон, соглашения о грантах и оперативные партнерства. В приложении I к настоящему документу приводятся обзор положения дел в различных организациях и более подробная информация на этот счет, а также перечисляются некоторые другие механизмы партнерства. В соответствующих директивах и руководствах даются определения различных механизмов партнерства, позволяющие отличить партнеров-исполнителей от других категорий, а также содержатся другие необходимые указания. Все примеры, приводимые в настоящем докладе, служат лишь для наглядности и никоим образом не исчерпывают ситуацию в целом.

37. Особый случай имеет место в Секретариате Организации Объединенных Наций, где соответствующее определение было предложено в качестве поправки к Финансовым положениям и правилам Организации Объединенных Наций, но не получило одобрения Генеральной Ассамблеи. Некоторые подразделения Секретариата Организации Объединенных Наций, такие как Управление по координации гуманитарных вопросов (УКГВ), Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП) и Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (УНП ООН), сформулировали в рамках своей политики партнерства и других руководящих положений определения партнеров-исполнителей применительно к тем партнерским механизмам, в которых они участвуют. Секретариат пока не выработал политику партнерства, применимую

ко всем его подразделениям, хотя и обновляет свои указания по этому вопросу, включая выпуск типовой схемы. См. раздел II.E ниже.

38. Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО) в разделе 701 своего руководства определяет «оперативного партнера» как юридически зарегистрированную некоммерческую организацию (например, государственную структуру, НПО, международную НПО, многостороннюю межправительственную организацию, не входящую в систему Организации Объединенных Наций, или научно-академическое учреждение), с которой она заключает соглашение и которой перечисляет средства для реализации порученного ФАО проекта в частичном или полном объеме. У нее имеются определения и других механизмов партнерства, таких как обмен письмами о договоренности. В разделе 501 руководства четко указано, что собой представляет обмен такими документами по сравнению с оперативным партнерством согласно разделу 701 того же руководства, а также когда и для каких видов деятельности может использоваться этот механизм, какие организации могут в нем участвовать и каковы процедуры их подбора и привлечения. Письма о договоренности используются для заключения с удовлетворяющей установленным требованиям организацией договора о предоставлении услуг, которые не доступны на частном коммерческом рынке или же доступны на этом рынке, но более уместны со стороны удовлетворяющей требованиям организации, с учетом одной из следующих дополнительных задач:

- развитие потенциала поставщика услуг, когда процесс предоставления/оказания услуг должен способствовать развитию потенциала их поставщика, расположенного в стране или регионе-бенефициаре;
- развитие потенциала группы или групп бенефициаров, когда соответствующая деятельность включает обучение без отрыва от производства, передачу навыков, накопление профессионального опыта и/или другие формы наращивания потенциала;
- партнерские механизмы, по линии которых деятельность осуществляется в рамках партнерства, оформленного официальным соглашением с ФАО и имеющего прямое отношение к конкретному виду необходимых услуг. В этих случаях поставщик услуг может в письме о договоренности именоваться партнером-исполнителем. Кроме того, в силу принципов, закрепленных в разделе 507.1.1 руководства, процесс выбора поставщика услуг должен быть прозрачным, беспристрастным и хорошо документированным. Если иное не продиктовано вескими причинами, то поставщик услуг должен располагаться в стране их предоставления, или в соответствующем регионе, если письмо о договоренности имеет региональную сферу действия.

39. Аналогичным образом существуют определения и конкретные указания, касающиеся других механизмов партнерства, используемых организациями, — таких как назначение ответственных сторон Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), предоставление грантов Фондом Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА) и оперативные партнерства по линии Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ ООН).

40. При выборе одного, а не другого типа партнерства важно обеспечивать соблюдение соответствующих директив и руководств, включая критерии отбора, требования по проведению комплексных обследований и оценки партнеров, а также надлежащим образом документировать принимаемые решения, особенно их обоснование и подробную процедуру их вынесения. В этой связи можно обратиться к разделам III и IV ниже, в которых рассматриваются проблемы практической реализации политики и других указаний, касающихся партнеров-исполнителей.

41. Различные имеющиеся механизмы партнерства могут быть адаптированы организациями к конкретным нуждам соответствующей программы, к ситуации на местах и другим обстоятельствам. Сотрудники программ и другие должностные лица, вовлеченные в их реализацию, должны придерживаться соответствующей политики, делать правильный выбор и действовать в рамках предписанных процедур. Ниже,

в разделах III и IV, говорится о трудностях практической реализации политики в отношении партнеров-исполнителей, необходимости применения стратегических подходов, основанных на учете рисков, и обеспечении правильного выбора оптимального механизма партнерства для наиболее эффективного и результативного осуществления программы.

42. Наличие разных категорий партнеров-исполнителей и их существенные отличия друг от друга требуют нюансированного подхода, а политика в отношении этих партнеров должна позволять применять такой подход. При этом в процессе практической реализации этой политики на местах возникают проблемы, специфичные для тех или иных партнеров-исполнителей. Здесь можно упомянуть о конкретных трудностях, связанных в соответствующих ситуациях с определенными категориями партнеров-исполнителей, включая государственные структуры, местные, общинные и низовые организации, а также организации системы Организации Объединенных Наций.

43. На общесистемном уровне действуют дополнительные факторы, осложняющие выработку единого понимания механизма «партнеров-исполнителей» и его отличия от других механизмов, таких как гранты (выдаваемые на меньшие суммы и в соответствии с «облегченными» процедурами) и «поставщики услуг» (одна организация заявила, что она не пользуется услугами партнеров-исполнителей, поскольку имеет дело с «поставщиками услуг»). Некоторые относят привлечение партнеров-исполнителей к «закупочной деятельности», тогда как другие утверждают, что ими используется механизм «целевых фондов».

44. Ситуация усугубляется, когда организации утверждают, что они занимаются «непосредственным исполнением» или «прямым осуществлением», так как трудно себе представить, чтобы страновое отделение какой-либо организации системы Организации Объединенных Наций располагало достаточными возможностями для самостоятельной реализации проекта без привлечения третьих сторон (подрядчиков, консультантов и др.). Иными словами, было бы полезно, если бы организации могли задействовать соответствующий межучрежденческий механизм для концептуального прояснения этого вопроса и совместной выработки единого понимания.

45. Четкое определение партнеров-исполнителей помогало бы отличать их привлечение от закупочной деятельности, внешних подрядов и других видов партнерства. Это также обеспечило бы ясность в отношении того, какими правилами, директивными и практическими указаниями следует руководствоваться, позволило бы улучшить внутренний контроль и соблюдение действующих норм. Общее для всей системы определение этого понятия способствовало бы согласованности и слаженности действий. Организациям также было бы полезно сформулировать основы политики в отношении партнеров-исполнителей, опирающейся на оценку рисков, включая принципы управления, ориентированного на результат, и изложение основных элементов стратегического подхода к партнерству. Учитывая разнообразие мандатов, бизнес-моделей и практики, интересам организаций отвечало бы согласование между ними ключевых принципов, стандартов и процедур, таких как проведение комплексных обследований, оценка рисков и потенциала, мониторинг на основе учета рисков, гарантии и надзор за партнерами-исполнителями, а также оценка их деятельности по методологии, ставящей во главу угла достигнутый результат. Этого можно достичь на базе существующих межучрежденческих платформ, таких как Комитет высокого уровня по вопросам управления Организации Объединенных Наций, воспользовавшись уже согласованными общими подходами, такими как СППД. Единый набор руководящих принципов, а в идеале — рамочный директивный документ на этот счет служил бы источником указаний, образцов и практических примеров, на которые организациям было бы предложено ориентироваться по мере возможности.

46. Повышению прозрачности, а также усилению подотчетности, слаженности и согласованности должно способствовать выполнение нижеследующей рекомендации.

Рекомендация 1

Административным руководителям организаций системы Организации Объединенных Наций следует на основе консультаций в рамках соответствующих межучрежденческих механизмов разработать к концу 2024 года общесистемное определение партнеров-исполнителей и набор согласованных руководящих принципов и стандартов их деятельности, основанный на стратегическом подходе к партнерствам с учетом риска и методике управления, ориентированного на результаты.

В. Количественные данные свидетельствуют о значительном объеме деятельности, осуществляемой в организациях системы Организации Объединенных Наций через партнеров-исполнителей

47. В рамках обзора была поставлена задача собрать данные о деятельности партнеров-исполнителей в организациях системы Организации Объединенных Наций и составить общую схему этой деятельности. Для этого была запрошена информация об объеме ресурсов, выделенных партнерам-исполнителям, в том числе в процентах от общей суммы расходов соответствующих организаций, и о совокупной численности партнеров-исполнителей, привлеченных с 2013 по 2019 год.

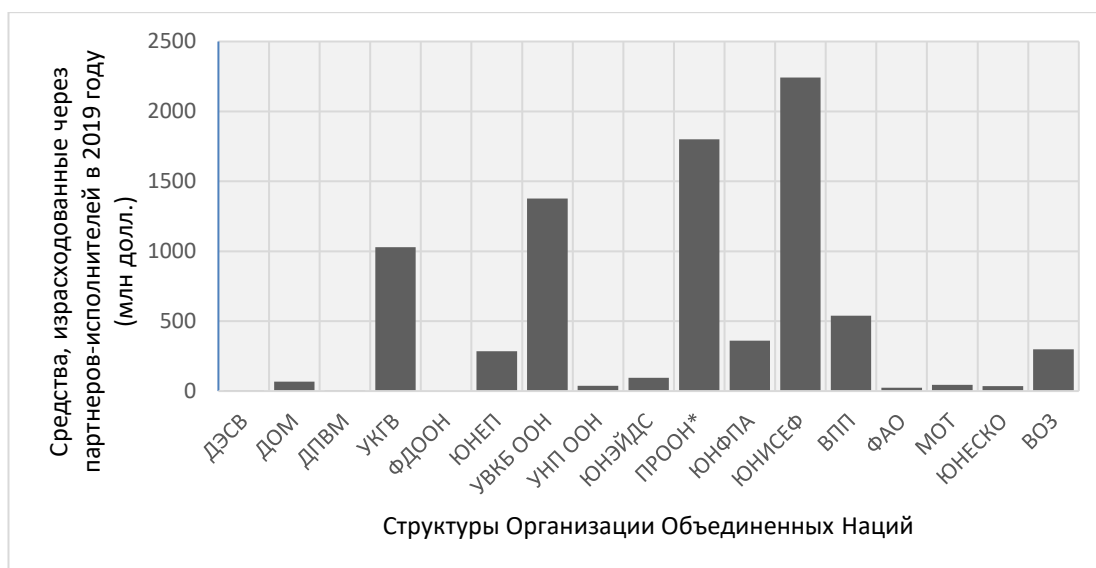
48. В приложении II представлены общие сведения об организациях, в деятельности которых участвуют партнеры-исполнители. Несколько организаций привлекают таких партнеров весьма широко: так, в 2019 году этим партнерам было выделено свыше 30 % (как в УВКБ ООН, ПРООН, ЮНФПА и Детском фонде Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ)), а в некоторых случаях свыше 40 % (как в ЮНЕП и Объединенной программе Организации Объединенных Наций по ВИЧ/СПИДу (ЮНЭЙДС)) всех средств, израсходованных упомянутыми организациями. Две организации (УНП ООН и Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ)) перечислили партнерам-исполнителям более 10 %, а три других (Международная организация труда (МОТ), Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) и Всемирная продовольственная программа (ВПП)⁴) — более 5 % всех израсходованных ими средств.

49. Если говорить об абсолютных цифрах, то более чем по 1 млрд долл. США партнерам-исполнителям в 2019 году выделили три организации: ЮНИСЕФ (2,2 млрд долл.), ПРООН (1,8 млрд долл.) и УВКБ ООН (1,3 млрд долл.).

50. На диаграммах I и II ниже показан объем средств, выделенных партнерам-исполнителям в процентах от общего объема расходов организаций в 2019 году.

⁴ В случае ВПП следует отметить, что указанный процент отражает прямые выплаты партнерам-исполнителям, но не учитывает стоимость продовольственных товаров и/или денежных переводов, полученных через партнеров-исполнителей бенефициарами программы. В последнем годовом отчете об осуществлении «базовой договоренности» ВПП сообщила, что в 2019 году местным партнерам было передано 30 % всего предоставленного ей финансирования, а в 2020 году — 26 %.

Диаграмма I
Ресурсы, выделенные партнерам-исполнителям в 2019 году



Источник: Ответы на вопросник ОИГ.

* В данных ПРООН учтены ответственные стороны.

Диаграмма II
Средства, израсходованные партнерами-исполнителями, в процентах от общего объема расходов организаций в 2019 году (за исключением УКГВ)



Источник: Ответы на вопросник ОИГ.

* В данных ПРООН учтены ответственные стороны.

51. Число партнеров-исполнителей, привлеченных организациями в 2019 году, колеблется от 8 в случае ФАО до 9310 в случае ЮНИСЕФ. В 2019 году пять организаций (ЮНИСЕФ, ПРООН, УВКБ ООН, ЮНЕП и ЮНФПА) задействовали более чем по 1000 партнеров-исполнителей, а еще семь работали с несколькими сотнями партнеров каждая. Что касается категорий партнеров-исполнителей, задействованных в системе Организации Объединенных Наций в 2019 году, то среди них первое место занимают местные НПО (28 %), за которыми следуют государственные структуры (23 %), другие организации системы Организации Объединенных Наций (13 %) и международные НПО (11 %). На диаграммах III и IV ниже представлены соответственно обобщенная и более подробная информация о численности партнеров-исполнителей, задействованных в 2019 году.

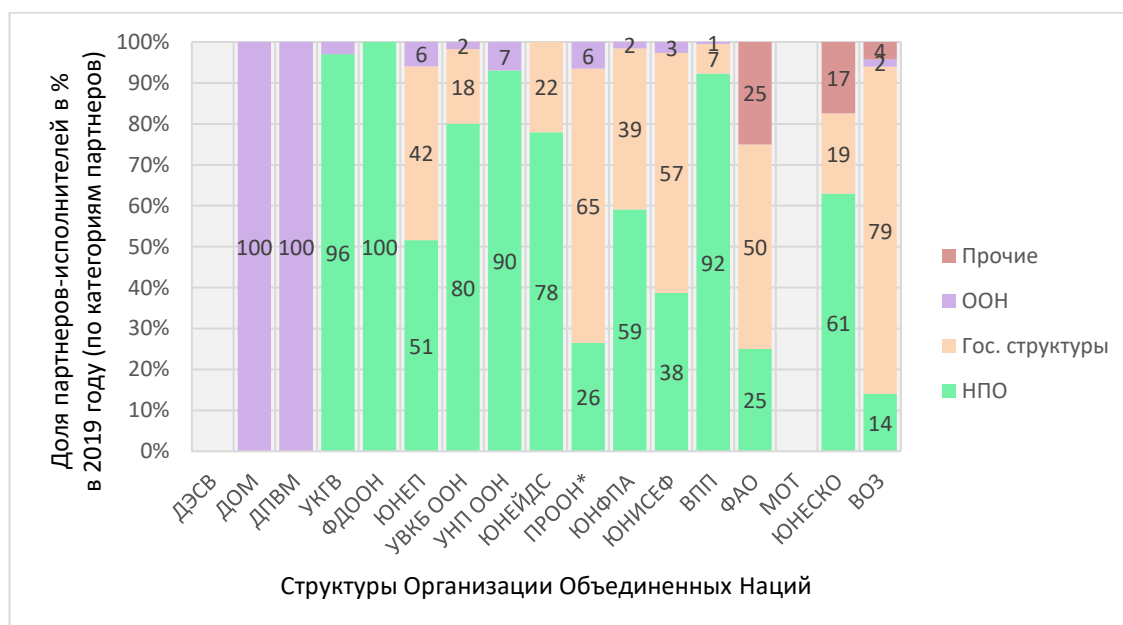
Диаграмма III

Число партнеров-исполнителей у различных организаций в 2019 году

Источник: Ответы на вопросник ОИГ.

* В данных ПРООН учтены ответственные стороны.

Диаграмма IV

Доля партнеров-исполнителей в процентах по организациям и категориям партнеров в 2019 году

Источник: Ответы на вопросник ОИГ.

* В данных ПРООН учтены ответственные стороны.

52. Из вышеприведенных данных, в частности об объеме ресурсов, выделяемых партнерам-исполнителям, видно, что несколько организаций привлекают партнеров-исполнителей весьма широко, и в целом их роль в деятельности системы Организации Объединенных Наций значительна.

53. В разделах ниже рассматриваются возникающие у организаций трудности с систематическим сбором данных о партнерах-исполнителях, а также адекватность

нормативной базы организаций и улучшения, достигнутые по сравнению с ситуацией, существовавшей в 2013 году. Разделы III и IV посвящены подходу к управлению деятельностью партнеров-исполнителей, основанному на оценке рисков, а также анализу адекватности процедур и систем управления, применяемых организациями, и проблемам потенциала.

С. Трудности с предоставлением данных о партнерах-исполнителях

54. Ряд организаций сталкиваются с трудностями при подготовке данных, но в целом по сравнению с периодом 2012–2013 годов ситуация значительно улучшилась. Информация по-прежнему носит разрозненный характер: финансовые данные и данные о программах хранятся в отдельных системах, зачастую не сверяются и не согласовываются, что затрудняет мониторинг, контроль эффективности и оценку работы партнеров. Не во всех организациях имеются базы, куда заносились бы такие данные. Обязанности по управлению деятельностью партнеров-исполнителей рассредоточены по разным подразделениям и функциональным единицам.

55. Эти проблемы и недостатки, а также существенный объем и масштабы деятельности партнеров-исполнителей и связанных с ней рисков усиливают потребность в соответствующих системах управления и административных инструментах для поддержки деятельности партнеров-исполнителей и управления этой деятельностью, в том числе на уровне центральных учреждений, региональном и страновом уровнях, особенно для тех организаций, которые привлекают партнеров-исполнителей в значительных масштабах.

56. Ряд организаций разработали новые инструменты, создали базы данных о партнерах и сделали их доступными для поиска с применением автоматических фильтров и искусственного интеллекта. Некоторые из них дополнили свои системы общеорганизационного планирования ресурсов (ОПР) и другие управленческие системы такими функциями, как информационно-аналитические панели и генерирование отчетов, облегчающими подготовку и анализ данных о партнерах-исполнителях и операциях с их участием.

57. ЮНЕСКО хранит ключевую информацию обо всех соглашениях с партнерами-исполнителями (СПИ), связанных с большими затратами и высоким риском, в легкодоступной форме в досье Комитета по контрактам. Ее система сопровождения контрактов обеспечивает возможность поиска ключевой информации по заключенным СПИ, включая критерии отбора, содержание соглашений, проведенные мероприятия/отпущенные средства, оценку и другую соответствующую информацию. Все партнеры-исполнители регистрируются в базе данных поставщиков; информация легко доступна всем сотрудникам в режиме онлайн. УВКБ ООН отдельно учитывает данные о расходах по категориям партнеров (государственные учреждения, структуры Организации Объединенных Наций, НПО и т. д.). Все партнеры-исполнители регистрируются в системе ОПР («Управление системами, ресурсами и кадрами» (УСРК) путем их занесения в базу данных о поставщиках, а информация, касающаяся бюджетов и расходов, доступна через УСРК всем отделениям в разных районах мира. Она также отражается в годовой финансовой отчетности и в ежегодном докладе о глобальной деятельности организации. В ЮНИСЕФ ключевая информация, касающаяся партнеров-исполнителей, легко доступна. Доступ к большинству данных предоставляется всем сотрудникам в режиме реального времени через инструменты управления, ориентированного на результат. ЮНФПА публикует информацию о партнерах в своих финансовых отчетах. Кроме того, информация, касающаяся партнеров-исполнителей, включая отчеты о проделанной работе, в полном объеме доступна всему персоналу ЮНФПА.

58. В разделе III ниже представлены более подробные сведения о системах управления и ОПР, а также о базах данных партнеров-исполнителей.

D. Ограниченность полномочий, предоставленных руководящими и директивными органами, а также стратегических указаний и надзора с их стороны

59. Анализ резолюций и решений директивных и руководящих органов организаций системы Организации Объединенных Наций показывает, что от них получены лишь отдельные официальные полномочия и руководящие указания по управлению деятельностью партнеров-исполнителей.

60. Только в ряде организаций, включая УКГВ, ЮНЭЙДС, УНП ООН, ВПП и ВОЗ, директивными и руководящими органами даны конкретные предписания по привлечению партнеров. Как правило, речь идет об общих полномочиях, не сопровождаемых конкретными указаниями, за исключением очень немногих организаций, таких как ВПП и ВОЗ.

61. В случае УКГВ основы оказания чрезвычайной помощи в рамках системы Организации Объединенных Наций определены резолюцией 46/182 Генеральной Ассамблеи, в пункте 28 которой говорится, что «Организации Объединенных Наций следует продолжать заключать надлежащие договоренности с заинтересованными правительствами и межправительственными и неправительственными организациями, которые бы позволяли ей в случае необходимости иметь более быстрый доступ к их потенциалам чрезвычайной помощи». В резолюциях Комиссии по наркотическим средствам и Комиссии по предупреждению преступности и уголовному правосудию, касающихся полномочий УНП ООН, в целом приветствуется работа с партнерами-исполнителями, но не содержится конкретных положений о ее механизмах. Некоторые указания на этот счет дает Международная морская организация (ИМО) в своей резолюции A.1128(30), посвященной механизмам финансирования и договоренностям о партнерстве в целях эффективного осуществления устойчивой комплексной программы технического сотрудничества.

62. В случае ВПП общее правило III.1 ее Общих положений и общих правил предусматривает, что «ВПП, когда это возможно, связывает свою помощь с материальной, финансовой и технической помощью, предоставляемой по линии других многосторонних программ, и стремится к аналогичной координации с двусторонними программами и неправительственными оперативными партнерами» и что «ВПП, когда это возможно, сотрудничает и взаимодействует по мере необходимости с неправительственными организациями».

63. ВОЗ строит работу с партнерами-исполнителями, руководствуясь своей глобальной программой работы и приоритетами, утвержденными ее руководящими органами. Мандат ВОЗ изложен в ее уставе, а ее правила, нормативные положения и административная политика — в Руководстве и Финансовых правилах и положениях ВОЗ. Кроме того, некоторые виды деятельности регулируются отдельными директивами, включая: Механизм взаимодействия с негосударственными структурами, утвержденный в мае 2016 года резолюцией WHA69.10; Руководящие принципы сотрудничества с коммерческими предприятиями, принятые к сведению Всемирной ассамблеей здравоохранения в 2002 году; и Положения об исследовательских и научных группах, сотрудничающих учреждениях и других механизмах сотрудничества, принятые Исполнительным комитетом в его резолюции EB69.R21.

64. В отсутствие конкретных мандатов, сформулированных директивными органами, а также других указаний большинство организаций следуют общим указаниям и поручениям, полученным от Генеральной Ассамблеи, включая ее резолюции, касающиеся переориентации системы развития для выполнения Повестки дня на период до 2030 года (A/72/684-E/2018/7), и соответствующие резолюции о четырехгодичном всеобъемлющем обзоре политики (резолюции 67/226 от 21 декабря 2012 года, 71/243 от 21 декабря 2016 года и 75/233 от 21 декабря 2020 года), а также трехгодичном всеобъемлющем обзоре политики: резолюция на этот счет датируется 2004 годом (A/59/250), и в ней к системе Организации Объединенных Наций обращена

просьба осуществлять свой мандат через партнеров, что ранее называлось «национальным исполнением».

65. К числу других резолюций Генеральной Ассамблеи на эту тему относятся резолюции 70/224 от 22 декабря 2015 года и 73/254 от 20 декабря 2018 года, озаглавленные «На пути к глобальному партнерству: основанный на принципах подход к расширению сотрудничества между Организацией Объединенных Наций и всеми соответствующими партнерами», в сочетании с призывом к партнерскому взаимодействию для достижения преобразований, предусмотренных Целью 17 в области устойчивого развития.

66. О партнерствах, в том числе с участием партнеров-исполнителей, упоминается в стратегиях партнерства, стратегических планах, финансовых правилах и положениях, административных руководствах, правилах взаимодействия с партнерами-исполнителями и других инструкциях многих организаций. Подробнее см. в разделе II ниже.

67. Многие из этих документов и правил одобрены директивными и руководящими органами. В некоторых организациях директивным и руководящим органам представляются периодические отчеты о выполнении их положений. Всеобъемлющая стратегия партнерства ЮНЕСКО (документ Исполнительного совета 207 EX/11 о Всеобъемлющей стратегии партнерства) регулярно пересматривается государствами-членами. Соответствующие документы ВОЗ одобрены Всемирной ассамблеей здравоохранения и Исполнительным комитетом. В ЮНИСЕФ основная информация, касающаяся партнеров-исполнителей, содержится в документах, выносимых на рассмотрение Исполнительного совета; помимо этого Исполнительный совет не запрашивает никаких других данных, хотя запросить дополнительную информацию он может в любое время.

68. О распространенности и значимости сотрудничества с партнерами-исполнителями в системе Организации Объединенных Наций свидетельствуют его общий объем, уровень связанных с ним расходов и разнообразие форм такого сотрудничества. Отсутствие систематического мониторинга, сбора данных и регулярной отчетности перед директивными и руководящими органами отрицательно сказывается на работе любой организации, лишая ее высшее руководство доступа к полезному управленческому инструменту, помогающему лучше понять и оценить трудности управления деятельностью партнеров-исполнителей. Без периодической отчетности о работе партнеров-исполнителей директивные и руководящие органы не могут осуществлять общее стратегическое руководство, управление и надзор. Это также не позволяет организации стратегически подходить к привлечению партнеров-исполнителей и направлять их деятельность в соответствии со своими общими стратегическими приоритетами. Для устранения этого недостатка организациям следует ввести в действие политику и процедуры, предусматривающие мониторинг и ежегодное представление данных о своем взаимодействии с партнерами-исполнителями.

69. Систематический сбор данных и отчетность о деятельности и расходах, связанных с привлечением партнеров-исполнителей, а также представление соответствующих данных административным руководителям, директивным и руководящим органам помогут организациям выявить недостатки в политике и процедурах и улучшить управление деятельностью партнеров-исполнителей. Это повысит прозрачность и облегчит директивным органам и административным руководителям задачи стратегического руководства и выполнения нормативных и надзорно-управленческих функций по отношению к партнерам-исполнителям. В соответствующих случаях следует использовать существующие механизмы, такие как программа мониторинга четырехгодичного всеобъемлющего обзора политики на 2021–2024 годы, в которой предусмотрены специальные показатели для отслеживания взаимодействия системы Организации Объединенных Наций с национальными и международными партнерами на страновом уровне.

70. Повышению прозрачности и усилению подотчетности, а также распространению полезной практики должно способствовать выполнение нижеследующей рекомендации.

Рекомендация 2

Административным руководителям организаций системы Организации Объединенных Наций следует к концу 2023 года обеспечить включение в ежегодные доклады о работе своих организаций раздела о привлечении партнеров-исполнителей и управлении их деятельностью, содержащего важные детали, полезные для директивных и руководящих органов.

Рекомендация 3

Директивным и руководящим органам организаций системы Организации Объединенных Наций начиная с 2024 года следует на основе докладов, ежегодно представляемых им административными руководителями этих организаций, обеспечивать общее стратегическое руководство и директивный надзор в отношении деятельности их партнеров-исполнителей, в том числе в рамках четырехгодичного всеобъемлющего обзора политики, особенно в том, что касается наращивания потенциала, межучрежденческой координации и обмена информацией.

Е. Нормативная база, стратегия партнерства, политика, руководящие принципы, стандарты и контрольные показатели

71. В ходе обзора были изучены современные политика, практика и процедуры организаций системы Организации Объединенных Наций, связанные с привлечением партнеров-исполнителей и управлением их деятельностью, с тем чтобы выдвинуть предложения по их усовершенствованию и тем самым укрепить управление, подотчетность и надзор в данной области в соответствии со статут ОИГ. В нем указаны конкретные участки цикла деятельности, рассмотрение которых позволит экономически эффективным образом усовершенствовать проведение комплексных обследований и стандартные процедуры выполнения соответствующих задач.

72. Обзор столкнулся с рядом методологических проблем, поскольку во многих организациях привлечение партнеров-исполнителей и управление их деятельностью не рассматриваются на концептуальном уровне как самостоятельное направление работы. Соответственно, отсутствуют систематический сбор данных и отчетность по данной теме, а также сколь-нибудь активное и непосредственное внимание к ней в резолюциях Генеральной Ассамблеи, докладах Генерального секретаря и работе надзорных органов, хотя частично эта тема и освещается в резолюциях и докладах, посвященных более широкой тематике. Таким образом, в открытом доступе имеется лишь скудная информация на этот счет в отношении Секретариата и связанных с ним подразделений, фондов и программ, а также специализированных учреждений.

73. В ходе обзора изучался прогресс, достигнутый в разработке и принятии политики, руководящих принципов, указаний и стандартных инструкций в отношении партнеров-исполнителей. По сравнению с 2013 годом ситуация улучшилась, и такие положения уже разработаны большинством организаций, осуществляющих значительную часть своей деятельности через партнеров-исполнителей.

74. Документ УНП ООН «Основы взаимодействия с внешними партнерами», изданный в апреле 2014 года и пересмотренный в 2017 году, позволил упростить некоторые процедуры. Цели разработки «Основ» заключались в уточнении условий взаимодействия, обеспечении прозрачности и подотчетности при принятии решений о подборе исполнителей, более четком распределении функций и обязанностей и

усилении рычагов управления деятельностью внешних партнеров. Однако этот документ нуждался в повторном рассмотрении с учетом новых директив и практических указаний Секретариата и надзорных органов, а также уроков, извлеченных за время его применения. Поэтому «Основы» были пересмотрены, переименованы в «Политику партнерства Отделения Организации Объединенных Наций в Вене (ЮНОВ)/УНП ООН», после чего утверждены Исполнительным директором и введены ею в действие с 1 октября 2020 года. Эта обновленная политика будет пересматриваться сначала каждые три месяца, затем один раз в шесть месяцев и далее каждые два года. Новая политика партнерства ЮНОВ/УНП ООН упоминается в Стратегии УНП ООН на 2021–2025 годы в качестве примера улучшения реализации проектов и программ за счет более упорядоченной работы с более разнообразным составом партнеров-исполнителей.

75. Общеорганизационная стратегия ВПП в области партнерства на 2014–2017 годы была направлена на повышение качества партнерских отношений за счет использования уже известных сильных сторон ВПП и внесения улучшений там, где это необходимо. Этот подход был сделан частью общей практики взаимодействия ВПП с партнерами, что нашло свое отражение в Стратегическом плане и стратегии партнерства с частным сектором и привлечения средств из частных источников на 2020–2025 годы. Инструкции ВПП по партнерскому взаимодействию с НПО закладывают практическую основу управления деятельностью партнеров-исполнителей. Приверженность ВПП партнерским отношениям и ее центральная роль в содействии реализации Повестки дня на период до 2030 года получили дальнейшее воплощение в Стратегическом плане ВПП на 2017–2021 годы.

76. В ФАО действуют четыре директивы, регулирующие ее отношения с различными категориями партнеров, а именно Общеорганизационная политика в области партнерства, Стратегия партнерства с организациями гражданского общества, Стратегия взаимодействия с частным сектором на 2021–2025 годы, а также Политика в отношении коренных народов и народов, ведущих племенной образ жизни. Стратегии рассматриваются и утверждаются руководящими органами, включая Совет ФАО. Для партнеров-исполнителей в разделе 701 Руководства определены основные принципы, порядок подотчетности и правила, регулирующие опосредованную реализацию проектов и программ и известные как Механизм осуществления силами оперативных партнеров (МООП). Этот механизм создает условия для принятия обоснованных решений об участии ФАО в партнерских соглашениях, предусматривающих передачу средств, находящихся в распоряжении ФАО, оперативным партнерам для частичной или полной реализации проектов от ее имени. Им определяется порядок опосредованной реализации проектов или программ, включая меры, гарантирующие, что использование средств оперативными партнерами приведет к достижению намеченных результатов, что эти средства будут израсходованы по назначению и с соблюдением финансовых и административных процедур, а также что соответствующие системы будут отвечать международным стандартам.

77. У некоторых организаций нет специальной политики в отношении партнеров-исполнителей. Например, Ближневосточное агентство Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР) не имеет политики партнерства, непосредственно ориентированной на партнеров-исполнителей. В 2015 году Агентство разработало Стратегические основы партнерства, но конкретно о партнерах-исполнителях в них не говорилось. В 2017 году БАПОР инициировало пересмотр этих Стратегических основ, имея в виду, в частности, включить в них упоминание партнеров-исполнителей. Однако из-за финансового кризиса 2018 года, когда крупнейший донор Агентства оказал ему в поддержке, и ввиду нехватки соответствующих возможностей работа по обновлению Стратегических основ партнерства была приостановлена.

78. Секретариат Организации Объединенных Наций в настоящее время завершает работу над согласованными ключевыми положениями своей политики. Некоторые основные принципы и процессы, касающихся партнеров и партнеров-исполнителей, уже реализованы в системе «Умоджа» (SAP) через модуль управления деятельностью

грантополучателей, который используется для проведения транзакций с партнерами в течение всего цикла реализации проектов. Модуль управления грантополучателями позволяет упорядочить взаимодействие между Секретариатом и партнерами-исполнителями, включая учреждения, фонды и программы Организации Объединенных Наций и неправительственные организации, с одной стороны, и конечными бенефициарами — с другой, обеспечивая портал и инструментарий для взаимодействия с Секретариатом до начала и в процессе партнерской деятельности, включая регистрацию хода выполнения поставленных задач и других показателей работы, проведение платежей и финансовую информацию.

79. Некоторые организации сейчас обновляют свою политику в отношении партнеров. Политика и процедуры ЮНЕП в области партнерства, впервые утвержденные Директором-исполнителем в 2011 году, были пересмотрены в 2017 году, однако работа над ними завершена не была. Впоследствии они были вновь подвергнуты рассмотрению, и их предварительный новый вариант был предложен для экспериментального применения в течение шести месяцев, начиная с октября 2020 года.

80. В приложении III к настоящему докладу приводится обзор существующих директив о партнерстве, включая использование партнеров-исполнителей, а также более подробная информация, в том числе о соответствующих руководствах, стандартных инструкциях и правовых инструментах.

81. Анализ показывает, что со времени выхода доклада ОИГ 2013 года был достигнут определенный прогресс. Большинство организаций, особенно те, которые привлекают партнеров-исполнителей в значительных масштабах, разработали и приняли директивы о партнерстве, распространяющиеся на партнеров-исполнителей, а также дополнительные руководства и стандартные инструкции на этот счет. Некоторые организации включили упоминания о партнерстве, в том числе с партнерами-исполнителями, в свои стратегические программные документы

82. Не во всех организациях приняты директивы, охватывающие все категории партнеров-исполнителей. Нет полной ясности в отношении того, как различные директивы такого рода согласуются друг с другом, поскольку они изложены в разных документах и не всегда снабжены перекрестными ссылками. Кроме того, исполнение различных директив входит в круг ведения разных подразделений и функциональных единиц, что чревато распылением ответственности и подотчетности и может негативно влиять на внутриорганизационную координацию и согласованность действий. Директивы по вопросам партнерства не всегда выносятся на рассмотрение и утверждение директивных и руководящих органов соответствующих организаций. Процедура такого утверждения позволяла бы этим органам осуществлять общее стратегическое руководство, управление и надзор в отношении ключевых аспектов управления деятельностью партнеров-исполнителей. Хотя относительно утверждения директивных документов высшими нормоустанавливающими и руководящими органами в разных организациях существует различная практика, для организаций, привлекающих партнеров-исполнителей в значительных масштабах, процедура такого утверждения была бы полезной, учитывая стратегическую важность этих вопросов.

83. Не везде присутствуют простые или перекрестные ссылки на директивы в отношении партнеров и партнеров-исполнителей и стратегические программные документы организаций, которые обеспечивали бы согласованность нормативной базы привлечения партнеров-исполнителей и стратегический подход к взаимодействию с ними и управлению их деятельностью. Стратегии партнерства, относящиеся к начальному этапу (партнерство по мобилизации ресурсов) и последующим стадиям работы (партнеры-исполнители и партнеры, привлекаемые в связи с практической реализацией программ), должны быть взаимоувязаны, на что указывают случаи влияния целевого финансирования на подбор партнеров, а также практика выдвижения донорами «негативных» условий при выделении средств. Масштабы использования партнеров-исполнителей некоторыми организациями убедительно свидетельствуют о пользе систематического учета вопросов привлечения и управления деятельностью таких партнеров в директивных документах и рабочих процессах этих организаций, с тем чтобы их управленческие и административные

системы, включая ОПР и информационно-коммуникационное обеспечение, обладали необходимым функционалом для эффективного и результативного управления деятельностью партнеров-исполнителей, обеспечивая целевое использование выделяемых им ресурсов и соответствие выполняемой ими работы согласованным требованиям.

84. Кроме того, надзор за деятельностью партнеров-исполнителей должен быть интегрирован в системы внутреннего контроля организаций. Необходимо иметь достаточный потенциал — финансовый, кадровый и технический — как в центральных учреждениях, так и на местах, чтобы эффективно осуществлять надлежащий управленческий надзор за деятельностью этих партнеров.

85. В вопросах привлечения партнеров-исполнителей и управления их деятельностью организациям следует применять стратегический подход, основанный на оценке рисков. Управление деятельностью партнеров должно строиться с учетом общих стратегических приоритетов организации; директивные и руководящие органы должны обеспечивать стратегическое целеуказание, руководство и надзор за деятельностью своих партнеров-исполнителей, а управляющие и администраторы — располагать информацией, необходимой для принятия обоснованных решений по управлению деятельностью таких партнеров с учетом возможных изменений общей картины и перемены обстоятельств.

86. Опираясь на достигнутый прогресс, организациям следует обновлять свою политику и соответствующие указания в отношении партнеров-исполнителей, последовательно придерживаясь стратегического и основанного на оценке рисков подхода к управлению их деятельностью, согласованного с общими программными установками каждой организации. Требования к соблюдению действующих норм и обеспечению качества должны определяться с должным учетом необходимости сохранять достаточную гибкость и оперативность для эффективного выполнения программ, принимая во внимание местные реалии, и в том числе трудности, обусловленные COVID-19. Ключевая информация о деятельности партнеров-исполнителей должна периодически представляться руководящим и директивным органам организаций, с тем чтобы они могли осуществлять стратегическое руководство и общее управление. Учитывая сквозной характер задач по управлению деятельностью партнеров-исполнителей, политика и нормативно-правовая база должны обеспечивать четкое распределение обязанностей между функциональными единицами в центре и на местах в интересах надлежащей подотчетности и эффективной работы с партнерами. О связанных с этим практических проблемах см. в разделе III ниже.

87. Повышению прозрачности и усилению подотчетности, а также распространению полезной практики должно способствовать выполнение нижеследующей рекомендации.

Рекомендация 4

Административным руководителям организаций системы Организации Объединенных Наций следует до конца 2023 года при необходимости обновить свою политику в отношении партнеров-исполнителей и соответствующие указания, в том числе стандартные инструкции, по подбору и привлечению партнеров-исполнителей, управлению их деятельностью, надзору за ней и ее оценке, и осуществлять их таким образом, чтобы подход к управлению партнерами-исполнителями оставался стратегическим, учитывал риски и был согласован со стратегическими установками организации.

III. Управление: административное руководство, подотчетность и внутренняя координация

A. Распыление ответственности мешает обеспечивать подотчетность, внутреннюю координацию и согласованность действий

88. Управление деятельностью партнеров — универсальная задача, охватывающая различные подразделения и функции, ответственность за выполнение которой в организации распределена не только по горизонтали между различными функциональными единицами в штаб-квартире, но и по вертикали между штаб-квартирой, региональными и местными отделениями, что создает проблемы четкого разделения обязанностей, подотчетности и подчинения, внутриучрежденческой координации, а также обеспечения согласованного подхода и соблюдения требований в рамках всей организации.

89. Хотя конкретные решения по управлению деятельностью партнеров-исполнителей принимаются в основном на местах, в частности в страновых и региональных отделениях, и значительно реже в центральных учреждениях, задачи по выработке и обновлению политики, изданию инструкций, формулированию рекомендаций и разъяснений и обеспечению их эффективного воплощения в жизнь посредством мониторинга, управленческого надзора и контроля за соблюдением требований решаются в центре, причем ответственность за это распределяется между различными департаментами, отделами, секциями и другими подразделениями.

90. На некоторые отделы и функциональные единицы в первую очередь возложены разработка политики, консультирование по связанным с ней вопросам, формулирование указаний, соответствующее обучение и, в определенных пределах, надзор за исполнением. Ответственность за практическое проведение политики на местах несут руководители программ и проектов, а также технические подразделения, тогда как функциональные единицы по поддержке программ, управлению и административному обеспечению, включая финансы, бухгалтерский учет и внутренний управленческий контроль, а также контроль нормативного соответствия, занимаются обеспечением соблюдения правил, руководящих принципов и директив. Органы и функциональные подразделения по надзору, и в частности по внутренней и внешней ревизии, расследованию и оценке, наделены надзорными полномочиями в отношении партнеров-исполнителей и связанных с ними вопросов. Сквозной характер задач по управлению деятельностью партнеров-исполнителей и обусловленное этим распыление функций видны на следующих примерах.

91. В УВКБ ООН обязанности, связанные с партнерами, отражены в системах подотчетности, перечнях должностных обязанностей, политике и процедурах. Служба управления исполнением и обеспечения качества в Отделе стратегического планирования и контроля результатов отвечает за рамочный механизм реализации программ и проектов с участием партнеров и состоит из двух подразделений: по вопросам оперативного управления и партнерства (для управления деятельностью партнеров) и по обеспечению качества и системной координации (для управления программами). В число других ключевых отделов и служб в штаб-квартире УВКБ входят Департамент финансов, канцелярия Генерального инспектора, Служба координации партнерской деятельности в Департаменте внешних связей и Юридическая служба. На региональном уровне ответственность за работу с партнерами несут функциональные единицы по обеспечению программы, контролю проектов, мониторингу, административно-финансовому надзору и управлению рисками. На уровне страновых отделений ответственность возложена на функциональные единицы по контролю программ и проектов, а также на лиц, участвующих в многофункциональных группах.

92. В ПРООН политика, процедуры, инструменты и руководящие указания разрабатываются в центре инстанциями, ответственными за политические вопросы. Руководство отделов программирования в региональных бюро отвечает за то, чтобы все подразделения по программам (страновые отделения) были осведомлены о

предъявляемых требованиях и имели все необходимое для выполнения своих функций. Программные подразделения подбирают и привлекают партнеров-исполнителей для реализации проектов, вверенных этим подразделениям, и управляют деятельностью таких партнеров. Важнейшую роль в обеспечении гарантий исполнения играют независимые подразделения, такие как Управление ревизии и расследований и Управление независимой оценки. В центре соответствующей деятельностью занимаются следующие подразделения и независимые структуры:

- а) Группа по эффективности в составе Бюро по вопросам политики и вспомогательного обслуживания программ, отвечающая за управление проектами и механизм оценки потенциала партнеров;
- б) Бюро управленческого обслуживания/ Финансово-административное управление, ответственные за управление финансами, предупреждение мошенничества и согласованный подход к переводу денежных средств (СППД);
- с) Группа по эффективности в составе Бюро по вопросам политики и вспомогательного обслуживания программ, курирующая деятельность, связанную с социальными и экологическими стандартами;
- д) Юридический отдел Бюро управленческого обслуживания, специализирующийся на юридических вопросах;
- е) Управление ревизии и расследований, занимающееся аудиторской проверкой и расследованиями;
- и) f) Управление независимой оценки, выполняющее функции по оценке.

Кроме того, сотрудники программ и вспомогательный и административный персонал страновых отделений играют свою соответствующую роль в подборе партнеров-исполнителей, управлении их деятельностью и наблюдении за ней; соответствующие дополнительные обязанности возложены и на региональные отделения.

93. В ЮНФПА за различные элементы цикла взаимодействия с партнерами и соответствующей политики отвечают несколько подразделений штаб-квартиры. К ним относятся:

- а) сектор политики, стратегической информации и планирования в Отделе политики и стратегии, который разрабатывает политику программы в части условий партнерства, регистрации и подбора партнеров-исполнителей, а также за применяемый в отношении них протокол защиты от сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательств (ЗСЭСН), включая соответствующие планы работы и мониторинг;
- б) группа управления качеством в Отделе управленческого обслуживания, отвечающая за оценку, планирование работы по обеспечению качества, выборочные проверки и ревизии в рамках СППД, контроль эффективности гарантийных мер, предусмотренных СППД, и предупреждение мошенничества со стороны партнеров-исполнителей;
- с) финансовый сектор в Отделе управленческого обслуживания, который занимается денежными переводами и обеспечением качества на завершающем этапе (картирование цепей поставок, выборочные проверки и аудит);
- д) координатор по ЗСЭСН, помогающий проводить оценку партнеров-исполнителей с точки зрения ЗСЭСН; и
- е) Управление служб ревизии и расследований, которое проводит проверки управленческих процессов у партнеров-исполнителей и расследует допускаемые ими нарушения.

В региональных отделениях обязанности по управлению деятельностью партнеров-исполнителей несут следующие должностные лица и функциональные единицы: менеджеры по международным операциям; координаторы программ; специалисты по программам; ассистенты по программам и финансовые помощники; логистический персонал; консультанты по мониторингу и оценке; а также директора и их заместители. В страновых отделениях ответственность за работу с партнерами-исполнителями несут различные должностные лица и функциональные единицы, в том числе: оперативные руководители международного и национального уровня; управляющие программами; специалисты по программам; ассистенты по программам и финансовые помощники; логистический персонал; консультанты по мониторингу и оценке; специалисты: сотрудники по мониторингу на местах; специалисты по гарантиям и обеспечению качества; а также представители, заместители представителей и помощники представителей.

94. В приложении IV к настоящему документу приводятся обзорная информация и более подробные сведения об обязанностях различных функциональных единиц в центральных учреждениях, региональных и страновых отделениях в части управления деятельностью партнеров-исполнителей.

95. Вышеупомянутые примеры иллюстрируют универсальный характер задач по управлению деятельностью партнеров-исполнителей, а также то, насколько ответственность за это рассредоточена по разным звеньям организаций, что порождает проблемы внутренней координации, затрудняет обеспечение подотчетности, нормативного соответствия и слаженности действий; это отмечалось многими собеседниками и подчеркивалось в целом ряде докладов надзорных органов⁵. Проблемы, возникающие из-за распыления ответственности, также освещались в разделах III и VII доклада ОИГ 2013 года (JIU/REP/2013/4).

96. Ясное распределение функций, обязанностей и связанной с ними ответственности между различными подразделениями и функциональными единицами крайне важно для обеспечения слаженности, эффективности и результативности всего процесса. Прежде всего необходимо установить четкие, всеобъемлющие и лаконичные нормативно-правовые рамки деятельности партнеров-исполнителей — см. в этой связи раздел II выше. Специальное подразделение по работе с партнерами-исполнителями поможет усилить координацию, повысить слаженность подходов и улучшить управление деятельностью этих партнеров, а также обмен информацией. Подразделения по работе с партнерами-исполнителями (или с партнерами) либо эквивалентные структуры, специально наделенные полномочиями по управлению деятельностью партнеров-исполнителей, имеются в ряде организаций, включая ФАО, УВКБ ООН, ВПП и УНП ООН, тогда как в других организациях, несмотря на значительные масштабы использования ими партнеров-исполнителей (как, например, в ПРООН, ЮНИСЕФ и ЮНФПА), такие специальные подразделения отсутствуют, а соответствующие обязанности поделены между различными функциональными единицами и административными звеньями. В приложении IV ниже содержится более подробная информация по каждой организации.

97. Преимущества наличия специального подразделения по вопросам управления деятельностью партнеров-исполнителей рассматривались в докладе ОИГ 2013 года. Такое подразделение может собирать и группировать все основные данные, касающиеся взаимоотношений с партнерами в различных частях организации, в том числе поддерживать работу базы данных и портала для партнеров-исполнителей или другого информационного механизма по вопросам, которые их касаются; предоставлять рекомендации в отношении партнеров-исполнителей, в том числе по применимым к ним директивам, руководящим принципам и процедурам, консультируясь с другими соответствующими подразделениями; осуществлять координацию между различными отделами и функциональными группами, занимающимися вопросами партнеров-исполнителей, на уровне штаб-квартиры, а также на региональном и страновом уровне; оказывать помощь в разработке и проведении программ профессиональной подготовки по работе с партнерами-исполнителями, предназначенных как для сотрудников организации, так и для самих этих партнеров; а также служить площадкой для обмена информацией и опытом по вопросам, связанным с партнерами-исполнителями, на общеорганизационном уровне⁶.

98. В докладе ОИГ 2013 года также предлагалось создать на экспериментальной основе функциональную единицу, на которую будут возложены эти задачи, при учете бизнес-моделей соответствующих организаций и на основе оценки связанных с этим затрат и выгод⁷. По мнению инспектора, имеются основания для создания такого подразделения в организациях, значительная часть работы которых ведется с привлечением партнеров-исполнителей. Это поможет организациям решить проблемы, связанные с распылением ответственности и сквозным характером задач по управлению деятельностью партнеров-исполнителей, и будет способствовать выработке стратегического, согласованного, эффективного и действенного подхода,

⁵ См., например, WFP Office of Internal Audit, “Advisory assignment on NGO risk and oversight”, internal document No. AA-18-04, dated September 2018; FAO, “Evaluation of the FAO Strategy for Partnerships with Civil Society Organizations”, document No. PC 129/INF/7.

⁶ См. JIU/REP/2013/4, п. 181.

⁷ Там же, п. 183.

что подтверждается примерами организаций, где уже созданы подразделения и функциональные единицы по работе с партнерами-исполнителями.

99. При необходимости минимизировать расходы, а также в организациях, где партнеры-исполнители играют менее значительную роль, вместо создания нового подразделения или отдела можно наделить дополнительными полномочиями существующую функциональную единицу, на которую уже возложены те или иные обязанности, связанные с партнерами-исполнителями, поручив ей координирующие функции. Эта функциональная единица могла бы обеспечивать централизованную координацию всей работы с партнерами-исполнителями в данной организации, а также возможности для связи, взаимодействия и обмена информацией между различными функциональными звеньями, включая те, которые занимаются вопросами политики, операционными аспектами, обеспечением качества и управленческим контролем. В ее задачи должны входить сбор и обобщение всех необходимых данных, касающихся партнеров-исполнителей, а также выполнение функций поддержки, инструктажа и консультирования, включая содействие обучению, и систематическое выявление и распространение полезного опыта и передовой практики. Такое подразделение, функциональная единица или контактное лицо должны занимать достаточно высокое административное положение для того, чтобы иметь доступ к старшему руководству, что будет способствовать выработке общего для всей организации стратегического подхода к работе с партнерами-исполнителями, учитывающего риски и отвечающего стратегическим приоритетам и основным задачам данной организации.

100. При назначении такого координатора следует учитывать различия, касающиеся характера программ, бизнес-моделей и операционных схем, размеров организаций, деятельности партнеров-исполнителей, присутствия организаций на местах и потенциала их местных отделений. Краткий анализ расположения и структуры подразделений по управлению деятельностью партнеров-исполнителей в центральных учреждениях организаций системы Организации Объединенных Наций показал, что местоположение этих подразделений влияет на их приоритеты и подход к работе с партнерами-исполнителями, а также на то, делается ли акцент в этой работе на программных аспектах или на вопросах финансового управления и нормативного соответствия.

101. Хотя обязанности существующих подразделений по работе с партнерами-исполнителями или аналогичных им функциональных единиц не одинаковы, они так или иначе поддерживают и облегчают слаженное и эффективное управление деятельностью партнеров во многих отношениях, начиная от выработки и корректировки политики, руководящих указаний и стандартных инструкций и до содействия внутренней координации работы организаций, сбора основных данных о партнерах и выполнения функций текущего консультирования и оперативной поддержки. Они также служат контактным звеном для связи с другими организациями системы Организации Объединенных Наций и, таким образом, способствуют обмену накопленным опытом и передовой практикой. Решение о создании подразделения по работе с партнерами-исполнителями или его аналога или о назначении координатора должно приниматься на основе анализа затрат и результатов. Создание специального подразделения может быть наиболее подходящим вариантом для организаций, широко использующих партнеров-исполнителей, тогда как в организациях, где масштабы привлечения партнеров-исполнителей не столь значительны, более целесообразным представляется назначение координатора — возможно, даже по совместительству.

102. Повышению прозрачности и усилению подотчетности, а также распространению полезной практики должно способствовать выполнение нижеследующей рекомендации.

Рекомендация 5

Административным руководителям организаций системы Организации Объединенных Наций, которые еще не сделали этого, следует с учетом анализа затрат и выгод создать у себя подразделение по работе с партнерами-исполнителями или назначить к концу 2024 года координатора по управлению деятельностью партнеров-исполнителей в целях скоординированного осуществления в рамках организации политики и мероприятий, касающихся партнеров-исполнителей, в том числе путем формулирования директивных указаний, оказания поддержки, а также содействия контактам и обмену информацией, в соответствии с кругом ведения, четко определяющим его роль и обязанности.

В. Соображения в пользу создания базы данных партнеров-исполнителей

103. Как уже отмечалось, некоторые организации испытывали трудности с представлением основных данных о своих партнерах-исполнителях, включая информацию о выделяемых ресурсах, количестве партнеров и их разбивке по категориям. Хотя такая информация в наличии имеется, она рассредоточена по разным системам и приложениям, включая системы ОПР, специальные управленческие системы или порталы для работы с партнерами, инструменты финансовой отчетности и мониторинга, а также системы управления проектами. Для представления даже простейших данных часто требовалась их обработка «вручную».

104. Это касалось информации о партнерах-исполнителях на уровне центральных учреждений, но с аналогичными трудностями столкнулись и некоторые отделения на местах. Основные данные, касающиеся деятельности партнеров-исполнителей, учитываются и, как правило, являются доступными, однако они рассеяны по различным системам, которые зачастую принадлежат различным функциональным единицам и подразделениям и управляются отдельно. Соответственно, для извлечения этих данных требовались «ручное» вмешательство и специальные усилия.

105. В докладе 2013 года ОИГ также указывала на разрозненность информации о партнерах-исполнителях как на одну из проблем и рекомендовала организациям пересмотреть свои системы ОПР и другие системы управления, с тем чтобы усовершенствовать их и лучше приспособить к деятельности с участием партнеров-исполнителей, на основе анализа затрат и выгод⁸. При этом она подчеркивала преимущества наличия базы данных или портала, посвященных партнерам-исполнителям.

106. Анализ мер, последовавших в связи с рекомендацией 10, и оценка степени ее выполнения, предпринятые в ходе настоящего обзора, показали, что с 2013 года ситуация улучшилась, и многие организации усовершенствовали свои системы, более приспособив их для управления деятельностью партнеров-исполнителей и дополнив их новыми функциями, необходимыми для эффективной поддержки этой деятельности.

107. Текущую ситуацию иллюстрируют приводимые ниже примеры. Обзорную информацию и более подробные данные по организациям см. в приложении IV.

108. В ЮНФПА имеется несколько внутренних баз данных о партнерах-исполнителях, которые встраиваются в разрабатываемую сейчас новую систему ОПР и интегрируются с Порталом партнеров Организации Объединенных Наций. К ним относятся система управления информацией о партнерах (СУИП), используемая для регистрации; глобальная система составления программ (ГСП) ЮНФПА для составления планов работы, оформления разрешений на выделение средств и

⁸ Там же, рекомендация 10.

удостоверения их расходования (РВСУР); а также система обеспечения качества работы партнеров-исполнителей (СККПИ) для микрооценок в рамках СППД, планирования контрольных мероприятий, проведения выборочных проверок, ревизий и последующего надзора. Соответствующая информация доступна и имеется в наличии на уровне страновых отделений, которыми она регистрируется и используется. Данные СУИП и ГСП обновляются в режиме реального времени, а информация СККПИ, как правило, ежесуточно.

109. В ЮНИСЕФ для работы с партнерами-исполнителями разработана система eTools, которая содержит подробную информацию обо всех аспектах взаимоотношений с ними, включая подбор партнеров, заключение соглашений, оценки, перечисление денежных средств, мониторинг, контроль качества и отчетность. Она увязана с другими общеорганизационными системами для получения целостной картины деятельности партнеров-исполнителей. Среди таких систем следует отметить прежде всего Портал партнеров Организации Объединенных Наций, используемый для отбора и комплексной проверки партнеров, Виртуальную интегрированную информационную систему общеорганизационного планирования ресурсов (VISION) для учета денежных переводов и Модуль оценки результатов (MOP). Система дополнена информационно-аналитическими панелями и функциями генерирования отчетов, облегчающими управление деятельностью партнеров-исполнителей и принятие соответствующих решений.

110. Хотя данные о партнерах-исполнителях ВПП хранятся и обрабатываются отдельно в самостоятельных информационных системах, связанных с финансами (WINGS), программой (COMET), движением товаров (LESS) и партнерским взаимодействием, ВПП находится в процессе поэтапной интеграции различных массивов данных в единый интерфейс под названием DOTS, позволяющий извлекать информацию из ряда баз данных для решения разнообразных управленческих задач. Интерфейс предполагалось сделать доступным для страновых отделений и всех внутренних пользователей в течение 2021 года, расширив тем самым доступ к дополнительным массивам данных за счет сквозной оцифровки процессов, связанных с партнерством.

111. По сравнению с ситуацией 2013 года организации добились прогресса в совершенствовании и адаптации своих внутренних систем управления и ОПП для более эффективного управления деятельностью партнеров-исполнителей. В то же время во многих организациях соответствующая информация рассредоточена по разным системам, которые не всегда снабжены интерфейсами для эффективного взаимодействия друг с другом. Некоторые, например ВПП, продвинулись вперед и в этом отношении.

112. Различные системы находятся под управлением разных функциональных единиц или подразделений, и в отсутствие централизованного распоряжения этими системами и ответственности за них каждое такое подразделение или функциональная единица занимается обновлением, проверкой и анализом той информации, которая относится к его обязанностям. Всеобъемлющий стратегический анализ информации, содержащейся в различных системах, на систематической основе не проводится, особенно в тех организациях, где нет специального подразделения по работе с партнерами-исполнителями. Такой систематический обзорный анализ всей соответствующей информации еще более затруднен в организациях, которые не имеют специальной, интегрированной базы данных или портала, посвященных партнерам-исполнителям.

113. В ряде случаев, когда такие базы данных о партнерах имеются, на соответствующих порталах можно найти информацию только об определенных категориях партнеров, например НПО и ОГО, но не о государственных структурах, причем даже об этих категориях доступны не все основные данные. Например, может отсутствовать информация о результатах деятельности соответствующих партнеров. Портал партнеров Организации Объединенных Наций действительно используется некоторыми организациями (см. в связи с этим раздел VIII ниже).

С. Цифровизация и применение технических средств, облегчающих управление деятельностью партнеров-исполнителей

114. Процесс внедрения современных технологий и инструментов — таких, как информационные панели, доступ всех соответствующих должностных лиц к данным в режиме реального времени и полезные функциональные возможности, включая автоматизированные средства контроля, автоматические проверки, аналитические инструменты и функции поиска — в системе Организации Объединенных Наций продвигается неравномерно. Некоторые организации, такие как ПРООН, добились успехов в оснащении такими функциями своих систем управления, которые сейчас способны генерировать информационные панели и выдавать подробные сводки в соответствии с общедоступными стандартами Международной инициативы по обеспечению прозрачности помощи.

115. Некоторые организации находятся в процессе обновления своих систем ОПР, которые также будут дополнены функциональными возможностями для управления деятельностью партнеров-исполнителей.

116. УВКБ ООН отметило, что соответствующие системы уже существуют, постоянно совершенствуются и укрепляются благодаря реализуемому Управлением проекту перехода на облачный принцип ОПР и трансформации оперативной деятельности, который включает несколько инноваций в области ОПР и информационных технологий, а также благодаря онлайн-технологии отчетности, надзора и мониторинга проектов, которая будет внедрена в 2022 году. Ожидается, что модернизированные системы позволят устранить недостатки в отчетности и решить проблему своевременного представления данных. Новая система будет предусматривать более прямой ввод данных самими партнерами-исполнителями на портале, непосредственно подключенном к системе ОПР. Ведутся также переговоры о включении в эту систему информации о товарно-материальных запасах партнеров для получения более наглядного представления о том, что уже распределено, а что еще находится у них, включая транспортные средства, топливо, а также гуманитарные грузы.

117. ПРООН обновляет свою систему ОПР в рамках процесса цифровизации и управленческих преобразований. Одним из планируемых улучшений является увеличение числа электронных интерфейсов и расширение переписки с партнерами-исполнителями, имеющими внешний доступ к системе ОПР ПРООН. Планируется интегрировать процессы, которые до сих пор выполняются вне системы и требуют ручной обработки данных — например, ввести в практику денежные переводы с использованием специальных формуляров РВСУР.

118. ЮНФПА разрабатывает новую систему ОПР, которая объединит все данные и системы партнеров-исполнителей и позволит оцифровать и автоматизировать рабочие процессы, включая интеграцию с Порталом партнеров Организации Объединенных Наций, что значительно расширит возможности ЮНФПА по управлению деятельностью партнеров.

119. ВПП обеспечит возможность подключения к своим информационным системам, предназначенным для управления деятельностью партнеров, интегрированного интерфейса данных DOTS, и поэтапного сбора соответствующей информации в рамках текущих процессов очистки и согласования данных.

120. Большинство организаций добились значительных успехов в совершенствовании своих систем управления и ОПР для более эффективного управления деятельностью партнеров-исполнителей, однако сделано еще не все необходимое. **Организациям, осуществляющим значительную часть своей деятельности через партнеров-исполнителей, следует на основе предварительного анализа затрат и выгод оснащать свои системы ОПР и другие системы современными функциями и возможностями для эффективного управления деятельностью партнеров-исполнителей, включая доступ к данным в режиме реального времени, автоматизированный мониторинг, комплексные**

обследования, функции оценки результатов работы, информационные панели и интегрированные интерфейсы данных для взаимодействия с партнерами.

D. Необходимость применения к партнерам-исполнителям подхода, основанного на оценке рисков

121. Хотя партнерство открывает новые возможности, оно также подвергает организации рискам — операционным, репутационным, юридическим, страновым/секторальным, стратегическим (в том числе связанным со «стратегией выхода»), контрагентским, системным, рискам концентрации, рискам правонарушений, информационно-техническим, договорным и финансовым.

122. Инспектор подчеркивает, что оценка рисков должна закладываться в основу политики и практики организаций, поскольку привлечение партнеров-исполнителей чревато для них многими видами рисков, перечисленными выше. Таким образом, организациям становится важно обеспечить, чтобы относящаяся к их компетенции деятельность поручалась партнерам-исполнителям, в отношении которых периодически проводится оценка риска, и чтобы соответствующими подразделениями каждой организации разрабатывались необходимые руководящие принципы такой оценки. В этой связи в обзоре указывается на несколько полезных мер, применяемых организациями для оценки и снижения рисков.

123. Систематизированный, обстоятельный подход, основанный на учете рисков, имеет важнейшее значение при принятии критически важных решений о привлечении партнера-исполнителя для реализации и практического осуществления программы или проекта. Использование партнеров-исполнителей связано с высоким риском, и соответствующие факторы риска должны определяться и регулироваться надлежащим образом. Отталкиваясь от уже достигнутого, следует делать еще больше для внедрения целостного и систематизированного процесса управления рисками, особенно в организациях, широко привлекающих партнеров-исполнителей, и его интеграции в систему общеорганизационного управления рисками (ОУР). Это позволит получить более полное представление об уровне риска для организации и о затратах и ресурсах, необходимых для принятия надлежащих мер по его снижению, а также определить приемлемые уровни риска и оценить готовность организации идти на такой риск. Ключевая информация о рисках, связанных с партнерами-исполнителями, должна периодически доводиться до сведения директивных или руководящих органов, что позволит им принимать обоснованные решения, обеспечивать надлежащее общее руководство и определять стратегический курс.

124. Риски, связанные с партнерами-исполнителями, должны прежде всего учитываться и охватываться механизмами и процедурами общеорганизационного управления рисками.

125. Большинство организаций, широко использующих партнеров-исполнителей, признали связанные с ними риски актуальными для себя и своей деятельности и включили их в свои соответствующие реестры, учетные системы или оценочные листы, которые периодически обновляются по ходу реализации мер снижения рисков.

126. В обновленном недавно общем реестре рисков Секретариата Организации Объединенных Наций указаны риски, связанные с партнерами-исполнителями, включая определение этих рисков и их основные факторы. Разработка плана противодействия этим рискам была поручена рабочей группе экспертов. Вопрос о рисках, связанных с партнерами-исполнителями, возник в 2017 году при подготовке справочника по борьбе с мошенничеством, где в качестве одного из факторов риска были названы неправомерные действия партнеров-исполнителей и третьих сторон. Комитет по ОУР включил риски, связанные с партнерами-исполнителями, в число 15 основных видов риска, с которыми сталкивается Организация. Администратором риска, связанного с партнерами-исполнителями, является Контролер. Комитет по ОУР и целевая группа по ОУР рассматривают ход реализации мер по снижению рисков, руководствуясь данными оценочных листов, что облегчает осуществление плана противодействия рискам и позволяет осуществлять постоянный мониторинг рисков и

мер по их снижению. Второй модуль системы «Умоджа» (модуль грантов) поддерживает ОУР во всех подразделениях Секретариата, позволяя использовать соответствующие инструменты для выявления, мониторинга и реагирования на риски в соответствии с общими указаниями. Планируется реализовать дополнительные функциональные возможности, такие как инструменты для отслеживания обязательств партнеров в сфере мониторинга и отчетности.

127. Механизмы управления рисками партнеров-исполнителей полностью встроены в систему ОУР ЮНФПА и будут также интегрированы в новые механизмы и политику ОУР, находящиеся в стадии разработки. В системе ОУР партнеры-исполнители учитываются как источник различных видов риска, включая риски, связанные с поставками и репутацией, а также риски мошенничества и СЭСН.

128. В УВКБ ООН система ОУР фиксирует стратегические и операционные риски; риски, связанные с партнерством, учитываются в обоих этих эшелонах системы.

129. В ЮНИСЕФ управление деятельностью партнеров-исполнителей интегрировано в систему ОУР, и в частности в раздел институционального риска, где учитываются потенциальные последствия оперативных мероприятий для организации-исполнителя и ее персонала. К ним относятся управленческие промахи и неисполнение фидуциарных обязательств, возникновение рисков для безопасности сотрудников, а также причинение репутационного и политического ущерба ЮНИСЕФ. Стратегическими и программными считаются риски, которые влияют на выполнение Стратегического плана ЮНИСЕФ или угрожают его срывом. Программные риски — это риски, ставящие под угрозу достижение целей программы или чреватые причинением случайного вреда; к ним относятся слабые места в разработке и реализации программ, сбои в координации действий доноров и плохо отлаженное взаимодействие между учреждениями по поддержке развития и их партнерами-исполнителями.

130. Включением рисков, связанных с партнерами-исполнителями, в свои ОУР сейчас занимаются многие организации, например ЮНЕП, которая сделает это сразу после того, как сформирует у себя первый полный цикл ОУР.

131. Многие другие организации включили оценку рисков и меры по их снижению в свои системы управления проектами и оценки работы партнеров-исполнителей.

132. Разработанный в УВКБ ООН инструментарий мониторинга и контроля эффективности проектов, основанный на оценке рисков, предусматривает прямолинейный подход к мониторинговым аспектам контроля проектов, проверки отчетов и регулирования проектных рисков, а также к распределению ролей и выгод в связи с улучшением управления проектами и получением наиболее качественных результатов в интересах подмандатных лиц. УВКБ ООН определяет меры контроля на этапе разработки проекта, после изучения рисков и возможностей партнеров, с учетом специфики конкретного проекта или ситуации. Уровень риска и потенциал партнеров определяются на основе анкет внутреннего контроля, заполняемых нанятыми УВКБ ООН аудиторскими фирмами, и/или микрооценок, проводимых учреждениями — участниками СППД (или же оценки, проведенной совместным страновым фондом (ССФ) УКГВ)). Для более эффективной отчетности (программной и финансовой) и лучшего наблюдения за выполнением программы партнерами-исполнителями была введена функция контроля проектов. Это позволяет страновым отделениям УВКБ ООН учитывать дополнительную информацию о локальных рисках и соответствующим образом корректировать рейтинг тех или иных проектов или партнеров по уровню риска.

133. Система ОПР УНП ООН предусматривает оценку рисков, связанных с партнерами-исполнителями. Оценка возможностей, проводимая в процессе выявления и отбора партнеров, включает и оценку рисков. В ЮНЭЙДС оценка рисков включается в обоснование всех соглашений с партнерами-исполнителями на суммы свыше 25 000 долл. США в соответствии с применимыми принципами и процедурами. Одним из новых подходов, используемых ВОЗ для регулирования конкретных рисков, связанных с партнерами-исполнителями, является применение утвержденного государствами-членами механизма взаимодействия с негосударственными

структурами, в рамках которого проводятся комплексные обследования и оценка рисков всех негосударственных субъектов, включая оценку и анализ рисков, которые могут возникнуть в результате предлагаемой конкретной договоренности с данным негосударственным субъектом и которые сопоставляются с ожидаемыми выгодами, при учете необходимости сохранять и поддерживать добросовестный подход, репутацию и мандат ВОЗ в области общественного здравоохранения.

134. ПРООН, ЮНФПА и ЮНИСЕФ используют процедуры СППД, направленные на усиление подотчетности и внедрение подхода, основанного на регулировании рисков, применительно к денежным переводам. Речь идет о переходе от гарантийных мер, которые основывались на контроле и ревизиях на уровне конкретного проекта, к применению гарантий, основанных на оценках рисков, а также оценках, гарантийных мероприятиях и ревизиях системного уровня.

135. ЮНФПА использует СППД в качестве основного механизма управления рисками при работе через всех своих партнеров-исполнителей. СППД в полном объеме применяется всеми отделениями ЮНФПА. Кроме того, ЮНФПА ежегодно проводит обзор планов работы для проверки их соответствия действующим системам и политике, а также для контроля качества планов работы и отчетов о ней, составляемых партнерами.

136. Наряду с использованием системы СППД ПРООН внедрила несколько механизмов, основанных на оценке рисков, для контроля реализации проектов и расходования средств, авансированных партнерам-исполнителям. Эти инструменты и соответствующую политику она продолжает совершенствовать в свете извлеченных уроков. Средства, авансируемые партнерам-исполнителям, тщательно отслеживаются страновыми отделениями и штаб-квартирой с помощью системы ОПР и сводной панели финансовых данных. Сроки отпуска средств тщательно контролируются для обеспечения того, чтобы новые авансы не выдавались до полного освоения наиболее старых, в соответствии с правилом, установленным директором финансового департамента. ПРООН придерживается политики выявления ключевых рисков (включая экологические, финансовые, операционные, организационные, политические, нормативные, стратегические и другие) на этапе разработки проекта, а также их мониторинга и регулирования на основе журнала регистрации рисков в ее системе «Атлас».

137. В организации введена система обеспечения качества проектов для оценки соблюдения социальных и экологических стандартов, включенных в механизм оценки потенциала партнеров-исполнителей в целях всесторонней оценки возможностей национальных партнеров по выявлению и регулированию социальных и экологических рисков. Кроме того, новая система внутриорганизационного планирования и отчетности о результатах призвана облегчить мониторинг и регулирование рисков на комплексной основе. Инструмент оценки потенциала партнеров был обновлен и теперь может служить инструментом выявления рисков, связанных с этим потенциалом, на предмет их смягчения или устранения в процессе реализации проектов. Оценка с помощью данного инструмента включает анализ внутренних правил партнера-исполнителя и проверку наличия у него программы обучения персонала методам предупреждения сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательств (СЭСН) и реагирования на них; проверку персонала партнера-исполнителя и/или партнеров, с которыми он взаимодействует, на предмет фактической или предполагаемой причастности к сексуальным домогательствам или СЭСН в прошлом; а также обеспечение внутренних возможностей для расследования заявлений о сексуальных домогательствах и СЭСН.

138. Кроме того, стандартные положения соглашений с партнерами-исполнителями теперь требуют от этих партнеров соблюдения социальных и экологических стандартов ПРООН, а также других стандартов, касающихся мошенничества, СЭСН и т. п. Новые и инновационные подходы, такие как мониторинг в режиме реального времени и быстрая обратная связь, будут интегрированы в программный цикл, чтобы обеспечить незамедлительное выявление непредвиденных рисков и реагирование на них.

139. Благодаря перечисленным выше мерам организации добились успехов в применении к партнерам-исполнителям подхода, основанного на оценке рисков. Обзор выполнения рекомендации 7, сформулированной в докладе ОИГ 2013 года, показал, что большинство организаций считают эту рекомендацию выполненной. Вместе с тем они признают, что в данной области необходимо проделать дополнительную работу и что проведение оценок управления рисками, равно как и меры по их смягчению, могут быть усовершенствованы.

Е. Усиление мониторинга деятельности партнеров-исполнителей с учетом рисков

140. Многие сотрудники, выполняющие управленческие и надзорные функции, а также функции по обеспечению качества, в беседах отмечали, что деятельность партнеров-исполнителей связана с высоким риском. Это усугубляется значительным объемом ресурсов, выделяемых партнерам-исполнителям, и большим числом партнеров, привлекаемых многими организациями и системой Организации Объединенных Наций в целом. В отчетах о надзорной деятельности, представляемых, в частности, внутренними и внешними ревизорами, а также службами по проведению расследований, подчеркивается, что привлечение партнеров-исполнителей и управление их деятельностью сопряжено с немалыми рисками для организаций.

141. Учитывая значительные финансовые ресурсы, выделяемые партнерам-исполнителям, и большое число таких партнеров, используемых структурами Организации Объединенных Наций по состоянию на любой момент времени, применять ко всем партнерам-исполнителям одинаковый подход представляется невозможным, неэффективным и нерациональным. Соответственно, применяемый подход должен зависеть от уровня риска. Ключевыми аспектами такого подхода являются выявление и смягчение рисков, которым организации подвергаются при привлечении партнеров-исполнителей, стремление к заблаговременному проведению комплексных проверок и оценки рисков, а также определение необходимых мер по снижению и мониторингу рисков.

142. Практика и процедуры мониторинга на основе оценки рисков существуют в большинстве организаций. Меры и способы мониторинга определяются исходя из первоначальной оценки риска. Они варьируются в зависимости от уровня риска и степени подверженности ему. Чем выше риск, тем более строгими должны быть меры мониторинга. Обычно они включают план мониторинга результатов деятельности, периодическую финансовую и программную отчетность, а также проверочные мероприятия, такие как посещение объектов, выборочные проверки, анализ счетов-фактур и внешний надзор. У партнеров-исполнителей проводятся ревизии, а для контроля результатов их работы используются среднесрочные и итоговые оценки проектов.

143. УВКБ ООН применяет подход, основанный на оценке рисков, в рамках которого частота и детали мероприятий по мониторингу определяются отдельно для каждого соглашения о партнерстве; каждое соглашение должно содержать оценку рисков, план мониторинга результативности проекта и отчеты о мониторинге по состоянию на середину и конец года, как по финансовым показателям, так и по результатам работы. Отчеты по итогам мониторинга и проверки проектов и данные об их результатах вводятся в общеорганизационную систему мониторинга, носящую название e-Safe. Доведение результатов и выводов мониторинга и проверок до сведения соответствующих партнеров, а также официальные совместные обзоры выполнения соглашений о партнерстве по состоянию на середину и/или конец года являются обязательными для всех отделений. Для более эффективной отчетности (по программным и финансовым вопросам) и более действенного мониторинга выполнения программ УВКБ ООН ввело у себя функцию контроля проектов. Среди других применяемых инструментов — комплект материалов для мониторинга и контроля результативности проектов на основе оценки рисков, а также iGuard.

144. У ПРООН имеются два метода оценки рисков и потенциала партнеров-исполнителей: СППД и собственный инструмент оценки потенциала партнеров. Стратегии снижения рисков разрабатываются и осуществляются на основе журналов/механизмов учета рисков соответствующих проектов или программ. Разработаны планы обеспечения и контроля качества, включающие отслеживание результатов и эффективности, выборочные проверки, выезды на места, ревизии и инициативы по развитию потенциала.

145. Структура Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин (Структура «ООН-женщины») применяет систему ежеквартальной отчетности партнеров-исполнителей (как текстовой, так и финансовой), дающую возможность оценивать результаты работы поквартально. Кроме того, персонал программы осуществляет регулярный мониторинг путем выездов на места, участия в мероприятиях, прямого общения с бенефициарами, а также регулярных встреч и обратной связи с соответствующими партнерами по любым вопросам, от которых зависят результаты их работы. Структура «ООН-женщины» следит за качеством работы посредством ежегодных аудиторских проверок партнеров.

146. ОИГ оценила положение дел с одобрением и выполнением рекомендации 4, сформулированной в ее докладе 2013 года. Хотя большинство (85 %) организаций заявили, что эта рекомендация ими выполнена, многие собеседники отмечали, что, несмотря на достигнутый прогресс, необходимы дальнейшие улучшения. При этом указывались следующие направления дальнейшего совершенствования: более систематические и частые выборочные проверки; усиление политики, касающейся занесения партнеров в черные списки и прекращения действия соглашений; разработка общесистемного процесса и процедур Организации Объединенных Наций для зачета денежных сумм, выделенных авансом и не отраженных в отчетности; создание системы мониторинга отчетов по типам, срокам и соблюдению требований; установление крайних сроков сдачи отчетов и применения других аналогичных инструментов управления проектами и контроля результатов работы; политика привлечения независимых ревизоров для проверки проектов, финансируемых Организацией Объединенных Наций в конкретных точках; совместный мониторинг и аудит партнеров-исполнителей учреждениями Организации Объединенных Наций, финансирующими одного и того же партнера-исполнителя; а также совершенствование и расширенное использование дистанционного мониторинга, применение стандартных показателей, более ориентированных на запланированное воздействие/ожидаемые результаты, и более активное использование опросов для получения отзывов бенефициаров.

147. Было бы полезным выстроить сквозной оцифрованный процесс управления деятельностью партнеров-исполнителей, интегрированный в систему ОНР соответствующего учреждения и позволяющий осуществлять мониторинг работы партнеров как в режиме реального времени, так и по итоговым показателям, включая внутрисистемную отчетность партнеров, ход достижения результатов и проведения последующих мероприятий по обеспечению качества.

148. Несколько организаций подчеркнули важность мобилизации достаточных внутренних ресурсов и возможностей для мониторинга, измерения и оценки результатов деятельности партнеров-исполнителей, а также систематического обмена информацией, в том числе о работе партнеров.

149. Инспектор предлагает организациям, опираясь на достигнутый прогресс, продолжать усилия по усилению контроля за результативностью работы партнеров в соответствии с подходом, основанным на оценке рисков, и методологией управления, ориентированного на результаты (УОР). Для этого должны быть выделены достаточные ресурсы с учетом степени подверженности риску и приемлемого уровня риска. Эти усилия должны подкрепляться текущими инициативами по цифровизации, включая обновление ОНР и других систем управления.

150. Работа с партнерами-исполнителями сопряжена с риском, но она также предоставляет возможности для расширения прав и усиления потенциала партнеров-исполнителей и для формирования у них чувства большей ответственности за достигаемые результаты. Настоятельно необходимо распределение рисков, в том числе с участием крупных доноров, которые нередко требуют от учреждений Организации Объединенных Наций работать с местными партнерами, сами продолжая при этом проявлять нулевую терпимость к риску в рамках заключаемых ими соглашений о партнерстве. Инспектор предлагает провести обсуждение приемлемых уровней риска и переговоры на тему готовности идти на риск, рассмотрев в ходе них уровни накладных расходов и расходов на поддержку программы, необходимые для снижения рисков.

151. Повышению прозрачности и усилению подотчетности, а также более эффективному регулированию рисков при работе с партнерами-исполнителями должно способствовать выполнение нижеследующей рекомендации.

Рекомендация 6

Административным руководителям системы Организации Объединенных Наций следует к концу 2023 года обеспечить учет рисков, связанных с партнерами-исполнителями, в системах регулирования рисков своих организаций.

Е. Измерение показателей работы партнеров в соответствии с принципами управления, ориентированного на результат

152. Ключом к эффективному управлению деятельностью партнеров-исполнителей является разработка легко измеряемых, практичных и значимых ключевых показателей эффективности (КПЭ). Это помогает ответственно за исполнение контракта убедиться, что партнер выполняет его условия и оговоренные требования к качеству, достигает основных показателей эффективности и исполняет все соответствующие обязательства.

153. Со времени публикации доклада ОИГ 2013 года организации добились заметных успехов. Большинство из них включили в свои соглашения о партнерстве или приложения к ним логическую схему и таблицу результатов, содержащую КПЭ. Тем не менее на практике оценка эффективности работы партнеров-исполнителей по-прежнему связана с трудностями.

154. В УНП ООН результаты деятельности контролируются в соответствии с логической схемой и планом работы по каждому соглашению. Партнеры-исполнители обеспечивают достижение конечного результата, получение конкретной продукции или проведение определенных мероприятий рамках проекта или программы. Конечный результат структурирован в соответствии с методологией УОР, включая соответствующие продукты, мероприятия, показатели, средства контроля и риски. УНП ООН использует КПЭ для учета результатов, полученных партнерами-исполнителями и представленных ими в отдельных отчетах, применяя для этого методологию УОР, увязанную с логической схемой реализации основной программы.

155. В ВПП КПЭ устанавливаются на начальном этапе партнерства и являются составной частью оперативного плана, разрабатываемого ВПП совместно с тем или иным партнером. Хотя такие КПЭ зависят от конкретных условий и операций и обсуждаются на местном уровне, они также ложатся в основу общей цепи результатов программы, тем самым способствуя реализации стратегических целей и задач ВПП в рамках системы управления, ориентированного на результат. ПРООН оценивает работу по ключевым показателям результативности соответствующего проекта. Они отслеживаются системой ОНР для целей текущего надзора и отчетности. В случае ЮНФПА система ГСП объединяет в себе программный и финансовый мониторинг,

одновременно обеспечивая связь между формулярами РВСУР и отчетами о выполнении планов работы.

156. В связи с ключевыми показателями эффективности упоминались две основные проблемы: во-первых, многие ответственные за исполнение контрактов чрезмерно удлиняют список показателей, желая «перестраховаться»; во-вторых, наличие большого числа показателей не помогает определить степень выполнения поставленных задач, особенно в плане качества, и степень достижения намеченных результатов. По признанию нескольких собеседников, число разрабатываемых КПЭ зачастую слишком велико, а чем их больше, тем больше расходная часть бюджета проекта.

157. Во многих беседах отмечалось, что основные показатели эффективности необходимо отбирать тщательно и целенаправленно, ограничивая их число определенным разумным минимумом, позволяющим получать точное представление обо всех важных аспектах деятельности, и выстраивая их так, чтобы они позволяли фиксировать фактические результаты работы, а не служили для одной лишь бумажной отчетности. Между данными по программам и финансовыми данными часто наблюдается несоответствие, поскольку программные и финансовые отчеты, представляемые партнерами-исполнителями, рассматриваются в организациях различными функциональными единицами, а систематической сверки данных не проводится, что затрудняет оценку работы в соответствии с принципами УОР. Показатели эффективности усилий по созданию потенциала порой формулируются слишком общо, что не позволяет проводить значимую количественную оценку эффективности. Проблема своевременности и качества отчетов партнеров-исполнителей в ряде случаев становится помехой при оценке их работы.

158. КПЭ имеют решающее значение для подотчетности и оценки эффективности и результативности управления деятельностью партнеров-исполнителей, а также для определения того, позволяет ли реализация программы через партнеров-исполнителей добиваться таких основных целей, как наращивание потенциала, усиление национальной ответственности и передача знаний. В частности, для организаций, значительная часть деятельности которых осуществляется с привлечением партнеров, отсутствие КПЭ для управления деятельностью партнеров создает пробелы в системе подотчетности и препятствует эффективному управленческому надзору за партнерами, а также мониторингу эффективности работы как самой организации, так и ее партнеров. КПЭ должны быть согласованы со стратегическим планом организации и ее системой планирования и оценки результатов, включая рамки мониторинга четырехгодичного всеобъемлющего обзора политики на 2021–2024 годы, и опираться на общепринятые показатели ключевых видов деятельности, включая наращивание потенциала, в целях содействия общесистемной слаженности и согласованности. Сбор, мониторинг и представление данных должны осуществляться через существующую систему ОНР, системы управления и инструменты отчетности и интегрироваться в них.

159. Более эффективной деятельности партнеров-исполнителей и контролю показателей их работы в соответствии с методологией УОР должно способствовать выполнение следующей рекомендации.

Рекомендация 7

Административным руководителям организаций системы Организации Объединенных Наций следует к концу 2024 года разработать ключевые показатели эффективности для управления деятельностью партнеров-исполнителей и создать системы сбора, мониторинга и представления данных о результатах этой деятельности.

Г. Конкретные проблемы управления деятельностью партнеров-исполнителей, возникающие в связи с целевым характером взносов

160. Целевое выделение взносов чревато особыми дополнительными проблемами в плане привлечения партнеров-исполнителей и управления их деятельностью, особенно в случаях использования санкционных списков, отличающихся от утвержденных Советом Безопасности, и заявления донорами «негативных оговорок». Такая практика доноров может создавать дополнительные проблемы для соответствующих организаций и подрывать доверие к нейтралитету структур Организации Объединенных Наций.

161. По словам одного из собеседников, возникает впечатление, что доноры, без особых колебаний подписывающие контракты на миллионы долларов с консалтинговыми фирмами, начинают серьезно задумываться о прозрачности и подотчетности, как только речь заходит о партнерах-исполнителях, имеющих ограниченные ресурсы, навыки, опыт и техническую квалификацию. Кроме того, лица, ответственные за финансовые и бюджетные вопросы в директивных и руководящих органах, проявляют повышенную бережливость при распоряжении долевыми взносами и средствами основного бюджета, но при этом закрывают глаза на деятельность, финансируемую за счет добровольных, целевых или неосновных взносов. Упомянутый коллега задается вопросом, почему требования прозрачности и подотчетности, предъявляемые к партнерам-исполнителям, не распространяются в такой же степени на привлечение консультантов и другие формы сотрудничества, и почему в отношении них не ставятся аналогичные вопросы, не высказываются аналогичные тревоги и опасения и не выдвигаются аналогичные требования, хотя донорское финансирование во всех случаях осуществляется на деньги налогоплательщиков.

162. Иными словами, прозрачность процедур отбора и привлечения партнеров важна сама по себе; крайне важно также избегать рисков, имеющих политическую природу, путем соблюдения общепринятых, согласованных принципов. Следует подчеркнуть необходимость режима, при котором признавались бы присущие малым НПО и ОГО ограничения, связанные с их небольшими возможностями, сравнительно менее развитыми административно-финансовыми структурами, правилами и нормативной базой, а также людскими и финансовыми ресурсами.

163. В качестве еще одной проблемы упоминалось о различиях в фидуциарных нормах и требованиях партнеров, предоставляющих финансирование. Дополнительные транзакционные издержки, на которые подразделения системы Организации Объединенных Наций приходится идти ради соответствия этим порой противоречащим друг другу требованиям, весьма велики и сильно влияют на эффективность и результативность. Различия в фидуциарных требованиях можно проиллюстрировать на примере двух основных партнеров, предоставляющих финансирование одному из учреждений Организации Объединенных Наций. Один из них соглашается работать с партнерами-исполнителями только при условии, что эти партнеры будут применять правила закупок, действующие в данном учреждении Организации Объединенных Наций; в то же время второй финансовый партнер готов согласиться с правилами закупок, принятыми самим партнером-исполнителем, если по результатам проверки возможностей этого партнера, проведенной с учетом существующих рисков, данные правила будут признаны достаточно надежными. Практическим следствием таких противоположных требований является то, что с одними и теми же партнерами-исполнителями заключаются разные соглашения в зависимости от источника финансирования, что вызывает вопросы относительно беспристрастности, нейтралитета и независимости.

Использование санкционных списков, не совпадающих с санкциями Совета Безопасности

164. Организации заявили, что они строго соблюдают санкции, утвержденные Советом Безопасности; они также придерживаются таких выработанных системой механизмов, как дисквалификация определенных структур или их исключение из списков «Глобального рынка Организации Объединенных Наций» и Глобального договора (как это было сделано, в частности, в отношении поставщиков табачных изделий, алкогольных напитков и наркотических средств, а также производителей и экспортеров оружия). Однако многие признали, что в силу своей зависимости от добровольных и зачастую целевых взносов они вынуждены соблюдать односторонние санкции, налагаемые тем или иным государством-членом или группой государств-членов, в отличие от санкций Организации Объединенных Наций, одобренных и утвержденных Советом Безопасности. В связи с этим неизменно возникает вопрос о влиянии односторонних санкций, введенных отдельно взятым государством-членом или группой государств-членов, на восприятие структур Организации Объединенных Наций как проводящих нейтральную, независимую и беспристрастную политику в вопросах привлечения партнеров-исполнителей и управления их деятельностью.

«Негативные оговорки» при выделении взносов

165. Тенденция сопровождать взносы «негативными оговорками» все чаще наблюдается у ряда как традиционных, так и новых доноров. Не выставяя организации никаких условий в отношении того, кто именно может быть бенефициаром, донор оговаривает, что его взнос не должен использоваться в интересах лиц, проживающих в определенном географическом районе или связанных с тем или иным политическим движением или организацией (например такой, которую донор считает «террористической», хотя Совет Безопасности не признал ее таковой), или в интересах НПО или ОГО, связанных с правительством принимающей страны либо с некоей «повстанческой организацией». Это также неизменно заставляет задаваться вопросом о влиянии подобных негативных оговорок, заявляемых отдельно взятым государством-членом или группой государств-членов, на восприятие структур Организации Объединенных Наций как проводящих нейтральную, независимую и беспристрастную политику в плане привлечения партнеров-исполнителей и управления их деятельностью.

166. По мнению инспектора, организациям следует следить за тем, чтобы любое принимаемое ими финансирование соответствовало действующей политике в отношении сбора средств и другим применимым правилам и положениям, в равной степени распространяющимся на любые получаемые организациями средства, которое передаются партнерам-исполнителям, если принято решение о привлечении последних. Организациям следует уделять должное внимание тому, чтобы их поведение ни при каких обстоятельствах не могло быть расценено как отклонение от принципа беспристрастности, независимости и нейтралитета, присущего статусу организаций системы Организации Объединенных Наций. Любые вопросы должны обсуждаться на как можно более ранней стадии переговоров с донорами, в целях предотвращения и избежания возможных проблем впоследствии, на этапе реализации. В идеале организации должны руководствоваться общепринятыми принципами и нормами сбора средств, согласованными в системе Организации Объединенных Наций. Организациям следует при помощи соответствующих межучрежденческих механизмов разработать единый стандарт поведения, который все организации смогут принять и соблюдать, адаптируя к своим конкретным обстоятельствам.

IV. Подбор партнеров-исполнителей, комплексные обследования, мониторинг с учетом рисков и измерение показателей работы партнеров в соответствии с принципами управления, ориентированного на результат

167. В данном разделе рассматриваются ключевые общие проблемы, с которыми сталкиваются организации при практическом применении своей политики и процедур в отношении партнеров-исполнителей, а также препятствия, возникающие при введении этой политики и процедур в действие на местах. Основное внимание уделяется важным вопросам, связанным с подбором партнеров-исполнителей, комплексными обследованиями, оценкой рисков и потенциала, продлением соглашений и мониторингом результативности в соответствии с методологией УОР.

168. В связи с этим был оценен ход выполнения рекомендаций 4 и 7, сформулированных в докладе ОИГ 2013 года. При необходимости учитывались различия между основными категориями партнеров-исполнителей, обусловленные их конкретными особенностями. Были также рассмотрены специфические проблемы, возникающие при работе в определенных условиях, таких как чрезвычайные или постконфликтные ситуации и гуманитарные кризисы.

169. В центре внимания оценки были необходимость подхода, основанного на учете рисков, при привлечении партнеров-исполнителей и управлении их деятельностью, а также институционализация этого подхода и его внедрение на различных этапах процесса привлечения партнеров-исполнителей, в частности на этапе их отбора и на этапе контроля результативности и отчетности⁹.

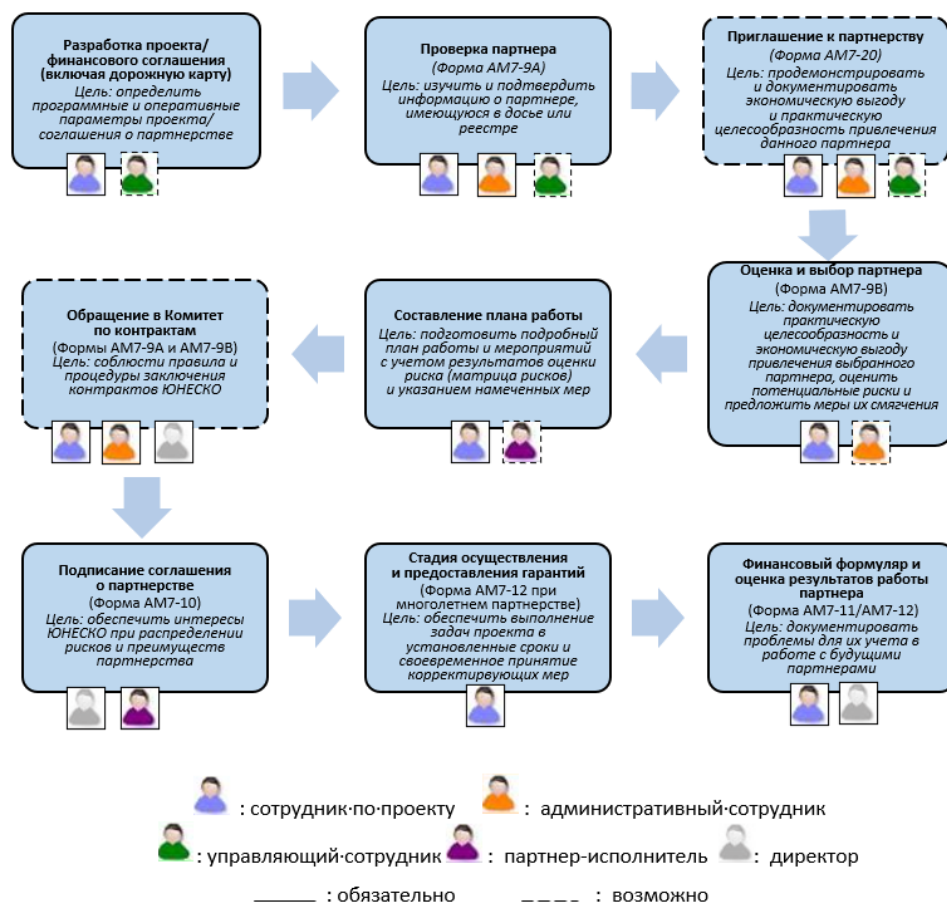
A. Ответственность за подбор партнеров-исполнителей распределена между многочисленными подразделениями и функциональными единицами

170. Как уже отмечалось, управление деятельностью партнеров-исполнителей — это универсальная задача, ответственность за которую распределена между разными подразделениями и функциональными единицами как по горизонтали, так и по вертикали. Подбор обычно осуществляется на уровне страновых отделений, где реализуется подавляющее большинство программ, за исключением некоторых региональных или глобальных. Тем не менее в нем могут участвовать и многие другие подразделения и функциональные единицы на страновом и региональном уровнях, а также в центральных учреждениях, в зависимости от типа и объема соглашений с партнерами-исполнителями, а также от других факторов.

171. Ситуация и процедуры в различных звеньях системы Организации Объединенных Наций, а также количество и тип подразделений и функциональных единиц, отвечающих за подбор партнеров-исполнителей и связанные с этим процессы, различаются между собой в зависимости от структуры, рабочих процессов и практики организаций. Кроме того, в одной и той же организации могут применяться разные процедуры подбора в зависимости от типа партнеров-исполнителей, объема заключаемых с ними соглашений и других факторов. Несмотря на эти различия, в подборе участвует множество различных подразделений и функциональных единиц. Сложность процесса подбора, его универсальный характер и разнообразие его участников наглядно показаны ниже на диаграмме V, заимствованной у ЮНЕСКО.

⁹ В докладе в адаптированном виде представлен процесс управления деятельностью партнеров-исполнителей, описание которого содержалось в докладе ОИГ 2013 года (см. JIU/REP/2013/4, п. 36).

Диаграмма V
Схема процессов



Источник: ЮНЕСКО, Руководство по административным вопросам.

172. Ответственность за подбор партнеров-исполнителей распределена между функциональными единицами, при участии Комитета по контрактам. ЮНЕСКО не является исключением, поскольку и в других структурах имеют место сложные процессы с множеством участников.

В. Обновление политики, руководящих принципов и стандартных процедур подбора партнеров-исполнителей и институционализация подхода, основанного на оценке рисков

173. Учитывая сложность соответствующих процессов и многочисленность их участников, политика, руководящие принципы и стандартные процедуры подбора партнеров-исполнителей должны быть четкими, лаконичными, хорошо документированными и ясно определять роль и обязанности различных функциональных единиц и подразделений, обеспечивая тем самым подотчетность и прозрачность решений, принимаемых при подборе. Не менее важно наличие отчетливых критериев, определяющих решения, документирование процесса принятия этих решений и обеспечение того, чтобы информация о ключевых партнерах-исполнителях имела в наличии и была доступна для всех соответствующих должностных лиц.

174. Обзор политики, руководящих принципов и стандартных процедур показал, что со времени публикации доклада 2013 года многие организации усовершенствовали свою политику и процедуры подбора, установив соответствующие критерии и введя отборочные требования для различных категорий партнеров-исполнителей, а также предусмотрев различные варианты процесса в зависимости от рисков, связанных с

объемом соглашения, типом партнера и условиями деятельности. Организации внедрили у себя процедуры конкурсного отбора и начали переводить процесс регистрации в цифровой формат путем создания партнерских порталов, таких как Портал партнеров Организации Объединенных Наций. Еще одним улучшением стало внедрение и совершенствование системы отбора на основе оценки рисков, с предварительным комплексным обследованием, оценкой рисков и возможностей потенциального партнера.

175. Приведенные ниже примеры иллюстрируют достигнутый прогресс и показывают, каким образом организации смогли усилить свои методики и процедуры комплексного обследования и оценки рисков, сделав их составной частью процесса подбора и, в частности, расширив их объем за счет включения в них оценки по СЭСН и проверки по санкционным спискам, с использованием цифровых платформ для регистрации и проверки (Портал партнеров Организации Объединенных Наций используется совместно несколькими организациями). Обзор основных этапов отборочного процесса и соответствующую подробную информацию см. в приложении V.

176. ВПП использует комбинацию минимальных стандартов комплексного обследования и оценки. Процедура запроса предложений по организации общего распределения продовольствия предусматривает следующие шаги при подборе партнеров:

- заполнение анкеты на Портале партнеров Организации Объединенных Наций и проверка представленных партнером данных;
- оценка потенциала и определение категории риска с документированным перечислением мер по его снижению, на предмет использования этой информации при рассмотрении предложения и принятия окончательного решения отборочной комиссией;
- анализ предложения компетентными отделами и подотделами, включая составление аналитической таблицы финансово-технической оценки (готовится техническими подразделениями и финансовой группой) для итогового доклада комитету по сотрудничеству с партнерами;
- заседания комитета по сотрудничеству с партнерами для окончательного подтверждения и выбора партнеров;
- обязательный вводно-ознакомительный инструктаж для организаций-партнеров, в том числе по всем важным аспектам политики, включая борьбу с мошенничеством и коррупцией и СЭСН.

177. ВПП указала, что продолжающееся согласованное внедрение участвующими учреждениями цифрового формата ключевых процессов отбора через Портал партнеров Организации Объединенных Наций будет способствовать эффективному подбору партнеров на уровне страновых отделений. Если критерии отбора, зависящие от конкретных условий и характера деятельности, разрабатываются страновыми отделениями, то сформированный в каждом отделении комитет по сотрудничеству с партнерами в свою очередь обеспечивает справедливость и прозрачность принимаемых решений, опираясь в этом на поддержку «второго эшелона» в лице региональных бюро и штаб-квартиры. На уровне штаб-квартиры ВПП приступила к проведению комплексных обследований НПО, по итогам которых составляется общеорганизационная база данных и информации о сотрудничающих партнерах, наряду с текущей работой по сквозной цифровизации процедур партнерства.

178. Основные элементы цикла комплексных обследований, проводимых ЮНФПА (принципы отбора, регистрации и оценки) включают стандарты, на соответствие которым проверяются все НПО перед их регистрацией: наличие регистрации в стране; надлежащая практика управления; наличие сравнительных преимуществ и соответствие мандату ЮНФПА; отсутствие коллизии интересов, случаев мошенничества в прошлом, жалоб и проблем в практической работе; оценка на предмет ЗСЭСН; а также проверка по сводным санкционным спискам Совета Безопасности. ЮНФПА в настоящее время переходит к проведению комплексного

обследования партнеров-исполнителей, их регистрации и отбора через Портал партнеров Организации Объединенных Наций, где от НПО требуется заполнение подробной анкеты, которая затем изучается и проверяется сотрудниками Организации Объединенных Наций. В ПРООН введена в действие новая политика подбора партнеров-исполнителей, в которой четко и емко определены и хорошо документированы соответствующие стандарты, функции и обязанности.

179. ЮНИСЕФ, УВКБ ООН и ВПП разработали Портал партнеров совместно для согласования применяемых процедур подбора и комплексного обследования партнеров-исполнителей из числа ОГО. Помимо повышения прозрачности и расширения возможностей, учреждения, которые перешли на использование Портала, взаимно признают применяемые ими процедуры комплексного обследования и пользуются функцией автоматической проверки организаций по санкционному списку Совета Безопасности. Существующие процедуры микрооценки в рамках СППД и оценки на предмет ЗСЭСН являются согласованным межучрежденческим инструментом, взаимно признанным использующими его учреждениями. Учреждения, применяющие СППД, включая ЮНИСЕФ, используют аналогичные схемы выборочных проверок и финансовых ревизий, а также единые формы для запросов на выделение средств и отчетности о расходах. Внутренние директивы и процедуры, в том числе по управлению деятельностью партнеров, пересматриваются каждые два года. ЮНИСЕФ, УВКБ ООН и ВПП участвуют в постоянной работе по дальнейшему согласованию и рационализации. Продолжают предприниматься инициативы по усилению обмена информацией через Портал о результатах деятельности, усилиях по мониторингу и обеспечению, а также по пересмотру и согласованию методов проведения оценки ЗСЭСН и микрооценок в рамках СППД.

180. Инспектор приветствует достигнутые успехи. Надежный процесс подбора является необходимым условием успешного привлечения партнеров-исполнителей, обеспечивая выбор подходящих партнеров в соответствии с применимыми отборочными критериями и с соблюдением необходимых процедур комплексного обследования, оценки рисков и возможностей, а также с использованием встроенных сдержек и противовесов. Тем не менее ряд проблем сохраняется, и необходимы дальнейшие улучшения.

С. Совершенствование подбора партнеров-исполнителей для решения остающихся проблем

181. Собеседники назвали ряд проблем, негативно влияющих на подбор партнеров-исполнителей; об этих проблемах говорилось также в соответствующих докладах надзорных органов.

Ограниченность собственного потенциала

182. Проблемы с собственным потенциалом, в основном на уровне стран, затрудняют проведение комплексных обследований, а также процедуры оценки рисков и возможностей. Руководители программ, а также сотрудники, участвующие в подборе, имеют дело с большим числом партнеров-исполнителей и множеством задач по комплексному обследованию, которые необходимо выполнять в соответствии с политикой, руководствами, стандартными инструкциями и контрольными перечнями. Для того чтобы комплексное обследование и оценка рисков не превращались в бюрократическую формальность, необходимы достаточные людские ресурсы. Информация, предоставленная партнерами, должна проверяться и перепроверяться на местном уровне путем проведения встреч, выборочных проверок и выездов на места в процессе отбора. Была признана необходимость применения надежных мер по комплексному обследованию и оценке риска. Вместе с тем отмечалось, что следует поддерживать надлежащий баланс между проведением комплексных обследований и оценок и сохранением определенной гибкости, позволяющей эффективно осуществлять программу в сжатые сроки.

Необходимость поддерживать баланс между должной осмотрительностью и оперативностью

183. Признавая необходимость усиления работы по надлежащей проверке, оценке партнеров и обеспечению качества, не следует доводить дело до того, чтобы сотрудники программы занимались преимущественно этим, вместо того чтобы сосредоточиться на осуществлении и практическом исполнении самой программы. При проведении политики необходимо найти способ сохранять некоторый запас гибкости, позволяющей учитывать местные реалии и другие особенности оперативной обстановки. Излишне громоздкие и подробные директивы и требования приводят к появлению дополнительных эшелонов бюрократии, росту транзакционных издержек и накладных расходов. Для создания дополнительной гибкости могут быть использованы требования и ограничения, обусловленные COVID-19.

184. Многие организации работают над упрощением, рационализацией и интеграцией своих процедур и упразднением не оправдавших себя бюрократических формальностей; они считают проведение комплексных обследований критически важным в ситуациях высокого риска, например когда речь идет о подборе партнеров-исполнителей и управлении их деятельностью, но при этом модифицировали соответствующие требования, упростив их соблюдение без упразднения жизненно важных шагов.

Передача рисков вниз по цепи до самого слабого звена

185. Несколько собеседников отмечали, что риски зачастую делегируются вниз по цепи учреждений-исполнителей: от донора — соответствующему учреждению Организации Объединенных Наций и далее государственному учреждению-получателю или партнеру в лице международной НПО, которые в свою очередь могут привлекать к сотрудничеству национальные или местные НПО, другие структуры или субподрядчиков, делегируя риски на их уровень. К этому следует относиться критически; было бы полезным провести обсуждение приемлемых уровней риска, а также переговоры на тему готовности идти на риск, рассмотрев на них уровни накладных расходов и расходов на поддержку программы, необходимые для снижения рисков. Без этого будет по-прежнему преобладать нынешняя модель нулевой толерантности к риску и его возложения целиком на одну из сторон вместо распределения между сторонами.

Ограниченный выбор партнеров и конкуренция между учреждениями

186. Некоторые собеседники указали, что мало кто из партнеров-исполнителей обладает необходимым знанием местных языков и условий в некоторых странах операций, особенно когда речь идет о чрезвычайных и гуманитарных ситуациях. Это влияет на поиск и подбор наиболее подходящих партнеров и приводит к тому, что несколько учреждений Организации Объединенных Наций и других субъектов конкурируют между собой за возможность привлечь одного и того же партнера.

Роль доноров в подборе партнеров

187. Многие организации заявили, что не сталкивались каким-либо давлением со стороны доноров при выборе партнеров-исполнителей для финансируемых ими программ. Некоторые подтвердили, что правительство страны-получателя обращалось к ним с предложениями о том, какого партнера привлечь, особенно в случае самофинансируемых программ. В таких случаях правительство страны-получателя порой настаивает на своем участии в подборе партнеров, вплоть до права вето при принятии решения.

188. По словам некоторых других, на практике доноры подписывают соглашение о партнерстве только после того, как партнер определен и его данные внесены в проектное соглашение. Никакого единого стандарта или практики у организаций не существует; соответствующая практика и степень влияния варьируются в широких пределах.

189. **Посредством соответствующих межучрежденческих механизмов следует разработать единую практику или стандарт подбора партнеров, который будет соответствовать нормам, правилам и принципам и который все организации смогут принять и адаптировать к своим условиям.**

Ограниченный потенциал местных и низовых НПО и ОГО

190. Оценка потенциала возможного партнера является сложной задачей, поскольку это приходит в противоречие с указаниями директивных и руководящих органов системы Организации Объединенных Наций относительно создания и укрепления потенциала национальных и местных партнеров, а также с задачей локализации, являющейся частью обязательств в рамках «базовой договоренности». Многие доноры настаивают, что организация должна выбирать только таких партнеров, которые обладают достаточным потенциалом; это противоречит заявленной принципиальной цели создания и укрепления потенциала.

Зависимость от узкого круга партнеров

191. Многие организации привлекают одного и того же партнера-исполнителя в течение многих лет, тем самым попадая в зависимость от него, хотя процедуры подбора при этом строго соблюдаются. Это может быть оправданным в случаях, когда требуется партнер со специальным техническим опытом или особым ноу-хау, необходимыми для реализации высоко специализированной программы, однако в других ситуациях подобная практика безусловно нежелательна. Потенциальным выходом из положения является условие о том, что услуги одного и того же партнера не могут использоваться для осуществления одного и того же или аналогичного проекта или вида деятельности после того, как соглашение с ним было продлено дважды. Однако это не подходит для проектов, направленных на укрепление национального потенциала, которые требуют более долгосрочного взаимодействия, а также для проектов и программ, где необходимы партнеры с определенным техническим опытом, функциями или мандатом, например государственные учреждения. В то же время выбор и использование другого партнера позволяют выполнить, хотя бы частично, задачу укрепления потенциала и локализации. По возможности организациям следует активнее развивать контакты с потенциальными новыми партнерами, размещая всю необходимую информацию на своих публичных веб-сайтах и/или партнерских порталах и делая ее доступной для таких партнеров. В некоторых организациях, таких как ЮНФПА, страновые отделения часто ищут потенциальных партнеров-исполнителей в процессе работы над документом по страновой программе. В Организации Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО) выявление, отбор и оценка рисков партнеров-исполнителей осуществляются одновременно с разработкой и анализом самого проекта, что обеспечивает его более эффективную реализацию.

Проблемы, возникающие в связи с созданием потенциала и передачей знаний

192. Еще до принятия обязательств по локализации в рамках «базовой договоренности» организации системы Организации Объединенных Наций в различных резолюциях и решениях своих директивных и руководящих органов обязались развивать и укреплять потенциал партнеров-исполнителей, отобранных из числа потенциальных партнеров на национальном, провинциальном и местном уровнях в странах-получателях или принимающих странах. Локализация лишь придала дополнительный импульс решению этой задачи.

193. В зависимости от мандата организации, приоритетом пользуются различные категории партнеров-исполнителей. ЮНФПА в соответствии со своими финансовыми положениями и правилами отдает предпочтение государственным учреждениям и национальным НПО. ПРООН считает одной из основных задач своих программ наращивание потенциала государственных партнеров, а также обеспечение их заинтересованности и долговременной устойчивости полученных результатов. Привлечение государственных учреждений в качестве партнеров-исполнителей дает возможность усилить их потенциал, повысить ответственность партнера за

реализуемый проект и закрепить достигнутое. ПРООН привлекает НПО в первую очередь в качестве ответственных сторон, а не в качестве партнеров-исполнителей. Ответственные стороны выполняют часть согласованного плана работы по проекту, реализация которого поручена партнеру-исполнителю. У ЮНЕСКО есть особая категория стратегических партнеров, под которыми понимаются организации, чья работа тесно связана с мандатом ЮНЕСКО и которые имеют уникальные рычаги влияния на вопросы, важные для выполнения этого мандата, и могут задействовать политическую поддержку, навыки или ресурсы для достижения результатов. Стратегический партнер обладает уникальными возможностями для охвата целевой или труднодоступной аудитории. Статус стратегического партнера присваивается ограниченному числу партнеров, определенных решениями соответствующих руководящих органов и институционально связанных с ЮНЕСКО.

194. Организации системы Организации Объединенных Наций могли бы задействовать в качестве партнеров-исполнителей международные НПО, предусматривая соответствующие положения о том, что последние, в свою очередь, обязуются привлекать местные НПО и развивать их потенциал в определенных конкретных областях. Некоторые уже делают это; других необходимо призвать последовать их примеру. Можно было бы рассмотреть совместные и согласованные подходы к созданию потенциала силами организаций системы Организации Объединенных Наций и крупных международных НПО, включая использование платформ или сетей координации программ, таких как Межучрежденческий постоянный комитет и Международный совет добровольных учреждений, а также координацию в рамках соответствующих тематических групп. Однако такие усилия по локализации связаны со многими вопросами, требующими решения, включая подотчетность, уточнение функций и обязанностей структур Организации Объединенных Наций и расходы на создание потенциала.

Использование соглашений о перечислении средств между подразделениями системы Организации Объединенных Наций¹⁰ и применение принципа «взаимного признания»

195. Несколько собеседников рассказали о проблемах, возникающих при привлечении в качестве партнера другой структуры Организации Объединенных Наций, несмотря на заявления о взаимном признании и наличие соответствующего стандартного формата. Два случая были упомянуты особо: в одном из них организации потребовался целый год, чтобы заключить соглашение о перечислении другой организации системы Организации Объединенных Наций средств на реализацию проекта, который она была готова финансировать; во втором случае выполнение аналогичной задачи заняло у другой организации два года. Хотя такая задержка может объясняться вескими причинами, например если условия соглашения не были одинаково выгодными для сторон, эти примеры говорят о необходимости делать больше для облегчения процедур использования другой организации системы Организации Объединенных Наций в качестве партнера-исполнителя.

196. Подразделениям Организации Объединенных Наций следует рассмотреть способы эффективного использования заявлений о взаимном признании и возникающие при этом проблемы. Посредством соответствующих механизмов координации, таких как Координационный совет руководителей системы Организации Объединенных Наций (КСР), следует разработать и согласовать протокол или руководство для устранения любых систематических разногласий и расхождений по таким вопросам, как права интеллектуальной собственности, защита данных, ставки возмещения расходов учреждений на поддержку и требования к отчетности. В таком протоколе или руководстве следует предусмотреть, что продолжительность процесса должна быть ограничена разумными сроками, например 12 недель или три месяца. Любые проблемы, не решенные в течение двух месяцев или восьми недель, должны передаваться на

¹⁰ См. URL: <https://unsdg.un.org/sites/default/files/2021-06/UN2UN-Transfer-Agreement-Template-FINAL-3-June-2021.pdf>.

рассмотрение вышестоящего руководства; для оперативного преодоления остающихся разногласий к взаимному удовлетворению обеих сторон необходимы встречи старших должностных лиц. Это также поможет исключить непропорционально большую роль личностных факторов в данном процессе. Серьезные препятствия должны преодолеваются с помощью соответствующего межучрежденческого механизма, а не посредством специальных исключений, предоставляемых отдельно взятой организации.

D. Дистанционный мониторинг деятельности партнеров

197. Одной из серьезных форм воздействия пандемии COVID-19 на традиционные методы работы организаций системы Организации Объединенных Наций стали жесткие ограничения служебных командировок в течение почти двух лет. Это отрицательно сказалось на непосредственном мониторинге и оценке деятельности партнеров-исполнителей на местах. Соответственно, увеличился запрос на «дистанционный» или «виртуальный» мониторинг, т. е. мониторинг без выезда на место выполнения работ и проведения выборочных проверок, но с использованием таких современных технических средств, таких как смартфоны, телеконференции, искусственный интеллект, интернет вещей, блокчейн-приложения и беспилотные аппараты, что в некоторых случаях не обходится без юридических сложностей.

198. Дистанционный мониторинг существовал и до пандемии, но жесткие ограничения на официальные командировки сделали его значительно более востребованным, что заставило организации заняться изучением возможностей новейших технологий и поиском наиболее экономически эффективных решений.

V. Правовые инструменты, процедуры, предотвращение и выявление мошенничества и других нарушений со стороны партнеров

Для защиты интересов организаций необходимы надежные правовые инструменты

199. В ходе обзора оценивалось, являются ли правовые инструменты управления деятельностью партнеров-исполнителей, и в частности соглашения с этими партнерами, приложения к ним и соответствующие общие положения и условия, достаточными и включают ли они все необходимые ключевые элементы для надлежащей защиты интересов организаций, как с точки зрения фидуциарных требований, так и с точки зрения действующего кодекса поведения, ценностей, норм и принципов. В этой связи ОИГ вновь обратилась к рекомендации 6 своего доклада 2013 года и поинтересовалась тем, что сделано организациями для ее выполнения.

Обновление соглашений с партнерами-исполнителями, соответствующих типовых образцов и руководств

200. Обзор показал, что определенный прогресс был достигнут и что по сравнению с 2013 годом большинство организаций обновили свои соглашения, типовую документацию, приложения и соответствующие общие условия, зачастую в связи с пересмотром политики в отношении партнеров-исполнителей. Многие из них разработали и опубликовали соответствующие руководства и типовые образцы соглашений, включая контрольные перечни, облегчающие использование необходимых юридических инструментов.

201. Улучшения касались включения пунктов о предотвращении мошенничества, санкциях, обязательствах по отчетности, кодексе поведения, положений, связанных с ЗСЭСН, доступа к соответствующей документации, данным и местам реализации проектов, мер по оценке результативности, включая КПЭ, использования символики организации, прав интеллектуальной собственности, положений о расследованиях и др.

202. Соглашения УВКБ ООН с партнерами содержат положения, юридически защищающие права Управления, его персонал, его ревизоров (включая аудиторские фирмы, привлекаемые по контракту), а также обеспечивающие возможность доступа Управления служб внутреннего надзора (УСВН) и Комиссии ревизоров Организации Объединенных Наций в помещения, к записям и документации партнеров. Соглашения о партнерстве составлены таким образом, что в них оговариваются права и обязанности сторон с учетом различных типов партнеров (НПО, правительства, Организация Объединенных Наций) и разных форм сотрудничества (двустороннее или трехстороннее, многолетнее). В период после 2013 года формы соглашений постоянно уточнялись.

203. После 2013 года соглашение с партнерами-исполнителями ЮНФПА дорабатывалось несколько раз и сейчас содержит подробные положения об обязательствах партнеров-исполнителей. Совсем недавно в него были добавлены обязательства относительно поставок по программам и ЗСЭСН.

204. В ЮНИСЕФ разработаны типовые соглашения о сотрудничестве и стандартные положения и условия. Они вырабатывались и рассматривались на основе консультаций со всеми заинтересованными сторонами, включая партнеров-исполнителей, и не могут быть изменены без согласия юридического отдела. Тексты конкретных соглашений генерируются автоматически. Недавно их образцы были пересмотрены и сейчас включают пункты о защите детей и ЗСЭСН.

205. ВОЗ пересмотрела типовые тексты всех своих соглашений, приведя их в полное соответствие с современными требованиями ВОЗ. В Секретариате Организации Объединенных Наций под руководством Канцелярии Контролера начат процесс

разработки унифицированных текстов юридических соглашений о привлечении партнеров-исполнителей.

206. Инспектор приветствует достигнутые успехи. Укрепление соглашений с партнерами-исполнителями имеет важнейшее значение для надлежащей защиты интересов организации, включая соблюдение фидуциарных требований, норм подобающего поведения и соответствующих ценностей, а также способствует повышению согласованности благодаря применению одинаковых условий в масштабах всей организации и снижению транзакционных издержек, равно как и увеличению эффективности и оптимальному регулированию юридических, финансовых и операционных рисков, при условии что существующие типовые соглашения последовательно используются организацией.

207. Настоящий обзор не претендует на углубленный юридический анализ соответствующих статей и положений, принятых во всех участвующих организациях. Тем не менее в таблице ниже приводится список наиболее актуальных ключевых пунктов и положений.

Актуальные ключевые пункты и положения соглашений с партнерами-исполнителями (выборочный перечень)

- Четкие требования к выполнению работы, включая КПЭ, конечные продукты, итоги и результаты
- Права на проведение расследований, в том числе в отношении субподрядчиков партнера-исполнителя
- Обязанность сообщать о любых проступках, мошенничестве и т. д., включая СЭСН
- Доступ к соответствующей документации, данным и местам реализации проектов
- Признание и соблюдение ценностей и кодекса поведения Организации Объединенных Наций
- Положения о борьбе с терроризмом и коррупцией
- Закупки, субподряды и наем персонала партнером-исполнителем
- Положения о применимом праве
- Положения об интеллектуальной собственности
- Использование логотипа Организации Объединенных Наций
- Пределы гражданской ответственности, связанной с деятельностью партнера-исполнителя
- Имущественные права на взносы в натуральной форме и оборудование, переданные партнерам-исполнителям
- Положение о раскрытии информации о финансировании, полученном от других доноров в связи с проектом

Источник: Ответы на вопросник ОИГ.

208. Некоторые собеседники отмечали, что отступления от типового соглашения и его общих положений зачастую бывают оправданы — в основном для учета требований доноров, но также и по просьбе партнеров. Академические учреждения из развитых стран и крупные международные НПО часто просят внести изменения в пункты, касающиеся прав интеллектуальной собственности, гражданской ответственности и разрешения споров. Государственные учреждения нередко обращаются с просьбами изменить положения о распределении обязательств, гражданской ответственности, и урегулировании споров. Соглашения должны быть проанализированы и утверждены юридическими службами, что может замедлять их реализацию и создавать чрезмерную нагрузку на эти службы, если запросов об

изменениях поступает много. Отступления от типовых текстов негативно отражаются на последовательном применении внутренних стандартов и процедур работы с партнерами-исполнителями и могут приводить к дополнительным расходам, поскольку существующие системы ОПР и управления не всегда обладают функциональными возможностями для сбора и отслеживания необходимых данных и генерирования специальных форматов отчетности, что требует выполнения этих операций вручную.

209. Еще одна проблема заключается в том, что некоторые партнеры-исполнители, в частности национальные и местные НПО, а также общественные и низовые организации, не имеют возможности приспособиться к строгим требованиям и придерживаться их на практике, поскольку при существующих реалиях и условиях работы на местах это может быть слишком обременительным. В этих случаях следует проявлять определенную гибкость, учитывая обстоятельства и обеспечивая принятие других соответствующих мер по снижению риска. Другими важными в этом отношении мерами являются обучение и инструктаж партнеров-исполнителей и их персонала.

210. Опираясь на достигнутый прогресс, организациям следует обновить свои нормативные документы, соответствующие руководства, типовые тексты и формуляры с учетом передового опыта и извлеченных уроков. При этом они должны учитывать новые тенденции (COVID-19, увеличение доли целевого финансирования и ужесточение требований доноров) и руководствоваться общими подходами, обсуждаемыми и разрабатываемыми на соответствующих межучрежденческих форумах, включая КСР и его комитеты, сети и рабочие группы, Межучрежденческий постоянный комитет (МПК), представителей служб внутренней ревизии, Конференцию международных следователей и специальные группы, такие как целевая группа по СЭСН. Руководящим принципом должен быть подход, основанный на оценке рисков и обеспечивающий надежность и всеобъемлющий характер нормативно-правовых документов, но при этом допускающий определенную гибкость — сопровождаемую, где это уместно, мерами по смягчению последствий — и учитывающий ограниченность собственных возможностей, а также сил и средств некоторых партнеров-исполнителей.

211. Кроме того, многие организации имеют в своем распоряжении различные типы договоренностей для использования в конкретных оперативных условиях и ситуациях, включая малые соглашения, ускоренные процедуры, двухсторонние, трехсторонние и многолетние соглашения, а также договоренности с привилегированными или приоритетными партнерами. Отмечалось, что с юридической точки зрения это допустимо, при условии что в руководствах или инструкциях по использованию менее строгих форм договоренностей будет указано, как будут смягчаться возникающие при этом риски.

Малые соглашения

212. Несколько организаций заключают с партнерами-исполнителями малые соглашения о реализации сравнительно небольших проектов. Они предусматривают менее жесткие требования и могут исполняться быстро, снижая транзакционные издержки и административную нагрузку на организации и партнеров.

213. ЮНЕП использует малые финансовые соглашения для перечисления средств на суммы менее 200 000 долл. США. Это наиболее широко применяемый тип соглашения с партнерами-исполнителями. В Структуре «ООН-женщины» действуют специальные принципы и процедура предоставления малых грантов, включая соглашение о выделении малых грантов партнерам программы. Они используются для наращивания потенциала партнерских ОГО. В ЮНИСЕФ малые финансовые соглашения используются для финансирования партнеров в размере до 50 000 долл. США за один календарный год или для передачи гуманитарных грузов, подлежащих немедленному распределению, в количествах, не превышающих трехмесячную норму. Эти соглашения представляют собой простой инструмент, позволяющими местным отделениям привлекать партнеров там, где это не связано с большим риском, или

развертывать партнерские операции в крайне сжатые сроки (в чрезвычайных ситуациях).

214. Напротив, в УВКБ ООН малые соглашения были признаны ненужными и не используются с 2021 года в связи с более широкими реформами, направленными на упрощение процедур и требований, а также на увеличение гибкости за счет создания специальных механизмов контроля в рамках конкретных проектов, что позволяет учитывать специфические риски этих проектов и соответствующих партнеров. УВКБ ООН также разработало механизм партнерства для выделения очень малых сумм организациям, возглавляемым беженцами на местах. Эта методика внедряется постепенно и, если она окажется успешной, будет применяться чаще и более широко.

215. ЮНФПА использует механизм выделения грантов, предназначенный для перечисления небольших сумм общинным организациям, исключительно для укрепления их собственного потенциала. Малые соглашения с партнерами-исполнителями в ЮНФПА на сегодняшний день не предусмотрены. Однако сейчас Фонд разрабатывает политику, которая позволит заключать такие соглашения.

216. Малые соглашения и аналогичные механизмы, такие как выделение грантов, представляются полезным инструментом, который организация может использовать в зависимости от обстоятельств и в рамках договоренностей о делегировании полномочий и который позволяет снизить транзакционные издержки, ускорить реализацию и приблизить принятие решений и мер к местам, где ведется практическая работа, при сохранении адекватных гарантий с учетом пороговых условий и надлежащих мер по снижению рисков. Подход, основанный на оценке риска, обеспечивает надлежащий баланс между определенной гибкостью и адекватными мерами по снижению и контролю рисков.

Договоренности по ускоренной процедуре

217. В ряде организаций действуют специальные процедуры, позволяющие оперативно принимать меры и реагировать на чрезвычайные ситуации. Помимо необходимости действовать быстро, здесь играют роль и другие факторы, такие как ограниченный выбор подходящих партнеров, ограниченный доступ к местам проведения операций и соображения безопасности. Для привлечения партнеров в таких оперативных условиях могут использоваться ускоренные процедуры, включая отступления от требований о проведении конкурсных торгов и другие исключения, позволяющие отказаться от некоторых этапов процесса отбора.

218. В УВКБ ООН принят ряд специальных мер по организации работы с партнерами в чрезвычайных ситуациях, которые полезны в контексте официально объявленных чрезвычайных ситуаций второго и третьего уровней. Они предусматривают, в частности, специальные процедуры подбора, проверки и закупок. В чрезвычайной ситуации представителю соответствующей операции предоставляется право на отступление от процедур подбора. Оптимальная практика включает составление резервного списка прошедших отбор партнеров по секторам. Аналогичный подход применяется в ЮНИДО. ЮНИСЕФ использует гуманитарные программы и программы на случай чрезвычайных ситуаций с их упрощенными системами учета и оценки результатов, а также процедурами составления и утверждения бюджетов для быстрого реагирования и развертывания партнерских операций при возникновении чрезвычайной ситуации.

219. В УНП ООН внеконкурсный механизм представляет собой ускоренную процедуру, согласно которой в число партнеров-исполнителей могут быть сразу включены следующие организации: организации системы Организации Объединенных Наций; межправительственные организации; международные финансовые учреждения; региональные организации и государственные структуры.

220. В Программных и оперативных стратегиях и процедурах ПРООН есть глава, посвященная реагированию на кризисы, в которой изложен стандартный порядок действий при возникновении кризисов, включая финансовое обеспечение мер реагирования. Кроме того, в готовящейся концепции решения вопросов развития в кризисных и нестабильных ситуациях будут сформулированы исходные принципы и

географические и программные приоритеты деятельности ПРООН в условиях нестабильности и кризисов, а также соображения о том, как необходимо адаптировать бизнес-модель ПРООН, чтобы она могла достигать своих целей в этих сложных оперативных условиях. ПРООН пересмотрит свой подход к партнерству, которое останется одним из наиболее важных инструментов коллективного продвижения по пути реализации Повестки дня на период до 2030 года, с учетом также необходимости активизировать свои усилия как ключевой фактор поддержания взаимосвязи между гуманитарной помощью, развитием и миром на местах.

221. У ЮНФПА имеются ускоренные процедуры, в том числе касающиеся проведения денежных переводов и обеспечения поставок по программам. До января 2021 года они также включали в себя положения о внеконкурсном привлечении партнеров-исполнителей. При выработке документов, определяющих политику выбора, регистрации и оценки партнеров-исполнителей, ЮНФПА позаботился об обеспечении дополнительной гибкости с учетом имеющихся рисков. Страновым отделениям делегированы полномочия использовать эту гибкость при работе с партнерами-исполнителями в трудных гуманитарных ситуациях даже в отсутствие отдельного порядка действий (например, ускоренных процедур) для подобных случаев. Страновые отделения могут работать с НПО, не прошедшими конкурсный отбор, что позволяет оперативно реагировать на острые чрезвычайные ситуации. Такая возможность предоставляется им на ограниченный срок.

222. Собеседники говорили о преимуществах ускоренных процедур, особенно для организаций, имеющих мандат на оказание гуманитарной и чрезвычайной помощи, и тех, кто участвует в ее оказании и предоставляет им поддержку. Такие процедуры доказали свою полезность, позволяя организациям оперативно реагировать на возникающие обстоятельства. В особо сложных условиях, таких как острые чрезвычайные ситуации, когда от быстроты реагирования зависит жизнь людей, обычные процедуры подбора партнеров использовать невозможно. Кроме того, ключевыми предпосылками успешного гуманитарного реагирования являются меры по подготовке к острым чрезвычайным ситуациям и эффективное прогнозирование таких ситуаций. Заблаговременный подбор партнеров-исполнителей в случаях, когда острые чрезвычайные ситуации предсказуемы, включая подписание соглашений об исполнении и предварительное складирование гуманитарных грузов у партнеров-исполнителей, являются примерами позитивной практики. Ускорить реагирование помогает и расширение планов работы с существующими партнерами-исполнителями там, где это возможно.

223. **Учитывая преимущества ускоренных процедур, инспектор предлагает тем структурам, которые еще не разработали их у себя, но осуществляют деятельность в условиях чрезвычайных ситуаций, в гуманитарной и другой аналогичной оперативной обстановке, разработать и принять такие процедуры. Полезно заранее организовать процессы предварительной регистрации или составления списков приемлемых и подходящих партнеров, о чем говорится в последующих пунктах.**

Предпочтительные партнеры, предварительная регистрация и составление списков подходящих партнеров

224. Некоторые организации выделяют особую категорию «предпочтительных партнеров», определяемых в соответствии с решениями или резолюциями их руководящего органа или другими руководящими принципами, такими как финансовые правила и положения. Такие партнеры привлекаются к сотрудничеству первыми, для чего делаются исключения из стандартных процедур отбора, например, не проводится конкурс. Аналогичный порядок существует и для партнеров, привлекавшихся ранее.

225. Хотя политика партнерства ЮНОВ/УНП ООН прямо не предусматривает предварительного квалификационного отбора партнеров-исполнителей, в ней признается, что некоторые структуры, включая организации системы Организации Объединенных Наций, межправительственные организации, международные финансовые учреждения и региональные организации, не входящие в систему

Организации Объединенных Наций, могут привлекаться в качестве партнеров без конкурса. Это ускоряет процесс и делает его более эффективным. Если партнер уже привлекался ранее, то эффективность процесса повышается при следующих условиях: а) организации получают административный допуск к работе сроком на пять лет, после чего проводится проверка, чтобы убедиться, что административный потенциал организации остается как минимум на прежнем уровне; и б) рассмотрение вопроса отборочным комитетом не требуется в случаях, когда в течение пятилетнего периода было дано положительное заключение по итогам полной оценки потенциала предлагаемого партнера. Аналогичная система действует в ЮНИДО.

226. ЮНФПА в соответствии со своими Финансовыми положениями и правилами отдает предпочтение государственным учреждениям и национальным НПО. В ПРООН партнер — исполнитель проекта выбирается по результатам тщательного рассмотрения ряда программных критериев. В то же время, поскольку в этих критериях большое внимание уделяется национальной ответственности и устойчивости достигаемых результатов, на роль партнеров-исполнителей обычно хорошо подходят государственные учреждения страны, где осуществляется программа. Например, если целью проекта является наращивание потенциала министерства планирования, то желательно, чтобы это министерство и было партнером — исполнителем данного проекта.

227. Кроме того, в некоторых организациях существуют реестры партнеров или правила, которые служат аналогичным целям, предусматривая, что после прохождения предварительной оценки, комплексного обследования и отбора по другим критериям партнеры допускаются к участию в программе сроком на несколько лет.

228. В партнерской политике ЮНЕСКО используется понятие «партнера, включенного в реестр», т. е. аккредитованного по соответствующему списку на трехгодичный период и имеющего подтвержденный опыт успешной работы по выполнению партнерских соглашений. Это также относится к случаям, когда в течение последних трех лет другая структура Организации Объединенных Наций уже проводила оценку и проверку данного партнера. Специальной формы для предварительного квалификационного отбора не существует. В конкретных случаях может использоваться стандартный запрос на выражение заинтересованности или адаптированная соответствующим образом форма объявления о привлечении партнеров.

229. В ЮНИСЕФ не существует специальной системы предварительного квалификационного отбора. Однако в работе с партнерами присутствует множество элементов, упрощающих отборочный процесс для партнеров, с которыми ЮНИСЕФ сотрудничал ранее, а именно: а) результаты комплексного обследования действительны в течение пяти лет (что, как правило, соответствует одному циклу страновой программы); б) оценка потенциала партнера-исполнителя (микрооценка в рамках СППД) действительна в течение пяти лет, если в деятельности партнера не произошло серьезных изменений; в) оценка на предмет СЭСН действительна в течение пяти лет после вынесения заключения о низком уровне риска; и д) после создания исходной записи в реестре поставщиков нет необходимости изменять или обновлять ее до тех пор, пока она действительна. Это позволяет отделениям быстро готовить программную документацию или вносить в нее изменения с учетом потребностей программы, без необходимости заново проходить весь цикл оформления партнерства.

230. Для составления списков партнеров также можно использовать Портал партнеров Организации Объединенных Наций. Зарегистрировавшись на нем и пройдя проверку, партнеры остаются в системе и могут в дальнейшем привлекаться по мере необходимости. При этом систему совместно используют несколько учреждений (ЮНИСЕФ, УВКБ ООН, ВПП и ЮНФПА), что способствует межучрежденческому сотрудничеству и обмену информацией. Являясь онлайн-платформой, Портал служит примером частичной цифровизации процессов управления деятельностью партнеров-исполнителей.

231. У некоторых организаций имеются привилегированные или предпочтительные партнеры, состав которых определяется в соответствии с мандатами этих организаций, а также резолюциями и указаниями их директивных и руководящих органов. В таких случаях из процедур отбора делаются исключения, в частности касающиеся конкурсных торгов.

232. Практика составления некоторыми организациями реестров партнеров-исполнителей позволяет улучшить планирование, быстрее привлекать партнеров, когда в этом возникает необходимость, и снижать транзакционные издержки, поскольку результаты некоторых этапов отбора, таких как комплексные обследования и оценка, действительны в течение нескольких лет. Портал партнеров Организации Объединенных Наций также может служить реестром партнеров-исполнителей, доступных более чем одному учреждению, что способствует развитию межучрежденческого сотрудничества. Инспектор поддерживает такие межучрежденные инициативы; см. в этой связи раздел VIII ниже.

Механизмы применения санкций в отношении партнеров-исполнителей

233. Система санкций для партнеров-исполнителей имеется только в ЮНФПА и в ВПП. В 2021 году ЮНФПА вывел партнеров-исполнителей из-под действия системы санкций в отношении поставщиков, использовавшейся до этого в течение многих лет. В ВПП система санкций для поставщиков, созданная в 2015 и обновленная в 2020 году, определяет шаги, которые ВПП должна предпринимать при поступлении сигналов о наказуемых действиях, включая мошенничество и коррупцию.

234. Организации указывали, что, хотя у них нет официальной системы дисквалификации или наложения санкций, общие показатели работы партнеров фиксируются в системах управления, и о партнерах, не выполняющих свои обязательства или прибегающих к мошенничеству, делаются соответствующие отметки. Департамент по стратегии, политике и контролю в области управления (ДСПКУ) Секретариата Организации Объединенных Наций указал, что у него нет механизма дисквалификации корпоративных структур; общие показатели работы партнеров регистрируются в модуле системы «Умоджа» для грантодателей и доводятся до сведения всех подразделений Секретариата, что позволяет выявлять партнеров, не выполняющих обязательства. Портал можно укрепить и расширить его функциональные возможности для обмена информацией о партнерах, попавших под санкции.

235. Некоторые собеседники отмечали, что процедуры применения санкций и дисквалификации сопряжены со значительными юридическими рисками, поскольку подвергнутые санкциям или дисквалифицированные партнеры могут подавать в суд на организации системы Организации Объединенных Наций; организации же не обладают необходимыми техническими и юридическими возможностями для участия в подобных разбирательствах. Иммунитеты, которыми пользуются структуры Организации Объединенных Наций, не позволяют партнерам подавать против них иски в национальные суды и будут вынуждать партнеров использовать те механизмы разрешения споров, которые предусмотрены их соглашениями с соответствующими структурами Организации Объединенных Наций, т. е., как правило, арбитраж. Это само по себе ограничивает юридические риски. Некоторые другие собеседники указывали, что при неформальной процедуре, когда партнер заносится организацией во внутренний черный список, но информация об этом не распространяется публично, эти риски не столь существенны. Однако даже в этом случае партнеру-исполнителю, прежде чем его «неофициально» занесут в черный список системы Организации Объединенных Наций, должна быть предоставлена справедливая возможность дать ответ на жалобы и устранить возможные недостатки в работе. Любой подобный процесс порождает ряд юридических вопросов, которые требуют тщательного рассмотрения, и должен быть дополнен надлежащей процедурой. Для начала можно было бы составлять списки партнеров с неудовлетворительными рабочими показателями, или тех, в отношении которых поступали сигналы о мошенничестве или других нарушениях, и распространять эту информацию внутри соответствующих

организаций и в масштабах всей системы по неофициальным каналам, в том числе с помощью таких инструментов, как Портал партнеров Организации Объединенных Наций.

236. Инспектор вновь повторяет соответствующее предложение, содержащееся в докладе ОИГ о предупреждении и выявлении мошенничества и борьбе с ним в организациях системы Организации Объединенных Наций (JIU/REP/2016/4), и рекомендует административным руководителям тех организаций системы Организации Объединенных Наций, которые еще не сделали этого, до конца 2023 года обновить свою политику, процедуры и связанные с ними правовые механизмы в отношении партнеров-исполнителей, с тем чтобы предусмотреть возможность занесения партнеров-исполнителей в черные списки, включая передачу соответствующих дел о мошенничестве национальным органам и возвращение активов. При необходимости следует учитывать особенности и чувствительные моменты, связанные с государственными учреждениями.

VI. Обучение, наращивание потенциала партнеров-исполнителей и другие вопросы

A. Обучение управлению деятельностью партнеров-исполнителей

237. В своем докладе 2013 года ОИГ предложила организациям укрепить профессиональную подготовку сотрудников по вопросам управления деятельностью партнеров-исполнителей и обеспечить наличие инструментов, необходимых для такой подготовки, в целях эффективного и экономичного осуществления проектов и программ. Затраты, связанные с проведением этой профессиональной подготовки, должны определяться заранее в ходе составления бюджетов и разработки программ¹¹.

238. Организации добились успехов в развитии и практическом обеспечении профессиональной подготовки своих сотрудников по тематике управления деятельностью партнеров-исполнителей. Подавляющее большинство организаций проводят такую подготовку и разработали учебные курсы, охватывающие как общие аспекты, включая управление проектами и заключение контрактов, так и более конкретные вопросы, например, обучение применению СППД, а также работе с ОГО или НПО. Обучение включает как очные занятия, так и онлайн-курсы. В связи с эпидемией COVID-19 в прошлом году основное внимание уделялось онлайн-обучению. Некоторые учебные курсы являются обязательными для сотрудников, ведущих работу с партнерами. В нескольких организациях имеются также учебные курсы по ЗСЭСН и по предупреждению мошенничества. Ниже приводится ряд примеров.

239. Для всех сотрудников ФАО в режиме онлайн доступны многочисленные специализированные курсы, а также учебные и справочные материалы по управлению или мониторингу деятельности оперативных партнеров на нескольких языках. В рамках программы создания потенциала для МООП и по специальным запросам ряда местных отделений было проведено несколько циклов очных и виртуальных курсов. Целевой аудиторией этих учебных мероприятий является персонал, непосредственно участвующий в административном обеспечении и управлении деятельностью оперативных партнеров.

240. В ЮНИСЕФ предусмотрены обязательные учебные курсы для сотрудников, занимающихся управлением деятельностью партнеров-исполнителей, включая УОР, работу с ОГО, СППД, ЗСЭСН и обучение методам борьбы с мошенничеством. До пандемии COVID-19 эти курсы проводились в очной форме, но они доступны также в режиме онлайн.

241. ЮНФПА ежегодно проводит для всех сотрудников, управляющих деятельностью партнеров-исполнителей, ряд учебных мероприятий по всем этапам цикла такого управления. Они включают многочисленные очные семинары, онлайн-учебные курсы и вебинары, мероприятия по обмену знаниями, в том числе по СППД, планированию обеспечения качества, проведению и использованию микрооценок, выборочным проверкам, организации ревизий у партнеров-исполнителей и последующим мерам по их результатам. Подготовка также предлагается по таким темам, как использование ССПИ, со специальным обучением применяемым в связи с пандемией дистанционным процедурам выборочных проверок и ревизий, а также дистанционному мониторингу программ; мошенничество со стороны партнеров-исполнителей — объединенный курс электронного обучения для сотрудников и объединенный курс электронного обучения для партнеров-исполнителей; планы работы, использование и обработка формуляров РВСУР; онлайн-сертификация специалистов по администрированию планов работы; Глобальная система составления программ (ГССП), учебный курс по которой включает в себя как ознакомление с системой, так и изучение вопросов политики; управление финансовой деятельностью партнеров-исполнителей, включая проверку расходов, авансирование средств и работу с непогашенными авансами; обеспечение

¹¹ JIU/REP/2013/4, п. 199.

качества на завершающем этапе, включая оценку рисков, выборочные проверки и ревизии; введение в действие протокола по ЗСЭСН для партнеров-исполнителей; а также использование Портала партнеров Организации Объединенных Наций.

242. Инспектор приветствует достигнутый прогресс и высоко оценивает широкий охват сотрудников учебными мероприятиями в центре, на региональном и страновом уровнях, а также диапазон изучаемых тем, включающий ЗСЭСН, предупреждение мошенничества и СППД. Он призывает структуры, где еще не организованы учебные курсы для сотрудников, управляющих деятельностью партнеров-исполнителей, организовать такие курсы и обновлять учебную программу в свете передовой практики и извлеченных уроков, а также внедрить механизм обратной связи или опросов слушателей после прохождения некоторых учебных курсов. Он также предлагает организациям по мере возможности обмениваться своими учебными курсами и материалами через существующие межучрежденческие механизмы, такие как Портал партнеров Организации Объединенных Наций, для содействия обмену информацией и общесистемному сотрудничеству.

243. Развивая достигнутые успехи, необходимо делать еще больше для разработки и обновления учебных материалов и проведения обучения по тематике управления деятельностью партнеров-исполнителей в центральных учреждениях, на региональном и местном уровнях. Благодаря межсекторальному и децентрализованному характеру управления такой деятельностью это поможет усилить подотчетность, повысить эффективность работы партнеров-исполнителей, укрепить сотрудничество и слаженность действий внутри организаций. Учебные материалы должны по возможности передаваться другим организациям через существующие каналы и межучрежденные механизмы и форумы, такие как Портал партнеров Организации Объединенных Наций, механизмы СППД и КСР. Организациям также рекомендуется разрабатывать учебные материалы и проводить обучение на межучрежденческом уровне по таким темам, как ЗСЭСН, предупреждение мошенничества, комплексные обследования, оценка рисков и потенциала, мониторинг, основанный на результатах, и оценка партнеров. Это даст возможность обмениваться накопленным опытом и передовой практикой, а также развивать межучрежденческое сотрудничество, тем самым сокращая дублирование усилий и повышая общесистемную слаженность и уровень стандартизации. Это также будет способствовать усилиям по разработке общепринятого набора руководящих принципов управления деятельностью партнеров-исполнителей, о чем говорится в рекомендации 1.

244. Усилению координации и сотрудничества, а также распространению полезной практики должно способствовать выполнение нижеследующей рекомендации.

Рекомендация 8

Административным руководителям организаций системы Организации Объединенных Наций следует к концу 2023 года обмениваться между собой через существующие межучрежденные механизмы/форумы своими специализированными учебными материалами и модулями по тематике управления деятельностью партнеров-исполнителей, включая комплексные обследования, оценку рисков и потенциала партнеров, мониторинг эффективности их работы с учетом результатов и рисков, предупреждение мошенничества, недопущение сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательств, наращивание потенциала, работу с местными неправительственными организациями и организациями гражданского общества, согласованный подход к переводу денежных средств и Портал партнеров Организации Объединенных Наций.

В. Нарращивание потенциала партнеров-исполнителей

245. Собеседники указывали, что одной из основных проблем, затрудняющих эффективное осуществление программ через партнеров-исполнителей, является отсутствие у них достаточного потенциала с точки зрения надежности внутренних систем управления, систем внутреннего контроля и финансового администрирования, бухгалтерского учета, а также кадровой и закупочной политики и процедур. Это касается всех категорий партнеров-исполнителей и государственных учреждений, а также НПО — в особенности малых, местных, общинных и низовых организаций, которые часто не имеют прочного фундамента и структуры. При установлении отношений с организациями системы Организации Объединенных Наций партнеры сталкиваются с довольно сложными, весьма жесткими и всеобъемлющими нормативно-правовыми рамками и требованиями.

246. Организации решают эти проблемы посредством различных усилий по наращиванию потенциала, включая проведение оценок потенциала, курсов формального обучения, семинаров и тренингов, а также неформальные инструкции на разовой и постоянной основе в течение всего цикла реализации проектов.

247. Усилия по наращиванию потенциала тесно увязаны с мандатами организаций системы Организации Объединенных Наций и направляются соответствующими решениями и резолюциями их директивных или руководящих органов. Таким образом, направленность работы по наращиванию потенциала в разных организациях различна, как и придаваемое ей значение и интенсивность, с которой она ведется. На деятельность по наращиванию потенциала также влияют общесистемные задачи и решения, такие как четырехгодичный всеобъемлющий обзор политики, Цели в области устойчивого развития и Повестка дня на период до 2030 года. В них, в частности, подчеркиваются национальная ответственность, соответствие национальным приоритетам, необходимость передачи знаний, принципы партнерских отношений и идея реального партнерства. Эти усилия также связаны с решениями о выборе подходящего способа реализации, такого как прямое внедрение, национальное исполнение (или национальное осуществление) и реализация программы через партнеров-исполнителей.

248. По сравнению с 2013 годом в осуществлении мер по наращиванию потенциала был достигнут значительный прогресс за счет введения предварительной оценки рисков и потенциала партнеров, формулирования конкретных инструкций и общего расширения такой деятельности.

249. Нарращивание потенциала партнеров-исполнителей занимает центральное место в программах ПРООН, как в плане смягчения проблем, связанных с реализацией проектов, от которых может зависеть эффективное и экономичное достижение намеченных результатов с соблюдением подотчетности, так и в качестве основной цели самих проектов. Потенциал оценивается с помощью механизма СППД и инструмента оценки потенциала партнеров. Они помогают выявить области, где необходимо усилить потенциал, включая финансовый менеджмент, закупки, работу с кадрами, управление проектами, соблюдение стандартов и т. д. Определив области, в которых потенциал партнера не соответствует требованиям, ПРООН решает, приемлем ли для нее соответствующий риск и следует ли принять меры для его смягчения или отказаться от работы с данным партнером.

250. В ВОЗ гранты, непосредственно выдаваемые на финансовое сотрудничество с государственными учреждениями-партнерами, представляют собой соглашения, в которых создание потенциала является одним из важных элементов, так как речь идет об основных партнерах данной организации. Этими грантами обеспечиваются «каталитическое» финансирование и наращивание потенциала посредством обучения и передачи технических знаний и передового международного опыта. Партнерам предлагается обучение методам достижения результатов и эффективной отчетности, как технической, так и финансовой, с тем чтобы максимально повысить качество технического сотрудничества и обеспечить соответствие финансовой документации необходимым стандартам подотчетности.

251. Развитие потенциала является одной из шести основных функций ФАО, способствующих достижению ее стратегических целей. Как таковое оно выходит за рамки наращивания потенциала лишь для целей конкретных партнерских инициатив. Опираясь на основной мандат организации, серия проектов, финансируемых Глобальным экологическим фондом, способствует системной интеграции мер по развитию потенциала для достижения более масштабных результатов реализации намеченных страной преобразований. В рамках этих усилий особое внимание уделяется укреплению потенциала партнеров-исполнителей на этапах разработки и реализации проектов путем расширения прав и возможностей национальных и местных партнеров как главной движущей силы реализации и внедрения. Это включает в себя тщательный анализ потребностей в потенциале, а также разработку и осуществление целевой стратегии его развития.

252. Как уже упоминалось выше (см. пункты 60 и 62), ВПП — одна из немногих организаций системы Организации Объединенных Наций, у которых имеются мандат и конкретные инструкции по взаимодействию с партнерами. В соответствии со своими принципами партнерства с НПО, ВПП призывает международные НПО наращивать потенциал местных НПО в определенных областях (реагирование на чрезвычайные ситуации и готовность к ним, денежные переводы и т. д.). Она учредила новую Группу по укреплению потенциала на уровне стран, специально занимающуюся решением этой задачи и уделяющую особое внимание развитию в странах целого ряда государственных и негосударственных субъектов в рамках подхода, охватывающего все общество в целом. Группа разрабатывает все необходимые организационные рекомендации, включая стратегию и соответствующий инструментарий, и имеет специальное подразделение по поддержке программ, сбору фактических данных и управлению знаниями. Группа также работает над включением вопросов реализации и эффективности мер по наращиванию потенциала в общеорганизационную систему оценки результатов, с тем чтобы отчетность по ним находила дальнейшее отражение в ежегодных страновых отчетах.

253. УВКБ ООН выпустило ряд документов, таких как руководство по взаимодополняющему укреплению потенциала УВКБ ООН и его партнеров и политика УВКБ ООН в области обучения. В консультации с другими учреждениями Организации Объединенных Наций и с такими межучрежденческими организациями, как InterAction и Международный совет добровольных учреждений (МСДУ), УВКБ ООН изучает способы анализа общих для партнеров слабых мест и выявляет возможности выработки решений по их устранению. В ЮНФПА для партнеров составлено руководство по работе с ЮНФПА, и в децентрализованном порядке (на уровне страновых отделений) проводится обучение персонала партнеров-исполнителей.

254. В ЮНИСЕФ наращивание потенциала обеспечивается с помощью нескольких платформ, в зависимости от типа партнерства и характера мероприятий по программе. Его учебная онлайн-платформа Agora предлагает курсы по программной и оперативной тематике для сотрудников, партнеров и других сторон, а также специальные учебные и вспомогательные материалы, облегчающие управление деятельностью партнеров. ЮНИСЕФ обеспечивает партнеров необходимыми техническими материалами и принадлежностями для успешной реализации программ, а сотрудники по программам оказывают непосредственную техническую поддержку в ходе разработки и мониторинга программ, а также в ходе ежегодного обзора партнерства, когда ЮНИСЕФ обсуждает с партнерами-исполнителями факторы успеха и существующие потребности. Отчеты по результатам посещений в рамках мониторинга программ, оценки потенциала, выборочной проверки и ревизии содержат прямые рекомендации партнерам-исполнителям по улучшению программного и оперативного управления и обсуждаются с соответствующими партнерами. По программным и операционным компонентам проводятся многократные тренинги в очном (а ныне в виртуальном) формате.

255. Оценка потенциала возможного партнера является сложным делом, так как здесь возникает противоречие с заявленной директивными или руководящими органами стратегической целью создания и укрепления потенциала малых партнеров

в соответствии с задачей локализации, поставленной в рамках обязательств по «базовой договоренности». Многие доноры, как сообщается, настаивают на том, чтобы Организация Объединенных Наций выбирала только партнеров, обладающих достаточным потенциалом; это идет вразрез с заявленной на директивном уровне принципиальной целью создания и укрепления потенциала. По-прежнему трудноразрешимым является вопрос о том, как укреплять потенциал партнеров-исполнителей, удовлетворяя в то же время требование доноров считать наличие у партнеров крепкого потенциала одним из основных критериев отбора. Таким образом, выполнение обязательств по «базовой договоренности», укрепление потенциала и обеспечение локализации остаются сложной задачей.

256. Многие организации годами привлекают одних и тех же партнеров-исполнителей, фактически попадая в зависимость от отдельно взятого партнера, хотя процедуры отбора при этом могут строго соблюдаться. Ясно, что такую практику нельзя назвать оптимальной. Выходом из положения может быть условие о том, что услуги одного и того же партнера не должны использоваться для осуществления одного и того же или аналогичного проекта или вида деятельности после того, как соглашение с ним было продлено дважды или иное ограниченное число раз. Выбор и использование другого партнера также позволяли бы выполнить, пусть даже частично, задачу укрепления потенциала и локализации. Отмечалось, однако, что добавление новых ограничений (таких, как смена партнеров из числа НПО каждые два года) может не всегда отвечать интересам участвующих организаций, учитывая другие операционные реалии (в частности, в условиях нехватки потенциала). Кроме того, частая смена партнерских НПО будет иметь финансовые последствия, поскольку наращивание потенциала НПО требует времени и инвестиций. Необходимо также следить за тем, чтобы такая практика не препятствовала выполнению мандатов и усилиям по наращиванию потенциала и его укреплению на национальном уровне. Для того чтобы один и тот же партнер или небольшая группа партнеров не занимались одновременно осуществлением целого ряда проектов для разных организаций, создавая тем самым ситуацию монополии или олигополии, могут быть предприняты дополнительные шаги по надлежащей проверке в целях межучрежденческой координации.

257. Еще до принятия обязательств по локализации в рамках «базовой договоренности» организации системы Организации Объединенных Наций в различных резолюциях и решениях своих директивных и руководящих органов взяли на себя обязательства по развитию и укреплению потенциала партнеров-исполнителей, отобранных из числа кандидатов национального, провинциального и местного уровня в странах-получателях или принимающих странах. Вышеупомянутые обязательства лишь придали дополнительный импульс выполнению этой задачи. В качестве возможного решения организации могли бы привлекать в качестве партнеров-исполнителей международные НПО, предусматривая соответствующие положения о том, что те в свою очередь будут привлекать местные НПО и развивать их потенциал. Некоторые организации уже делают это; других необходимо призвать последовать их примеру.

258. Ограниченность собственного потенциала в части людских и финансовых ресурсов дополнительно затрудняет наращивание потенциала партнеров. В соответствии с предложением, содержащимся в отчете ОИГ 2013 года, элементы обучения и наращивания потенциала должны по мере возможности включаться в соглашения с партнерами-исполнителями, с выделением соответствующего финансирования. Для оценки эффективности таких усилий по наращиванию потенциала необходимо ввести и постоянно оценивать соответствующие КПЭ.

259. Некоторые организации, такие как УВКБ ООН и учреждения, использующие СППД, применяют межучрежденческие подходы. В рамках других инициатив, включая обязательства по «базовой договоренности», существуют возможности для активизации межучрежденческих усилий по наращиванию потенциала. Инспектор призывает другие организации предпринимать аналогичные усилия, используя имеющиеся механизмы и инструменты, в том числе Портал партнеров Организации Объединенных Наций, канцелярии координаторов-резидентов (ККР) и другие форумы

для обмена результатами оценки потенциала, соответствующими руководствами и учебными материалами в масштабах всей системы Организации Объединенных Наций.

260. Важнейшей предпосылкой эффективного и действенного наращивания потенциала является оценка рисков и потенциала партнера, которая служит основой для определения необходимых мер по наращиванию потенциала и принятия решений о допустимой степени риска. См. в этой связи раздел II выше.

261. Усилия по наращиванию потенциала предпринимаются в соответствии с мандатами организаций и направляются соответствующими решениями и резолюциями их директивных или руководящих органов. Они служат общими ориентирами и основой для выбора способа реализации (например, непосредственное осуществление, осуществление силами национальных (или эквивалентных) участников либо сочетание одного и другого), выбора партнера, определения основополагающих критериев отбора, необходимой степени наращивания потенциала и допустимого уровня риска. См. в разделах II и III выше о целесообразности стратегического и основанного на оценке рисков подхода к партнерам-исполнителям, согласованного с общими приоритетами и стратегией организации.

262. Наращивание потенциала партнеров-исполнителей, укрепление национального потенциала и усиление национальной ответственности являются ключевыми целями и руководящими критериями при реализации программ через партнеров-исполнителей. Деятельность по наращиванию потенциала подкрепляется общесистемными мандатами, вытекающими из четырехгодичного всеобъемлющего обзора политики, переориентации системы развития и Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. Тем не менее имеется лишь ограниченная информация о том, достигаются ли, будь то полностью или частично, ожидаемые результаты в плане наращивания потенциала, усиления национальной ответственности и передачи знаний. Поэтому организациям следует оценить прогресс, достигнутый с 2013 года, включая извлеченные уроки и направления дальнейшего совершенствования работы.

263. Более эффективному управлению деятельностью партнеров-исполнителей, а также усилению потенциала партнеров, национального потенциала и ответственности должно способствовать выполнение следующей рекомендации.

Рекомендация 9

Директивным и руководящим органам организаций системы Организации Объединенных Наций следует начиная с 2023 года оценить свои подходы к наращиванию потенциала партнеров-исполнителей и укреплению национального потенциала и ответственности в рамках четырехгодичного всеобъемлющего обзора политики, включая эффективность таких усилий, предпринятых с 2013 года, достигнутый прогресс и извлеченные уроки, на основе докладов, подготовленных их соответствующими секретариатами, и принять конкретные меры по укреплению национального потенциала и ответственности и наращиванию потенциала своих партнеров-исполнителей.

С. Получение отзывов и выяснение мнений партнеров-исполнителей

264. Для получения отзывов, выяснения мнений и соображений партнеров-исполнителей относительно политики организаций по отношению к ним и, в частности, любых обновлений или пересмотров этой политики, а также по вопросам эффективности работы и оперативным вопросам существуют различные механизмы. К ним относятся специальные консультации, периодические или ежегодные встречи, семинары, опросы и неформальные каналы обратной связи в рабочем порядке на уровне центральных учреждений, регионов и стран. Большинство организаций внедрило у себя такие механизмы консультаций, форма и характер которых в разных учреждениях не одинаковы.

265. В ВПП ООН стандартной практикой является организация консультаций с ключевыми партнерами из числа НПО для разработки и обновления стратегических документов по партнерскому сотрудничеству. Их соображения и замечания должным образом принимаются во внимание. На уровне страновых отделений процесс разработки стратегического плана для страны начинается со стратегического обзора ситуации с продовольственной безопасностью при участии основных заинтересованных сторон, включая представителей партнеров по сотрудничеству и других соответствующих ОГО. Точка зрения гражданского общества и партнеров по сотрудничеству должным образом учитывается при разработке страновых стратегических планов в рамках процессов стратегического обзора. Отзывы партнеров по сотрудничеству обсуждаются на страновом уровне в рамках ВПП и с участием ее партнеров в течение всего цикла партнерства, начиная с разработки совместного плана действий и до мониторинга исполнения и оценки результатов. На глобальном уровне стратегические диалоги с партнерами из числа НПО ведутся на двусторонней основе в рамках крупных встреч (например, ежегодных консультаций ВПП по вопросам партнерства), а также на многосторонней основе в рамках существующих координационных форумов, включая МПК и «базовую договоренность».

266. В ВОЗ была проведена серия консультаций в поддержку разработки Механизма взаимодействия с негосударственными структурами. Механизм был согласован государствами-членами и принят в 2016 году. Политика, касающаяся взаимодействия с глобальными партнерствами в области здравоохранения и механизмов размещения, была разработана в ходе консультативного процесса, в котором участвовали различные заинтересованные стороны, в том числе негосударственные субъекты и инициативы с участием многих заинтересованных сторон.

267. В УВКБ ООН консультации с заинтересованными сторонами включают очные семинары, вебинары, встречи и индивидуальные беседы. Опрос НПО позволяет получать от них отзывы и соображения по различным аспектам политики и процедур. В результате этих консультаций выяснилось, что УВКБ ООН и другим учреждениям Организации Объединенных Наций необходимо упростить свои положения, регулирующие деятельность партнеров-исполнителей. Для консультаций с партнерами были созданы различные форумы, включая организационные совещания сетей НПО, ежегодные консультации Верховного комиссара с НПО, специальные рабочие группы по конкретным темам (ЗСЭСН, защита персональных данных и т. д.), ежегодные опросы, ежемесячные консультации и углубленные семинары.

268. УКГВ консультировалось с соответствующими заинтересованными сторонами, и особенно с партнерами-исполнителями, при разработке и обновлении своей политики партнерства, соответствующих правил, положений и инструкций в целях дальнейшего совершенствования управления деятельностью партнеров-исполнителей. Глобальные руководящие принципы для совместных страновых фондов стали результатом широких консультаций с заинтересованными сторонами в центре и на уровне стран. В штаб-квартире консультации включали в себя специальные обсуждения с учреждениями Организации Объединенных Наций, НПО и донорами на четырех заседаниях рабочей группы по совместным фондам и регулярное обновление информации на заседаниях целевой группы по гуманитарному финансированию при Межучрежденческом постоянном комитете. В качестве источников дополнительной информации с мест также используются ежегодные глобальные семинары по управлению совместными фондами (при участии ПРООН) и представители Управления целевых фондов с участием многих партнеров, занимающиеся управлением совместными страновыми фондами. Платформа для диалога НПО, участниками которой являются неправительственные организации, два раза в год проводит совещания для обсуждения оперативных проблем НПО и совместной подготовки информационно-пропагандистских инициатив. На местном уровне НПО представлены в консультативных советах ССФ и, соответственно, всесторонне вовлечены в управление ими.

269. Инспектор приветствует прогресс, достигнутый в создании и укреплении механизмов обратной связи, консультаций и других способов выяснения соображений, мнений, критических замечаний и точек зрения партнеров-

исполнителей и других заинтересованных сторон. Такие регулярные, структурированные консультации страновых отделений организаций системы Организации Объединенных Наций с их партнерами-исполнителями полезны, поскольку они позволяют организациям обсуждать актуальные вопросы и улучшать связь с партнерами, а также предоставляют последним платформу для информирования организаций об их общих заботах и конкретных проблемах, для скорейшего решения которых требуется внимание руководителей достаточно высокого уровня. Он призывает организации, которые еще не создали у себя такие механизмы консультаций и обратной связи, последовать позитивному примеру тех организаций, где они уже имеются.

270. Многие собеседники отмечали, что поддержание обратной связи и проведение консультаций способствуют накоплению организационного опыта, улучшению деловой практики и извлечению уроков. Хотя ключевое значение для накопления организациями опыта и знаний имеют среднесрочные и итоговые оценки, вышеуказанная практика дополняет их, при условии что полученные результаты обобщаются и распространяются внутри организации.

271. Инспектор призывает делиться результатами и основными итогами таких консультаций не только в рамках соответствующего учреждения, но и между организациями через соответствующие межучрежденческие форумы и с помощью имеющихся инструментов, таких как Портал партнеров Организации Объединенных Наций, КСР и его сети, а также ККР. См. также раздел VII о роли оценки и других надзорных функций в процессе непрерывного обучения.

272. Было бы желательным в общих чертах выяснить мнение партнеров-исполнителей об этих аспектах. Однако эта задача оказалась слишком трудоемкой, чтобы выполнить ее в отведенное время. Основная проблема заключалась в составлении репрезентативной выборки всех категорий партнеров-исполнителей, а именно: государственных учреждений; международных, национальных, провинциальных и местных НПО; структур Организации Объединенных Наций, и прежде всего низовых ОГО — на основе четко установленных критериев, и рассмотрении их наравне друг с другом. Поэтому информация о результатах ежегодных консультаций, проводимых крупными организациями со своими партнерами-исполнителями, была взята из открытых источников и использована в качестве косвенного показателя. Наиболее частые нарекания вполне ожидаемо касались излишне громоздких процедур и чрезмерных требований, задержек в обработке и проведении платежей, нехватки потенциала и подготовленного персонала, а также «шаблонного подхода», при котором, независимо от расходуемых сумм, одинаковые требования предъявляются ко всем проектам, от самых малых до самых крупных.

D. Ход выполнения рекомендаций, изложенных в докладе 2013 года

273. Было рассмотрено положение дел с принятием и выполнением организациями системы Организации Объединенных Наций рекомендаций, содержащихся в докладе 2013 года. Согласно информации от организаций, участвующих в сетевой системе отслеживания рекомендаций ОИГ, по состоянию на сентябрь 2021 года было принято 78 % рекомендаций, а 95 % принятых рекомендаций были выполнены. Уровень в 78 % выше среднего показателя принятия рекомендаций ОИГ, который составляет около 65 %. По мнению участвующих в ОИГ организаций, большинство рекомендаций обзора 2013 года сохраняют свою актуальность. В настоящем обзоре дается оценка степени выполнения рекомендаций, сформулированных в докладе 2013 года, по соответствующим разделам и в соответствующем контексте. В приложении VI приводится таблица с информацией о положении дел с принятием и выполнением всех 12 рекомендаций, а также краткая оценка ОИГ с перекрестными ссылками на соответствующие разделы и рекомендации настоящего доклада.

Е. Последствия изменений, имевших место со времени доклада 2013 года

Принятие Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года

274. Принятие в 2015 году Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года придало новый импульс укреплению общесистемных подходов к работе организаций системы Организации Объединенных Наций по поддержке усилий государств-членов, направленных на достижение Целей в области устойчивого развития в установленные сроки. См. в этой связи раздел II выше.

Проводимая управленческая реформа и переориентация системы развития

275. Переориентация системы развития Организации Объединенных Наций на местном уровне предоставляет организациям возможность активизировать межучрежденческую координацию и сотрудничество. По мнению многих собеседников, замена Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития Управлением по координации деятельности в целях развития и укрепление ККР на уровне стран являются позитивными шагами и открывают хорошие перспективы активизации таких усилий. Это может способствовать укреплению неформальных и формальных механизмов обмена информацией о партнерах-исполнителях и опытом работы с ними на местах. См. раздел VIII ниже.

Значительное увеличение доли целевых взносов, поступающих от основных доноров

276. В последнее десятилетие сохранялась тенденция к значительному увеличению доли целевых взносов, поступающих в систему Организации Объединенных Наций от основных доноров. Прямые и косвенные последствия таких тенденций исследовались в нескольких докладах ОИГ, на которые здесь делаются ссылки с повторением содержавшихся в них рекомендаций. См. раздел III выше.

Более широкая передача услуг на внешний коммерческий подряд

277. Объем услуг, передаваемых подразделениями Организации Объединенных Наций на внешний подряд коммерческим поставщикам, значительно вырос за последнее десятилетие, поскольку к ним добавились несколько видов услуг, которые ранее обеспечивались собственными силами. Кроме того, появилось много новых видов услуг, особенно в сфере информации, коммуникаций и связей с общественностью. Этому также способствовали рост и быстрое распространение социальных сетей. Они в свою очередь оказали косвенное влияние на то, как структуры Организации Объединенных Наций взаимодействуют с партнерами-исполнителями и управляют их деятельностью.

Влияние пандемии COVID-19

278. В последние полтора года негативное влияние глобальной пандемии COVID-19 на функционирование организаций системы Организации Объединенных Наций проявлялось в различных формах. Одним из самых показательных аспектов стало фактическое отсутствие служебных командировок. Ограничения, касавшиеся выхода на работу и физического присутствия в служебных помещениях, вынудили большинство сотрудников перейти на удаленную работу по месту жительства, работать на дому и проводить большинство совещаний виртуально, используя смартфоны или такие платформы, как Skype и Skype for Business, Zoom, WebEx и Microsoft Teams. Это никак нельзя назвать безусловным благом, поскольку сотрудники оказались лишены многих возможностей невербальной коммуникации, существующих при личной встрече и общении на месте. Подробнее об этом см. в разделе IV выше.

Е. Другие оперативные вопросы

279. Некоторые организации указывали на феномен неоднократного продления контрактов с партнерами-исполнителями, несмотря на несоблюдение или неисполнение с их стороны обязательств по причинам, находившимся под их контролем. В некоторых случаях для этого могут быть законные основания, особенно когда обстоятельства существенно меняются в силу не зависящих от партнера причин или факторов; возможны также случаи, когда организация получает или может получить новое, дополнительное финансирование, что делает вполне законным продление контракта на существующих условиях. Однако трудно найти оправдание продлению контрактов, которые не соблюдаются или не исполняются в силу факторов, находящихся под контролем партнеров-исполнителей. Во многих случаях это вызвано недостатком бдительности со стороны ответственных специалистов в отделениях на местах, а также отсутствием в стандартных оперативных процедурах организации строгого контроля за результативностью работы, с эталонными показателями, контрольными этапами и предупреждениями об отставании. См. в этой связи раздел IV выше.

VII. Надзор

280. Инспектор проанализировал адекватность механизмов надзора за деятельностью партнеров-исполнителей, то, как надзорные подразделения (внутренняя и внешняя ревизия, оценка, служба расследований, независимый надзорный консультативный комитет и ОИГ) выполняют свои мандаты, и то внимание, которое уделяется в их работе вопросам управления деятельностью партнеров-исполнителей. Кроме того, он изучил фактическую или потенциальную роль, которую надзорные органы играли или могут играть в привлечении партнеров-исполнителей и управлении их деятельностью.

281. Независимые надзорные органы как третья линия защиты служат важным инструментом подотчетности, оказывая государствам-членам и административным руководителям организаций помощь в форме обеспечения качества, осуществления надзора и независимой оценки соблюдения согласованных мер и решения задач более эффективного управления деятельностью партнеров-исполнителей.

282. Доклады внутренних и внешних ревизоров и отчеты об оценке являются важными источниками информации и фактических данных для представителей государств-членов в директивных и руководящих органах, дополняя собой отчеты по конкретным проектам, программам, местным отделениям или тематическим направлениям. Точные и убедительные отчеты о надзоре при их своевременном представлении способны повышать степень доверия и сокращать потребность государств-членов в регулярном подтверждении качественной реализации мероприятий и программ или проектов, финансируемых за счет их целевых взносов.

283. Учитывая значительный объем, масштабы и разнообразие деятельности партнеров-исполнителей в организациях системы Организации Объединенных Наций, сохраняется высокий риск того, что отсутствие надлежащего надзора не позволит выявить случаи неэффективности и имеющиеся возможности.

284. Несмотря на прогресс, достигнутый с 2013 года, вопросам привлечения партнеров-исполнителей и управления их деятельностью, похоже, не уделяется достаточного внимания в работе надзорных подразделений во многих организациях. В свете внесенных улучшений и проделанной работы были изучены способы побудить надзорные подразделения уделять этому необходимое внимание при должном учете их мандатов, уставных положений и независимости, и обеспечена поддержка ими усилий по улучшению управления деятельностью партнеров-исполнителей. Инспектор настоятельно призывает надзорные подразделения, с должным учетом их мандатов, независимости и уставных положений, периодически рассматривать эту тему и сообщать о результатах административным руководителям, а также директивным и руководящим органам.

A. Проделанная работа по обновлению соглашений с партнерами-исполнителями с включением в них действенных положений о надзоре

285. Организациями проделана значительная работа по укреплению соглашений с их партнерами-исполнителями и включению в эти соглашения положений о надзоре, предоставляющих организациям надлежащие права на проведение расследований, ревизий и оценок, а также доступ к информации партнеров. За период с 2013 года организации, за немногими исключениями, пересмотрели и обновили свои соглашения и другие документы. Ниже приводятся некоторые примеры.

286. Партнерское соглашение Структуры «ООН-женщины», пересмотренное в феврале 2020 года, включает положения о ревизии, оценке и расследованиях, а также положения о защите интересов и прав организации. Структура «ООН-женщины» стремится привести это соглашение в соответствие с соглашениями других учреждений Организации Объединенных Наций. Соглашение ЮНФПА с партнерами-исполнителями на протяжении последних лет неоднократно дорабатывалось с

включением в него пунктов, касающихся СППД (оценки, выборочные проверки и ревизии), форм разрешения на выделение средств и удостоверения их расходования (запросы, отчетность, допустимые и недопустимые расходы), а в последнее время — ЗСЭСН и обеспечения качества на завершающем этапе.

287. После опубликования в ноябре 2015 года раздела 701 руководства по работе с ФАО типовой образец соглашения ФАО с оперативными партнерами совершенствуется с учетом опыта и новых требований. Это юридически обязывающее соглашение определяет условия сотрудничества, а также условия перечисления средств, отчетности и мониторинга и соответствующие гарантии. В нем также определены форматы отчетности и требуемые от оперативных партнеров документы (сводная таблица результатов, план работы, бюджет и план закупок). Кроме того, соглашение содержит надежные и подробные положения по таким вопросам, как ревизии, расследования, СЭСН, борьба с терроризмом и предупреждение мошенничества, являющиеся частью общих положений и условий. МОТ сохраняет в своих исполнительских соглашениях положения о полном доступе для проведения ревизий, оценок и расследований. Эти пункты не подлежат обсуждению и полностью обеспечивают потребности организации.

288. Обновление и совершенствование соглашений с партнерами-исполнителями помогло защитить интересы и права организаций, а также получателей и бенефициаров программ. Внимание авторов доклада было привлечено к ряду проблем и извлеченных уроков.

289. ВПП указала, что, хотя в ее соглашение с партнерами на местах уже были включены надежные положения о ревизии, оценке и расследованиях, защищающие ее интересы и права, сложная структура и объем этого документа, как и в 2013 году, делают его неудобным для пользователей и потенциально могут быть причиной недопонимания на этапе подачи заявок. Для решения этой проблемы ВПП в 2021 году пересмотрела структуру соглашения и упростила его применение для различных механизмов реализации программ, причем как внутренним, так и внешним сторонам были предоставлены дополнительные консультации и возможности для обучения. За последние годы Управление Генерального инспектора ВПП несколько раз задействовало положение этого соглашения, касающееся проведения ревизии.

290. Отмечаются усилия по упорядочению и упрощению текстов соглашений; при этом признается необходимость надлежащего баланса между включением в них всех соответствующих положений и соображениями удобства их применения на практике.

291. Как показывают примеры ЮНФПА и Структуры «ООН-женщины», организации предпринимают шаги по приведению своих соглашений в соответствие с соглашениями других подразделений системы Организации Объединенных Наций. Организациям следует продолжать эту работу в рамках существующих межучрежденческих механизмов, таких как СППД, Портал партнеров Организации Объединенных Наций, Межучрежденческая рабочая группа по ЗСЭСН и другие.

292. Некоторые организации столкнулись с дополнительными проблемами. Один из собеседников указал, что, хотя его организация не испытывала значительных затруднений с мониторингом, обеспечением качества и проведением оценок в соответствии с положениями соглашения, проблемы возникали с доступом к информации некоторых государственных партнеров, из-за чего организации пришлось корректировать свои подходы к осуществлению программы, в том числе ограничивать передачу ресурсов, переходить на прямую оплату или возмещение расходов, непосредственно брать осуществление на себя и работать с организациями гражданского общества.

293. УНП ООН сообщило, что, хотя его юридическое соглашение включает требования по проведению ревизий и другие положения о надзоре, исполнение этих требований остается порой нелегким делом, так как некоторые доноры не хотят, чтобы их ресурсы тратились на аудит: выделяемые ими средства жестко привязаны к конкретным видам деятельности, а проведение ревизий бюджетом не предусматривается. Включение в бюджет каждого проекта отдельной статьи расходов на независимую ревизию должно быть обязательным требованием.

Об ограниченности ресурсов и проблемах потенциала сообщалось не только в связи с программами, финансируемыми за счет целевых взносов; на общие проблемы такого рода указывают многие организации.

В. Надзор за деятельностью партнеров-исполнителей со стороны независимых внутренних и внешних ревизоров

294. Деятельность партнеров-исполнителей подлежит надзору со стороны внутренних и внешних ревизоров организаций, которые предоставляют директивным органам и исполнительному руководству этих организаций необходимые подтверждения в соответствии с их надзорными мандатами.

295. Помимо надзора, осуществляемого внутренними и внешними ревизорами как частью третьей линии защиты, деятельность партнеров-исполнителей также подпадает под аудиторские проверки партнеров-исполнителей, проводимые по линии страновых отделений или СППД, а также под процедуры аудита в рамках национальных механизмов реализации, где аудиторские проверки проводятся независимыми внешними ревизорами, привлекаемыми для этой цели, или высшими ревизионными учреждениями, если речь идет о государственных организациях. Проверки со стороны последних относятся ко второй линии защиты и могут быть причислены к категории управленческого надзора; они являются одной из мер по обеспечению гарантий, дополняя собой проведение комплексных обследований, оценку рисков, мониторинг и отчетность.

Внутренняя ревизия

296. Мандаты органов внутренней ревизии распространяются на партнеров-исполнителей, к которым применяются положения уставов надзорных инстанций и соответствующие статьи соглашений о партнерстве. Деятельность партнеров-исполнителей рассматривается в рамках аудита программ, проектов или страновых отделений и не включается в планы проведения ревизий с учетом рисков. В отношении партнеров-исполнителей могут проводиться выборочные проверки и проверки на месте; у них могут истребоваться подтверждающая документация, счета-фактуры и другие виды информации, охватывающей как финансовую, так и содержательную сторону их деятельности. Любые замечания, выводы и рекомендации включаются в отчет об аудиторской проверке программы, проекта или странового отделения, а также учитываются при комплексной проверке всего процесса управления деятельностью партнеров-исполнителей.

297. Соответствующая практика, как и глубина изучения партнеров в ходе этих проверок, являются различными в разных организациях. Однако в организациях, широко взаимодействующих с партнерами, частью таких ревизий обычно является проверка партнеров-исполнителей и составление репрезентативной выборки, характеризующей их деятельность.

298. В ЮНФПА при каждой ревизии страновых отделений рассматриваются вопросы управления деятельностью партнеров-исполнителей (перечисление денежных средств) и организация цепи поставок (включая передачу активов в натуральной форме), отражаемые в соответствующем отчете. Аудиторская работа предполагает повседневное взаимодействие с наиболее значимыми партнерами-исполнителями в данной стране, включая посещение их объектов, изучение их взаимоотношений со страновым отделением и рассмотрение того, как руководство ЮНФПА оценивает, организует и контролирует деятельность этих партнеров, в целях определения надежности существующих контрольных механизмов и степени доверия, которого они заслуживают. Эта работа основана на оценке рисков, необходимой для того, чтобы аудиторские функции Управления служб ревизии и расследований отвечали поставленным перед ними задачам. В ЮНИСЕФ внутренние ревизии проводятся в страновых и региональных отделениях и всегда охватывают взаимодействие с партнерами. В ВПП внутренней аудиторской проверке регулярно подлежат вопросы, касающиеся партнеров-исполнителей, рассматриваемые в ходе

ревизии страновых отделений и рабочих процессов. Такой подход способствует надзору и повышению квалификации.

299. В централизованных учреждениях, таких как ЮНИДО, у которых не столь значительная часть деятельности осуществляется через партнеров-исполнителей, а служба надзора не имеет представителей на местах, надзорные функции лишь в ограниченной степени охватывают работу партнеров-исполнителей. В условиях, когда на надзорную деятельность выделяются весьма небольшие ресурсы, основными механизмами, хотя бы частично обеспечивающими косвенный надзор за партнерами-исполнителями, являются оценки проектов и страновые оценки, а также периодическая ревизия страновых отделений. Тем не менее в сводном отчете о внутренней ревизии, выпущенном в 2019 году, надзорная служба ЮНИДО рекомендовала, а руководство согласилось, что организации следует провести всеобъемлющую оценку потенциальных рисков, которыми чреваты договоренности с партнерами-исполнителями (а именно соглашения с подрядчиками по исполнению проектов), с учетом таких факторов, как эволюция бизнес-модели организации, и представить ее результаты Исполнительному совету для принятия решения об оптимальном применении организацией подобных механизмов в сфере технического сотрудничества.

300. В дополнение к аудиту стран, программ и проектов ФАО, Структура «ООН-женщины» ЮНЕП, ЮНЕСКО и ЮНФПА провели у себя тематические ревизии по вопросам привлечения партнеров-исполнителей и управления их деятельностью. В соответствии с практикой ВПП в части организации выполнения работ консультантами Управление Генерального инспектора подготовило справку о рисках привлечения НПО и надзоре за их работой, призванную служить источником рекомендаций по улучшению деловой практики и поощрению создания более адекватных и эффективных систем регулирования рисков, управления и контроля, с тем чтобы усилить надзор за НПО и перейти к более инициативному регулированию присущих им рисков.

Внешняя ревизия

301. Мандаты внешних ревизоров распространяются и на партнеров-исполнителей. Хотя их внимание сосредоточено на финансовых вопросах, ревизоры рассматривают также вопросы управления деятельностью этих партнеров. Так, в отчеты Комиссии ревизоров включаются выводы и рекомендации, касающиеся партнеров-исполнителей. Наряду с прочими аспектами Комиссия отмечала недостатки, связанные с документальным оформлением внедрения системы СПИД в части, касающейся микрооценок и деятельности по обеспечению качества. Она также выявила отсутствие возможностей для выборочной проверки выплат партнерам-исполнителям и практики дробления закупок в контексте управления деятельностью таких партнеров. Наряду с этим Комиссия обратила внимание на то, что выезды в места осуществления программ и выборочные проверки в отдельных страновых отделениях проводились недостаточно часто. В ряде страновых отделений были выявлены недостатки в использовании формуляров разрешения на выделение средств и удостоверения их расходования и в документальном оформлении процедур утверждения решений комитетами по проверке отношений с партнерами, что свидетельствует о том, что критически важные аспекты утверждения программ и связанных с этим процедур комплексного обследования не учитываются должным образом, а также что в механизмах внутреннего контроля за перечислением денежных средств имеются слабые места. Комиссия также отметила, что надзорные мероприятия (такие, как выборочные проверки) позволили выявить существенные недостатки и риски, связанные с организацией контроля качества, средствами внутреннего контроля, распоряжением запасами и имуществом, закупочной деятельностью и управлением проектами.

Аудиторские проверки партнеров и согласованный подход к переводу денежных средств

302. Как указывалось ранее, в некоторых организациях партнеры-исполнители подлежат аудиторским проверкам, проводимым страновыми отделениями и сотрудниками программ в контексте реализации программ и проектов. Проверки проводятся внешними ревизорами, привлекаемыми для этих целей высшими национальными органами финансового контроля, если речь идет об аудите государственных учреждений. Аналогичная процедура аудита предусмотрена и в рамках СППД.

Проблемы

303. Была подчеркнута необходимость постоянно вкладывать ресурсы в ревизионную деятельность, развивать навыки и повышать квалификацию ревизоров и другого надзорного персонала. Как отмечает ЮНФПА, Управление служб ревизии и расследований инвестировало средства в расширение спектра профессиональных навыков ревизоров и следователей по проверке управления деятельностью партнеров-исполнителей. Ввиду изменений, вносимых руководством, а также ротации персонала этот процесс носит непрерывный характер. Учитывая сложность соответствующих процедур, неоднородный состав партнеров-исполнителей и многообразие условий их деятельности, накопление таких знаний требует значительного времени и усилий.

304. COVID-19 и меры по сдерживанию его распространения негативно повлияли на ревизионную и надзорную деятельность в отношении партнеров-исполнителей. Как отмечает ПРООН, в то время как пандемия сократила возможности для поездок, проведение ревизий (и оценок) обычно предполагает выездные проверки и посещение мест реализации проектов, что позволяет непосредственно наблюдать и анализировать эффективность программ ПРООН и работы ее партнеров-исполнителей. Становые отделения сталкиваются с проблемой обеспечения постоянного надзора и поддержки своих партнеров-исполнителей, что увязано с наличием ресурсов для проведения мониторинговых миссий на страновом уровне и доступностью или безопасностью мест реализации проектов в странах, затронутых конфликтами.

305. Координация работы и обмен информацией между страновыми отделениями, которым поручена организация аудиторских проверок партнеров-исполнителей, и ревизионными или надзорными органами требуют дальнейшего улучшения. Поскольку соответствующие стороны находятся под управлением разных функциональных единиц, такое взаимодействие, сотрудничество и своевременный обмен необходимой информацией не всегда имеют место. При этом используются различные системы контроля исполнения и разные базы данных. Данный вопрос был отмечен в вышеупомянутой аналитической справке, подготовленной ВПП.

306. Некоторых изменений к лучшему добиться удалось. В ЮНФПА улучшилось положение с передачей в пределах служебной необходимости информации о сигналах, касающихся мошенничества партнеров-исполнителей, и расследованиях по ним между надзорным органом и соответствующим подразделением второй линии, отвечающим за регулирование рисков, связанных с партнерами-исполнителями. Создан специальный комитет по проверке партнеров-исполнителей для формализации механизмов правовой защиты на случай мошенничества с их стороны, включая санкционные процедуры и новые директивы, отдельные от директив о работе с поставщиками. Однако необходимо сделать еще больше.

307. Инспектор повторяет высказанное в докладе Объединенной инспекционной группы от 2013 года предложение о том, что оказание поддержки и выдача руководящих указаний персоналу страновых отделений внутренними ревизионными подразделениями или аналогичными службами управленческого надзора в штаб-квартирах в рамках режима аудита, предусмотренного механизмами национального исполнения/осуществления, или аналогичных режимов аудита, является примером передовой практики, которую следует расширять с учетом имеющегося потенциала и ресурсов. Эта деятельность также

способствует снижению рисков, связанных с фрагментацией аудиторских проверок партнеров-исполнителей, поскольку она позволяет сохранять общее руководство и общий надзор за процессом аудита этих партнеров внутри организации при передаче на внешний подряд деятельности по проверке партнеров-исполнителей на местах. Это будет способствовать накоплению опыта в рамках организации, постоянному совершенствованию процессов взаимодействия с партнерами-исполнителями и укреплению внутренней слаженности действий в отношении этих партнеров, а также соблюдению соответствующих правил, руководящих принципов и политики.

308. Отсутствие достаточного потенциала и ресурсов для проведения ревизий и надзора упоминалось в качестве проблемы несколькими организациями. Ввиду увеличения числа партнеров-исполнителей и объема выделяемых им ресурсов тот факт, что соответствующая деятельность организуется и осуществляется на страновом уровне, требует обеспечения ревизионной службы достаточными ресурсами для того, чтобы она могла эффективно выполнять свои задачи и предоставлять ожидаемые гарантии.

309. Как отметила ЮНИДО, в связи с ростом числа партнеров-исполнителей одной из областей, где необходимы улучшения, является выделение бюджетных ресурсов для обеспечения соблюдения этими партнерами предъявляемых к ним требований. Надзорные подразделения не имеют достаточных ресурсов для надлежащего охвата оценками, ревизиями и расследованиями тех областей, где ощущается дефицит ключевых данных или высок уровень риска.

310. Что касается использования средств, предоставляемых донорами организациям системы Организации Объединенных Наций, то доноры все чаще обращают внимание не только на механизмы обеспечения качества и внутреннего контроля в целом, но и на конкретные условия и потребности в гарантиях, касающихся борьбы с коррупцией, мошенничеством или терроризмом и положений о санкциях. В последние годы предупреждение сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательств стало еще одним вопросом, вызывающим серьезную озабоченность у доноров.

311. В то время как внешние ревизоры в соответствии с их мандатом предоставляют донорам лишь общие гарантии, в том числе путем проведения обзоров соблюдения организациями соглашений с донорами и периодической выборочной проверки того, используются ли донорские средства в соответствии с требованиями и условиями, согласованными донором с организацией системы Организации Объединенных Наций, доноры требуют от ревизионных органов уделять больше внимания соблюдению заключенных с донорами соглашений. В связи с этим ОИГ рекомендует организациям консультироваться с донорами по поводу их нужд и потребностей и оценивать, в какой степени надзорные органы способны их удовлетворять, по мере необходимости и в соответствии со своими мандатами и уставами. Подобные действия будут способствовать лучшей информированности доноров о дополнительных ресурсах, необходимых для укрепления потенциала надзорных органов, и признанию ими своей доли ответственности за решение этого вопроса. Такое взаимодействие позволит также обсуждать и согласовывать с донорами степень их готовности к риску и возможные механизмы распределения рисков, включая покрытие дополнительных расходов на предоставление гарантий и осуществление надзора в связи программами и проектами, реализуемыми на средства доноров в сложных оперативных условиях¹².

С. Охват деятельности партнеров-исполнителей проведением оценок

312. В своем докладе 2013 года ОИГ подчеркивала важность оценки результатов деятельности отдельно взятых партнеров-исполнителей и ту роль, которую службы оценки должны играть в этом отношении. Она отмечала, что во многих организациях

¹² См. JIU/REP/2006/2, п. 6; JIU/REP/2020/1, пп. 238–239; JIU/REP/2011/7, п. 50; JIU/REP/2016/4, пп. 111–116.

оценка программ и проектов не сопровождается уделением систематического внимания партнерам-исполнителям и их деятельности. Централизованные и децентрализованные оценки, равно как и тематические и программные оценки, а также оценки деятельности местных отделений не включали систематического или индивидуального анализа деятельности партнеров-исполнителей. Аналогичным образом, оценки, проводившиеся по просьбе доноров, были привязаны к их потребностям и не являлись частью общей стратегии организации в области оценки.

313. Инспектор стремился определить, используют ли организации системы Организации Объединенных Наций функцию оценки для содействия накоплению этими организациями опыта, позволяющего улучшать управление деятельностью партнеров-исполнителей, и если да, то каким образом. Большинство доноров требуют проведения среднесрочных и итоговых оценок финансируемых ими программ или проектов, включая оценку результатов деятельности соответствующих партнеров-исполнителей. Многие организации не смогли подтвердить, что такие оценки проводятся ими на систематической основе. Во многих организациях отсутствуют систематическая обратная связь и последующие действия по результатам оценки, касающимся управления деятельностью партнеров-исполнителей, что ставит такие организации в невыгодное положение с точки зрения извлечения полезных уроков и обмена знаниями внутри этих организаций, а также с другими организациями и партнерами.

314. В своем обзоре ОИГ призывала адаптировать и применять существующие за пределами системы Организации Объединенных Наций практику и инструменты управления деятельностью партнеров-исполнителей, включая надежные междепартаментские системы мониторинга и оценки и группы по мониторингу и оценке деятельности партнеров-исполнителей, что будет способствовать эффективному и результативному осуществлению программ и проектов.

315. Несмотря на вышеупомянутые проблемы и трудности, некоторый прогресс был достигнут, но степень его в разных организациях неодинакова. Как и в 2013 году, проведение оценок по-прежнему сосредоточено на страновых программах, тематических программах или отдельных проектах. Оценки проводятся по общепризнанным методологиям. Хотя партнеры-исполнители и вопросы, связанные с их привлечением, управлением ими и мониторингом их деятельности, могут попадать в поле зрения при оценке программ, они редко находятся в центре внимания.

316. Как отмечает ВПП, при оценках по умолчанию применяются шесть международных оценочных критериев, два из которых — эффективность и результативность. При анализе эффективности и результативности организация-заказчик (страновое отделение, региональное бюро, подразделение штаб-квартиры) задает основное направление работы (темы для изучения). С 2013 года достигнут определенный прогресс в охвате вопросов, связанных с партнерами, в том числе благодаря: а) введению децентрализованных оценок и норм охвата для всей деятельности по оценке, что позволило расширить охват и получать более подробную оперативную информацию о партнерах; б) практике, при которой анализ качества партнерского взаимодействия по умолчанию включается в проводимые с 2019 года оценки страновых стратегических планов, хотя это зависит от того, как страновая группа и группа по оценке подходят к анализу партнерских связей, поскольку рассматриваемые темы могут включать или не включать оценку результативности работы партнеров с точки зрения выполнения программы; и с) новой системе инструментов для отслеживания рисков и рекомендаций, которая теперь позволяет службе оценки оперативно извлекать данные о рекомендациях и последующих действиях путем поиска по ключевым словам, таким как «НПО» или «партнеры», облегчая донесение до читателя оценочных докладов фактической информации о результативности работы партнеров.

317. За последние пять лет в ЮНИСЕФ были проведены восемь оценок на децентрализованном уровне, в ходе которых изучались его стратегии партнерства. В рамках этих оценок ЮНИСЕФ обращал внимание на уже имеющиеся недостатки и рекомендации, а также формулировал рекомендации по решению выявленных проблем. Кроме того, платформа интеграции систем сбора подтверждающей

информации дает возможность отслеживать то, как отделения выполняют соответствующие целевые рекомендации. В базе данных определены обязанности сотрудников ЮНИСЕФ по регулярному представлению отчетов о выполнении мероприятий.

318. В ПРООН соглашение о привлечении партнеров-исполнителей содержится в проектном документе, в котором ответственные за оценку определяются в зависимости от способа реализации проекта (режим национального/прямого осуществления). Этот акцент на проведении оценок подробно отражен в круге ведения, в котором закреплены конкретные критерии анализа эффективности и конечных результатов (а именно устойчивость организационных процессов и институционального потенциала). Партнеры-исполнители являются частью механизма реализации проектов ПРООН, и их деятельность и вклад освещаются в среднесрочных и итоговых оценках проектов, как это делается, например, при составлении программ Глобального экологического фонда в странах, на которые распространяются механизм национального осуществления и систематические среднесрочные и итоговые оценки. В ФАО и ВОЗ проводятся тематические оценки партнерских отношений и их оценки с точки зрения управления.

319. С точки зрения надзора, отсутствие систематического накопления и усвоения многими организациями опыта оценок проектов и программ на проектном и программном уровне, включая пригодную для распространения передовую практику, в том, что касается результативности работы партнеров-исполнителей, является серьезным недостатком, для устранения которого необходимы неотложные конкретные меры. Это не ограничивается оценками: во многих организациях необходимо в целом активизировать изучение опыта всех надзорных подразделений, сделавших те или иные выводы относительно управления деятельностью партнеров-исполнителей. Обязанности по проведению оценки и сфера ее охвата должны быть четко и однозначно определены в соглашениях о привлечении партнеров-исполнителей, с указанием конкретных критериев и показателей, что позволит измерять эффективность и степень воздействия проектов и программ. Для улучшения текущей ситуации настоятельно необходимы согласованные усилия на уровне организаций и на межучрежденческом уровне.

D. Расследования в отношении партнеров-исполнителей и их персонала

320. В своем обзоре 2013 года ОИГ указывала, что не во всех организациях отделы по проведению ревизий и расследований имеют право расследовать сигналы о мошенничестве и других финансовых проступках и нарушениях со стороны партнеров-исполнителей из-за отсутствия соответствующих пунктов в партнерских соглашениях и уставах надзорных и ревизионных органов. Она рекомендовала наделить структуры Организации Объединенных Наций правом проводить расследования в отношении третьих сторон, участвующих в деятельности, финансируемой Организацией Объединенных Наций, и внести соответствующие изменения в действующие уставы надзорных органов.

321. По сравнению с ситуацией 2013 года большинство организаций обновили уставные документы своих надзорных и ревизионных органов и усовершенствовали свои соглашения с партнерами, включив в них положения о расследованиях и аналогичные пункты. В этом контексте следует упомянуть доклад ОИГ об обзоре состояния функции расследований (JIU/REP/2020/1) и приложение II к нему, в которых приводятся дополнительные сведения по каждой организации.

322. В докладе 2013 года ОИГ призывала также к усилению совместных расследований путем обмена методическими материалами, разработки общих стандартов и процедур, обмена персоналом и особенно обмена следственной информацией о партнерах-исполнителях в странах или регионах, где одновременно действуют несколько учреждений Организации Объединенных Наций. Эти меры

были затруднены из-за различий в правовой базе деятельности следственных подразделений разных организаций. В своем обзоре ОИГ также призвала к укреплению сотрудничества и координации действий между следственными органами системы Организации Объединенных Наций для решения задачи предупреждения и выявления мошенничества при взаимодействии с внешними сторонами, такими как партнеры-исполнители.

323. В выполнении этой рекомендации достигнут определенный прогресс, о чем говорится в пунктах 340–348 вышеупомянутого доклада об обзоре состояния функции расследований. Необходимо, однако, сделать еще больше. Следует отметить, что применительно к партнерам-исполнителям проведение совместных, скоординированных и параллельных расследований имеет определенные преимущества. Поэтому инспектор повторяет высказанное в пункте 348 упомянутого доклада предложение относительно того, что «подразделениям по проведению расследований в соответствующих случаях следует более систематически обмениваться информацией о конкретных расследованиях и изучать возможности проведения, когда это осуществимо, совместных или параллельных расследований, особенно в отношении партнеров-исполнителей, подрядчиков и других поставщиков услуг, имеющих контрактные отношения с более чем одной организацией системы Организации Объединенных Наций».

324. Организации системы Организации Объединенных Наций сталкиваются со значительными трудностями при попытках распространить эффективную следственную работу на деятельность своих партнеров-исполнителей из-за правовых и юрисдикционных аспектов, ограниченности потенциала и других факторов. Инспектор подчеркивает важность этой ключевой сферы и необходимость максимально возможного усиления организациями совместных подходов через межучрежденческие механизмы.

325. Что касается программ, финансируемых донорами, то некоторые доноры настаивают на предоставлении им как можно более подробных сведений, стремясь избежать любых неожиданностей. Это часто ставит перед организациями системы Организации Объединенных Наций ряд проблем, связанных с неприкосновенностью личной информации, конфиденциальностью, защитой данных, правами человека, репутацией и другими юридическими вопросами. Многие аспекты управления ожиданиями и требованиями доноров и работы с ними были рассмотрены в проведенном ОИГ обзоре функции расследований. Дополнительные проблемы могут возникать в случаях, когда Организация Объединенных Наций перенаправляет поступающие сигналы соответствующим национальным органам, которые начинают собственные расследования; они могут просить Организацию Объединенных Наций не разглашать информацию по соответствующему делу с учетом скрытого характера следственных действий. Кроме того, оперативное информирование доноров может быть связано с организационно-техническими трудностями. Учитывая функциональную независимость надзорных органов, возможны случаи, когда подразделения Организации Объединенных Наций, заключающие соглашения с донорами, могут не знать о расследованиях, инициированных их собственными надзорными подразделениями.

326. Как сообщают несколько организаций, одной из основных проблем при проведении расследований в отношении партнеров-исполнителей и их персонала является обеспечение следственной службы достаточными ресурсами и квалифицированными кадрами для расследования всех видов обвинений в адрес партнеров-исполнителей, а также возможность оценки собственных мер по расследованию, принимаемых партнерами-исполнителями, имеющими сравнительно развитую структуру (обычно крупными НПО), и определения того, было ли дело рассмотрено ими удовлетворительно. В случаях, когда партнерами-исполнителями выступают государственные учреждения, для этого требуется право проводить расследования там, где это возможно (соглашения, даже с государственными органами, предусматривают право проведения ревизий и расследований), и при необходимости рекомендовать административному руководителю рассмотрение вопроса о передаче дела национальным властям (это делается через Управление по

правовым вопросам Секретариата на основании полномочий, делегированных Генеральным секретарем). Решение о передаче дела принимается на основе консультаций между Управлением, следственным органом и соответствующим отделением, фондом или программой Организации Объединенных Наций и носит скорее политический, чем юридический характер. Некоторые подразделения Организации Объединенных Наций привлекают сторонних подрядчиков для проведения аудиторской проверки или судебной экспертизы. Важно убедиться, что условия соглашения с третьей стороной не содержат положений о конфиденциальности, которые не позволяли бы соответствующему подразделению Организации Объединенных Наций предпринять решительные действия, такие как передача сведений национальным властям.

327. Знание и понимание партнеров-исполнителей и того программного контекста, в котором они действуют, необходимы при рассмотрении любых сигналов; подход к ним также зависит от вида нарушения, равно как и от наличия достаточно надежных механизмов внутреннего расследования. Вопросы, связанные с поведением персонала (например, СЭСН), требуют хорошего понимания обстоятельств, в которых действует партнер-исполнитель, но не обязательно того, как функционирует его финансовая система. Напротив, борьба с мошенничеством со стороны партнеров-исполнителей или утечкой товаров (у тех, кто получает взносы в натуральной форме) требует понимания финансовой структуры партнера-исполнителя и/или его процедур управления цепью поставок, а для того, чтобы разобраться в этом, необходимы знания и время. УВКБ ООН разработало комплект учебных материалов для организаций-партнеров, который они могут использовать при расследовании сигналов о СЭСН. Этот комплект доступен также на Портале партнеров Организации Объединенных Наций.

328. Необходимым условием эффективности механизма расследований в отношении партнеров-исполнителей является наличие каналов передачи информации, которыми могут пользоваться лица, не работающие в организации. Основная проблема с заявлениями, поступающими от таких лиц, заключается в том, что на них не распространяется политика организации по защите информаторов, сообщающих о нарушениях; соответственно, эти лица, а также свидетели и потерпевшие, пользуются лишь ограниченной защитой, находясь вне сферы действия защитных механизмов организации.

329. В последнее десятилетие существенно больший вес и значение стали придаваться вопросам ЗСЭСН, что, возможно, отчасти объясняется возросшими ожиданиями и требованиями крупных доноров. В обзоре ОИГ, посвященном функции расследований (JIU/REP/2020/1), были рассмотрены вопросы, связанные с расследованиями СЭСН, которые также актуальны применительно к подобным проступкам, совершаемым персоналом партнеров-исполнителей. Тем не менее инспектор глубоко убежден, что озабоченность предупреждением сексуальной эксплуатации и надругательств не должна оттеснять на второй план заботу о недопущении финансовых нарушений, мошенничества, коррупции, партнерского сговора, должностных проступков и другой противоправной и недобросовестной практики.

Е. Предупреждение и выявление мошенничества и других проступков со стороны партнеров-исполнителей и их персонала

330. Привлечение партнеров-исполнителей связано с повышенным риском: мошенничество и другие проступки с их стороны могут серьезно подрывать репутацию и доверие к структурам Организации Объединенных Наций и негативно отражаться на осуществлении программ.

331. Вопросы предупреждения и выявления мошенничества у партнеров-исполнителей рассматривались в докладе 2013 года, в котором сформулированы две рекомендации на этот счет (рекомендации 8 и 9). В последующих докладах, в частности о предупреждении мошенничества (JIU/REP/2016/4) и о функции

расследований (JIU/REP/2020/1), ОИГ рассмотрела дополнительные аспекты, связанные с предупреждением и расследованием случаев мошенничества, в том числе в отношении третьих сторон.

Прогресс, достигнутый в предупреждении и выявлении мошенничества со стороны партнеров

332. По сравнению с 2013 годом организации добились прогресса в принятии мер по предупреждению и выявлению мошенничества и других проступков, включая СЭСН, со стороны партнеров-исполнителей и их персонала. Эти меры включают принятие и обновление директив по борьбе с мошенничеством; издание стандартных инструкций по СЭСН и борьбе с мошенничеством для партнеров-исполнителей; совершенствование соглашений с партнерами путем включения в них положений о надлежащем поведении и расследованиях; введение в практику мероприятий по оценке рисков и потенциала, а также процедур комплексного обследования; усиление мониторинга партнеров с учетом риска, включая выборочные проверки и выезды на места; обучение собственных сотрудников и персонала партнеров по тематике предупреждения мошенничества и СЭСН; создание механизмов отчетности для третьих сторон; улучшение обмена информацией внутри организаций и между ними; а также разработку методов наложения санкций на партнеров. СПИД служит механизмом для оценки потенциала исполнителей по управлению денежными средствами, предупреждению и пресечению мошенничества, а также для широкого контроля транзакций путем выборочных проверок и ревизий. В службах расследований некоторых организаций также был достигнут прогресс за счет поддержания связи и взаимодействия с органами управления, отвечающими за деятельность партнеров-исполнителей, по мере необходимости и в соответствии с мандатами и уставными документами надзорных подразделений этих организаций.

333. В разных организациях прогресс был неодинаковым. Несмотря на достигнутые успехи, организации указали и на ряд проблем, с которыми они по-прежнему сталкиваются в борьбе с мошенничеством и другими видами проступков. Примеры из опыта конкретных организаций приводятся ниже.

334. УКГВ имеет стандартные процедуры реагирования на случаи мошенничества с участием партнеров-исполнителей и тесно сотрудничает с УСВН при возникновении подозрений в мошенничестве. Стандартные процедуры УКГВ для случаев предполагаемого мошенничества и нецелевого использования средств определяют последовательные шаги, которые Управление должно предпринимать при расследовании действий партнера-исполнителя, с которым заключено соглашение по линии ССФ.

335. В ЮНЭЙДС этические нормы поведения, стандарты добросовестности, политика борьбы с коррупцией и мошенничеством закреплены в действующих соглашениях о партнерстве и применяются на практике. Ожидается, что к концу 2021 года вопросы СЭСН начнут включаться в планы оценки деятельности партнеров-исполнителей. Финансовые отчеты проверяются и утверждаются сотрудниками, не несущими ответственности за соглашение, в рамках которого они представлены, что обеспечивает дополнительный контроль.

336. ВПП предприняла ряд усилий, благодаря которым удалось, в частности, обеспечить: а) включение в соглашения, заключаемые на местном уровне, положений о борьбе с мошенничеством и коррупцией, юридически обязывающих партнера принимать разумные меры по предупреждению мошенничества и сообщать о любых случаях мошенничества и устанавливающих, что несоблюдение этих положений может привести к санкциям и расторжению соглашения; б) организацию программы обучения методам предупреждения мошенничества; в) проведение оценок деятельности партнеров; г) подготовку обновленного руководства по управлению деятельностью партнеров и реагированию на риски мошенничества и коррупции с их стороны; е) создание Портала партнеров Организации Объединенных Наций; и ф) введение в 2015 году системы санкций в отношении поставщиков, которая была обновлена в 2020 году.

337. Полученная от ВПП информация об основных проблемах, связанных с предупреждением и выявлением мошенничества со стороны партнеров, а также об основных уроках, извлеченных в этой связи, представлена в приложении VII. Об аналогичных проблемах и ограничениях также сообщали собеседники из других организаций.

338. В число других приводившихся организациями примеров передовой практики предупреждения и выявления мошенничества и иных проступков входят:

- механизмы рассмотрения жалоб и обратной связи на уровне местных общин;
- механизмы передачи сообщений о неподобающих действиях третьих сторон;
- процедуры, обеспечивающие надлежащее возмещение средств;
- обучение борьбе с мошенничеством для персонала Организации Объединенных Наций и ее партнеров;
- обмен между контактными лицами различных учреждений в пределах служебной необходимости информацией о случаях мошенничества, касающихся партнеров-исполнителей, и принятых в связи с этим мерах;
- создание специальной внутренней комиссии по проверке партнеров-исполнителей для официального реагирования на завершённые расследования, включая применение средств правовой защиты в виде официальных санкций (или по линии СППД);
- сотрудничество с учреждениями, использующими Портал партнеров Организации Объединенных Наций, с целью укрепления механизма обмена информацией о санкциях в отношении партнеров-исполнителей.

Прогресс, достигнутый в предупреждении СЭСН и других проступков со стороны персонала партнеров-исполнителей

339. Достигнут также прогресс в деле предупреждения и пресечения других видов проступков, и в частности СЭСН, со стороны персонала партнеров-исполнителей.

340. В УВКБ ООН вопросы СЭСН учитываются при оценке соответствия критериям и уровня риска в процессе подбора партнеров и последующего продления сотрудничества с ними, с обязательным подтверждением потенциальным партнером своей нулевой терпимости к СЭСН, о чем партнеры заявляют при регистрации, а также, начиная с 2020 года, путем оценки способности партнера предупреждать и снижать риски СЭСН и реагировать на обвинения в СЭСН, выдвигаемые против его сотрудников или субподрядчиков, которая предшествует заключению соглашения о партнерстве. В 2020 году типовые образцы соглашений о партнерстве были дополнительно усовершенствованы с включением в них требований протокола Организации Объединенных Наций об обвинениях в СЭСН, затрагивающих партнеров-исполнителей, и с тем, чтобы обеспечить УВКБ ООН правовой базой для принятия карательных мер в случае несоблюдения. Обязательные учебные курсы, такие как учебная программа по защите от сексуальных проступков, подготовленная Межучрежденческим постоянным комитетом для организаций-партнеров Организации Объединенных Наций, сейчас доступны партнерам на Портале партнеров Организации Объединенных Наций, а модуль электронного онлайн-обучения «Предупреждение сексуальной эксплуатации и надругательств» размещен на платформе УВКБ ООН Learn and Connect. В 2020 году УВКБ ООН в сотрудничестве с Международным советом добровольных учреждений оказали НПО поддержку в расширении их возможностей по предупреждению и противодействию СЭСН путем выделения грантов из своего фонда взаимодействия с общинами по вопросам защиты от сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательств. Управление Генерального инспектора регулярно организует для партнеров тренинги, направленные на укрепление их потенциала по расследованию сигналов о СЭСН, а страновые отделения привлекают партнеров к участию в местных механизмах рассмотрения жалоб и обратной связи, информационно-пропагандистских и учебных мероприятиях.

341. ВПП оказывает партнерам по сотрудничеству поддержку во внедрении надлежащих стандартов и механизмов для предупреждения ситуаций, связанных с сексуальной эксплуатацией и надругательствами, и реагирования на такие ситуации. Учебная подборка по ЗСЭСН для партнеров под названием «Сказать “нет” сексуальным нарушениям», подготовленная ВПП совместно с УВКБ ООН, Международной организацией по миграции (МОМ) и другими членами Межучрежденческого постоянного комитета, включает материалы, помогающие организациям-партнерам определять и выявлять случаи СЭСН, реагировать на них и снижать связанные с ними риски. ВПП также взяла на себя ведущую роль в развертывании межучрежденческой инициативы по оценке потенциала партнеров-исполнителей Организации Объединенных Наций в области ЗСЭСН — согласованного инструмента проверки партнеров, разработанного ВПП, ЮНФПА, ЮНИСЕФ и УВКБ ООН в координации с Комитетом и общесистемной рабочей группой по вопросам сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательств. ВПП работает с учреждениями-партнерами над совместным экспериментальным внедрением этого инструмента в отдельных странах в 2021 году и над его интеграцией в Портал партнеров Организации Объединенных Наций. Базирующиеся в Нью-Йорке фонды и программы также добились прогресса в своей работе над протоколом по обвинениям в СЭСН, затрагивающим партнеров-исполнителей, при применении которого отмечается высокий уровень сотрудничества.

342. Руководствуясь бюллетенем Генерального секретаря о специальных мерах по защите от сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательств (ST/SGB/2003/13), стратегией Генерального секретаря, озаглавленной «Специальные меры по защите от сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательств: новый подход» (A/71/818), и протоколом по обвинениям в СЭСН, затрагивающим партнеров-исполнителей, УКГВ в 2019 году усилило свои процедуры ЗСЭСН, применяемые при подборе партнеров-исполнителей, заключении с ними контрактов, мониторинге их деятельности и реагировании партнеров-исполнителей на случаи СЭСН. Кроме того, в 2020 году УКГВ подготовило сборник стандартных инструкций на случай сексуальных проступков, в котором применительно к деятельности УКГВ определены основные функции и обязанности по предотвращению СЭСН и сексуальных домогательств и реагированию на них, как для сотрудников УКГВ, так и для его партнеров-исполнителей.

343. Инспектор приветствует прогресс, достигнутый в усилении мер по предотвращению и выявлению мошенничества и других проступков, включая СЭСН, со стороны партнеров-исполнителей, и призывает организации продолжать такие усилия, поскольку привлечение партнеров-исполнителей, по мнению как руководства, так и надзорных органов, связано с высоким риском, а громкие дела в прошлом уже продемонстрировали губительные последствия такого поведения для организаций в виде не только финансовых потерь, но и репутационных рисков, а также утраты доверия заинтересованных сторон и бенефициаров. Он предлагает организациям перейти к совместным действиям, выступить с межучрежденческими инициативами и усилить общесистемное сотрудничество и обмен информацией по этим вопросам¹³.

Г. Сотрудничество между надзорными инстанциями

344. В нескольких докладах ОИГ также подчеркивала необходимость совершенствования и укрепления координации и сотрудничества, включая обмен информацией, между различными надзорными органами (ревизия, расследования, инспекция и оценка) в рамках организаций, по мере необходимости и в соответствии с их мандатами и уставными документами, которые должны осуществляться последовательно, своевременно и упорядоченно для повышения эффективности и результативности работы этих органов.

¹³ Дополнительную информацию см. в разделе VIII.

345. Руководителям надзорных подразделений организаций системы Организации Объединенных Наций следует усилить внутреннюю координацию и сотрудничество между различными надзорными функциями в рамках этих подразделений, тем самым добиваясь повышения эффективности и поощряя извлечение уроков из опыта. Им следует рассмотреть возможность включения раздела о состоянии такой координации в свои существующие механизмы отчетности перед директивными и руководящими органами.

VIII. Укрепление межучрежденческого сотрудничества и обмена информацией

346. В настоящем обзоре ОИГ проанализировала то, в чем организациям удалось продвинуться по пути укрепления межучрежденческого сотрудничества, взаимодействия и обмена информацией в связи с управлением деятельностью партнеров-исполнителей, в том числе в свете рекомендаций 11 и 12, сформулированных в ее докладе 2013 года. Несмотря на достигнутый прогресс, включая развертывание ряда новых инициатив и укрепление существующих механизмов, необходимо приложить дополнительные усилия для дальнейшего укрепления межучрежденческого сотрудничества и обмена информацией на уровне центральных учреждений, регионов и отдельных стран.

347. Хотя в процессе обзора ОИГ выявила ряд примеров передовой практики, связанной с управлением деятельностью партнеров-исполнителей в участвующих организациях, проведенные беседы показали, что распространение среди организаций информации о такой практике оставляет желать лучшего. Подразделения, ведающие различными аспектами работы с партнерами-исполнителями, зачастую не знали о позитивном опыте других подразделений.

348. Межучрежденческие механизмы служат платформами для обмена опытом и информацией; однако конкретных действий предпринимается сравнительно мало, несмотря на такие многообещающие инициативы, как СППД, Портал партнеров Организации Объединенных Наций, работа над общим определением партнеров-исполнителей в Комитете высокого уровня по вопросам управления, неофициальная группа организаций, широко взаимодействующих с партнерами-исполнителями, в которой участвует УВКБ ООН, а также некоторые обсуждения в Целевой группе КСР по борьбе с сексуальными домогательствами в организациях системы Организации Объединенных Наций. Обмен опытом не носит систематического характера; соответственно, усилия межучрежденных механизмов не привели к появлению большого числа конкретных общесистемных продуктов, таких как руководства и стандарты. Польза, извлекаемая из этих механизмов различными участниками, неодинакова и зависит от таких факторов, как опыт, стаж, знания в соответствующей области и целеустремленность конкретного лица, выдвинутого в их состав. Несмотря на присущие им ограничения, механизмы межучрежденческого сотрудничества могут быть важны для обмена передовым опытом.

349. Почти все организации положительно оценили свои общие впечатления от совместной деятельности, отметив, что ее преимущества перевешивают недостатки. Благодаря общим платформам организации смогли ознакомиться с инновациями в практике других организаций, получить общие рекомендации по координации действий и оценить удобство простого следования правилам ведущего учреждения при проведении совместных мероприятий.

350. Вместе с тем собеседники обращали внимание на ряд проблем и факторов, ограничивающих возможности межучрежденческой координации и сотрудничества в сфере работы с партнерами-исполнителями, а именно:

- в организациях не налажен систематический обмен соответствующим опытом и знаниями об извлеченных уроках с другими организациями, что приводит к повторению одних и тех же ошибок;
- излишне бюрократизированные процедуры лишают стимулов к участию в совместных действиях (в одном из случаев учреждению Организации Объединенных Наций потребовался целый год для оценки возможностей другого учреждения Организации Объединенных Наций; у другого учреждения это заняло два года);
- инерция, внутреннее сопротивление и нежелание организаций идти на сотрудничество, требующее компромиссов в отношении их «территориальных прав»;

- различия в деловой практике, процедурах и политике организаций, препятствующие применению подходов, основанных на сотрудничестве;
- разнообразие мандатов организаций системы Организации Объединенных Наций и различия в потенциале, имеющемся в разных местах службы;
- недостаточный кадровый потенциал и бюджетные ограничения, удерживающие от участия в межучрежденческих усилиях и совместных подходах, поскольку это становится дополнением к существующим обязанностям, создавая еще большую нагрузку на и без того ограниченные ресурсы и возможности;
- наличие разных категорий партнеров-исполнителей, привлекаемых и управляемых различными организациями, в зависимости от видов деятельности и выполняемых программ, а также объема ресурсов (финансовых, нефинансовых или иных), которыми распоряжаются партнеры-исполнители — подход, дозирующий усилия с учетом рисков (вместо унифицированного подхода);
- ограниченность понимания и институционализации роли партнеров-исполнителей в различных подразделениях и функциональных звеньях организаций из-за универсального характера и рассредоточенности функций по управлению деятельностью партнеров-исполнителей;
- дефицит компетентного внутреннего руководства, необходимого для обсуждения позитивного опыта в подборе партнеров-исполнителей и связанных с этим инициатив на межучрежденческих форумах.

351. Участники также с сожалением отметили общее отсутствие конкретных последующих действий по разработке общесистемных руководств, таких как руководящие принципы и стандарты управления деятельностью партнеров-исполнителей. К числу других озабоченностей и проблем, касающихся функционирования межучрежденческих механизмов, а также рекомендаций относительно мер по исправлению положения, высказанных собеседниками, относятся следующие:

- в некоторых организациях отсутствует интерес к решениям по управлению партнерским взаимодействием, в результате чего в масштабах системы данный вопрос не привлекает к себе повсеместного внимания;
- организации, продвигнувшиеся дальше других, как правило, меньше выигрывают от участия в межучрежденческих механизмах из-за одностороннего характера передачи знаний;
- рабочие и целевые группы нередко слишком широки по своему составу для того, чтобы работать продуктивно: там много и с энтузиазмом дискутируют, но результаты невразумительны. Более полезным могло бы оказаться формирование небольшой группы из трех–четырех экспертов для изучения конкретной темы и представления рекомендаций более многочисленной группе;
- некоторые целевые группы бездействовали несколько лет; их следует оживить, пересмотрев и уточнив их полномочия.

352. В целях улучшения межведомственной координации и сотрудничества в отношении подбора партнеров-исполнителей и связанных с этим инициатив руководители программ и другие должностные лица внесли несколько предложений: а) расширить взаимное признание правил и процедур подбора партнеров и связанных с этим инициатив в рамках текущей модернизации рабочих процессов; б) опираясь на межучрежденные платформы, разработать совместные стандарты и принципы управления деятельностью партнеров-исполнителей, которые все организации смогут принять или использовать в качестве полезных ориентиров; в) по мере необходимости обмениваться на конфиденциальной основе данными об оценке рисков и потенциала партнеров-исполнителей и заключениями о результатах их деятельности; г) обсуждать вопросы контроля за работой партнеров на межучрежденных платформах; е) создать хранилище текстов соглашений о партнерстве и приложений

к ним, таких как типовые образцы и форматы отчетности, требования к контролю результативности, оценке и надзору; f) проводить мониторинг с индексацией, в частности по странам, категориям партнеров-исполнителей и видам деятельности; и g) разработать с использованием межучрежденческих платформ стандартизированную методологию установления ключевых критериев отбора, таких как анализ затрат и результатов и наращивание потенциала, а также определения уровней риска (в идеале — рейтингов риска).

353. Механизмы межучрежденческой координации открывают немалые возможности для обмена на рабочем уровне знаниями о передовом опыте и для разработки конкретных общесистемных руководств по данной теме. Инспектор призывает административных руководителей подразделений системы Организации Объединенных Наций дать своим представителям, участвующим в таких механизмах, следующие поручения:

- установить для всех официальных межучрежденческих механизмов четкий круг полномочий по вопросам управления деятельностью партнеров-исполнителей;
- периодически пересматривать и обновлять существующие полномочия, с тем чтобы они всегда отвечали современным требованиям;
- обеспечить, чтобы лица, назначаемые для работы в упомянутых механизмах, были технически компетентными и знакомыми с содержательной и оперативной стороной вопроса, а также чтобы уровень делегированных им полномочий позволял им принимать реальное участие в дебатах, одобрять решения или намечаемые действия и высказывать мнения и оценки от имени своих организаций;
- обеспечивать регулярное проведение совещаний, а также подготовку и распространение кратких отчетов в установленные сроки и своевременное указание в них организаций, функциональных единиц и подразделений, отвечающих за проведение всех мероприятий и подотчетных данному механизму;
- регулярно анализировать ход работы, выявлять любые проблемы, возникшие на пути эффективного исполнения, коллективно принимать решения о мерах и продолжать отслеживать эффективные последующие действия конкретных организаций.

354. Преимущества укрепления сотрудничества, координации и взаимодействия между организациями системы Организации Объединенных Наций в части управления деятельностью партнеров-исполнителей очевидны и едва ли нуждаются в новом обосновании или оправдании. ОИГ призывает к укреплению существующих общесистемных сетей и платформ для обмена опытом, информацией, оперативными данными и типовыми образцами соглашений, а также для рассылки списков дисквалифицированных и подвергнутых санкциям партнеров-исполнителей и другой соответствующей документации.

355. Данные, полученные в ходе бесед и из ответов на вопросник для целей настоящего обзора, свидетельствуют о наличии нескольких межучрежденческих механизмов, в которых организации участвуют на уровне центральных учреждений, а также на региональном и страновом уровне. Некоторые из них, такие как КСР и его комитеты и сети высокого уровня, больше занимаются вопросами политики, тогда как другие, включая ККР, страновую группу и ее тематические объединения, а также созданные при этих органах рабочие и управленческие группы, сосредоточены на оперативных аспектах и обмене информацией о текущих программах и проектах, хотя четкое различие можно провести не всегда, поскольку некоторые группы могут работать как над программными или тематическими вопросами, так и над вопросами политики.

356. Большинство участвующих организаций в настоящее время принимают участие в одном или нескольких межучрежденческих механизмах. Некоторые из них, такие как СППД, Портал партнеров Организации Объединенных Наций и неофициальная группа с участием УВКБ ООН, прямо предназначены для управления деятельностью

партнеров-исполнителей. Вопросы, касающиеся партнеров-исполнителей, решаются через несколько механизмов более широкого профиля, включая КСР, Комитет высокого уровня по вопросам управления и Комитет высокого уровня по программам, а также их сети на уровне центральных учреждений, региональные координационные механизмы и ККР на уровне регионов, страновую группу с ее рабочими группами и тематическими объединениями на уровне стран. Участники охарактеризовали эти механизмы как полезные платформы для обмена информацией и опытом и для налаживания связей между ответственными специалистами на рабочем уровне, что также способствует разработке практических решений, хотя они не всегда носят официальный характер.

357. В своем докладе 2013 года ОИГ рекомендовала сделать вопросы политики и управления деятельностью партнеров-исполнителей регулярным пунктом повестки дня трех основных направлений работы КСР и рассматривать их в специальной рабочей группе по партнерам-исполнителям либо в рамках постоянного пункта повестки дня в существующих функциональных сетях.

358. В общесистемном ответе на рекомендацию, содержащуюся в записке Генерального секретаря об обзоре управления деятельностью партнеров-исполнителей в организациях системы Организации Объединенных Наций (A/69/378/Add.1, пункт 18), говорится, что «организации согласны с тем, что некоторые вопросы, касающиеся политики в отношении партнеров-исполнителей и управления их деятельностью, можно более эффективно решать посредством периодических обсуждений в рамках механизма КСР, но они не видят особого смысла во включении этих вопросов в качестве регулярных пунктов повестки дня всех трех основных компонентов КСР и предлагают обсуждать их по мере необходимости».

359. Инспектор не нашел подтверждений того, что эта рекомендация была успешно выполнена за истекший период, что свидетельствует о проблемах, возникающих при вынесении общесистемных рекомендаций в адрес координационного механизма, который не имеет ни мандата на их выполнение, ни мандата, полномочий или ресурсов для мониторинга такого выполнения или оценки прогресса, достигнутого различными подразделениями.

360. Представляя обновленные данные, Секретариат в своих ответах на вопросник ОИГ указал, что обмен информацией, передовым опытом и директивными документами, касающимися партнеров-исполнителей, внутри организаций системы Организации Объединенных Наций может быть полезен и происходит по мере необходимости. Например, в течение 2017 года в рамках целевой группы СППД по общесистемной унификации подходов к риску мошенничества при взаимодействии с партнерами-исполнителями были разработаны общие определения терминов «подрядчик», «партнер-исполнитель» и «грантополучатель» и рассмотрена возможность создания общей платформы, посредством которой можно было бы обмениваться информацией о партнерах. Некоторые учреждения Организации Объединенных Наций сотрудничают через Портал партнеров Организации Объединенных Наций (онлайновая платформа) в области комплексного обследования и регистрации партнеров, имея в виду упрощение и согласование соответствующих процедур.

361. Инспектор предлагает задействовать существующие механизмы укрепления сотрудничества и координации между организациями системы Организации Объединенных Наций для решения вопросов, связанных с управлением деятельностью партнеров-исполнителей, на всеобъемлющей, общесистемной основе. Области для сотрудничества, координации и взаимодействия включают обмен информацией о партнерах-исполнителях; проведение совместных кампаний; подготовку и обмен учебными материалами; совместные программы обучения; совместные или параллельные расследования; а также согласованное применение санкций к сотрудникам и третьим сторонам. Управление по координации развития, действующий при КСР Комитет высокого уровня по вопросам управления и его сети, рабочие и целевые группы, а также такие сетевые объединения, как Представители следственных служб Организации Объединенных Наций и Представители служб внутренней ревизии, должны служить форумами для обмена опытом управления

деятельностью партнеров-исполнителей и выделить в своих повестках дня соответствующее время для рассмотрения данной темы.

362. В этом контексте инспектор счел Портал партнеров Организации Объединенных Наций, СППД и протокол по обвинениям в СЭСН, затрагивающим партнеров-исполнителей, похвальными инициативами и примером тех преимуществ и выгод, которые организации могут получить от укрепления коллективных усилий. Переориентация системы развития открывает дополнительные возможности для расширения межучрежденческого сотрудничества и обмена информацией, касающейся партнеров-исполнителей.

Портал партнеров Организации Объединенных Наций

363. Особого внимания заслуживает создание Портала партнеров Организации Объединенных Наций, который представляет собой единую платформу для управления деятельностью партнеров-исполнителей и направлен на укрепление межучрежденческого сотрудничества, рационализацию работы с партнерами-исполнителями, снижение транзакционных издержек и расширение обмена информацией о партнерах-исполнителях в масштабах всей системы. Потенциальные партнеры могут регистрироваться на этом портале, а сотрудники Портала проводят совместную проверку организаций, зарегистрированных в качестве потенциальных партнеров, включая автоматизированный поиск по сводному санкционному перечню Совета Безопасности Организации Объединенных Наций.

364. В настоящее время сотрудники Портала обсуждают меры по обмену информацией о партнерах, результатами оценки рисков (в связи с чем участвующие учреждения договорились признавать оценки, данные партнерам-исполнителям другими учреждениями) и заключениями о результатах деятельности. На Портале предусмотрена функция добавления и рассылки замечаний о зарегистрированных партнерах-исполнителях на уровне стран; эта информация становится доступной всем участвующим учреждениям Организации Объединенных Наций и может использоваться ими при принятии решений о подборе партнеров и в процессе мониторинговой деятельности. Информация о ходе и результатах оценок потенциала партнеров в области предупреждения и реагирования на СЭСН также распространяется через Портал.

365. Портал является примером превосходных результатов, достигнутых организациями системы Организации Объединенных Наций в плане согласованности и слаженности действий по управлению деятельностью партнеров-исполнителей. Он служит важным инструментом согласованного подхода к взаимоотношениям подразделений Организации Объединенных Наций с партнерами-исполнителями и призван в конечном счете обеспечить работу с этими партнерами по принципу «единого окна» (в соответствии с концепцией «единой Организации Объединенных Наций»). Портал воплощает в себе усилия ЮНФПА, УВКБ ООН, ЮНИСЕФ и ВПП, направленные на выполнение обязательств по «базовой договоренности», принятых на Всемирном гуманитарном саммите 2016 года, относительно сокращения дублирования и управленческих расходов и укрепления партнерских отношений с местными и национальными субъектами. Секретариат присоединился к Порталу недавно, а ПРООН и МОМ сделают это в ближайшее время. Однако в некоторых организациях сохраняются опасения по поводу того, что участие в Портале повлечет за собой дополнительные затраты на людские ресурсы и обучение. Представляется целесообразным, чтобы инициаторы провели между собой встречу и урегулировали все нерешенные вопросы с помощью соответствующих механизмов межучрежденческой координации, чтобы убедить другие организации присоединиться и оптимально использовать данный портал.

366. ВПП считает Портал значительным достижением, открывающим путь к расширению сотрудничества, обмену информацией и согласованности действий в рамках всей системы. Партнеры-исполнители хотели бы упорядочить процесс коммуникации и уменьшить административную нагрузку за счет создания универсального контактного центра, где НПО смогут получать текущую информацию о конкурсах заявок от всех учреждений Организации Объединенных Наций.

Совместные системы и инициативы — еще один способ снизить административное бремя и затраты.

367. Портал, по-видимому, обладает значительным потенциалом и открывает хорошие перспективы укрепления межучрежденческого сотрудничества в управлении деятельностью партнеров-исполнителей на ближайшие годы, что дает ведущим учреждениям еще один повод приложить необходимые дополнительные усилия, заручиться поддержкой всех аутсайдеров и побудить их присоединиться к Порталу.

368. Инспектор предлагает организациям продолжать усилия по дальнейшему усилению и расширению функциональных возможностей Портала и призывает все организации, которые еще не участвуют в Портале, присоединиться к нему. Он также рекомендует сотрудникам Портала изучить способы укрепления сотрудничества, взаимодействия и обмена информацией с другими межучрежденческими механизмами и инициативами, например через СППД, «Глобальный рынок Организации Объединенных Наций», соответствующие мероприятия ККР и страновой группы, протокол по обвинениям в сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательствах, затрагивающим партнеров-исполнителей, и различные группы Межучрежденческого постоянного комитета, с целью дальнейшего расширения обмена соответствующей информацией в масштабах всей системы и укрепления сотрудничества.

Согласованный подход к переводу денежных средств

369. В докладе, относящемся к периоду 2013–2014 годов, ОИГ указала на проблемы с реализацией и на озабоченности, высказанные внутренними и внешними ревизорами, и предложила изучить их в ходе пересмотра и совершенствования СППД, с тем чтобы превратить эту систему в инструмент управления, основанного на оценке рисков, который также укрепит программный мониторинг и оценку потенциала. В настоящем обзоре ОИГ стремилась проанализировать отзывы организаций о текущем состоянии СППД и возможности его дальнейшего совершенствования, принимая во внимание пересмотр, проводившийся с 2013 года.

370. Следуя резолюции 56/201 Генеральной Ассамблеи о трехгодичном обзоре политики в области оперативной деятельности в целях развития в рамках системы Организации Объединенных Наций, ПРООН, ЮНИСЕФ и ЮНФПА в 2006 году приняли СППД — общий оперативный механизм для перечисления денежных средств государственным и негосударственным партнерам-исполнителям. Он был призван снизить транзакционные издержки и облегчить нагрузку, которую многочисленные процедуры и правила Организации Объединенных Наций создают для ее партнеров. Особое внимание в нем уделялось укреплению национального потенциала в области управления и отчетности с целью постепенного перехода к использованию национальных систем.

371. СППД неоднократно подвергался проверкам, в том числе в 2008¹⁴, 2011 и 2013¹⁵ годах. В 2014 году была введена в действие пересмотренная структура СППД¹⁶, предложенная Группой Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию и заменившая собой предыдущую структуру от 2005 года. Основной акцент в пересмотренной структуре был перенесен с контроля на уровне проекта на контроль за партнерами-исполнителями; при этом система предлагает предметное руководство по оценке потенциала партнеров и их деятельности по обеспечению качества, включая пересмотренный механизм микрооценки, позволивший усовершенствовать

¹⁴ См. Harmonized Approach to Cash Transfers Advisory Committee of the United Nations Development Group, “Harmonized Approach to Cash Transfers (HACT): Responses to key Implementation Challenges” (New York, 2008).

¹⁵ См. Harmonized Approach to Cash Transfers Advisory Committee of the United Nations Development Group, “Global Assessment of the Harmonized Approach to Cash Transfer (HACT)” (New York, 2011).

¹⁶ United Nations Development Group, “Harmonized Approach to Cash Transfer (HACT) Framework”, February 2014.

вопросник и методологию определения рейтингов. Микрооценка стала первым инструментом управления деятельностью партнеров-исполнителей, который последовательно применяется совместно и является единым для всех трех учреждений — участников СППД. В настоящее время она вновь пересматривается. Кроме того, применяющие СППД учреждения издали специальные внутренние руководства и требования с учетом бизнес-моделей этих учреждений¹⁷.

372. Что касается развития операционного и институционального потенциала партнеров-исполнителей, то за последние несколько лет учреждения заложили для этого определенную основу, и СППД является одной из первых заметных инициатив, направленных на укрепление межучрежденческого сотрудничества, взаимодействия и обмена информацией по вопросам управления деятельностью партнеров-исполнителей. Несмотря на эти достижения, сообщается и о ряде проблем, связанных с внедрением пересмотренной системы СППД, включая следующие:

- на начальной стадии дело продвигалось медленно из-за того, что система внедрялась в середине цикла страновых программ, но ее использование активизировалось по мере того, как отделения вступали в новые циклы;
- система не была полностью согласована между учреждениями из-за различий в подходе, связанных со стремлением каждого учреждения учитывать собственную бизнес-модель;
- трудности возникают при оценке потенциала некоторых государственных партнеров-исполнителей, особенно в случаях, когда донором выступает правительство страны, где осуществляется программа;
- отсутствие национальных докладов по вопросам управления государственными финансами в некоторых случаях затрудняло проведение макрооценки, которая необходима для понимания ситуации в финансовой системе страны, где учреждения перечисляют своим партнерам денежные средства;
- обучение персонала и внедрение соответствующих инструментов проводились в рамках ограниченного бюджета из-за бюджетных ограничений в масштабах всей организации;
- у учреждений отсутствует общее понимание относительно наличия четкого мандата и последующего выделения ресурсов на укрепление операционного потенциала партнеров-исполнителей.

373. У учреждений создана заинтересованность в получении гарантий качества и снижении краткосрочных рисков, несмотря на инициативы по рассмотрению совместных мер по результатам оценки (или проверок) как для непосредственного снижения рисков, так и для развития потенциала в среднесрочной перспективе, которые учреждения могли бы в разумных пределах поддержать индивидуально или совместно, а также мер, выходящих за рамки мандатов учреждений (например, затрагивающих систему управления государственными финансами).

374. Несмотря на сохраняющиеся проблемы, СППД способствовал усилению межучрежденческого сотрудничества, взаимодействия и обмена информацией по вопросам управления деятельностью партнеров-исполнителей, не только между участниками СППД, но и между другими структурами Организации Объединенных Наций. Хотя УКГД, УВКБ ООН и ФАО в СППД не участвуют, они руководствуются им и взаимодействуют с его участниками по соответствующим вопросам. УВКБ ООН не приняло СППД, но работает с его участниками над согласованием процедур и систем в тех областях, где это отвечает интересам эффективной деятельности УВКБ ООН и его партнеров. УКГВ не включено в данную систему, но некоторые из его фондов используют проведенные в рамках СППД оценки для определения

¹⁷ См., например, The United Nations Children's Fund (UNICEF), "Guidelines for Implementing Partners: Harmonized Approach to Cash Transfers", guidance document, (Mbabane, 2018). Программа развития Организации Объединенных Наций включила подробное руководство на этот счет в свои программные и оперативные правила и процедуры, которые постоянно обновляются.

потенциала местных и национальных НПО, в частности: а) в случаях, когда ПРООН ранее являлась управляющим агентом фонда, ответственного за оценку потенциала НПО-партнеров; б) в других странах, где сотрудничество, инициированное на местном уровне, позволило фонду воспользоваться результатами оценок СППД.

375. Несмотря на достигнутый прогресс, необходимы постоянные и настойчивые усилия для решения остающихся в отношении СППД вопросов, с тем чтобы преодолеть существующие проблемы, включая перечисленные выше, и заручиться поддержкой большего числа организаций. Инспектор приветствует соответствующие надзорные мероприятия, проведенные в некоторых организациях, включая ПРООН, ЮНИСЕФ и ЮНФПА, в целях дальнейшего совершенствования СППД в этих организациях¹⁸. Инспектор призывает тех сравнительно крупных игроков, которые уже взяли на себя инициативу по внедрению СППД, проявить щедрость и гибкость, необходимые для привлечения в их ряды аутсайдеров, без ущерба для основных характеристик обоих типов организаций. **Инспектор предлагает организациям продолжать усилия по дальнейшему укреплению и совершенствованию СППД с учетом извлеченных уроков и передовой практики и призывает другие заинтересованные структуры присоединиться к этому механизму. Он также рекомендует учреждениям, участвующим в СППД, изучить, насколько это возможно, пути развития сотрудничества, форматы взаимодействия и способы обмена информацией с другими межучрежденческими механизмами и инициативами.**

Переориентация системы развития

376. Многие собеседники положительно оценили инициативы, предпринятые в рамках «переориентации системы развития Организации Объединенных Наций», особенно на местном уровне, считая, что они создают хорошие предпосылки для улучшения управления деятельностью партнеров-исполнителей путем расширения сотрудничества, как формального, так и неформального. Укрепление ККР приветствовалось всеми, так как это предполагает уделение столь необходимого внимания координации деятельности страновых групп на местах. По мнению многих, в результате этого усилится обмен информацией, опытом и даже оперативными данными. Много, несомненно, будет зависеть от того, насколько страновые отделения будут готовы эффективно использовать данный механизм.

377. Ведущую роль в этих усилиях должны играть организации, широко представленные на местах и привлекающие большое число партнеров-исполнителей для реализации многочисленных проектов. Желателен комплексно-тематический подход, при котором три или четыре учреждения, работающие с одним и тем же партнером-исполнителем или действующие в одном и том же географическом регионе или субрегионе либо в рамках одной и той же области или темы, проводили бы встречи для решения конкретных вопросов — вместо того, чтобы время от времени созывать совещания, на которых два десятка учреждений будут заниматься скорее разговорами, чем делом. Важно поощрять и стимулировать координацию посредством этого механизма, демонстрируя его эффективность.

378. Наличие структур, механизмов и стандартных инструкций само по себе еще не гарантирует каких-либо действий или результатов: для этого необходимы решительные, целенаправленные последующие шаги, эффективный контроль и управленческий надзор, а также мониторинг, не сводящийся к механическому

¹⁸ См. Office of Internal Audit and Investigations, “Internal Audit of the Harmonized Approach to Cash Transfers (HACT) at UNICEF”, 2020; Доклад Комиссии ревизоров по финансовому докладу и проверенным финансовым ведомостям Программы развития Организации Объединенных Наций за год, закончившийся 31 декабря 2018 года (A/74/5/Add.1), и ответ Исполнительного совета Программы развития Организации Объединенных Наций, Фонда Организации Объединенных Наций в области народонаселения и Управления Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов (DP/2020/3); а также Office of Internal Audit and Investigations and Division for Oversight Services, “Joint Audit of the Governance Arrangements for the Harmonized Approach to Cash Transfers (HACT)”, DOS report no. OED111/OAI report no. 1064, 2012.

выполнению формальных процедур. Не менее важно при этом избегать нагромождения ненужных бюрократических механизмов.

379. Инспектор призывает максимально эффективно использовать меры, принятые в последние годы в процессе переориентации системы развития, для усиления и расширения межучрежденческого сотрудничества, координации и взаимодействия при управлении деятельностью партнеров-исполнителей.

380. Общая озабоченность, выраженная рядом собеседников, заключалась в том, что, несмотря на всевозможные формальные и неформальные механизмы и практику обмена информацией, касающейся партнеров-исполнителей, на страновом уровне, в том числе через ККР, их группы оперативного управления и тематические объединения, а также в неформальном порядке на других совещаниях страновых групп и в иных ситуациях, такой информационный обмен зачастую носит скорее разовый, чем систематический характер. Организации до сих пор нередко функционируют и действуют изолированно друг от друга; регулярный обмен информацией и сотрудничество на местах между организациями системы Организации Объединенных Наций по вопросам деятельности их партнеров-исполнителей отсутствуют. Объем и активность участия конкретных лиц в обмене соответствующей информацией и межучрежденческих усилиях в значительной степени зависят от самих этих лиц, будь то главы отделений или директора страновых отделов, руководители программ или сотрудники вспомогательных и надзорных подразделений.

381. Хотя такие действия, как консультации с другими учреждениями по поводу их опыта и прошлых результатов деятельности, предшествующие подписанию соглашений с новыми партнерами, считаются полезной деловой практикой и должны осуществляться в соответствии с действующими принципами и нормами, на практике это часто не делается вовсе либо делается без необходимой тщательности или в произвольном объеме. Среди причин таких упущений упоминались отсутствие в страновых отделениях кадровых и финансовых возможностей для участия в межучрежденческих мероприятиях, выходящих за рамки рутинной работы, высокая текучесть кадров и «конкуренция» между учреждениями.

382. Многие собеседники отмечали, что, хотя существующий механизм перечисления денежных средств, или СППД, представляется адекватным, других существующих межучрежденческих механизмов недостаточно для достижения согласованности и взаимного признания за пределами данной сферы. Чем более позднюю стадию цикла взаимодействия с партнерами-исполнителями (от подбора до аудита) организации пытаются унифицировать, тем больше при этом возникает «узких мест»; попытки унификации оперативных процедур и соответствующих систем на завершающих стадиях этого цикла пока не увенчались успехом. Большинство учреждений сейчас проводят цифровизацию своих процедур работы с партнерами-исполнителями (или заново разрабатывают системы ОПР целиком) отдельно друг от друга, что говорит об отсутствии в настоящее время стимулов всерьез заниматься унификацией процессов управления деятельностью партнеров-исполнителей на оперативном уровне. Тот факт, что большинство учреждений все активнее включаются в работу по цифровизации, открывает перспективы изучения возможностей дальнейшего согласования и внесения взаимно признанных усовершенствований в механизмы деятельности партнеров, а также дальнейшей оптимизации рабочих процессов.

383. Одним из способов сокращения дублирования, повышения согласованности и развития сотрудничества могло бы стать обеспечение взаимного признания. Вероятность этого будет выше, если в системе Организации Объединенных Наций будут разработаны и утверждены приемлемые стандарты для различных процедур (включая пороговые величины, уровни утверждения и внутренние рычаги контроля, в том числе запрограммированные на автоматическое срабатывание), которые будут последовательно применяться в масштабах всей системы. Выгоды дальнейшего сотрудничества необходимо соизмерять с ресурсами, необходимыми для их достижения, поскольку условия взаимодействия с партнерами-исполнителями в различных учреждениях Организации Объединенных Наций неодинаковы.

384. Постоянный и эффективный обмен информацией о партнерах-исполнителях между учреждениями на страновом уровне повысит эффективность и принесет пользу не только отдельным организациям, но и системе Организации Объединенных Наций в целом за счет снижения транзакционных издержек, а также минимизации и смягчения рисков, связанных с деятельностью партнеров. В идеале, опираясь на такие инициативы, как СППД, следовало бы предусмотреть совместную оценку рисков и возможностей, а также совместное проведение комплексных обследований, совместный или скоординированный мониторинг, аудит и оценку общих партнеров-исполнителей. Эта мера привела бы к снижению административных и транзакционных издержек и способствовала бы унификации стандартов и практики, а также согласованному подходу к партнерам-исполнителям в рамках всей системы, в том числе применительно к комплексным обследованиям, снижению рисков, наращиванию потенциала и обучению партнеров.

385. Усилению межучрежденческой координации и сотрудничества должно способствовать выполнение следующей рекомендации.

Рекомендация 10

Административным руководителям организаций системы Организации Объединенных Наций следует до конца 2024 года при поддержке Управления по координации деятельности в целях развития, канцелярий координаторов-резидентов и механизмов страновой группы Организации Объединенных Наций согласовать конкретные меры по дальнейшему укреплению межучрежденческой координации в целях более эффективного управления деятельностью партнеров-исполнителей на страновом уровне и начиная с 2025 года отчитываться о реализации этих мер перед своими директивными и руководящими органами.

IX. Заключительные замечания

386. Проведенный ОИГ повторный обзор управления деятельностью партнеров-исполнителей в организациях системы Организации Объединенных Наций показал, что, несмотря на заметный прогресс, имеется немало возможностей для значимого и продуктивного совершенствования политики, процедур и процессов на уровне организаций и путем укрепления межучрежденческой координации и сотрудничества.

387. Очевидно, что директивные и руководящие органы организаций системы Организации Объединенных Наций и их административные руководители не уделяют управлению деятельностью партнеров-исполнителей достаточного внимания.

388. Результаты и выводы настоящего обзора, сформулированные исходя из представленных в нем фактов и данных, указывают на то, что структуры Организации Объединенных Наций могли бы извлечь для себя значительную пользу, если бы более внимательно относились к разработке политики, процедур и руководящих принципов; сбору данных, мониторингу и отчетности на систематической основе; внутренней и внешней координации действий; а также усиленному надзору.

389. Инспектор призывает к укреплению сотрудничества и координации внутри организаций и между ними, более согласованному решению вопросов управления деятельностью партнеров-исполнителей, более эффективному накоплению организационного опыта, а также обмену опытом, передовой практикой и извлеченными уроками на уровне организаций, включая рассмотрение вопроса о создании в случае необходимости сети взаимного обучения или сообщества специалистов-практиков.

390. Большинство предлагаемых мер относительно просты, но предполагают четкое проявление здравого смысла; многие из них могут быть приняты в рамках процессов управленческой реформы в организациях.

391. Представители государств-членов в директивных и руководящих органах, в силу возложенной на них надзорной функции, должны требовать от административных руководителей организаций осуществления рекомендаций и предложений, содержащихся в настоящем обзоре.

Приложение I

Определения партнеров-исполнителей

Организация	Определение и описание	Категории партнеров-исполнителей	Другие виды партнерства
<i>Секретариат Организации Объединенных Наций и его департаменты и управления</i>			
	Доклад Генерального секретаря о предлагаемых поправках к Финансовым положениям и правилам Организации Объединенных Наций (A/73/717); «Партнерство по осуществлению» — это механизм, посредством которого Организация поручает осуществление деятельности по программам партнерам-исполнителям. Партнеры-исполнители оказывают Организации помощь в выполнении утвержденных программ и мандатов директивных органов Организации. Партнеры-исполнители несут ответственность и подотчетны за эффективное использование ресурсов Организации и сотрудничают с ней для достижения общей цели или выполнения конкретной задачи, указанной в официальном соглашении.	В том числе: 1. Организации системы Организации Объединенных Наций 2. Государственные организации 3. Межправительственные организации 4. НПО 5. Некоммерческие организации	
БАПОР	БАПОР не имеет собственного определения партнеров-исполнителей, но приняло следующее определение: (Механизм СППД, созданный Группой Организации Объединенных Наций по вопросам развития) «Партнер-исполнитель — это организация, ответственная и подотчетная за обеспечение надлежащего использования предоставленных Агентством ресурсов, а также за реализацию намеченной программы и управление ею, как это определено в планах работы».	1. Государственные организации 2. Межправительственные организации 3. Организации системы Организации Объединенных Наций 4. ОГО, соответствующие установленным критериям: а) НПО; б) организации на уровне общин; в) другие некоммерческие организации	Финансовые: отдельные организации объединяются в рамках отношений «получатель-донор». Иногда требуются изменения в организационной структуре/структуре управления. В натуральной форме: предоставление товаров или услуг вместо денежных сумм. Совместное несение расходов: партнеры предоставляют различные ресурсы для достижения общей цели. Выгоды/затраты являются общими. Дублирование гранта: один из партнеров выделяет грант, а получатель со своей стороны предоставляет услуги, денежные

Организация	Определение и описание	Категории партнеров-исполнителей	Другие виды партнерства
			средства, техническое обслуживание или материалы на такую же сумму. Выгоды/затраты являются общими. Программные: оперативное или техническое взаимодействие между двумя или более организациями, которое предполагает совместное владение, контроль, взносы и принятие решений, хотя организации продолжают действовать независимо. Каждая организация дополняет имеющиеся у нее возможности (т. е. свои сравнительные преимущества) ресурсами другой организации.
ДЭСВ	Временные руководящие принципы ДЭСВ, касающиеся партнеров-исполнителей и грантов «Партнер-исполнитель» означает организацию, на которую ДЭСВ возлагает осуществление указанной в подписываемом соглашении деятельности и/или проектов по программе, а также ответственность за эффективное использование ресурсов ДЭСВ и проведение мероприятий, предусмотренных соглашением.	Таковыми организациями могут быть: 1. Организации системы Организации Объединенных Наций 2. Государственные организации 3. Межправительственные организации 4. НПО 5. Некоммерческие организации	
УВКБ ООН	Финансовые правила УВКБ ООН «Организация, которой УВКБ ООН поручает осуществление программ и проектов, указанных в подписываемом документе, наряду с принятием на себя полной ответственности и отчетности за эффективное использование ресурсов и проведение мероприятий, предусмотренных в таком документе».	1. Государственные организации 2. Межправительственные организации 3. Неправительственные органы 4. Организации системы Организации Объединенных Наций 5. Другие некоммерческие организации	Резервное партнерство: для повышения эффективности и предсказуемости при реагировании на чрезвычайные ситуации. Подписавшие соглашения с УВКБ ООН резервные партнеры содержат наготове резервный персонал или технику, которые могут быть развернуты в короткие сроки. Оперативное партнерство: работа по решению общей задачи, но без перечисления денежных средств. Инструмент: меморандум о взаимопонимании.

Организация	Определение и описание	Категории партнеров-исполнителей	Другие виды партнерства
УКГВ	Соглашение о гранте (подписывается между УКГВ и его партнерами-исполнителями из числа НПО) «Партнер-исполнитель является аполитичной некоммерческой структурой, продемонстрировал потенциал, необходимый для осуществления деятельности, предусмотренной настоящим соглашением, и согласился, что она будет осуществляться без дискриминации, прямой или косвенной, по признаку расы, этнической принадлежности, религии или вероисповедания, статуса гражданства или политических убеждений, пола, инвалидности или любых других обстоятельств».	1. Учреждения/организации системы Организации Объединенных Наций 2. Движения Красного Креста/Красного Полумесяца 3. Международные и национальные НПО	
УНП ООН	Политика партнерства ЮНОВ/УНП ООН «Партнерство по осуществлению» — это механизм, посредством которого ЮНОВ/УНП ООН поручает осуществление программных мероприятий внешнему партнеру, именуемому партнером-исполнителем и являющемуся некоммерческой организацией. Деятельность партнера-исполнителя осуществляется в рамках проекта или программы УНП ООН и отражается в юридическом соглашении.	Следующие некоммерческие организации: 1. Структуры Организации Объединенных Наций 2. Международные финансовые учреждения 3. Межправительственные организации 4. Государственные структуры 5. ОГО (включая НПО, организации на уровне общин и академические учреждения)	Гранты (форма взаимоотношений с конечным бенефициаром), сумма которых не может превышать 60 000 долл. США.
ЮНЕП	Дополнение к Финансовым положениям и правилам Организации Объединенных Наций (ST/SGB/2015/4 и ST/SGB/2015/4/Amend.1), правило 201.4 d) «Партнер-исполнитель» означает организацию, которой ЮНЕП поручает осуществление программ и проектов, указанных в подписываемом документе, наряду с принятием на себя полной ответственности и отчетности за эффективное использование ресурсов и проведение мероприятий, предусмотренных в таком документе. Проект политики и процедур партнерства от 2020 года Партнерство представляет собой добровольные и основанные на сотрудничестве отношения между сторонами, в рамках которых все партнеры договариваются совместными усилиями добиваться достижения общей цели или выполнять конкретную задачу и по взаимному согласию,	1. Организации системы Организации Объединенных Наций 2. Государственные организации 3. Межправительственные организации 4. НПО 5. Некоммерческие организации Проект политики и процедур партнерства от 2020 года	Проект политики и процедур партнерства от 2020 года Партнерства с участием ряда заинтересованных сторон, партнерства по сотрудничеству, партнерства по реализации и партнерства с донорами Руководство по использованию правовых инструментов (2014 год) Включает: • соглашение о малом финансировании (на суммы менее 200 000 долл. США; для перечисления государственным структурам, НПО);

Организация	Определение и описание	Категории партнеров-исполнителей	Другие виды партнерства
	совместно нести риски и ответственность и совместно пользоваться ресурсами и достигнутыми результатами. (См. резолюцию 73/254 Генеральной Ассамблеи, принятую 20 декабря 2018 года и озаглавленную «На пути к глобальному партнерству: основанный на принципах подход к расширению сотрудничества между Организацией Объединенных Наций и всеми соответствующими партнерами»).		• соглашение о сотрудничестве по проекту (на суммы более 200 000 долл. США; для перечисления государственным структурам, НПО); • соглашение между организациями системы Организации Объединенных Наций, подписываемое со структурами Организации Объединенных Наций в целях перечисления/получения средств на реализацию программ); • письмо-соглашение, часть В (подписывается со структурами Организации Объединенных Наций для перечисления/получения средств на реализацию программ).
<i>Фонды и программы Организации Объединенных Наций</i>			
ВПП	Основные положения ВПП о санкциях в отношении поставщиков «Сотрудничающий партнер» означает некоммерческую неправительственную организацию, которая получает от ВПП оплату вне рамок процедуры закупок ВПП, на предмет сотрудничества с ВПП. Новая директива, определяющая понятие «партнер по сотрудничеству» в контексте системы санкций в отношении поставщиков, разрабатывается исходя из следующего понимания: партнер по сотрудничеству, ранее называвшийся «партнером-исполнителем», представляет собой некоммерческую организацию, которая вступает в договорные отношения с ВПП с целью оказания помощи в выполнении работы ВПП (включая государственные структуры, НПО и организации системы Организации Объединенных Наций).		Вспомогательный партнер (менее крупные партнеры, работающие вместе с партнером по сотрудничеству) Консорциумы, межконфессиональные партнерства, партнерства с участием ряда заинтересованных сторон, партнерства по информационно-пропагандистской работе, партнерства с участием СМИ Открытые и сетевые партнерства: сотрудничество, которое намеренно выстраивается вокруг общих целей в

Организация	Определение и описание	Категории партнеров-исполнителей	Другие виды партнерства
			нерегламентированном, неформальном режиме. Малые/беззатратные товарные трансферты Резервные партнеры
ПРООН	Политика и процедуры в отношении программ и операций , статья 17 финансовых положений ПРООН «Организация, которой Администратор поручил предоставление от имени ПРООН помощи, указанной в подписываемом документе, наряду с принятием на себя полной ответственности и отчетности за эффективное использование ресурсов ПРООН и проведение мероприятий, предусмотренных в таком документе».	1. Государственные учреждения 2. ПРООН 3. Учреждения системы Организации Объединенных Наций 4. Гражданское общество (национальные и международные НПО, академические учреждения) 5. Межправительственные организации, не входящие в систему Организации Объединенных Наций	Партнер-исполнитель: для государственных структур используется формат «проектного документа», для ОГО — формат «соглашения о сотрудничестве по проекту». Ответственная сторона: используется формат «письма-соглашения» и/или «соглашения с ответственной стороной». Грантополучатели: используются соглашения о выдаче малых грантов. Меморандум о взаимопонимании: используется для установления общих рамок сотрудничества, но обязательной силы не имеет; при необходимости перечисления средств должен использоваться дополнительный инструмент.
Структура «ООН-женщины»	Положения и правила Структуры «ООН-женщины» «Партнер-исполнитель» (также именуемый «учреждением-исполнителем») означает [...] образование, которому заместитель Генерального секретаря/Исполнительный директор поручает предоставление помощи от имени Структуры «ООН-женщины», как это указано в подписываемом документе, наряду с принятием на себя полной ответственности и отчетности за эффективное использование ресурсов Структуры «ООН-женщины» и проведение мероприятий, предусмотренных в таком документе; поскольку Структура «ООН-женщины» прибегает к услугам как партнеров-исполнителей, так и	1. Государственные структуры 2. ОГО, включая организации на уровне общин, НПО, молодежные организации, организации лесбиянок, геев, бисексуалов и трансгендеров, религиозные организации и академические учреждения 3. Структура «ООН-женщины» (в формате прямого исполнения) 4. Учреждения/организации системы Организации Объединенных Наций 5. Межправительственные организации	Соглашение о малых грантах

Организация	Определение и описание	Категории партнеров-исполнителей	Другие виды партнерства
	ответственных сторон, они совокупно именуются «партнерами по программе».		
ЮНИСЕФ	Процедура СППД ЮНИСЕФ, Определения, пункт 8 «Партнером-исполнителем является организация, получающая от ЮНИСЕФ ресурсы для реализации программы». Партнеры-исполнители из числа ОГО дополнительно определяются как «некоммерческие, неправительственные организации, созданные для продвижения коллективных интересов и идей».	1. Государственные структуры, включая министерства, полуавтономные образования и местные органы власти 2. Двусторонние/многосторонние/межправительственные организации 3. ОГО, как они определены в процедурах ЮНИСЕФ для ОГО, привлекаемых страновыми и региональными отделениями в качестве партнеров-исполнителей: а) международные НПО (НПО, имеющие отделения более чем в одной стране); б) национальные НПО (НПО, базирующиеся только в одной стране); в) организации на уровне общин; г) академические учреждения (учреждения, присваивающие ученые степени) 4. В роли исполнителей могут выступать и другие структуры Организации Объединенных Наций (но СППД к ним не применяется)	Сайт политики и процедур программы: Партнерства по глобальным программам: добровольное взаимодействие в более широком масштабе. Партнерство с ОГО (формальное, может включать или не включать обмен ресурсами): • свыше 50 000 долл. США: соглашение о сотрудничестве по проекту; • менее 50 000 долл. США: соглашение о малом финансировании. Отношения сотрудничества с ОГО (неформальные, без обмена ресурсами): • неформальные отношения: ЮНИСЕФ регулярно взаимодействует с ОГО на неформальной основе, например, в рамках информационно-пропагандистских инициатив и связанных с ними мероприятий; • меморандумы о взаимопонимании: стратегические альянсы для реализации совместных предложений; если задействуются денежные средства, необходимы дополнительные договоренности.

Организация	Определение и описание	Категории партнеров-исполнителей	Другие виды партнерства
ЮНФПА	Финансовые положения и правила ЮНФПА, положение 2.1 к) «...применительно к мероприятиям по программе ЮНФПА означает образование, которому Исполнительный директор поручает осуществление мероприятий по программе ЮНФПА, указанных в подписываемом документе, наряду с принятием на себя полной ответственности и отчетности за эффективное использование ресурсов ЮНФПА и проведение мероприятий, предусмотренных программной документацией».	1. Государственные структуры страны или стран, где осуществляются программы 2. Организации системы Организации Объединенных Наций (включая ЮНФПА) 3. Межправительственные учреждения (не входящие в систему Организации Объединенных Наций) 4. НПО 5. Академические учреждения	Нефинансовое партнерство в целях общего сотрудничества на основе рамочного соглашения в форме меморандума о взаимопонимании. На основе грантового соглашения силами грантополучателя ведется работа по наращиванию потенциала малых организаций на уровне общин.
ЮНЭЙДС	Руководство ЮНЭЙДС по партнерству с гражданским обществом , включая людей, живущих с ВИЧ, и ключевые группы населения Партнерство: добровольные и основанные на сотрудничестве отношения между различными сторонами, включая как публичные, так и другие организации, в рамках которых все участники договариваются совместными усилиями добиваться достижения общей цели или выполнять конкретную задачу и по взаимному согласию совместно нести риски и ответственность и совместно пользоваться ресурсами и достигнутыми результатами. Управление партнерством может осуществляться различными способами — через официальные меморандумы о взаимопонимании или посредством менее формальных договоренностей.	Некоммерческие структуры: 1. Государственные учреждения 2. НПО 3. Научно-исследовательские институты 4. Некоммерческие академические учреждения 5. Учреждения Организации Объединенных Наций	Неформальные отношения, общественные движения, альянсы и коалиции, сети, объединяющие механизмы сотрудничества и координации, участие в управлении, механизмы финансирования и официальные партнерства (которые могут оформляться посредством меморандумов о взаимопонимании, писем-соглашений и соглашений с сотрудничающими центрами).
<i>Специализированные учреждения Организации Объединенных Наций</i>			
ВМО	Постоянная инструкция ВМО, глава 13 «Управление проектами» (2020 год) находится в процессе пересмотра.		

Организация	Определение и описание	Категории партнеров-исполнителей	Другие виды партнерства
ВОЗ	Используемое ВОЗ определение «партнера-исполнителя» аналогично приведенному выше описательному определению, применяемому в масштабах Организации Объединенных Наций: национальные государственные структуры (включая учреждения или институты); учреждения/организации системы Организации Объединенных Наций, выступающие в роли партнеров-исполнителей; многосторонние и межправительственные организации, не входящие в систему Организации Объединенных Наций негосударственные субъекты, т. е. НПО и академические учреждения, зарегистрированные в установленном законом порядке, с которыми ВОЗ заключает соглашения и выделяет им ресурсы для реализации программ или проектов в интересах бенефициаров организации.	1. Государственные структуры (включая учреждения и институты) 2. Учреждения/организации системы Организации Объединенных Наций 3. Многосторонние и межправительственные организации, не входящие в систему Организации Объединенных Наций 4. Негосударственные субъекты: НПО и академические учреждения	
ИМО	Четкое официальное определение пока не сформулировано Однако совсем недавно в ИМО была составлена стандартная инструкция, четкое определение применительно к которой находится в стадии разработки. Действующая формулировка, касающаяся соглашений с партнерами-исполнителями: «Соглашения, по которым ИМО делегирует осуществление определенной деятельности третьей стороне. Это может сопровождаться перечислением третьей стороне денежных средств ИМО».		Меморандум о взаимопонимании: нефинансовый инструмент
МОТ	Система внутренней управленческой документации МОТ, № 270, пункт 8 (отношения с партнерами-исполнителями) «Партнер-исполнитель» означает юридически признанную некоммерческую организацию, которая оказывает МОТ помощь, как это указано в пункте 6. Пункт 6: «МОТ заключает соглашения с партнерами-исполнителями, которые содействуют выполнению основного мандата МОТ в рамках программ, проектов и мероприятий МОТ по сотрудничеству в целях развития. Независимо от источника финансирования помощь партнеров-исполнителей может быть востребована:	1. Учредители МОТ и их аффилированные члены: a) государственные структуры; b) организации работодателей и работников 2. Организации, осуществляющие некоммерческую деятельность: a) НПО; b) фонды; c) научно-исследовательские институты;	Гранты

Организация	Определение и описание	Категории партнеров-исполнителей	Другие виды партнерства
	i) для проведения стратегических мероприятий на долгосрочной основе, и в частности для наращивания в стране или регионе потенциала отдельных лиц и/или национальных институтов, таких как социальные партнеры; или ii) для разовых операций, направленных на получение тех или иных конкретных результатов в рамках программы/проекта в интересах МОТ либо от ее имени (т. е. проведение исследований, опросов, изысканий, семинаров, практикумов или иных мероприятий и т.п.)».	d) учебные заведения; e) межправительственные организации; f) прочие	
ФАО	Руководство, раздел 701 Оперативный партнер: юридически зарегистрированная некоммерческая организация (включая национальные государственные структуры, НПО, международные НПО, многосторонние и межправительственные организации, не входящие в систему Организации Объединенных Наций, академические и научно-исследовательские учреждения), с которой ФАО заключает соглашение в соответствии с настоящим разделом Руководства и которой ФАО перечисляет средства на полную или частичную реализацию проекта, порученного ФАО.	1. Государственные структуры 2. НПО 3. Многосторонние и межправительственные организации, не входящие в систему Организации Объединенных Наций 4. Академические и научно-исследовательские учреждения	Письма-соглашения: письмо-соглашение используется для заключения контракта с удовлетворяющей критериям организацией на получение услуг, которые не доступны на частном коммерческом рынке или которые доступны на этом рынке, но их более уместно получить от удовлетворяющей критериям организации, для достижения одной из следующих дополнительных целей: • развитие потенциала поставщика услуг: процесс предоставления/оказания услуг способствует развитию потенциала их поставщика, расположенного в стране или регионе-бенефициаре (см. Инструкцию 3 ii)); • развитие потенциала группы (групп) бенефициаров: деятельность включает обучение на рабочем месте, передачу навыков, практикумы и/или другие мероприятия по развитию потенциала; • партнерские соглашения: деятельность осуществляется в поддержку партнерства,

Организация	Определение и описание	Категории партнеров-исполнителей	Другие виды партнерства
			оформленного официальным соглашением с ФАО, которое имеет отношение к требуемым услугам и непосредственно направлено на их предоставление. В таких случаях поставщик услуг может в письме-соглашении именоваться партнером-исполнителем. Кроме того, в силу принципов, изложенных в разделе 507.1.1 Руководства, выбор поставщика услуг должен быть прозрачным, беспристрастным и хорошо документированным. Если нет оснований предусмотреть иной вариант, поставщик услуг должен располагаться в стране их предоставления или в соответствующем регионе, если письмо-соглашение имеет региональную сферу действия. Меморандумы о взаимопонимании Обмен письмами: менее формальное обязательство без перечисления средств Меморандумы о взаимопонимании с негосударственными субъектами Письма о намерениях Формальные отношения (в том числе с партнерами-исполнителями)

Организация	Определение и описание	Категории партнеров-исполнителей	Другие виды партнерства
ЮНВТО	Определение термина «партнеры-исполнители» отсутствует Примечание. ЮНВТО не является финансирующим учреждением и, соответственно, не имеет «партнеров-исполнителей» в том смысле, в котором о них идет речь в данном вопроснике.		
ЮНЕСКО	Руководство по административным вопросам, глава 7.5 «Партнер-исполнитель» — организация, которой ЮНЕСКО поручает полное или частичное осуществление программ и проектов, указанных в подписываемом документе, наряду с принятием на себя полной ответственности и отчетности за эффективное использование ресурсов и проведение мероприятий, предусмотренных в таком документе. Партнер получает через ЮНЕСКО финансирование для реализации программы или проекта, но должен привнести «добавленную стоимость» в виде собственного денежного или натурального вклада».	1. Государственные структуры 2. НПО (как уже имеющие, так и не имеющие связей с ЮНЕСКО) 3. Учреждения/организации системы Организации Объединенных Наций 4. Межправительственные организации, не входящие в систему Организации Объединенных Наций 5. Прочие: научно-исследовательские институты, университеты, фонды, профессиональные ассоциации и т. п. (Из документа о подборе партнеров за 2019 год и Руководства ЮНЕСКО по административным вопросам, глава 7.5 «Партнеры-исполнители»)	
ЮНИДО	Руководство по закупкам, статья 23.2 «23.2 Соответствующие критериям типы организаций-исполнителей проектов 513. К организациям, которые могут назначаться исполнителями проектов, относятся некоммерческие структуры следующих типов: • государственные организации; • межправительственные организации; • соответствующие ОГО, включая НПО. Соответствующими ОГО являются те, которые юридически зарегистрированы (если это требуется) в стране, где они работают; • международные, региональные, субрегиональные и национальные общественные организации.	Некоммерческие структуры: 1. Государственные организации 2. Межправительственные организации 3. ОГО, включая НПО (которые могут быть юридически обязаны зарегистрироваться в стране, где они работают) 4. Международные, региональные, субрегиональные и национальные публичные организации.	Соглашение о реализации облегченных проектов

Организация	Определение и описание	Категории партнеров-исполнителей	Другие виды партнерства
	514. К таким организациям относятся специализированные/технические учреждения/центры, университеты/учебные центры, двусторонние и/или многосторонние организации, ОГО, НПО, промышленные ассоциации и торговые палаты. 515. Бюро по продвижению инвестиций и технологий, национальные центры чистого производства, международные научно-технические центры, субподрядные и партнерские биржи могут быть допущены в качестве организаций-исполнителей проектов, если они являются юридически и финансово независимыми организациями и не имеют статуса проектов, осуществляемых под управлением ЮНИДО. Если такие организации остаются юридически и финансово привязанными к ЮНИДО, т. е. являются ее составной частью, они могут привлекаться только через механизм субассигнований, с соблюдением правил и положений ЮНИДО. Когда такие организации перестают быть проектами ЮНИДО, их правопреемники могут рассматриваться в качестве потенциальных организаций-исполнителей проектов».		

Приложение II

Количественные данные

Таблица 1

Расходы партнеров-исполнителей с 2013 по 2019 год

	2012		2013		2014		2015		2016		2017		2018		2019		2013/2014
Организация/ структура	Расходы партнеров- исполнителей	В процентах	Расходы партнеров- исполнителей	В процентах	Расходы партнеров- исполнителей	В процентах	Расходы партнеров- исполнителей	В процентах	Расходы партнеров- исполнителей	В процентах	Расходы партнеров- исполнителей	В процентах	Расходы партнеров- исполнителей	В процентах	Расходы партнеров- исполнителей	В процентах	В процентах
<i>Секретариат Организации Объединенных Наций, его департаменты и управления</i>																	
ДОМ	56 977 883	0,8	48 786 564	0,7	42 301 941	0,6	49 892 329	0,6	63 647 604	0,8	98 117 820	1,3	116 241 847		67 603 069		
ДПВМ			2 187 034						14 269 605	54,1	400 477	1,4	515 037	2,0	2 737 893	8,0	
ДЭСВ									1 294 037		5 924 303		9 665 641		4 321 066		
УВКБ ООН	869 600 000		1 158 300 000	39,1	1 309 100 000	39,1	1 221 100 000	37,1	1 400 400 000	35,4	1 526 900 000	37,5	1 382 300 000	32,8	1 376 400 000	31,2	35
УКГВ									719 048 265		697 946 281		836 907 056		1 028 383 596		
УНП ООН	9 955 317		22 543 773		29 676 674		36 704 890	15,2	37 701 392	16,3	23 335 512	8,1	88 201 346	26,5	38 170 243	10,2	13
ЮНЕП							684 801 000		520 449 000		350 715 000	62,4	290 547 000	52,0	284 787 000	46,0	61
<i>Фонды и программы Организации Объединенных Наций</i>																	
ВПП ^a		0,0	225 543 000	5,0	277 692 000	5,3	327 077 000	6,8	357 629 000	6,7	380 107 000	6,1	450 736 000	6,8	538 924 000	7,1	16,5
ПРООН ^b									1 980 901 000	42,5	2 223 352 000	43,7	2 006 144 000	39,4	1 800 262 000	36,7	59
ЮНИСЕФ ^c	1 196 073 045	33,0	1 378 249 956	33,8	1 673 360 014	36,7	1 887 960 188	37,1	1 967 271 750	36,1	2 118 100 381	36,1	2 176 143 836	36,5	2 241 517 686	35,8	29
ЮНФПА					270 232 925	32,6	272 057 398	35,0	254 485 470	33,3	277 868 046	36,9	320 368 592	36,7	359 845 656	38,5	29
ЮНЭЙДС	101 050 176	38,9	122 552 060	42,8	115 709 772	41,3	119 922 867	42,3	76 596 332	34,3	86 269 495	39,8	69 984 420	33,9	95 113 360	41,0	
<i>Специализированные учреждения Организации Объединенных Наций</i>																	
ВОЗ ^c					236 960 094	10	269 920 905	10	235 734 084	10	192 377 013	7	216 789 127	9	305 536 673	10	25
МОТ	3 874 929	0,6	13 311 989	1,7	16 178 330	2,1	14 819 777	2,0	15 363 156	2,3	37 333 271	5,1	29 528 342	4,0	44 258 130	5,5	2,75
ФАО ^d	777 342		1 446 559		8 279 350	0,7	8 448 957	0,7	20 248 698	1,6	24 632 957	1,8	55 423 574	3,9	24 467 318	1,6	
ЮНЕСКО	4 883 722		40 065 710		24 771 085		28 670 561	4,0	20 304 136	3,1	29 147 920	4,2	33 815 290	5,0	34 909 185	5,5	4
Всего															8 212 594 955		
В среднем																21	27

Источник: Данные о расходах партнеров-исполнителей взяты из приложений к ответам на вопросник; данные о суммарных расходах взяты из проверенных финансовых ведомостей или годовых докладов соответствующих учреждений.

^a В таблице 1 отражены прямые выплаты партнерам-исполнителям, но не стоимость продовольственных товаров и/или суммы денежных переводов, полученных бенефициарами программы через партнеров-исполнителей; в последнем годовом докладе об осуществлении «базовой договоренности» ВПП сообщила, что в 2019 году местным партнерам было перечислено 30 % всего предоставленного ей финансирования, а в 2020 году — 26 %.

^b Данные, представленные ПРООН по расходам, связанным с деятельностью партнеров-исполнителей, за вычетом расходов ПРООН как исполнителя собственных программ.

^c ЮНИСЕФ и ВОЗ, по-видимому, указали данные о расходах своих партнеров-исполнителей в столбце, предназначенном для общих расходов организации. Данная гипотеза подтверждается тем фактом, что общие суммы расходов ЮНИСЕФ и ВОЗ, приведенные в их финансовых ведомостях, намного выше тех, что были указаны в приложениях к вопроснику; это позволяет предположить, что действительно могла быть допущена ошибка. Соответственно, представленные данные рассматривались как расходы партнеров-исполнителей, а не как общие расходы организаций.

^d Данные, предоставленные ФАО для целей настоящего обзора, охватывают только оперативных партнеров, привлеченных в рамках соглашений с оперативными партнерами, регулируемых разделом 701 Руководства ФАО, и не включают данные по партнерам-исполнителям/поставщикам услуг, с которыми заключены соглашения в форме писем, регулируемые разделом 507 Руководства ФАО.

Таблица 2

Численность партнеров-исполнителей с 2013 по 2019 год и их распределение по категориям^a

Организации	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Национальные НПО на 2019 год (в %)	Международные НПО на 2019 год (в %)	Государственные учреждения (в %)	Система ООН (в %)
<i>Секретариат Организации Объединенных Наций, его департаменты и управления</i>												
ДОМ	2	3	1	1	1	1	1	3	0	0	0	100
ДПВМ	1	2	1	1	6	8	7	8	0	0	0	100
ДЭСВ					8	13	18	37	–	–	–	–
УВКБ ООН	961	953	911	949	954	1 035	1 077	1 126	63,0	16,9	18,2	1,7
УКГВ					419	452	469	503	59,6	36,4	0	3,0
УНП ООН	199	534	541	636	616	211	305	293	85,7	4,7	0,0	6,8
ЮНЕП				1 054	861	719	1 219	1 520	–	–	41,9	5,9
<i>Фонды и программы Организации Объединенных Наций</i>												
ВПП	10	81	211	648	957	943	896	872	77,3	14,7	7,2	0,50
ПРООН ^b					2 898	2 949	4 513	4 660	–	–	65,0	6,3
ЮНИСЕФ	10 770	10 501	10 532	9 998	9 821	9 851	9 583	9 310	28,7	8,9	57,0	2,60
ЮНФПА			1 510	1 799	1 659	1 609	1 673	1 714	–	–	39,2	1,6
ЮНЭЙДС	385	678	441	437	336	307	432	413	–	–	22,0	–
<i>Специализированные учреждения Организации Объединенных Наций</i>												
ВОЗ			1 028	959	1 001	887	824	940	–	–	79	1
МОТ	7	39	75	100	92	120	295	462	–	–	–	–
ФАО ^c		4	16	6	13	6	7	8	0	25	50,0	0
ЮНЕСКО	29	216	262	331	255	316	446	396	55,1	6	19,1	0
Всего	12 409	13 059	15 580	16 968	19 946	19 476	21 802	22 310	38	11	23	18

^a Данные о распределении партнеров-исполнителей по категориям не были представлены всеми учреждениями на одном и том же уровне детализации. Недостающие проценты могут объясняться либо тем, что классификация партнеров не указана вовсе, либо тем, что разбивка на категории не соответствует уровню детализации, выбранному для данного доклада (международные НПО, национальные НПО, государственные учреждения и другие структуры Организации Объединенных Наций).

^b При подсчете общего числа партнеров-исполнителей не учитывались соглашения, в которых, по данным ПРООН, в качестве партнера-исполнителя выступала сама ПРООН.

^c Данные, предоставленные ФАО для целей настоящего обзора, охватывают только оперативных партнеров, привлеченных в рамках соглашений с оперативными партнерами, регулируемых разделом 701 Руководства ФАО, и не включают данные по партнерам-исполнителям/поставщикам услуг, соглашения с которыми заключены в форме писем, регулируемых разделом 507 Руководства ФАО. ФАО указала, что к концу 2019 года ею были подписаны в общей сложности 63 соглашения с оперативными партнерами, в которых участвовали 57 партнеров (19 государственных учреждений, 4 межправительственных учреждения или многосторонние организации, 26 НПО/международных НПО, 3 научно-исследовательских института, 2 академических учреждения и 3 организации/структуры Организации Объединенных Наций). Эти цифры включают только оперативных партнеров, привлеченных в рамках соглашений с оперативными партнерами в соответствии с разделом 701 Руководства. Они не включают партнеров-исполнителей, с которыми заключены соглашения в форме писем в соответствии с разделом 507 Руководства.

Приложение III

Политика, руководящие принципы и стандартные инструкции по вопросам партнерства

Организация	Политика в области партнерства	Руководящие принципы, стандартные инструкции и другие руководства, касающиеся партнеров-исполнителей (подбор)
<i>Секретариат Организации Объединенных Наций, его департаменты и управления</i>		
БАПОР	<i>Название:</i> Стратегические основы партнерства <i>Дата:</i> 2015 год <i>Профильные подразделения:</i> Департамент планирования <i>Упоминание партнеров-исполнителей:</i> нет <i>Комментарий:</i> В Стратегических основах партнерства, разработанных в 2015 году, о партнерах-исполнителях не упоминается. В 2017 году БАПОР инициировало пересмотр Стратегических основ с тем, чтобы, в частности, включить в них упоминание о партнерах-исполнителях, однако работа была приостановлена из-за сокращения имеющихся ресурсов.	
ДОМ	<i>Комментарий:</i> Служба по вопросам деятельности, связанной с разминированием, привлекает ЮНОПС к сотрудничеству на основе общего меморандума о взаимопонимании между Секретариатом Организации Объединенных Наций и ЮНОПС. У нее есть внутренние инструкции по привлечению НПО, как международных, так и национальных, путем прямой выдачи грантов.	
ДПВМ	<i>Комментарий:</i> ДПВМ следует руководящим принципам, сформулированным ДСПКУ	• Соглашение об участии между учреждениями Организации Объединенных Наций
ДСПКУ	<i>Комментарий:</i> Ведется работа над согласованием основных положений политики Секретариата: ключевые процессы уже интегрированы в пакет «Умоджа» (системы, приложения и продукты) и модуль для грантодателей, используемый на протяжении всего цикла реализации проекта. Модуль для грантодателей оптимизирует взаимодействие между Секретариатом и партнерами-исполнителями. Управление ДСПКУ по планированию программ, финансам и бюджету сформулировало рекомендации по подготовке соглашений с партнерами-	• Базовый документ для работы с грантодателями — выпуск 1 • Изменения, касающиеся партнеров-исполнителей (модуль для грантодателей), внесены после выхода версии 1.0 • Руководство по проверке соглашения с внешними сторонами • Управление деятельностью партнеров-исполнителей — дополнительная информация

Организация	Политика в области партнерства	Руководящие принципы, стандартные инструкции и другие руководства, касающиеся партнеров-исполнителей (подбор)
	исполнителями, которые сейчас дорабатываются (и будут выпущены во втором квартале 2021 года).	
ДЭСВ	<i>Название:</i> Временные руководящие принципы ДЭСВ, касающиеся грантов и партнеров-исполнителей <i>Дата:</i> сентябрь 2018 года <i>Профильные подразделения:</i> ДЭСВ <i>Упоминание партнеров-исполнителей:</i> да	• Виды деятельности, для которых обычно используется механизм реализации через партнеров-исполнителей, а не механизм закупок • Вопросник для комплексных обследований • Образец-формуляр сопроводительной записки для представления в Отдел развития потенциала • Образец-формуляр соглашения с грантополучателем или партнером-исполнителем • Образец-формуляр решения Комитета по делам партнеров-исполнителей и грантополучателей • Образец-формуляр для оценки партнера-исполнителя или грантополучателя
УВКБ ООН	<i>Название:</i> Справочник УВКБ ООН по вопросам партнерства <i>Дата:</i> май 2019 года <i>Профильные подразделения:</i> Отдел стратегического планирования и контроля результатов и учрежденная им Служба управления исполнением и обеспечения качества	• Стратегические направления деятельности УВКБ ООН на 2017–2021 годы • Усовершенствованный механизм УВКБ ООН для реализации совместно с партнерами • Подбор и удержание партнеров для целей заключения соглашений о партнерстве по проектам • Заявление партнера • Справочник УВКБ ООН для партнеров с перечисленными в нем руководящими принципами и стандартными процедурами деятельности
УКГВ	<i>Название:</i> Положение о принципах работы с ССФ <i>Дата:</i> январь 2015 года <i>Профильные подразделения:</i> УКГВ <i>Упоминание партнеров-исполнителей:</i> да <i>Комментарий:</i> В УКГВ действуют глобальные руководящие принципы для ССФ (состоящие из оперативного руководства по ССФ и положения о принципах работы с ССФ), которые являются обязательными для всех ССФ. Они представляют собой минимальные стандарты для ССФ. На основе общего оперативного руководства каждый ССФ разрабатывает собственное оперативное руководство для конкретной страны.	• Стратегический план УКГВ на 2018–2021 годы • Оперативное руководство по ССФ (приложения к нему содержат образцы соглашений о выделении грантов, документов для комплексных обследований и оценки потенциала), изданное в 2015 году и обновленное в 2017 году

Организация	Политика в области партнерства	Руководящие принципы, стандартные инструкции и другие руководства, касающиеся партнеров-исполнителей (подбор)
УНП ООН	<i>Название:</i> Политика партнерства ЮНОВ/УНП ООН <i>Дата:</i> октябрь 2020 года <i>Профильные подразделения:</i> Группа по взаимодействию с внешними сторонами <i>Упоминание партнеров-исполнителей:</i> да <i>Комментарий:</i> Первая директива УНП ООН — документ об основах взаимодействия с внешними партнерами, изданный в апреле 2014 года и пересмотренный в 2017 году, когда некоторые процедуры были упрощены. Основы взаимодействия были пересмотрены и переименованы в политику партнерства ЮНОВ/УНП ООН в октябре 2020 года.	• Управление деятельностью партнеров-исполнителей (модуль системы «Умоджа» для партнеров-исполнителей) • Соглашение с Секретариатом Организации Объединенных Наций • Соглашение об участии между учреждениями Организации Объединенных Наций • Соглашение о взносах • Договор о сотрудничестве по проекту • Соглашение о выделении гранта • Образец-формуляр запроса предложений • Образец-формуляр объявления о приеме предложений • Предварительный информационный отчет • Предварительный информационный отчет — государственное учреждение • Отчет о предварительной оценке — конкуренция с ограниченным участием • Отбор на соответствие квалификационным требованиям • Отчет об оценке технического потенциала • Проектный документ • Бюджет проекта • Оценка административного потенциала партнеров, работающих с УНП ООН (минимальная) • Оценка административного потенциала для партнеров, работающих с УНП ООН (всесторонняя) • Доклад об оценке • Сроки мониторинга (без конкурса/ограниченный конкурс/открытый конкурс) • Запрос на внесение изменений (увеличение бюджета и продление срока) в соглашение с партнером-исполнителем или в рамках программы грантов • Политика привлечения внешних партнеров, с приложениями: • приложение I: в «договоре об эффективности» распределяется ответственность и устанавливаются сроки исполнения на протяжении всего цикла взаимодействия;

Организация	Политика в области партнерства	Руководящие принципы, стандартные инструкции и другие руководства, касающиеся партнеров-исполнителей (подбор)
		• приложение II: в руководстве изложены все этапы процесса и приводятся образцы-формуляры документов, а также памятка по использованию модуля для грантодателей; • приложение III: процедура, применимая к партнерам в области альтернативного развития в страновом отделении в Колумбии; • приложение IV: круг ведения Комитета по грантам и внешним связям
ЮНЕП	<i>Название:</i> Политика и процедуры ЮНЕП в области партнерства <i>Дата:</i> впервые приняты в 2011 году, обновлены в 2017 году и вновь пересмотрены в августе 2020 года (проект) <i>Профильные подразделения:</i> Отдел программ и политики и Отдел корпоративных услуг <i>Упоминание партнеров-исполнителей:</i> да	• Дополнение к Финансовым положениям и правилам Организации Объединенных Наций • Политика в отношении частного сектора (2017 год) • Стратегия вовлечения частного сектора • Руководство по использованию стандартных правовых инструментов ЮНЕП (2014 год) • Политика делегирования полномочий ЮНЕП • Процедуры и рабочие процессы партнерства с частным сектором (2017 год) • Руководящие принципы ЮНЕП по борьбе с мошенничеством и коррупцией • Меморандум об уточнении ролей портала партнеров и дополнительного модуля 2 для партнеров-исполнителей в системе «Умоджа» • Меморандум о порядке взаимодействия с углеводородным сектором • Временный меморандум о действительности результатов комплексного обследования партнеров ЮНЕП • Меморандум об онлайн-портале для партнеров, процессе и процедурах партнерства
<i>Фонды и программы Организации Объединенных Наций</i>		
ВПП	<i>Название:</i> Руководство по партнерству с НПО <i>Комментарий:</i> Общеорганизационная стратегия партнерства действовала с 2014 по 2017 год, после чего в ВПП был повсеместно внедрен единый подход к партнерству; при этом по мере необходимости разрабатывались конкретные стратегии/руководства по взаимоотношениям с партнерами, такие как стратегия партнерства с частным сектором и привлечения средств из частных источников, а также руководство по партнерству с НПО.	• Стратегический план ВПП на 2017–2021 годы • Общеорганизационная стратегия ВПП ООН в области партнерства на 2014–2017 годы • Стратегия партнерства с частным сектором и привлечения средств из частных источников на 2020–2025 годы • Руководящие принципы ВПП в области партнерства, размещенные на Портале партнеров Организации Объединенных Наций • Минимальные стандарты контроля для регулирования рисков третьих сторон в чрезвычайных ситуациях

Организация	Политика в области партнерства	Руководящие принципы, стандартные инструкции и другие руководства, касающиеся партнеров-исполнителей (подбор)
		• Стандартные инструкции по «жизненному циклу» • Соглашение местного уровня образца 2021 года, версия 01 • Круг ведения Комитета по сотрудничеству с партнерами • Протокол по ЗСЭСН для партнеров-исполнителей
ПРООН	<i>Название:</i> Политика и процедуры в отношении программ и операций ПРООН, раздел об управлении деятельностью партнеров <i>Дата:</i> декабрь 2017 года <i>Профильные подразделения:</i> Бюро внешних связей и пропаганды <i>Упоминание партнеров-исполнителей:</i> да <i>Комментарий:</i> Основные положения политики ПРООН, касающиеся партнеров-исполнителей, можно найти в Политике и процедурах в отношении программ и операций. Политика в области партнерства также является частью Политики и процедур в отношении программ и операций.	• Политика и процедуры в отношении программ и операций ПРООН • Управление программами и проектами • Подбор партнеров-исполнителей • СППД • Стратегический план ПРООН на 2018–2021 годы • Прямое перечисление и возмещение денежных средств
Структура «ООН-женщины»	<i>Название:</i> Процедура подбора партнеров по программе <i>Упоминание партнеров-исполнителей:</i> да	• Политика и процедуры программы • Принципы составления программы • Политика мониторинга, отчетности и надзора за осуществлением программы • Политика и процедура авансирования денежных средств • Политика и процедура проведения аудиторских проверок • Стратегия Структуры «ООН-женщины» в области мобилизации ресурсов и партнерства на 2018–2021 годы • Процедура управления программой и ее реализации • Ускоренная процедура подбора партнеров для программы • Типовое соглашение о партнерстве • Типовое соглашение между учреждениями Организации Объединенных Наций • Процедура подбора партнеров
ЮНИСЕФ	<i>Название:</i> Процедуры ЮНИСЕФ для ОГО, привлекаемых страновыми и региональными отделениями в качестве партнеров-исполнителей <i>Дата:</i> февраль 2019 года <i>Профильные подразделения:</i> Отдел данных, аналитики, планирования и мониторинга — Секция стратегического планирования, осуществления, мониторинга и отчетности — Группа по реализации программ	• Процедура ЮНИСЕФ по планированию работы страновых отделений в целях реализации программ сотрудничества ЮНИСЕФ • Стратегический план ЮНИСЕФ на 2018–2021 годы • Руководство для ОГО по партнерству с ЮНИСЕФ • Руководство по партнерству с консорциумами гражданского общества • Инструкция 1: подбор ОГО в качестве партнеров-исполнителей

Организация	Политика в области партнерства	Руководящие принципы, стандартные инструкции и другие руководства, касающиеся партнеров-исполнителей (подбор)
	<i>Упоминание партнеров-исполнителей:</i> да <i>Комментарий:</i> За другие элементы управления деятельностью партнеров и соответствующие процедуры отвечают Административно-финансовый отдел (финансовые правила и положения и система внутреннего контроля) и Управление чрезвычайных программ (гуманитарные процедуры).	• Информационная брошюра по партнерству с гражданским обществом • Информационная брошюра по партнерству с государственными учреждениями • Соглашение о сотрудничестве по программе • Образец-формуляр для внесения изменений в соглашение о сотрудничестве по программе • Образец-формуляр соглашения о малом финансировании • Форма разрешения на выделение средств и удостоверения их расходования • Типовой ежеквартальный отчет о проделанной работе • Гуманитарный отчет — представляется ежемесячно или по согласованию
ЮНФПА	<i>Название:</i> Руководство по вопросам политики и процедурам <i>Дата:</i> основная часть приведенной ниже информации была обновлена в 2021 году, за исключением разделов «Подбор, регистрация и оценка» и «Политика и процедуры использования грантов в качестве способа финансирования», которые были обновлены в 2016 году. <i>Профильные подразделения:</i> в ЮНФПА за различные составляющие цикла взаимодействия с партнерами и соответствующей политики отвечают несколько подразделений. К ним относятся Отдел политики и стратегии (и его Сектор стратегической информации и планирования) и Отдел управленческого обслуживания (а также Группа управления качеством и Финансовый сектор). <i>Упоминание партнеров-исполнителей:</i> да <i>Комментарий:</i> Руководство по вопросам политики и процедурам — источник большинства упомянутых здесь директивных положений, касающихся партнеров-исполнителей. Последними были пересмотрены политика в отношении планов работы и политика в отношении денежных переводов (2021 год), что позволило внедрить подход к перечислению денежных средств, основанный на оценке рисков, и привести отчетность по программам в соответствие с финансовой отчетностью. Политика ЮНФПА в области партнерства подвергнется углубленному пересмотру в 2021 году.	• Политика и процедуры подготовки и осуществления планов работы • Политика и процедуры перечисления денежных средств партнерам-исполнителям • Политика и процедуры управления поставками по программе • Политика и процедуры использования грантов в качестве способа финансирования • Основы стратегического партнерства ЮНФПА (2018–2021 годы) • Подбор, регистрация и оценка • Процедуры оценки и техническое руководство • Механизм СППД • Пояснительная записка о гибком осуществлении программ в гуманитарных ситуациях • Руководство по допустимым прямым расходам по программе

Организация	Политика в области партнерства	Руководящие принципы, стандартные инструкции и другие руководства, касающиеся партнеров-исполнителей (подбор)
ЮНЭЙДС	<i>Название:</i> Руководство ЮНЭЙДС по партнерству с гражданским обществом, включая людей, живущих с ВИЧ, и ключевые группы населения <i>Дата:</i> 2011 год <i>Профильные подразделения:</i> Административная канцелярия <i>Упоминание партнеров-исполнителей:</i> да <i>Комментарий:</i> Специальной политики в области партнерства не существует. ЮНЭЙДС работает со многими категориями партнеров; при этом значительное число малых контрактов заключается с ОГО, которые могут не иметь административных возможностей для соблюдения жестких требований Организации Объединенных Наций.	• Стратегия ЮНЭЙДС на 2021–2026 годы • Руководство по подготовке предложений по финансированию проектов • Меморандум об обосновании выбора партнеров-исполнителей • Меморандум об обосновании руководящих принципов подготовки соглашений о финансировании • Меморандум об обосновании соглашения о финансировании программы • Форма заявки в Комитет по обзору программ • Соглашение о программном финансировании для финансового взноса на реализацию проекта в рамках технической программы • Соглашение об участии между учреждениями Организации Объединенных Наций • Контрольный список самооценки для партнеров-исполнителей, с которыми заключаются некоммерческие контракты на суммы до 100 000 долл. США • Окончательное утверждение текстовых и финансовых отчетов по некоммерческим контрактам
<i>Специализированные учреждения Организации Объединенных Наций</i>		
ВОЗ	<i>Название:</i> Основы взаимодействия с негосударственными субъектами <i>Дата:</i> 2016 год <i>Профильные подразделения:</i> Отдел комплексных обследований и негосударственных субъектов, Бюро по вопросам внутреннего контроля, управления рисками и служебной этики <i>Упоминание партнеров-исполнителей:</i> нет <i>Название:</i> Политика взаимодействия с глобальными партнерствами в области здравоохранения и заключения соглашений о размещении проектов <i>Дата:</i> 2010 год <i>Профильные подразделения:</i> Департамент здравоохранения и многосторонних партнерств в медицинском секторе <i>Упоминание партнеров-исполнителей:</i> нет	• Памятка для персонала по взаимодействию с негосударственными субъектами • Справочник по взаимодействию с ВОЗ для негосударственных субъектов • Политика в отношении взаимодействия с глобальными партнерствами в области здравоохранения и заключения соглашений о размещении проектов • 13-я общая программа работы • Онлайн-руководство, раздел XVI.2: Прямое финансовое сотрудничество с государственными партнерами-исполнителями и соответствующие стандартные инструкции • Онлайн-руководство, раздел XVIII: Взаимодействие с негосударственными субъектами • Письмо-соглашение о предоставлении гранта неправительственным партнерам-исполнителям (негосударственным субъектам) и соответствующие стандартные инструкции

Организация	Политика в области партнерства	Руководящие принципы, стандартные инструкции и другие руководства, касающиеся партнеров-исполнителей (подбор)
ИМО	<i>Название:</i> Руководство по партнерским соглашениям, принципам и стандартным процедурам партнерства <i>Дата:</i> октябрь 2020 года <i>Профильные подразделения:</i> Департамент партнерства и проектов (создан в марте 2020 года) будет отвечать за соблюдение стандартных процедур и любых других директив, связанных с партнерством. <i>Упоминание партнеров-исполнителей:</i> да <i>Комментарий:</i> В документе «Руководство по партнерским соглашениям, принципам и стандартным процедурам партнерства» упоминается о соглашениях с партнерами-исполнителями. Однако, как было указано в ответах на вопросник, «соглашения с партнерами-исполнителями в настоящее время не являются частью стандартной процедуры, но будут включены в стандартную процедуру, как только будут разработаны и утверждены процедуры, касающиеся соглашений с партнерами-исполнителями». Основное внимание в документе уделено взаимоотношениям с партнерами/донорами, предоставляющими финансирование.	• Стандартные процедуры ИМО, касающиеся соглашений о партнерстве
МОТ	<i>Название:</i> Система внутренней управленческой документации, номер 270 (версия 2) <i>Дата:</i> декабрь 2017 года <i>Профильные подразделения:</i> Управление кассовых операций и финансового контроля <i>Упоминание партнеров-исполнителей:</i> да	• Название: Система внутренней управленческой документации, номер 270 (приложения) • Приложение 1: распределение функций и обязанностей • Приложение 2: образцы-формуляры • Лист протокола «Запрос на утверждение кандидатуры партнера-исполнителя» • Лист протокола «Запрос на утверждение изменений к соглашению об осуществлении» • Контрольный перечень для подготовки соглашения об осуществлении • Соглашение об осуществлении и приложения к нему
ФАО	<i>Название:</i> Раздел 701 Руководства: МООП <i>Дата:</i> 2015 год <i>Профильные подразделения:</i> Отдел поддержки проектов, Группа по новым методам работы <i>Упоминание партнеров-исполнителей:</i> да	• Общеорганизационная политика в области партнерства • Политика ФАО в отношении коренных народов и народов, ведущих племенной образ жизни • Стратегия ФАО в области партнерства с ОГО • Стратегия взаимодействия с частным сектором на 2021–2025 годы • Стратегическая рамочная программа ФАО на 2022–2031 годы • Раздел 507 Руководства: Письма-соглашения

Организация	Политика в области партнерства	Руководящие принципы, стандартные инструкции и другие руководства, касающиеся партнеров-исполнителей (подбор)
		• Руководство по определению надлежащих подходов и соответствующих правовых инструментов • Руководство для разработчика проектов ФАО по бюджетным ассигнованиям на управление МООП • Руководство по перечислению взносов из одного учреждения ООН в другое для целей программной деятельности • Руководство по раскрытию третьим лицам информации, связанной с МООП • «Дерево решений»: какой инструмент использовать? • Обзор рабочего процесса с последовательностью действий в рамках МООП для соглашений с оперативными партнерами • Документы для представления по МООП • Заявление оперативного партнера • Условия оценки оперативных партнеров • План снижения рисков и обеспечения гарантий • Условия выборочных проверок, проводимых сторонними поставщиками услуг • Формуляр разрешения на выделение средств и удостоверения их расходования • Формуляр заявки для МООП
ЮНВТО	Упоминание партнеров-исполнителей: нет. У ЮНВТО отсутствует политика партнерства и/или политика, касающаяся партнеров-исполнителей	
ЮНЕСКО	Название: Всеобъемлющая стратегия партнерства Дата: 2013 год Профильные подразделения: Бюро стратегического планирования Упоминание партнеров-исполнителей: нет Название: Руководство по административным вопросам, пункт 7.5: Партнеры-исполнители Дата: 2019 год Профильные подразделения: Оперативный отдел Упоминание партнеров-исполнителей: да	• Название: Руководство по административным вопросам, пункт 7.5: Партнеры-исполнители • Среднесрочная стратегия ЮНЕСКО на 2014–2021 годы • Руководство по механизму СППД • Руководство по матрице рисков для соглашений ЮНЕСКО с партнерами-исполнителями • Форма АМ 7-10 — соглашение с партнерами-исполнителями • Форма АМ 7-9А — идентификационный формуляр партнера ЮНЕСКО • Форма АМ 7-9В — формуляр выбора партнера-исполнителя • Форма АМ 7-11 — образец-формуляр финансового документа • Форма АМ 7-12 — оценка работы партнеров-исполнителей

Организация	Политика в области партнерства	Руководящие принципы, стандартные инструкции и другие руководства, касающиеся партнеров-исполнителей (подбор)
		• Форма АМ 7-20 — объявление о наборе партнеров • Обзор комплексных обследований ЮНЕСКО — выдержка из формы АМ 7.9А • Руководство по матрице рисков для соглашений ЮНЕСКО с партнерами-исполнителями • Объявление о наборе партнеров (НПО) • Оценка проделанной работы партнерами-исполнителями
ЮНИДО	<i>Название:</i> Руководство по закупкам (статья 23.2) <i>Дата:</i> июль 2018 года <i>Профильные подразделения:</i> Отдел закупок <i>Упоминание партнеров-исполнителей:</i> нет	• Административная инструкция Генерального директора № 20 — Руководящие принципы заключения и сопровождения соглашений об осуществлении с организациями-партнерами ЮНИДО, изданная 3 марта 2013 года • Приглашение к реализации проекта • Заявка на отпуск денежных средств • Мониторинг рисков и отчетность • Отслеживание КПЭ проекта • Доклад о проделанной работе • Итоговый отчет • Официальный отчет о происшествии • Отчет об оценке реализации проекта • Соглашение о реализации проекта

Приложение IV

Рассредоточенная ответственность, подразделения по работе с партнерами-исполнителями и базы данных

Организация	Организационные звенья/механизмы, сотрудники/персонал и/или контактные лица, участвующие в управлении деятельностью партнеров-исполнителей и ответственные за эту задачу	Специальное подразделение или единый координационный центр для управления деятельностью партнеров-исполнителей	Общеорганизационная база данных о партнерах-исполнителях
<i>Секретариат Организации Объединенных Наций, его департаменты и управления</i>			
БАПОР	Не применимо.	Специальное подразделение или координационный центр для управления деятельностью партнеров-исполнителей отсутствует.	БАПОР не имеет общеорганизационной базы данных о партнерах-исполнителях, поскольку это считается излишним с учетом уровня взаимодействия БАПОР с партнерами-исполнителями.
ДПВМ	Каждый отдел может по своему усмотрению вести переговоры с партнерами-исполнителями и привлекать их в рамках утвержденных проектов.	Не применимо.	Не применимо.
ДСПКУ	Руководитель программы отвечает за организацию работы с партнерами-исполнителями. Другими ключевыми участниками являются сотрудники финансовых и бюджетных служб, а также юристы и сотрудники, отвечающие за соответствие нормативным требованиям. Распределение задач (центр/подразделения на местах) варьируется в зависимости от бизнес-модели того или иного подразделения.		
УВКБ ООН	Функции и обязанности, связанные с партнерами, отражены в системах подотчетности, перечнях должностных обязанностей, политике, процедурах и т. д. Основным подразделением, ответственным за поддержание механизма реализации с привлечением партнеров, является Служба управления исполнением и обеспечения качества в Отделе стратегического планирования и контроля результатов. Служба состоит из двух подотделов: оперативного управления и партнерства (для управления деятельностью партнеров) и обеспечения качества и системной координации (для управления программами).	Основным подразделением, ответственным за поддержание механизма реализации с привлечением партнеров, является Служба управления исполнением и обеспечения качества в Отделе стратегического планирования и контроля результатов.	Общеорганизационной базой данных о партнерах-исполнителях служит система ОПР УВКБ ООН (управление системами, ресурсами и кадрами). Эта система представляет собой интегрированный пакет приложений для всей организации, охватывающий, среди прочего, управление деятельностью партнеров. В соответствии с установленным распределением функций и допусков доступ на уровне страны предоставляется сотрудникам на местах для оформления соглашений о партнерстве, регистрации финансовых транзакций с партнерами,

Организация	Организационные звенья/механизмы, сотрудники/персонал и/или контактные лица, участвующие в управлении деятельностью партнеров-исполнителей и ответственные за эту задачу	Специальное подразделение или единый координационный центр для управления деятельностью партнеров-исполнителей	Общеорганизационная база данных о партнерах-исполнителях
	В число других ключевых отделов и служб в штаб-квартире УВКБ входят Департамент финансов, канцелярия Генерального инспектора, Служба координации партнерской деятельности в Департаменте внешних связей и Юридическая служба. На региональном уровне ответственность за работу с партнерами несут функциональные единицы по обеспечению программы, контролю проектов, мониторингу, административно-финансовому надзору и управлению рисками. На уровне страновых отделений ответственность возложена на функциональные единицы по контролю программ и проектов, а также на лиц, участвующих в многофункциональных группах.		а также для администрирования и представления различных видов информации, касающейся управления деятельностью партнеров. Данные в систему поступают из ряда взаимосвязанных систем, включая систему управления УВКБ ООН, ориентированного на результат, Портал партнеров Организации Объединенных Наций, а в будущем также Систему отчетности, надзора и мониторинга по проектам.
УКГВ	Координатор чрезвычайной помощи распоряжается всеми ССФ и несет за них ответственность. Координатор контролирует работу каждого фонда через секцию совместных страновых фондов в штаб-квартире и принимает решения о создании, реорганизации и закрытии фондов. Секция является координационным центром и отвечает за политику, оперативные (как административные, так и финансовые) и программные вопросы, связанные с управлением ССФ. Она оказывает поддержку страновым отделениям УКГВ в создании ССФ, управлении ими и их закрытии. На уровне стран координатор по гуманитарным вопросам выступает в качестве куратора ССФ от имени координатора чрезвычайной помощи. Координатор по гуманитарным вопросам принимает решения о стратегии использования фонда и обеспечивает выполнение фондом своих основных задач и управление им в соответствии с положениями руководства. Координатор по гуманитарным вопросам опирается на поддержку консультативного совета, который консультирует координатора по вопросам распределения средств и другим стратегическим вопросам. Глава отделения УКГВ контролирует деятельность фонда в порядке поддержки координатора по гуманитарным	Секция совместных страновых фондов в штаб-квартире УКГВ является центральным координационным подразделением и отвечает за политику, оперативные (как административные, так и финансовые) и программные вопросы, связанные с управлением ССФ. Она оказывает поддержку страновым отделениям УКГД в создании ССФ, управлении ими и их закрытии.	Система управления грантами — это интернет-платформа, обеспечивающая управление всем циклом выделения и освоения грантов по всем ССФ. Она унифицирует рабочие процессы с учетом особых потребностей каждого фонда. Она повышает потенциал УКГВ в области анализа данных и управления информацией. Он позволяет получателям грантов подавать проектные предложения в режиме онлайн. Таким образом, финансовая и текстовая отчетность может генерироваться в режиме реального времени, вместе с возможными изменениями в проектах. Система позволяет управляющим фондами контролировать и отслеживать рабочие процессы. Она интегрирована с другими смежными онлайн-системами. Такой доступ к данным в режиме реального времени позволяет УКГВ оперативно предоставлять информацию

Организация	Организационные звенья/механизмы, сотрудники/персонал и/или контактные лица, участвующие в управлении деятельностью партнеров-исполнителей и ответственные за эту задачу	Специальное подразделение или единый координационный центр для управления деятельностью партнеров-исполнителей	Общеорганизационная база данных о партнерах-исполнителях
	вопросам. В частности, глава отделения отвечает за эффективное управление фондом в соответствии с положением о принципах работы с ССФ и руководством. Отдел финансирования гуманитарных операций отвечает за текущее управление всеми программными и финансовыми аспектами деятельности ССФ от имени координатора по гуманитарным вопросам и под руководством главы отделения УКГВ, в координации с секцией совместных страновых фондов. Отдел исполняет решения координатора по гуманитарным вопросам и организует процесс распределения средств в соответствии с руководством и соответствующей оперативной инструкцией по данной стране.		и аналитику по вопросам, возникающим как на местах, так и на уровне штаб-квартиры. Это повышает способность УКГВ эффективно применять подход к управлению, основанный на оценке рисков. Система контролирует скорость и качество различных процессов, включая распределение и отпуск средств, мониторинг, отчетность и аудит. Система представляет собой онлайн-интернет-приложение и позволяет напрямую получать данные от соответствующей заинтересованной стороны на каждом этапе рабочего процесса.
УНП ООН	Организационным подразделением, отвечающим за содействие привлечению внешних партнеров, является базирующаяся в штаб-квартире группа по привлечению внешних сторон, которая оказывает поддержку как центральным учреждениям, так и отделениям на местах. Группа выступает в роли утверждающей инстанции в модуле для грантодателей. Она тесно взаимодействует с комитетом по грантам и внешним связям — независимым консультативным органом, призванным следить за тем, чтобы взаимодействие с внешними партнерами соответствовало руководящим принципам соответствующей политики. Заключение и сопровождение контрактов входит в обязанности руководителя программы.	Организационным подразделением, отвечающим за содействие привлечению внешних партнеров, является базирующаяся в штаб-квартире группа по привлечению внешних сторон, которая оказывает поддержку как центральным учреждениям, так и отделениям на местах.	Группа ведет учет всех партнеров, привлекавшихся с момента ее создания.
ЮНЕП	Штаб-квартира: Отдел корпоративного обслуживания/финансов/партнеров-исполнителей. На сегодняшний день в ЮНЕП нет других координационных центров по работе с партнерами-исполнителями.	Управление деятельностью партнеров-исполнителей в значительной степени децентрализовано в рамках полномочий, делегированных соответствующим подразделениям. В рамках организационной структуры, утвержденной в октябре 2020 года,	Внутренний онлайн-портал ЮНЕП обеспечивает централизованную обработку информации о партнерах ЮНЕП, в том числе о комплексных обследованиях и заключаемых соглашениях.

Организация	Организационные звенья/механизмы, сотрудники/персонал и/или контактные лица, участвующие в управлении деятельностью партнеров-исполнителей и ответственные за эту задачу	Специальное подразделение или единый координационный центр для управления деятельностью партнеров-исполнителей	Общеорганизационная база данных о партнерах-исполнителях
		в финансовой службе создана группа по работе с партнерами-исполнителями. Группа состоит из одного сотрудника уровня С-3 (принят на работу в январе 2021 года) и одного сотрудника уровня О-7 (вакансия в процессе заполнения). Основными задачами группы являются: • закрытие грантов, выделенных партнерам-исполнителям, в системе «Умоджа», проверка юридической документации партнеров-исполнителей и формулирование комментариев относительно финансовых итогов; • подготовка аналитических отчетов по данным дополнительного модуля 2 для грантодателей в системе «Умоджа» в целях управления авансированием денежных средств партнерам-исполнителям; • анализ деятельности партнеров-исполнителей с целью присвоения им рейтингов и обеспечение погашения ими задолженности до утверждения новых авансовых выплат; • изучение тенденций, связанных с авансированием средств партнерам-исполнителям; • работа с консультантами по мониторингу и оценке, Глобальным экологическим фондом, OzonAction и учреждениями Европейского союза по реализации стратегий взаимодействия с партнерами-исполнителями.	

Организация	Организационные звенья/механизмы, сотрудники/персонал и/или контактные лица, участвующие в управлении деятельностью партнеров-исполнителей и ответственные за эту задачу	Специальное подразделение или единый координационный центр для управления деятельностью партнеров-исполнителей	Общеорганизационная база данных о партнерах-исполнителях
<i>Фонды и программы Организации Объединенных Наций</i>			
ВПП	В штаб-квартире Отдел партнерства с НПО отвечает за взаимодействие с партнерами по сотрудничеству, выступая одновременно в роли координационного центра ВПП по работе с партнерами из числа НПО и в качестве справочно-информационного центра для региональных бюро и страновых отделений, которым он предоставляет рекомендации и задает стандарты. Ключевые функции второй линии защиты выполняются, в частности, начальником Отдела партнерства с НПО, глобальным техническим консультантом и сотрудником по партнерству с НПО (управление рисками). Различные функциональные и технические подразделения штаб-квартиры осуществляют надзор за реализацией различных политических установок, используя соответствующие экспертные знания, в консультации с Отделом партнерства с НПО, если речь идет о партнерах по сотрудничеству, с Бюро по этике, если дело касается ЗСЭСН, с Отделом управления рисками по вопросам, касающимся борьбы с мошенничеством и коррупцией и системы управления рисками, с Департаментом партнерства и информационно-пропагандистской работы по общей стратегии партнерства и с Департаментом разработки программ и политики по различным аспектам программы. В штатных расписаниях страновых отделений предусмотрены контактное лицо или лица по вопросам сотрудничества с партнерами; управление процессом партнерства осуществляется в соответствии со стандартными инструкциями. Директорам страновых отделений делегированы полномочия на заключение отдельных соглашений о партнерстве без каких-либо пороговых требований, с соблюдением установленных процедур принятия решений при участии Комитета по сотрудничеству с партнерами.	Отдел партнерства с НПО является единым координационным центром по управлению деятельностью партнеров по сотрудничеству. В отсутствие документально оформленного круга ведения информация о его текущих функциях и задачах постоянно уточняется как в интранете ВПП, так и на ее внешнем веб-сайте. В последние годы штат Отдела увеличился более чем вдвое и сейчас составляет в общей сложности семь человек, что свидетельствует о дополнительных инвестициях в этот участок работы.	Хотя данные о партнерах по сотрудничеству хранятся и обрабатываются независимо в различных информационных системах по финансам (Информационная сеть ВПП и Глобальная система), программе (Инструмент мониторинга и оценки работы страновых отделений), управлению товарными потоками (Система логистического обеспечения) и процессу партнерства (Портал партнеров Организации Объединенных Наций), ВПП поэтапно интегрирует различные наборы данных в общий интерфейс (DOTS), позволяющий извлекать информацию из различных баз данных. В 2021 году им будут охвачены страновые отделения и все внутренние потребители, нуждающиеся в данных о партнерстве, после чего интерфейс продолжит развиваться, расширяя доступ к новым наборам данных за счет сквозной оцифровки процессов взаимодействия с партнерами.

Организация	Организационные звенья/механизмы, сотрудники/персонал и/или контактные лица, участвующие в управлении деятельностью партнеров-исполнителей и ответственные за эту задачу	Специальное подразделение или единый координационный центр для управления деятельностью партнеров-исполнителей	Общеорганизационная база данных о партнерах-исполнителях
	Соответствующие подразделения региональных бюро берут на себя основную ответственность за обеспечение второй линии защиты в части управления деятельностью партнеров путем предоставления индивидуализированных рекомендаций страновым отделениям и координации различных политических и оперативных вопросов во взаимодействии с отделами штаб-квартиры и страновыми отделениями по профильной для них тематике. В то же время их структура разнообразна и зависит от оперативных потребностей и приоритетов в регионе.		
ПРООН	Политика, процедуры, инструменты и руководящие указания разрабатываются ответственными за соответствующие направления в центральных учреждениях и отделениях по всему миру. Руководство отделов программирования (в региональных бюро) отвечает за то, чтобы все подразделения по программам (страновые отделения) были осведомлены о предъявляемых требованиях и имели все необходимое для выполнения своих функций. Программные подразделения, такие как страновые отделения, занимаются подбором и привлечением партнеров-исполнителей для реализации своих проектов и управляют их деятельностью. Важнейшую роль в обеспечении гарантий исполнения играют независимые подразделения, такие как Управление ревизии и расследований и Управление независимой оценки. Центральные подразделения и независимые структуры: • по управлению проектами и механизму оценки потенциала партнеров: Бюро по вопросам политики и производительности/Группа по эффективности; • по управлению финансами, борьбе с мошенничеством и СППД: Бюро управленческого обслуживания/Отдел управления финансами и ресурсами; • по ревизионной и расследовательской деятельности: Управление ревизии и расследований; • по социальным и экологическим стандартам: Бюро по вопросам политики и производительности/Группа по эффективности;	ПРООН не имеет специального координационного центра для управления деятельностью партнеров-исполнителей.	Все транзакции по проектам, связанные с партнерами-исполнителями, ПРООН регистрирует в своей системе ОПР. Текущие транзакции отображаются в режиме реального времени, а доступ в систему ОПР имеют все сотрудники ПРООН. ПРООН создала общедоступный сайт open.undp.org , на котором представлены подробные данные о более чем 5000 проектах в области развития в 170 странах и территориях мира, позволяющие пользователям вести поиск информации о проектах по месту их реализации, источникам финансирования и основным направлениям.

Организация	Организационные звенья/механизмы, сотрудники/персонал и/или контактные лица, участвующие в управлении деятельностью партнеров-исполнителей и ответственные за эту задачу	Специальное подразделение или единый координационный центр для управления деятельностью партнеров-исполнителей	Общеорганизационная база данных о партнерах-исполнителях
	- по оценке: Управление независимой оценки; - по юридическим вопросам: Бюро управленческого обслуживания/Юридический отдел.		
Структура «ООН-женщины»	В штаб-квартире ответственность за политику и процедуры, системы, планирование и осуществление надзора и обеспечения качества возложена на руководителя Группы по вопросам управления программами и поддержки программ и начальника Отдела поддержки программ. В региональных и страновых отделениях ответственность делегируется руководителям отделений, которые далее передают ее своим сотрудникам в соответствии с системой делегирования полномочий и внутреннего контроля.	В штаб-квартире ответственность за политику и процедуры, системы, планирование и осуществление надзора и обеспечение качества возложена на руководителя Группы по вопросам управления программами и поддержки программ и начальника Отдела поддержки программ.	Система управления деятельностью партнеров и соглашениями о выдаче грантов была внедрена в феврале 2020 года и включает базу данных о партнерах организации. Информация доступна как на уровне штаб-квартиры, так и на уровне стран. Система функционирует в режиме реального времени.
ЮНИСЕФ	Поскольку привлечение партнеров-исполнителей является ключевым методом осуществления программ, различные аспекты управления их деятельностью возложены на разные функциональные звенья организации.	Специального подразделения не существует. В группе по реализации программ, входящей в состав секции стратегического планирования, реализации, мониторинга и отчетности в Отделе планирования, мониторинга и отчетности имеется подгруппа, занимающаяся вопросами СППД, партнерства с ОГО и взаимодействия с государственными партнерами-исполнителями. В Управлении по разработке чрезвычайных программ также имеется отдел межучрежденческого и гуманитарного партнерства. В Отделе коммуникаций есть группа по вопросам партнерства с гражданским обществом.	Источниками информации о партнерах-исполнителях могут служить ряд платформ/отчетов/информационных панелей. На Портале партнеров Организации Объединенных Наций зарегистрировано более 15 000 партнеров. В системе ОПР ЮНИСЕФ имеется список всех действующих и бывших партнеров. Система управления партнерством eTools содержит подробную информацию о действующих партнерах, включая мониторинг и обеспечение качества. На платформе inSight доступны многочисленные отчеты и информационная панель с данными о денежных переводах и партнерах-исполнителях.
ЮНФПА	В штаб-квартире ЮНФПА за различные элементы цикла взаимодействия с партнерами и соответствующую политику отвечают несколько подразделений. К ним относятся сектор политики, стратегической информации и планирования в Отделе политики и стратегии, а также группа управления	Единый координатор по работе с партнерами-исполнителями отсутствует, поскольку за задачи, связанные с этими партнерами, отвечают несколько подразделений разного уровня.	В настоящее время в ЮНФПА имеется несколько внутренних баз данных о партнерах-исполнителях, которые встраиваются в разрабатываемую сейчас новую систему ОПР ЮНФПА и по мере

Организация	Организационные звенья/механизмы, сотрудники/персонал и/или контактные лица, участвующие в управлении деятельностью партнеров-исполнителей и ответственные за эту задачу	Специальное подразделение или единый координационный центр для управления деятельностью партнеров-исполнителей	Общеорганизационная база данных о партнерах-исполнителях
	качеством и финансовый сектор в Отделе управленческого обслуживания. Руководитель группы управления качеством является также общеорганизационным координатором СППД. Координатор по ЗСЭСН в канцелярии Исполнительного директора является общеорганизационным контактным лицом по ЗСЭСН, тесно сотрудничает с Отделом политики и стратегии и отвечает за соблюдение протокола по ЗСЭСН для партнеров-исполнителей. В региональных отделениях координаторами по СППД часто выступают уполномоченные по связям с МОМ и консультанты по мониторингу и оценке. В региональных отделениях имеются координаторы по оценке на завершающем этапе и контактные лица по ЗСЭСН. В страновых отделениях координаторами по СППД обычно являются уполномоченные по связям с МОМ, помощники или ассистенты по финансам или программам или специалисты по мониторингу и оценке. В страновых отделениях имеются координаторы по оценке на завершающем этапе и контактные лица по ЗСЭСН.		необходимости интегрируются с Порталом партнеров Организации Объединенных Наций: • система управления информацией о партнерах — регистрация; • глобальная система составления программ — план работы, отчеты о ходе выполнения плана работы, а также разрешение на выделение средств и удостоверение их расходования; • система контроля качества работы партнеров-исполнителей для микрооценок в рамках СППД, планирования контрольных мероприятий, проведения выборочных проверок, ревизий и последующего надзора. Соответствующая информация доступна и имеется в наличии на уровне страновых отделений, которыми она регистрируется и используется. Данные в системе управления информацией о партнерах и глобальной системе программирования обновляются мгновенно. В системе обеспечения качества работы партнеров-исполнителей обновление данных обычно происходит один раз в сутки.
ЮНЭЙДС	Сопровождение соглашений, заключаемых с партнерами-исполнителями, делегируется отделению или подразделению, иницирующему/финансирующему эти соглашения. ЮНЭЙДС заключает множество малых соглашений с партнерами-исполнителями, и создание централизованного подразделения или координационного центра по работе с партнерами-исполнителями представляется нерациональным.	№	Партнеры-исполнители и их оценки включены в систему ОПР.

Организация	Организационные звенья/механизмы, сотрудники/персонал и/или контактные лица, участвующие в управлении деятельностью партнеров-исполнителей и ответственные за эту задачу	Специальное подразделение или единый координационный центр для управления деятельностью партнеров-исполнителей	Общеорганизационная база данных о партнерах-исполнителях
<i>Специализированные учреждения Организации Объединенных Наций</i>			
ВМО	Группа управления и реализации проектов, базирующаяся в штаб-квартире, отвечает за общее управление проектами, находящимися в ее ведении, но не за непосредственное управление деятельностью партнеров-исполнителей.	Нет.	
ВОЗ	В управлении деятельностью партнеров-исполнителей участвуют различные звенья организации. Политика, процедуры и меры контроля определяются на центральном уровне и контролируются централизованно, но текущее сопровождение отдельных соглашений с партнерами-исполнителями осуществляется подразделением/страновым отделением, ответственным за реализацию и бюджетные приоритеты программы.	В управлении деятельностью партнеров-исполнителей участвуют различные звенья организации.	Минимальная основная информация о партнерах-исполнителях хранится в базе данных поставщиков, входящей в систему ОПР. Имеется сайт SharePoint для хранения результатов оценки партнеров-исполнителей и информации о гарантиях качества, но на систематической основе он не используется. ВОЗ планирует включить базу данных партнеров-исполнителей в свою новую систему ОПР, которую планируется ввести в эксплуатацию в 2024 году. ВОЗ изучает возможность перейти к использованию Портала партнеров Организации Объединенных Наций.
ИМО	Специальное подразделение или координационный центр для управления деятельностью партнеров-исполнителей отсутствует. Различные органы работают с такими партнерами отдельно. Вновь созданному департаменту (после того, как он будет укомплектован достаточным штатом сотрудников) будет поручено разработать политику и процедуры в отношении партнеров-исполнителей, но само исполнение и управление деятельностью партнеров останутся в ведении различных органов.	Специальное подразделение по управлению деятельностью партнеров-исполнителей отсутствует.	Нет.
МОТ	Управляющий на уровне штаб-квартиры или директор странового отделения является утверждающим сотрудником (подбор партнера и утверждение финансирования) для соглашений на суммы до 50 000 долл. США совместно с директором департамента штаб-квартиры или директором регионального бюро.	Нет.	Нет.

Организация	Организационные звенья/механизмы, сотрудники/персонал и/или контактные лица, участвующие в управлении деятельностью партнеров-исполнителей и ответственные за эту задачу	Специальное подразделение или единый координационный центр для управления деятельностью партнеров-исполнителей	Общеорганизационная база данных о партнерах-исполнителях
	Директор департамента штаб-квартиры или директор регионального бюро является утверждающим сотрудником (подбор партнера и утверждение финансирования) для соглашений на суммы от 50 000 до 300 000 долл. США. Директор департамента штаб-квартиры или директор регионального бюро отвечает за подбор партнеров по соглашениям на суммы свыше 300 000 долл. США, финансирование которых утверждается начальником бюджетно-финансового отдела.		
ФАО	В управлении работой оперативных партнеров по реализации проектов участвуют следующие стороны: • заместитель Генерального директора (штаб-квартира): утверждает заявки, соглашения с оперативными партнерами и поправки к ним, выдает распорядителям бюджета полномочия на подписание соглашений с оперативными партнерами и внесение в них поправок, а также утверждает годовые закупки в рамках МООП; • Отдел обслуживания проектов (штаб-квартира): • обеспечивает контроль качества в рамках соглашений/поправок к соглашениям с оперативными партнерами до их окончательного утверждения заместителем Генерального директора по информационно-просветительской работе и партнерству; • устанавливает соответствующие протоколы мониторинга для получения отзывов об исполнении и соблюдении нормативных требований; • обеспечивает консультативную поддержку и обучение по вопросам политики, а также по оперативным вопросам в процессе разработки и реализации проектов. • осуществляет контроль качества при оформлении ежегодных заказов на товары и услуги в рамках соглашений с оперативными партнерами до их утверждения заместителем Генерального директора;	Отдел поддержки проектов является в ФАО основным куратором оперативных партнеров, привлекаемых в соответствии с разделом 701 Руководства, и имеет специальное подразделение, ответственное за механизмы реализации, включая МООП. В обязанности этого подразделения входят: • установление процедур, консультирование, поддержка, обучение и формулирование указаний по вопросам, касающимся МООП; • анализ предложений по МООП на предмет их соответствия положениям раздела 701 Руководства, адекватности плана снижения рисков и обеспечения качества и соответствующего бюджета, предоставление консультаций и вынесение соответствующих рекомендаций разработчикам проектов и заместителю Генерального директора; • получение информации от региональных отделений, соответствующих отделов или служб штаб-квартиры и других заинтересованных сторон по мере необходимости;	ФАО располагает собственной базой данных об оперативных партнерах, уже прошедших оценку потенциала, доступ к которой можно получить во всем мире, включая штаб-квартиру и местные отделения ФАО, с тем чтобы определить, проходил ли потенциальный партнер в последнее время оценку, на результаты которой можно положиться. Эта база данных постоянно обновляется. ФАО также рассматривает возможность присоединения к Порталу партнеров Организации Объединенных Наций.

Организация	Организационные звенья/механизмы, сотрудники/персонал и/или контактные лица, участвующие в управлении деятельностью партнеров-исполнителей и ответственные за эту задачу	Специальное подразделение или единый координационный центр для управления деятельностью партнеров-исполнителей	Общеорганизационная база данных о партнерах-исполнителях
	• распорядитель бюджета (на уровне страны/региона/штаб-квартиры): отвечает за общее управление и соблюдение нормативных требований в рамках МООП; • ведущий сотрудник по техническим вопросам (на уровне страны/региона/штаб-квартиры): отвечает за мониторинг и сертификацию технического качества деятельности каждого оперативного партнера.	• согласование предлагаемых договоренностей до их окончательного утверждения заместителем Генерального директора; • оказание вспомогательной поддержки и укрепление организационного потенциала для участия в МООП в целях надлежащего проведения комплексных обследований и надзора за проектами, реализуемыми через оперативных партнеров; • установление соответствующих протоколов мониторинга для получения отзывов об исполнении и соблюдении нормативных требований; • предоставление заместителю Генерального директора рекомендаций по соответствующим вопросам политики с учетом опыта осуществления, а также, по мере необходимости, внесение предложений по пересмотру раздела 701 Руководства, соответствующих указаний и процедур.	
ЮНВТО	Не применимо: у ЮНВТО отсутствует политика партнерства и/или политика, касающаяся партнеров-исполнителей	Не применимо.	Не применимо.
ЮНЕСКО	За все аспекты стратегии партнерства ЮНЕСКО отвечает Бюро стратегического планирования в Отделе операций. В его задачи входят разработка и осуществление политики в отношении партнеров-исполнителей (ответственность за это перешла к данному отделу от Бюро финансового управления в мае 2019 года), а также соответствующее оперативное руководство. Обязательные консультации с Отделом требуются для заключения соглашений с партнерами-исполнителями на крупные суммы/при высоком уровне	Отдел операций (в штаб-квартире) несет общую ответственность за политику в отношении партнеров-исполнителей и за ее осуществление. Отдел возглавляет директор по оперативным вопросам. Повседневное управление деятельностью партнеров-исполнителей осуществляется под руководством начальника секции	Партнеры-исполнители наряду со всеми другими поставщиками и подрядчиками регистрируются в базе данных поставщиков ЮНЕСКО. Информацию о них отследить трудно, и для поиска и мониторинга партнеров-исполнителей, а также для отчетности об их работе она практически не используется.

Организация	Организационные звенья/механизмы, сотрудники/персонал и/или контактные лица, участвующие в управлении деятельностью партнеров-исполнителей и ответственные за эту задачу	Специальное подразделение или единый координационный центр для управления деятельностью партнеров-исполнителей	Общеорганизационная база данных о партнерах-исполнителях
	риска, а также соглашений, которые подлежат рассмотрению Комитетом по контрактам. Утверждающие сотрудники: ответственность и полномочия по подбору партнеров-исполнителей возлагаются на соответствующих помощников Генерального директора, директоров бюро или руководителей местных отделений, которые часто именуются утверждающими сотрудниками. Если сумма средств, перечисляемых партнеру-исполнителю, составляет или превышает 150 000 долл. США в течение календарного года (с января по декабрь), то заместители Генерального директора по данному направлению, директора бюро или руководители подразделений на местах выносят проект соглашения с партнером-исполнителем вместе с подтверждающей документацией на рассмотрение Комитета по контрактам (в нынешний состав которого входят представители Бюро финансового управления, юридического сектора, сектора программ и Бюро стратегического планирования) для получения соответствующей рекомендации. Специалист по программе или сотрудник по проекту уполномочен выносить решения о целесообразности заключения контракта или соглашения с третьей стороной и принимать выполненную работу в соответствии с заключенным соглашением. Административный сотрудник: в соответствии с Руководством по административным вопросам, приложение 3.3 А, финансовое правило 5.11 (пункты е) и f), административный сотрудник в качестве удостоверяющего лица следит за тем, чтобы предлагаемая договоренность «соответствовала принятым принципам и процедурам [и] сумма, подлежащая выплате, была разумной». Группа по оценке партнерства: взаимодействует с членами «контрактного подразделения», в состав которого входят ответственный специалист по программе или сотрудник по проекту/удостоверяющий сотрудник, а также сотрудник, утверждающий проект соглашения.	закупок и контрактов, с участием специально выделенного контактного лица (сотрудника по заключению контрактов) для работы с этими партнерами. Ответственность за этот участок перешла к Отделу от Бюро финансового управления в мае 2019 года.	

Организация	Организационные звенья/механизмы, сотрудники/персонал и/или контактные лица, участвующие в управлении деятельностью партнеров-исполнителей и ответственные за эту задачу	Специальное подразделение или единый координационный центр для управления деятельностью партнеров-исполнителей	Общеорганизационная база данных о партнерах-исполнителях
	В последнее время предпринимаются усилия по назначению на местном/региональном уровне специальных сотрудников по заключению контрактов для обеспечения ощутимой поддержки на местах.		
ЮНИДО	• Департаменты по техническому сотрудничеству • Координационное бюро Глобального экологического фонда/Зеленого климатического фонда • Отдел закупок: предоставляет повседневные консультации и рекомендации по политике, принципам и процедурам закупок ЮНИДО и их толкованию, при необходимости консультируясь с Управлением по правовым вопросам. • Департамент финансов • Оценка и внутренний надзор • Программы, партнерства и контроль на местах • Внешние связи и стратегические исследования	Специального подразделения нет, но Отдел закупок выступает в роли единого координационного центра. Начальник отдела отвечает за распределение между сотрудниками обязанностей по надзору за деятельностью партнеров.	В настоящее время в ОПР ЮНИДО не предусмотрена возможность делать особые пометки в отношении партнеров-исполнителей; метод сводных таблиц позволяет фиксировать некоторые данные. Информация о партнерах-исполнителях регистрируется на уровне стран и постоянно обновляется с учетом данных о партнерах и любой другой информации, которая может иметь значение для сотрудников.

Примечание: Хабитат ООН, ЮНОПС, ИКАО и ВОИС на вопросник не ответили.

Приложение V

Процесс подбора партнеров-исполнителей и продление соглашений с партнерами-исполнителями

Организация	Основные этапы процесса подбора и привлечения партнеров	Основные этапы, необходимые для продления сотрудничества с партнерами-исполнителями
<i>Секретариат Организации Объединенных Наций, его департаменты и управления</i>		
БАПОР	В Стратегических основах партнерства БАПОР определены четыре этапа развития партнерства, которые могут быть применимы к партнерам-исполнителям: изучение, установление контактов, переговоры и заключение официального соглашения о партнерстве, а также согласование. Этап изучения: Агентство проводит оценку потребностей и сравнительных преимуществ, анализ заинтересованных сторон и оценку рисков и определяет подходящий тип партнерства (например, формальное или неформальное). При необходимости может быть создана целевая группа по партнерству. Управлять этим этапом может соответствующий департамент и/или местное отделение по согласованию с Департаментом планирования. Этап установления контактов: БАПОР проводит первую встречу с намеченным партнером, чтобы определить, следует ли развивать с ним контакты далее, и если да, то как именно. Этап переговоров: если обе стороны решают развивать партнерство, то этот этап позволяет совместно определить области синергического взаимодействия, вовлечь в процесс планирования другие соответствующие заинтересованные стороны и разработать проект документов о партнерстве, которые могут включать концептуальную записку или проект меморандума о взаимопонимании с указанием сферы охвата, основных направлений, распределения обязанностей и механизмов мониторинга. Этап согласования: проект документа о партнерстве представляется на согласование в Департамент по правовым вопросам и в Административную канцелярию.	Процедура продления сроков взаимодействия с партнерами в целом повторяет описанную выше процедуру их отбора и привлечения за следующими исключениями: i) этап изучения может не требоваться, если выводы по итогам первоначального изучения остаются в силе; ii) необходимость оформления документа о партнерстве может отсутствовать, поскольку продление может быть оформлено путем простого обмена письмами или в виде добавления к первоначальному документу о партнерстве, если договоренность о продлении была достигнута до истечения срока действия первоначального соглашения.
ДОМ	Полевые программы Службы по вопросам деятельности, связанной с разминированием, осуществляются через ЮНОПС, с которым Служба взаимодействует централизованно на основе общего меморандума о взаимопонимании между Секретариатом Организации Объединенных Наций и ЮНОПС. Служба также сотрудничает с некоммерческими организациями через механизм прямого выделения грантов. Эти гранты утверждаются Комитетом по грантам, в состав которого входят директор Службы по вопросам деятельности, связанной с разминированием, начальник секции бюджета, финансового управления и отчетности этой Службы, Административная канцелярия ДПВМ-ДОМ и помощник Генерального секретаря по вопросам верховенства права и органов безопасности. Соглашение о предоставлении гранта партнеру-исполнителю подписывает директор Службы по вопросам деятельности, связанной с разминированием.	Лица, подписавшие финансовое соглашение или соглашение о предоставлении гранта, также подписывают возможные документы о его продлении или внесении в него других изменений.

Организация	Основные этапы процесса подбора и привлечения партнеров	Основные этапы, необходимые для продления сотрудничества с партнерами-исполнителями
ДПВМ		Не применимо.
УВКБ ООН	Основными составляющими процесса налаживания эффективного партнерства являются: 1) Регистрация на Портале партнеров Организации Объединенных Наций: • самопрезентация и регистрация партнеров; • проверка партнеров со стороны УВКБ ООН; • интерактивный узел коммуникаций и знаний. 2) Стандарт УВКБ ООН для выбора/удержания в проекте наиболее подходящего партнера: • учреждение (многофункционального) комитета по управлению деятельностью партнеров-исполнителей в каждой стране операций; • приглашение со стороны УВКБ ООН заинтересованным сторонам сообщать о готовности взять на себя реализацию проекта; • выражение партнерами интереса к участию в проекте, финансируемом УВКБ ООН; • объективная оценка и рекомендации комитета по управлению деятельностью партнеров-исполнителей; • решение главы представительства УВКБ ООН.	Партнерство рассчитано на два программных цикла УВКБ ООН. Однако в конце первого года проводится проверка документации, чтобы убедиться, что характер деятельности требует продолжения работы с данным партнером и что результаты этой работы соответствуют ожиданиям. Если по результатам проверки документации не выносится решение о продолжении работы с данным партнером по истечении первого года, то вопрос передается в Комитет, а окончательное решение принимается главой представительства. Конец первого года: проверка документации Программным отделом для решения вопроса о дальнейшем сотрудничестве. Конец второго года: углубленная проверка Комитетом для решения вопроса о дальнейшем сотрудничестве. Конец третьего года: проверка документации Программным отделом для решения вопроса о дальнейшем сотрудничестве. Конец четвертого года: процедура подбора начинается заново.
УКГВ	Глобальные руководящие принципы для ССФ содержат рекомендации по рассмотрению и отбору проектных предложений от партнеров-исполнителей: 1. Сначала ССФ разрабатывают стратегию распределения средств на основе приоритетов и критериев, установленных в ходе оценки потребностей. 2. Партнеры, отвечающие отборочным критериям, представляют свои проекты в Системе управления грантами. 3. Проектные предложения проходят стратегический анализ в заранее сформированном комитете по анализу (состоящем из представителей Организации Объединенных Наций, НПО и тематических объединений) для определения проектов, наиболее соответствующих первоочередным потребностям, обозначенным в документе о распределении средств. В этот «короткий список» проекты включаются комитетами по стратегическому анализу исходя из их стратегической значимости согласно оценочным листам.	Не применимо; зависит от проекта.

Организация	Основные этапы процесса подбора и привлечения партнеров	Основные этапы, необходимые для продления сотрудничества с партнерами-исполнителями
	4. Список первоочередных проектов представляется Консультативному совету, который обеспечивает общую обратную связь и ставит вопросы по этому списку перед координатором по гуманитарным вопросам и УКГВ. 5. Отдел гуманитарного финансирования представляет список отобранных первоочередных проектов на утверждение координатору по гуманитарным вопросам. 6. После утверждения партнеров-исполнителей информируют о том, что их проекты отобраны для реализации, и заранее сформированный комитет по анализу, состоящий из представителей Организации Объединенных Наций, НПО и тематических объединений, проводит технический и финансовый анализ проектов. <i>Комментарий:</i> В чрезвычайных ситуациях возможно ускоренное распределение: ССФ могут задействовать резервы для быстрого и гибкого распределения средств. Стратегия распределения средств может быть представлена в форме электронного сообщения и не оформляться в виде документа. Координатор по гуманитарным вопросам может предварительно отобрать партнеров-исполнителей, которым будет разрешено подать проектные предложения, на основе рекомендаций тематических объединений, которые предоставляют ему список партнеров-исполнителей, располагающих достаточным присутствием и возможностями на месте.	
УНП ООН	1) Решение о способе реализации и указание в проектном документе на намерение привлечь партнера (положение об этом также может быть включено в документ позднее в любое время). 2) Определение потенциальных кандидатов: без конкурса (применительно к структурам Организации Объединенных Наций, межправительственным организациям, международным финансовым учреждениям, региональным организациям, государственным учреждениям и структурам, указанным донором в письменном виде, участие которых является необходимым условием финансирования), в следующем порядке: • оценка потенциала: • структуры Организации Объединенных Наций, межправительственные организации, международные финансовые учреждения и региональные организации не обязаны проходить оценку потенциала; • государственные учреждения и другие организации с бюджетом более 150 000 долл. США должны пройти оценку потенциала в полном объеме; • государственные учреждения и другие организации, имеющие бюджет менее 150 000 долл. США или прошедшие оценку потенциала по линии УВКБ ООН в течение последних пяти лет, должны пройти оценку потенциала в минимальном объеме;	

Организация	Основные этапы процесса подбора и привлечения партнеров	Основные этапы, необходимые для продления сотрудничества с партнерами-исполнителями
	• круг кандидатов определяется без конкурса (для НПО, организаций на уровне общин и академических учреждений); • если планируемый бюджет составляет менее 150 000 долл. США или если число потенциальных партнеров не превышает пяти, то отбор проводится посредством ограниченного конкурса. В противном случае необходим открытый конкурс; • при бюджете свыше 150 000 долл. США организация должна пройти оценку потенциала в полном объеме; • в других случаях (или если организация уже проходила полную оценку потенциала в последние пять лет), оценка потенциала проводится в минимальном объеме. 3) Отбор: если оценка потенциала не проводится или проводится в минимальном объеме, то Отдел по привлечению внешних сторон представляет досье на утверждение незамедлительно. В случае полной оценки потенциала досье передается Отделом в Комитет по грантам и внешним связям, который должен вынести рекомендацию. 4) Решение утверждается сотрудниками, которым делегированы необходимые полномочия.	
ЮНЕП	Политика и процедуры партнерства в редакции 2011 года Проект политики и процедур партнерства от 2020 года (Основные этапы применяемых ЮНЕП процедур подбора и привлечения указаны в этих документах).	Руководство по использованию правовых инструментов (2014 год) Оценка того, есть ли необходимость в дополнительном времени для осуществления соглашения или корректировки рабочего плана и есть ли изменения в соглашении с донором, влияющие на соглашение о партнером-исполнителем.
<i>Фонды и программы Организации Объединенных Наций</i>		
ВПП	Применительно к общему распределению продуктов питания проведение конкурса заявок включает перечисленные ниже этапы (до выбора партнера); это относится ко всем категориям НПО, хотя при рассмотрении заявок предпочтение отдается местным партнерам: • заполнение анкеты партнера на Портале партнеров Организации Объединенных Наций и проверка представленных партнером данных; • оценка потенциала и определение категории риска с документированным перечислением мер по его снижению, на предмет использования этой информации при рассмотрении предложения и принятия окончательного решения отборочной комиссией; • анализ заявок должен проводиться уполномоченными подразделениями и подотделами и включать матрицу технической и финансовой оценки (составляемую	При проведении нового конкурса заявок данный процесс возобновляется, а результаты выборочной проверки/оценки результативности сопоставляются с данными обзора, проведенного ранее.

Организация	Основные этапы процесса подбора и привлечения партнеров	Основные этапы, необходимые для продления сотрудничества с партнерами-исполнителями
	техническими подразделениями и финансовой группой) для итогового представления комитету по сотрудничеству с партнерами; • заседания комитета по сотрудничеству с партнерами для окончательного подтверждения и выбора партнера: • 0 (только при замене конкурса прямым подбором); • 1 (для составления окончательного списка партнеров); • 2 (для представления на подпись окончательного соглашения на местном уровне); • до начала работы: для данной организации и других партнерских организаций проводятся обязательные вводно-ознакомительные занятия, включающие знакомство со всеми важными аспектами политики ВПП, включая борьбу с мошенничеством и коррупцией и ЗСЭСН; • оценка результатов работы проводится перед завершением проекта и до получения права на заключение нового соглашения, при необходимости с участием подотделов и наблюдателей на местах, а также с использованием всех отчетов и информации об итоговом эффекте программы; • выборочный контроль и сверка счетов-фактур (обязательно с учетом пороговых величин, установленных для данного странового отделения, а также категории риска); • документированный план улучшения показателей для всех партнеров с учетом оценки результативности/данных выборочной проверки добавляется к плану операций, а при обнаружении проблем в официальное досье включается примечание Комитета по сотрудничеству с партнерами.	
ПРООН	ПРООН может выбирать партнеров-исполнителей из числа партнерских организаций пяти различных типов. Если финансирующий партнер в качестве предварительного условия требует выбора конкретного партнера-исполнителя и заявляет об этом в письменной форме, то данный партнер может быть выбран при условии наличия у него достаточного потенциала и согласия правительства соответствующей страны. Партнер обязан: а) нести ответственность за получение ожидаемых результатов в требуемые сроки, регулировать риски и обеспечить устойчивость результатов проекта после его завершения; б) обеспечить национальную ответственность за проект и широкое вовлечение в него заинтересованных сторон; в) обеспечить долговременную устойчивость результатов проекта; г) по мере необходимости применять деликатный и непредвзятый подход к реализации проекта;	Если продление срока сотрудничества связано с текущим проектом, то на заседании совета проекта с согласия всех заинтересованных сторон принимается решение о продлении срока его реализации и подписывается документ о пересмотре проекта. Если новый проект начинается совместно с партнером-исполнителем, с которым данное подразделение уже работает, то оценку потенциала можно не проводить заново, в зависимости от того, сколько времени прошло с момента завершения последней оценки.

Организация	Основные этапы процесса подбора и привлечения партнеров	Основные этапы, необходимые для продления сотрудничества с партнерами-исполнителями
	е) выполнять основные технические, финансовые и административные функции, необходимые для реализации проекта; ф) обеспечить хорошее соотношение цены и качества и подотчетность в отношении ресурсов. Если вышеуказанным критериям соответствуют несколько учреждений и неясно, какое из них лучше всех подходит для реализации проекта, то выбор партнера-исполнителя осуществляется путем оценки ряда потенциальных партнеров. Выбранный партнер должен выразить готовность взять на себя роль партнера-исполнителя, что должно быть согласовано с правительством соответствующей страны. Если на роль партнера-исполнителя лучше всего подходит ОГО или НПО, то необходимо провести оценку потенциальных партнеров, включая анализ их возможностей по реализации проекта. Инструмент оценки потенциала партнеров — это обязательный инструмент, который включает в себя контрольный перечень предварительных требований к партнеру и схему оценки потенциала, с тем чтобы разработчики проекта могли определить, какие мероприятия по оценке потенциала (если они вообще необходимы) должны быть выполнены до окончательной доработки и утверждения проекта. Микрооценка в рамках СППД является обязательной для ответственных сторон, если сумма, планируемая к выделению, составляет или превышает 150 000 долл. США на одного партнера в год. Пороговая сумма, установленная в рамках СППД, относится ко всей совокупности проектов, реализуемых данным партнером совместно с ПРООН, а не к каждому проекту в отдельности. Инструмент оценки потенциала партнеров, включая оценку СППД, помогает выявить пробелы в потенциале.	
Структура «ООН-женщины»	1) Выбор оптимального подхода к партнерству: • государственные или межправительственные организации — привлекаются вне конкурса; • организации системы Организации Объединенных Наций — привлекаются вне конкурса; • партнеры из числа ОГО — привлекаются на конкурсной основе.	Если в процессе реализации проекта вносятся значимые и существенные изменения в проектную документацию партнера (изменение ожидаемых результатов) или в бюджет (в размере более 20 % от первоначального бюджета), это требует оформления поправки, которая должна быть предварительно одобрена Комитетом по оценке проектов.

Организация	Основные этапы процесса подбора и привлечения партнеров	Основные этапы, необходимые для продления сотрудничества с партнерами-исполнителями
	2) Поиск партнеров: партнер, привлекаемый вне конкурса, разрабатывает план и бюджет проекта в соответствии с техническим заданием и представляет письменное предложение руководителю проекта. В случае конкурсного отбора процесс начинается с предложения сообщать о заинтересованности (этот этап не является обязательным и практикуется в случаях, когда объем предложения со стороны ОГО изучен недостаточно: руководителю проекта следует использовать процедуру выражения заинтересованности для расширения круга потенциальных партнеров) либо сразу с объявления конкурса заявок: - предложение сообщать о заинтересованности: руководитель проекта изучает сообщения заинтересованных сторон на предмет их соответствия требованиям технического задания. Организации, отвечающие требованиям Структуры «ООН-женщины», включаются в окончательный список потенциальных партнеров программы; - конкурс заявок: приглашение подавать заявки размещается на веб-сайте Структуры «ООН-женщины», посвященном реализации программ. 3) Рассмотрение заявок: - без конкурса: используя техническое задание в качестве основы для анализа и оценки, руководитель проекта рассматривает заявку и заполняет формуляр обоснования, подтверждающего понимание соответствующей государственной или межправительственной организацией и/или структурой Организации Объединенных Наций ожидаемых результатов, а также наличие у нее необходимого бюджета и возможностей; - по конкурсу: руководитель отделения или уполномоченное лицо назначает технического эксперта и оперативного менеджера (неофициальный комитет по технической оценке) для рассмотрения поступивших заявок и составления окончательного списка из двух или трех кандидатов. Затем копии заявок, вошедших в окончательный список, должны быть представлены на рассмотрение руководителю отделения. Оперативный менеджер передает заявку ОГО, получившей наивысшую оценку, руководителю проекта для скоординированной оценки потенциала (за исключением случаев, когда партнер уже проходил оценку СППД в течение последних четырех лет).	Изменения вносятся через формуляр для поправок к соглашению с партнером. В типовой текст соглашения с партнером изменения могут вноситься только при наличии полного обоснования и с предварительного письменного разрешения директора Отдела управления и административного руководства, по согласованию с юридическим отделом штаб-квартиры. Изменения не могут быть внесены задним числом по истечении срока действия соглашения с партнером. В таких случаях необходимо заключить новое соглашение. Если изменения, внесенные в проектный документ партнера в процессе реализации проекта, не являются существенными (ожидаемые результаты и итоговый эффект остаются прежними, а общее изменение бюджета составляет менее 20 %), то их рассмотрение Комитетом по оценке проектов не требуется.

Организация	Основные этапы процесса подбора и привлечения партнеров	Основные этапы, необходимые для продления сотрудничества с партнерами-исполнителями
ЮНИСЕФ	Отбор осуществляется на основе заранее определенных критериев. Выбор между открытым конкурсом и прямым подбором зависит от текущих потребностей, сравнительных преимуществ и соотношения цены и качества, но проведение открытых конкурсов поощряется. Если предпочтение отдается прямому подбору, то это обязательно должно сопровождаться пояснением и обоснованием. При проведении открытого конкурса ЮНИСЕФ размещает информацию о поиске партнеров, известную также как предложение сообщать о заинтересованности, на публичной платформе, такой как Портал партнеров Организации Объединенных Наций, где она становится доступной для всех ОГО. При прямом подборе ЮНИСЕФ на двусторонней основе обращается к одной или нескольким ОГО через Портал партнеров Организации Объединенных Наций или какую-либо офлайн-платформу, чтобы напрямую выяснить их заинтересованность в партнерстве. Прямой подбор также может иметь место в случае, если потенциальный партнер из числа ОГО по собственной инициативе направляет в ЮНИСЕФ концептуальную записку с предложением, которое на стратегическом уровне согласуется с программой ЮНИСЕФ и под которое имеются ресурсы. Для оформления партнерства проводится комплексное обследование, в ходе которого проверяется, является ли организация некоммерческой, зарегистрирована ли она в соответствии с действующим законодательством, фигурирует ли она в санкционном списке Организации Объединенных Наций и связаны ли с ней какие-либо репутационные риски. Это касается как национальных, так и международных ОГО, причем национальные проверяются на страновом уровне, а информация о международных партнерах, еще не внесенных в список на сайте «Партнерства с гражданским обществом», передается в Отдел партнерства с гражданским обществом Департамента коммуникаций для проверки страновыми отделениями.	Об это говорится в процедуре для ОГО, шаг 4 «Пересмотр». Вся программная документация, соглашения о малом финансировании и поправки к соглашению о сотрудничестве по программе требуют документального оформления и утверждения уполномоченными сотрудниками ЮНИСЕФ и ОГО. Уровень утверждения и требования к документации зависят от типа изменений. Если до предполагаемой даты окончания программного мероприятия оно не было продлено по взаимной договоренности, то оно должно быть завершено в дату окончания. Продление, не связанное с дополнительными затратами: требует внесения поправки в программный документ; одна из сторон заполняет форму запроса, а уполномоченный сотрудник другой стороны должен одобрить его, подписав формуляр изменений к программному документу. В зависимости от типа/объема запрашиваемых изменений может потребоваться внутренняя проверка Комитетом ЮНИСЕФ по проверке партнеров.
ЮНФПА	Описанная здесь процедура подбора применяется не только в страновых отделениях. Региональные бюро и подразделения штаб-квартиры следуют той же процедуре. ЮНФПА также отдает приоритет государственным и национальным/местным организациям, равно как и организациям, возглавляемым женщинами. Страновое отделение намечает результаты, которых оно хотело бы достичь. Кандидатуры государственных учреждений рассматриваются в первую очередь. Если государственная организация лучше всего подходит для выполнения работы, то она выбирается напрямую, после чего ЮНФПА совместно с правительством разрабатывают план работы и приступают к реализации. Если в роли партнера-исполнителя выступает не государство, то страновое отделение может использовать либо конкурсную (что является предпочтительным), либо неконкурсную процедуру отбора (если та или иная организация обладает наилучшими возможностями,	Если продление срока не сопровождается изменением ожидаемых результатов или характера деятельности, то план работы пересматривается с указанием новых сроков. Если предполагается достижение совершенно новых результатов и/или совершенно иной характер деятельности по сравнению с тем, для чего первоначально был выбран данный партнер-исполнитель, то страновое отделение должно заполнить формуляр неконкурсного отбора до пересмотра плана работы.

Организация	Основные этапы процесса подбора и привлечения партнеров	Основные этапы, необходимые для продления сотрудничества с партнерами-исполнителями
	например с точки зрения доступа к определенной группе населения, если нет другого партнера-исполнителя или если лишь один партнер пользуется доверием бенефициаров). Если отбор проводится на конкурсной основе, то информация об этом размещается в местных СМИ/сетях либо доводится до сведения соответствующих НПО в данном регионе. В случае, если выбранный партнер-исполнитель является новым для ЮНФПА, страновое отделение ЮНФПА регистрирует его в системе управления информацией о партнерах ЮНФПА и подписывает с ним исполнительское соглашение; партнер-исполнитель и ЮНФПА совместно составляют план работы, и проект начинает осуществляться. Для партнеров-исполнителей из числа НПО, если процедура является конкурсной, предусмотрено рассмотрение кандидатур комиссией, состоящей из сотрудников ЮНФПА и, возможно, представителей какой-либо другой организации системы Организации Объединенных Наций, которая выносит соответствующую рекомендацию. Окончательное решение об отборе принимает представитель ЮНФПА. Если НПО выбрана в качестве партнера-исполнителя на неконкурсной основе, то куратор плана работы заполняет формуляр неконкурсного отбора, а представитель ЮНФПА принимает окончательное решение. Если предполагается, что общая сумма расходов по плану работы на протяжении программного цикла превысит 500 000 долл. США, то директор регионального бюро должен подписать заполненный формуляр, подтвердив свое согласие с обоснованием отказа от конкурсной процедуры.	
ЮНЭЙДС	Практическая деятельность ЮНЭЙДС всегда была направлена на расширение участия населения в борьбе со СПИДом, и ее партнеры выбираются соответствующим образом.	Возможны изменение или продление действия соглашений. Это требует взаимного согласия, разъяснения или обоснования потребностей в продлении, а также утверждения и рассмотрения в порядке, зависящем от максимального объема финансирования.
<i>Специализированные учреждения Организации Объединенных Наций</i>		
ВМО	Условия отношений ВМО с партнерами, помимо национальных метеорологических и гидрологических служб, обычно определяются характером проекта и требованиями донора, поэтому процедура отбора не предусмотрена.	Не применимо.
ВОЗ	1) Предложение: либо объявление о конкурсе, либо получение (обычно на уровне регионального бюро/странового отделения) предложения от потенциального грантополучателя об осуществлении конкретного мероприятия или проекта. Предложение должно включать описание деятельности, структуру результатов (цели, задачи и предполагаемые результаты) и подробный бюджет для обоснования запрашиваемой суммы.	Письмо-соглашение о внесении изменений, увеличивающих суммарный объем финансирования существующего гранта более чем на 50 000 долл. США, должно быть представлено в Комитет по рассмотрению грантов. Поправки к письму-соглашению о предоставлении грантов, уже рассмотренных Комитетом, если они предполагают

Организация	Основные этапы процесса подбора и привлечения партнеров	Основные этапы, необходимые для продления сотрудничества с партнерами-исполнителями
	Заранее подобранная организация: этот вариант возможен, если организация имеет уникальные возможности для осуществления необходимой деятельности благодаря своим знаниям и опыту, доступу к определенной группе бенефициаров или определенному географическому району (это должно быть четко разъяснено в письменном обосновании, представляемом Комитету по рассмотрению грантов). Настоятельно не рекомендуется соглашаться на включение в соглашение, заключаемое с донором, положений, обязывающих ВОЗ выделять гранты указанной донором организации. 2) Представленные материалы рассматриваются соответствующим департаментом ВОЗ, ее страновым отделением или ответственным сотрудником. Ответственный сотрудник устанавливает критерии отбора для последовательной и справедливой оценки потенциальных грантополучателей и оценивает предложения по этим критериям, с тем чтобы определить, какое из них заслуживает финансирования. 3) Оценка потенциала: • для учреждений Организации Объединенных Наций ответственный сотрудник по завершении рассмотрения предложений готовит письменное обоснование; • негосударственные субъекты, представившие предложения на суммы от 25 000 долл. США, должны пройти оценку потенциала (раздел 2.4), после которой проводится их комплексное обследование. Оценка потенциала не является обязательной для негосударственных субъектов, ранее уже проходивших подобную проверку (в прошлом именовавшуюся технической оценкой), если в последний раз она проводилась менее двух лет назад. 4) По завершении оценки потенциала, если предложение принято к дальнейшему рассмотрению или если негосударственный субъект освобожден от оценки потенциала, предлагаемая договоренность должна быть представлена соответствующему координатору Механизма взаимодействия с негосударственными структурами, который принимает решение о проведении комплексного обследования и оценки рисков по упрощенной процедуре или, если договоренность считается связанной с высоким риском, о передаче материалов в соответствующее подразделение для проведения стандартного комплексного обследования. 5) Если негосударственный субъект признан приемлемым в качестве партнера, то ответственный сотрудник готовит письменное обоснование, подписываемое представителем ВОЗ (в страновом отделении)/директором департамента (в региональном бюро или штаб-квартире) (образец-формуляр письменного обоснования см. в разделе 4.2), которое представляется в Комитет по рассмотрению грантов для окончательного утверждения.	увеличение первоначальной суммы гранта более чем на 50 %, также представляются в Комитет.

Организация	Основные этапы процесса подбора и привлечения партнеров	Основные этапы, необходимые для продления сотрудничества с партнерами-исполнителями
ИМО	Решение о привлечении партнера-исполнителя на страновом/местном уровне для осуществления мероприятий по техническому сотрудничеству принимается ответственным техническим сотрудником в штаб-квартире ИМО на основе сложившейся практики, а также соглашений/меморандумов о взаимопонимании с соответствующим партнером, если таковые имеются. При этом большинство партнеров-исполнителей ИМО составляют другие программы/учреждения Организации Объединенных Наций, государства — члены ИМО и региональные организации.	Возможность продления сроков сотрудничества зависит в первую очередь от типа договорных отношений между организацией и партнером-исполнителем. Некоторые соглашения или меморандумы о взаимопонимании являются бессрочными, тогда как другие имеют ограниченный срок действия и требуют повторного проведения переговоров об их продлении/перезаключении.
МОТ	Партнер-исполнитель, являющийся организацией, которая осуществляет некоммерческую деятельность, как это определено в пункте 8 b), выбирается после документально оформленного сравнения предложений/концептуальных записок, представленных потенциальными партнерами-исполнителями. При отборе учитываются: а) техническая компетентность; б) организационные и финансовые возможности для осуществления мероприятий программы/проекта и/или получения необходимых результатов и управления вверенными исполнителю средствами; и с) финансовое предложение. Сравнение не требуется, если партнер-исполнитель был утвержден донором в письменной форме. В дополнение к вышеуказанным условиям уполномоченные должностные лица МОТ могут одобрить выбор партнера-исполнителя лишь после подтверждения его соответствия следующим критериям: а) партнер-исполнитель подпадает под категории, указанные в пункте 8; б) насколько известно должностному лицу МОТ, подающему запрос, партнер-исполнитель в прошлом никогда не нарушал своих обязательств и не был замешан в каких-либо спорах, мошенничестве или попытках мошенничества в его отношениях с МОТ или любой другой организацией системы Организации Объединенных Наций; с) партнер-исполнитель не включен в сводный санкционный список Совета Безопасности Организации Объединенных Наций, список дисквалифицированных предприятий и физических лиц Всемирного банка и имеющиеся в организациях системы Организации Объединенных Наций списки поставщиков, на которых наложены санкции и/или сотрудничество с которыми приостановлено, а также, насколько это известно должностному лицу МОТ, подающему запрос, никакие из денежных средств, полученных по соглашению о реализации, не будут использованы предполагаемым партнером-исполнителем для оказания поддержки лицам, группам, предприятиям или структурам, связанным с терроризмом; и d) партнер-исполнитель соответствует другим критериям донора, указанным в соглашении о финансировании.	В случае необходимости внесения поправок в подписанное соглашение о реализации в связи с изменившимися обстоятельствами поправки к соглашению о реализации оформляются письменно до даты их вступления в силу путем составления дополнения к соглашению за подписью обеих сторон. Действие соглашений о реализации не должно продлеваться после даты завершения программы. Процесс утверждения инициируется руководителем проекта, который представляет руководителю в штаб-квартире/директору странового отделения протокол с обоснованием необходимости изменений: а) сокращение суммы расходов по соглашению о реализации, его продление без дополнительных затрат и любые другие изменения, не влияющие на объем расходов по соглашению, письменно утверждаются руководителем в штаб-квартире/директором странового отделения или директором регионального бюро, если речь идет о соглашениях о реализации, обрабатываемых региональным бюро; б) любое увеличение расходов по соглашению о реализации (например, новые или незапланированные мероприятия, изменение ожидаемых результатов и т. д.) требует письменного согласия уполномоченных должностных лиц МОТ.

Организация	Основные этапы процесса подбора и привлечения партнеров	Основные этапы, необходимые для продления сотрудничества с партнерами-исполнителями
		Внесение изменений в типовое соглашение о реализации и приложения к нему, а также использование любого альтернативного варианта типового соглашения должно быть письменно одобрено начальником службы закупок в консультации, когда это уместно или необходимо, с канцелярией советника по юридическим вопросам или с начальником бюджетно-финансового отдела.
ФАО	Изложены в разделе 701 Руководства, в разделе соглашения с оперативным партнером, посвященном осуществлению, и в справочнике по МООП, доступном всем сотрудникам ФАО. После подписания обеими сторонами соглашения об оперативном партнерстве изменения в его текст могут вноситься только в форме письменного документа, должным образом подписанного обеими сторонами. Изменения вносятся путем заполнения формуляра для поправок к соглашению с партнером. Все поправки к соглашениям с оперативными партнерами должны пройти проверку качества в Отделе поддержки проектов и требуют на уровне штаб-квартиры одобрения заместителем Генерального директора, который должен в письменной форме делегировать полномочия на подписание поправок. Все изменения и продления должны быть оформлены до истечения срока действия соглашения с оперативным партнером.	После подписания обеими сторонами соглашения об оперативном партнерстве изменения в его текст могут вноситься только в форме письменного документа, должным образом подписанного обеими сторонами. Распорядитель бюджета незамедлительно информирует Отдел новых методов работы (ПСДН) о любых изменениях, касающихся юридического и/или организационного статуса оперативного партнера, а также финансовой, административной или технической ситуации. ПСДН изучает результаты анализа, проведенного распорядителем бюджета, и после надлежащих консультаций с заинтересованными сторонами рекомендует распорядителю бюджета рассмотреть один из следующих вариантов: внесение изменений в соглашение с оперативным партнером или возможное расторжение действующего соглашения.
ЮНВТО	ЮНВТО не является финансирующим учреждением. Когда ЮНВТО получает финансирование от донора на мероприятия технического характера, она может подбирать партнеров-исполнителей совместно с донором или на основе его критериев. Зачастую донор является государством-членом/правительством и автоматически становится партнером-исполнителем.	Не применимо.

Организация	Основные этапы процесса подбора и привлечения партнеров	Основные этапы, необходимые для продления сотрудничества с партнерами-исполнителями
ЮНЕСКО	Существующая политика в отношении договоренностей с партнерами-исполнителями (Руководство по административным вопросам, раздел 7.5, до выхода новой редакции в 2019 году) не содержит подробных инструкций по процедуре подбора (таких, как указание на проведение открытого конкурса как оптимальную практику). Хотя процедура выбора партнеров, возможно, стала более эффективной благодаря внедрению более формальной оценки (в том числе финансовой), она соответствует положениям раздела 7.5 Руководства по административным вопросам: • выбор формата привлечения партнера-исполнителя: виды деятельности по проекту, которые будут поручены партнеру-исполнителю, определяются донором; • выбор конкретной категории партнера-исполнителя (например, национальной или местной НПО): конкурсный отбор, проводимый по согласованию с отделом закупок в штаб-квартире. Во многих заявках, включаемых в окончательный список, ведущим партнером является международная НПО, которая отвечает за развитие потенциала ассоциированного с ней национального партнера; • выбор посредством сравнения между партнерами, получившими наивысшие технические оценки в процессе предварительного отбора, осуществляется на децентрализованной основе отделами снабжения в местных отделениях путем проведения встреч один на один с потенциальными партнерами-исполнителями. Возможны два варианта процедуры отбора: 1) прямой отбор: применяется в случаях стратегического партнерства (с НПО, ранее имевшими связи с ЮНЕСКО либо с правительственными учреждениями или учреждениями Организации Объединенных Наций) и в случаях, когда донор просит использовать заранее намеченных партнеров; 2) отбор путем сравнения: в случаях, когда прямой отбор не применим. Этапы прямого отбора: 1) потенциальному партнеру предлагается представить технические и бюджетные предложения, направленные на достижение желаемых результатов. При наличии предварительно отобранных партнеров, предложенных донорами, эти предложения могут быть сопоставлены с предложениями двух или более потенциальных партнеров-исполнителей (обязательно только в том случае, если сумма контракта превышает 150 000 долл. США, но возможно и без достижения этого порога для демонстрации соотношения цены и качества).	

Организация	Основные этапы процесса подбора и привлечения партнеров	Основные этапы, необходимые для продления сотрудничества с партнерами-исполнителями
	Этапы сравнительного отбора: объявление о наборе партнеров публикуется в обязательном порядке при заключении любых соглашений с партнерами-исполнителями на сумму более 150 000 долл. США (за исключением случаев, когда ЮНЕСКО является куратором проекта, осуществляемого партнером, который был заранее выбран донором, или в сотрудничестве с такими стратегическими партнерами, как правительство или другая структура Организации Объединенных Наций); в таких исключительных случаях сравнительные преимущества партнера всесторонне документируется при заключении контракта: 1) объявление о поиске партнеров размещается на «Глобальном рынке Организации Объединенных Наций» и/или в местных/профессиональных СМИ на срок не менее 10 рабочих дней; 2) создается группа по оценке, состоящая из двух–пяти сотрудников; 3) перед окончательным выбором партнер, который будет признан наиболее способным к выполнению проекта, должен пройти тщательную оценку его специальных технических знаний, профессиональных навыков, возможностей в сфере снабжения, кадровых ресурсов, финансового состояния и географического охвата, как описано выше в разделе, посвященном этапам проверки и отбора партнеров.	
ЮНИДО	Для обеспечения национальной ответственности контрагент назначает партнера-исполнителя проекта посредством официального письма о назначении. Если правительство не может найти подходящего партнера, то он подбирается путем изучения рынка. У партнера-исполнителя запрашивается информация о том, проходил ли он в последние четыре года оценку посредством СППД или аналогичных механизмов. Если да, то испрашиваются соответствующие отчеты, их рекомендации рассматриваются ЮНИДО, после чего проводится внутренняя оценка. Составляется отчет об оценке выполнения проекта. Если предполагаемые расходы превышают 1 млн евро (за весь срок реализации проекта), то вопрос передается в Комитет по закупкам для рассмотрения и утверждения. После утверждения партнер считается прошедшим процедуру внутреннего контроля, и техническая группа может оказать ему помощь в разработке различных элементов проекта, включая распределение бюджета. Проекты типового соглашения и прилагаемых к нему документов передаются партнеру, с тем чтобы он знал, на какой срок будет подписано соглашение, и одобрил его со своей стороны до утверждения проекта финансирующим партнером.	Соглашения обычно заключаются на весь срок реализации проекта. Однако при необходимости и по согласованию с финансирующим партнером оформляется поправка к соглашению. Для внесения поправки требуется обновленный план работы по оставшимся мероприятиям, а также утверждение всех представленных расходных ведомостей и отчетов о ходе реализации проекта.

Организация	Основные этапы процесса подбора и привлечения партнеров	Основные этапы, необходимые для продления сотрудничества с партнерами-исполнителями
	Если партнер не проходил оценку, то проводится микрооценка СППД. Отчет о ней направляется партнеру для подтверждения и выработки мер по исправлению недостатков. По завершении этого этапа составляется отчет об оценке реализации проекта и выполняются указанные выше действия. Процесс, о котором говорится выше, имеет место независимо от юридического статуса партнера.	

Приложение VI

Положение дел с принятием и выполнением рекомендаций, изложенных в документе JIU/REP/2013/4, и дальнейшие действия, предлагаемые в этой связи Объединенной инспекционной группой

<i>Официальные рекомендации (JIU/REP/2013/4)</i>	<i>Рекомендация принята</i>	<i>Рекомендация выполнена</i>	<i>Оценка Объединенной инспекционной группы и предлагаемые дальнейшие действия</i>
Рекомендация 1. Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует действовать таким образом, чтобы обеспечить четкое определение соответствующих партнерских механизмов, предусматривающих перевод ресурсов Организации Объединенных Наций третьим сторонам (в частности, партнерам-исполнителям), и их разграничение с другими типами партнерств, не получающими финансирования от Организации Объединенных Наций, а также с коммерческими контрактами, для того чтобы гарантировать применение в различных случаях соответствующих правил и положений.	Все организации кроме: УНП ООН (данные отсутствуют) Хабитат ООН (данные отсутствуют)	Все организации кроме: УНП ООН (данные отсутствуют) Хабитат ООН (данные отсутствуют)	Опираясь на достигнутый прогресс, необходимо предпринять дальнейшие действия, как указано в главе II и в соответствии с рекомендацией 1
Рекомендация 2. Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует обеспечивать легкую доступность в своих организациях таких ключевых сведений о партнерах-исполнителях, как расходы в разбивке по целям (программа, проект, мероприятие и т. д.), вариант (например, национальная правительственная структура, НПО/ОГО и т. д.) и оценка их деятельности. Подобные ключевые сведения следует регулярно сообщать директивным органам в рамках существующих механизмов представления отчетов.	Все организации кроме: УНП ООН (данные отсутствуют) Хабитат ООН (данные отсутствуют) ЮНЭЙДС (не применимо)	Все организации кроме: УНП ООН (данные отсутствуют) ФАО (выполняется) Хабитат ООН (данные отсутствуют) ЮНИДО (выполняется) ЮНЭЙДС: —	Опираясь на достигнутый прогресс, необходимо предпринять дальнейшие действия, как указано в главе II и в соответствии с рекомендациями 2, 3 и 4

Официальные рекомендации (JIU/REP/2013/4)	Рекомендация принята	Рекомендация выполнена	Оценка Объединенной инспекционной группы и предлагаемые дальнейшие действия
Рекомендация 3. Директивным органам Организации Объединенных Наций следует поручить исполнительным главам соответствующих организаций подготовить и представить им всеобъемлющую стратегическую основу партнерств для каждой конкретной организации, включающую в себя партнеров-исполнителей и приведенную в соответствие с общими общеорганизационными стратегическими задачами. В подобную основу должен входить анализ ресурсов, необходимых для введения ее в действие.	Все организации кроме: ВМО (не применимо) ИМО (не принята) МОТ (не принята) МТЦ (не применимо) УВКБ ООН (не применимо) УНП ООН (данные отсутствуют) ЮНФПА (не принята) Хабитат ООН (данные отсутствуют)	Все организации кроме: ВМО (не применимо) ИМО (не принята) МОТ (не принята) МТЦ (не применимо) УВКБ ООН (не применимо) УНП ООН (данные отсутствуют) ЮНФПА (не принята) Хабитат ООН (данные отсутствуют)	Опираясь на достигнутый прогресс, необходимо предпринять дальнейшие действия, как указано в главе II и в соответствии с рекомендациями 1, 3 и 4
Рекомендация 4. Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует создать точные процессы оценки и отбора партнеров-исполнителей, направленные на определение возможностей и потенциальных слабых мест и рисков партнера-исполнителя и обеспечение его способности выполнить требования, предъявляемые к реализации программы.	Все организации кроме: ВМО (не применимо) УНП ООН (данные отсутствуют) Хабитат ООН (данные отсутствуют)	Все организации кроме: ВМО (не применимо) УНП ООН (данные отсутствуют) Хабитат ООН (данные отсутствуют)	Опираясь на достигнутый прогресс, необходимо предпринять дальнейшие действия, как указано в главах II, III и IV и в соответствии с рекомендациями 4 и 6
Рекомендация 5. Генеральной Ассамблее, в контексте четырехгодичного всеобъемлющего обзора политики и в русле текущих усилий по разработке общей основы Организации Объединенных Наций для оценки прогресса в деле развития национального потенциала, следует принять решение о проведении общесистемного анализа для определения эффективности связанных с использованием партнеров-исполнителей подходов, инициатив и систем и их воздействия на укрепление национального потенциала и поощрение национальной ответственности в области реализации программ и мероприятий в интересах устойчивого развития.	Все организации кроме: ВМО (не применимо) ВОЗ (не применимо) ИМО (не применимо) МОТ (не применимо) МТЦ (не применимо) Организация Объединенных Наций (рассматривается) Структура «ООН-женщины» (не применимо) УВКБ ООН (не применимо) УНП ООН (данные отсутствуют) ФАО (не применимо)	Все организации кроме: ВМО (не применимо) ВОЗ (не применимо) ИМО (не применимо) МОТ (не применимо) МТЦ (не применимо) Организация Объединенных Наций (данные отсутствуют) Структура «ООН-женщины» (не применимо) УВКБ ООН (не применимо) УНП ООН (данные отсутствуют) ФАО (не применимо)	Опираясь на достигнутый прогресс, необходимо предпринять дальнейшие действия, как указано в главах IV и VI и в соответствии с рекомендацией 9

Официальные рекомендации (JIU/REP/2013/4)	Рекомендация принята	Рекомендация выполнена	Оценка Объединенной инспекционной группы и предлагаемые дальнейшие действия
	Хабитат ООН (данные отсутствуют) ЮНЕП (не применимо) ЮНИСЕФ (не применимо) ЮНЭЙДС (не применимо)	Хабитат ООН (данные отсутствуют) ЮНЕП (не применимо) ЮНИСЕФ (не применимо) ЮНФПА (выполняется) ЮНЭЙДС (не применимо)	
Рекомендация 6. Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует принять меры по укреплению соглашений с партнерами-исполнителями и других правовых инструментов в соответствии с надлежащей практикой, с тем чтобы обеспечить включение в них всех положений, необходимых для обеспечения интересов и прав их организаций.	Все организации кроме: УНП ООН (данные отсутствуют) Хабитат ООН (данные отсутствуют)	Все организации кроме: УНП ООН (данные отсутствуют) Хабитат ООН (данные отсутствуют)	Опираясь на достигнутый прогресс, необходимо предпринять дальнейшие действия, как указано в главах V, VI и VII
Рекомендация 7. Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует создать базирующиеся на анализе рисков основы мониторинга, которые их соответствующие организации будут использовать для систематического мониторинга программ и проектов, реализуемых партнерами-исполнителями. Эти основы должны адаптироваться страновыми отделениями, с тем чтобы они наилучшим образом соответствовали особенностям тех мероприятий, которые требуются в условиях конкретной страны.	Все организации кроме: ИМО (не принята) УНП ООН (данные отсутствуют) Хабитат ООН (данные отсутствуют)	Все организации кроме: ИМО (не принята) УНП ООН (данные отсутствуют) Хабитат ООН (данные отсутствуют)	Опираясь на достигнутый прогресс, необходимо предпринять дальнейшие действия, как указано в главах III и IV и в соответствии с рекомендациями 6 и 7

<i>Официальные рекомендации (JIU/REP/2013/4)</i>	<i>Рекомендация принята</i>	<i>Рекомендация выполнена</i>	<i>Оценка Объединенной инспекционной группы и предлагаемые дальнейшие действия</i>
Рекомендация 8. Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует организовать для сотрудников, работающих с партнерами-исполнителями (и особенно для сотрудников страновых отделений), подготовку по осведомленности о мошенничестве и его предотвращению с акцентом на мошенничество, связанное с третьими сторонами.	Все организации кроме: УНП ООН (данные отсутствуют) Хабитат ООН (данные отсутствуют)	Все организации кроме: УНП ООН (данные отсутствуют) Хабитат ООН (данные отсутствуют) ЮНЕП (выполняется)	Опираясь на достигнутый прогресс, необходимо предпринять дальнейшие действия, как указано в главах V и VI и в соответствии с рекомендацией 8
Рекомендация 9. Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует пересмотреть существующие документы, регулирующие надзорные функции, с тем чтобы обеспечить право вести расследования в отношении третьих сторон, участвующих в осуществлении деятельности, финансируемой Организацией Объединенных Наций. Пересмотренные документы следует представить на утверждение руководящих органов.	Все организации кроме: ИМО (не принята) МОТ (не принята) УНП ООН (данные отсутствуют) Хабитат ООН (данные отсутствуют) ЮНЕП (не принята)	Все организации кроме: ИМО (не принята) МОТ (не принята) УВКБ ООН (выполняется) УНП ООН (данные отсутствуют) Хабитат ООН (данные отсутствуют) ЮНЕП (не принята)	Опираясь на достигнутый прогресс, необходимо предпринять дальнейшие действия, как указано в главах V и VII
Рекомендация 10. Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует провести обзор потенциала своих существующих систем автоматизации, таких как ОПР и другие системы отслеживания баз данных, с целью поддержки управления деятельностью партнеров-исполнителей и консолидации соответствующих данных в этих системах. Эти меры должны основываться на анализе затрат/выгод с учетом уровня потребности в таких данных.	Все организации кроме: ИМО (не принята) УНП ООН (данные отсутствуют) Хабитат ООН (данные отсутствуют)	Все организации кроме: ИМО (не принята) УНП ООН (данные отсутствуют) ФАО (выполняется) Хабитат ООН (данные отсутствуют) ЮНЕП (Выполняется) ЮНИДО (выполняется)	Опираясь на достигнутый прогресс, необходимо предпринять дальнейшие действия, как указано в главах II, III и IV
Рекомендация 11. Руководителям организаций системы Организации Объединенных Наций следует поручить	Все организации кроме: ВМО (не применимо)	Все организации кроме: ВМО (не применимо)	Опираясь на достигнутый прогресс, необходимо предпринять дальнейшие

<i>Официальные рекомендации (JIU/REP/2013/4)</i>	<i>Рекомендация принята</i>	<i>Рекомендация выполнена</i>	<i>Оценка Объединенной инспекционной группы и предлагаемые дальнейшие действия</i>
страновым отделениям, чтобы они, действуя на страновом уровне, разработали, в сотрудничестве с другими организациями системы Организации Объединенных Наций, процедуры для обмена информацией о партнерах-исполнителях. В число каналов для такого сотрудничества должны входить группы управления операциями СГООН, а также тематические блоки и рабочие группы, созданные по линии Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития, рамочной программы Организации Объединенных Наций по вопросам помощи на базе партнерства и Плана Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития.	ИМО (не применимо) МТЦ (не применимо) УНП ООН (данные отсутствуют) Хабитат ООН (данные отсутствуют)	ИМО (не применимо) МТЦ (не применимо) УНП ООН (данные отсутствуют) Хабитат ООН (данные отсутствуют) ЮНЕП (выполняется)	действия, как указано в главах VI, VII и VIII и в соответствии с рекомендацией 10
Рекомендация 12. Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций в качестве Председателя КСР следует принять меры для обеспечения того, чтобы вопросы политики и управления деятельностью партнеров-исполнителей стали регулярным пунктом повестки дня трех основных направлений работы КСР. Рассмотрение этих вопросов может проводиться в специальной рабочей группе по партнерам-исполнителям либо в рамках постоянного пункта повестки дня в существующих функциональных сетях. В число рассматриваемых вопросов должны, в частности, входить стратегические основы, оценки, отбор, соглашения, бухгалтерский учет и финансовое управление, мониторинг и оценка результатов работы.	Все организации	Все организации	Опираясь на достигнутый прогресс, необходимо предпринять дальнейшие действия, как указано в главах II, VII и VIII и в соответствии с рекомендациями 1 и 10

Приложение VII

Основные проблемы и извлеченные уроки в области предупреждения и выявления мошенничества, связанного с деятельностью партнеров

Основные проблемы предотвращения и выявления мошенничества партнерами:

1. Трудности с доступом влияют на глубину и надежность мониторинга:
 - обеспечение соблюдения процедур ВПП;
 - надежность гарантий качества;
 - периодичность и качество обратной связи с бенефициарами.
2. Потенциал партнеров:
 - в некоторых географических регионах нет (или мало) партнеров с достаточным финансовым, логистическим и общим управленческим потенциалом;
 - трудности в наращивании потенциала партнеров, с которыми заключены краткосрочные соглашения на местах.
3. Нежелание своевременно сообщать о подозрениях в мошенничестве из-за недостаточной осведомленности или страха перед предполагаемыми последствиями для партнера.

Уроки, извлеченные из опыта предупреждения и выявления мошенничества партнерами-исполнителями:

1. Оцифровка информации о бенефициарах и процессов управления помощью значительно расширила возможности предупреждения и выявления мошенничества. Это позволяет проводить более тщательную сверку списков бенефициаров с данными о движении товаров (система поддержки логистических операций «Последняя миля») и отчетами партнеров о распределении. Это также способствует повышению прозрачности в том, что касается использования ресурсов и ожидаемой отдачи.
2. Адекватный охват мониторингом на местах и присутствие сотрудников ВПП на важнейших этапах и в ключевых точках процесса управления помощью обеспечивают значительную степень уверенности в предупреждении и выявлении мошенничества.
3. Предупреждению мошенничества способствуют разделение обязанностей в снабженческой цепи и (ограниченная) диверсификация партнеров в рамках единой операции.
4. Прямое взаимодействие/каналы связи между ВПП и людьми, интересам которых она служит, имеют решающее значение: так, бенефициарам должно быть известно о каналах передачи информации, не контролируемых партнером-исполнителем, ВПП должна получить независимое подтверждение того, что бенефициары осведомлены о своих правах, о том, куда подавать жалобы, и т. д.
5. Четкое разграничение функций и обязанностей в процессе организации помощи и надлежащее распределение ролей между ВПП, партнерами и другими заинтересованными сторонами, такими как правительство принимающей страны, помогают обеспечить подотчетность сторон.
6. Надежный процесс подготовки к совместной работе, включающий обсуждение общих требований ВПП по борьбе с мошенничеством и коррупцией, в сочетании с постоянным взаимодействием в ходе реализации программы (т. е. наличием площадок для обмена мнениями и обсуждения проблем) и надлежащим надзором (выборочные финансовые проверки, оценка результатов работы и т. д.) также вносят значительный вклад в предупреждение и выявление мошенничества.

Источник: ВПП.

Неофициальные рекомендации

Соответствующая область деятельности	Неофициальные рекомендации
Системы ОНР	120. Большинство организаций добились значительных успехов в совершенствовании своих систем управления и ОНР для более эффективного управления деятельностью партнеров-исполнителей, однако сделано еще не все необходимое. Организациям, осуществляющим значительную часть своей деятельности через партнеров-исполнителей, следует на основе предварительного анализа затрат и выгод оснащать свои системы ОНР и другие системы современными функциями и возможностями для эффективного управления деятельностью партнеров-исполнителей, включая доступ к данным в режиме реального времени, автоматизированный мониторинг, комплексные обследования, функции оценки результатов работы, информационные панели и интегрированные интерфейсы данных для взаимодействия с партнерами.
Мобилизация средств	166. По мнению Инспектора, организациям следует следить за тем, чтобы любое принимаемое ими финансирование соответствовало действующей политике в отношении сбора средств и другим применимым правилам и положениям, в равной степени распространяющимся на любые получаемые организациями средства, которое передаются партнерам-исполнителям, если принято решение о привлечении последних. Организациям следует уделять должное внимание тому, чтобы их поведение ни при каких обстоятельствах не могло быть расценено как отклонение от принципа беспристрастности, независимости и нейтралитета, присущего статусу организаций системы Организации Объединенных Наций. Любые вопросы должны обсуждаться на как можно более ранней стадии переговоров с донорами в целях предотвращения и избежания возможных проблем впоследствии, на этапе реализации. В идеале организации должны руководствоваться общепринятыми принципами и нормами сбора средств, согласованными в системе Организации Объединенных Наций. Организациям следует при помощи соответствующих межучрежденческих механизмов разработать единый стандарт поведения, который все организации смогут принять и соблюдать, адаптируя к своим конкретным обстоятельствам.
Межучрежденческая координация	189. Посредством соответствующих межучрежденческих механизмов следует разработать единую практику или стандарт подбора партнеров, который будет соответствовать нормам, правилам и принципам и который все организации смогут принять и адаптировать к своим условиям. 196. Подразделения Организации Объединенных Наций следует рассмотреть способы эффективного использования заявлений о взаимном признании и возникающие при этом проблемы. Посредством соответствующих механизмов координации, таких как Координационный совет руководителей системы Организации Объединенных Наций (КСР), следует разработать и согласовать протокол или руководство для устранения любых систематических разногласий и расхождений по таким вопросам, как права интеллектуальной собственности, защита данных, ставки возмещения расходов учреждений на поддержку и требования к отчетности. В таком протоколе или руководстве следует предусмотреть, что продолжительность процесса должна быть ограничена разумными сроками, например 12 недель или 3 месяца. Любые проблемы, не решенные в течение двух месяцев или восьми недель, должны передаваться на рассмотрение вышестоящего руководства; для оперативного преодоления остающихся разногласий к взаимному удовлетворению обеих сторон необходимы встречи старших должностных лиц. Это также поможет исключить непропорционально большую роль личностных факторов в данном процессе. Серьезные препятствия должны преодолеваются с помощью соответствующего межучрежденческого механизма, а не посредством специальных исключений, предоставляемых отдельно взятой организацией.

Соответствующая область деятельности	Неофициальные рекомендации
	368. Инспектор предлагает организациям продолжать усилия по дальнейшему усилению и расширению функциональных возможностей Портала и призывает все организации, которые еще не участвуют в Портале, присоединиться к нему. Он также рекомендует сотрудникам Портала изучить способы укрепления сотрудничества, взаимодействия и обмена информацией с другими межучрежденческими механизмами и инициативами, например, через СППД, «Глобальный рынок Организации Объединенных Наций», соответствующие мероприятия ККР и страновой группы, протокол по обвинениям в сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательствах, затрагивающим партнеров-исполнителей, и различные группы Межучрежденческого постоянного комитета, с целью дальнейшего расширения обмена соответствующей информацией в масштабах всей системы и укрепления сотрудничества.
Создание потенциала и локализация	194. Организации системы Организации Объединенных Наций могли бы задействовать в качестве партнеров-исполнителей международные НПО, предусматривая соответствующие положения о том, что последние в свою очередь обязуются привлекать местные НПО и развивать их потенциал в определенных конкретных областях. Некоторые уже делают это; других необходимо призвать последовать их примеру.
Управление рисками	149. Инспектор предлагает организациям, опираясь на достигнутый прогресс, продолжать усилия по усилению контроля за результативностью работы партнеров в соответствии с подходом, основанным на оценке рисков, и методологией управления, ориентированного на результаты (UOR). Для этого должны быть выделены достаточные ресурсы с учетом степени подверженности риску и приемлемого уровня риска. Эти усилия должны подкрепляться текущими инициативами по цифровизации, включая обновление ОПР и других систем управления. 375. Несмотря на достигнутый прогресс, необходимы постоянные и настойчивые усилия для решения остающихся в отношении СППД вопросов, с тем чтобы преодолеть существующие проблемы, включая перечисленные выше, и заручиться поддержкой большего числа организаций. Инспектор приветствует соответствующие надзорные мероприятия, проведенные в некоторых организациях, включая ПРООН, ЮНИСЕФ и ЮНФПА, в целях дальнейшего совершенствования СППД в этих организациях. Инспектор призывает тех сравнительно крупных игроков, которые уже взяли на себя инициативу по внедрению СППД, проявить щедрость и гибкость, необходимые для привлечения в их ряды аутсайдеров, без ущерба для основных характеристик обоих типов организаций. Инспектор предлагает организациям продолжать усилия по дальнейшему укреплению и совершенствованию СППД с учетом извлеченных уроков и передовой практики и призывает другие заинтересованные структуры присоединиться к этому механизму. Он также рекомендует учреждениям, участвующим в СППД, изучить, насколько это возможно, пути развития сотрудничества, форматы взаимодействия и способы обмена информацией с другими межучрежденческими механизмами и инициативами.
Привлечение партнеров-исполнителей	223. Учитывая преимущества ускоренных процедур, Инспектор предлагает тем структурам, которые еще не разработали их у себя, но осуществляют деятельность в условиях чрезвычайных ситуаций, в гуманитарной и другой аналогичной оперативной обстановке, разработать и принять такие процедуры. Полезно заранее организовать процессы предварительной регистрации или составления списков приемлемых и подходящих партнеров, о чем говорится в последующих пунктах.

Соответствующая область деятельности	Неофициальные рекомендации
	232. Практика составления некоторыми организациями реестров партнеров-исполнителей позволяет улучшить планирование, быстрее привлекать партнеров, когда в этом возникает необходимость, и снижать транзакционные издержки, поскольку результаты некоторых этапов отбора, таких как комплексные обследования и оценка, действительны в течение нескольких лет. Портал партнеров Организации Объединенных Наций также может служить реестром партнеров-исполнителей, доступных более чем одному учреждению, что способствует развитию межучрежденческого сотрудничества. Инспектор поддерживает такие межучрежденные инициативы; см. в этой связи раздел VIII ниже.
Проступки и санкции	236. Инспектор вновь повторяет соответствующее предложение, содержащееся в докладе ОИГ о предупреждении и выявлении мошенничества и борьбе с ним в организациях системы Организации Объединенных Наций (JIU/REP/2016/4), и рекомендует административным руководителям тех организаций системы Организации Объединенных Наций, которые еще не сделали этого, до конца 2023 года обновить свою политику, процедуры и связанные с ними правовые механизмы в отношении партнеров-исполнителей, с тем чтобы предусмотреть возможность занесения партнеров-исполнителей в черные списки, включая передачу соответствующих дел о мошенничестве национальным органам и возвращение активов. При необходимости следует учитывать особенности и чувствительные моменты, связанные с государственными учреждениями.
Консультации с партнерами-исполнителями	269. Инспектор приветствует прогресс, достигнутый в создании и укреплении механизмов обратной связи, консультаций и других способов выяснения соображений, мнений, критических замечаний и точек зрения партнеров-исполнителей и других заинтересованных сторон. Такие регулярные, структурированные консультации страновых отделений организаций системы Организации Объединенных Наций с их партнерами-исполнителями полезны, поскольку они позволяют организациям обсуждать актуальные вопросы и улучшать связь с партнерами, а также предоставляют последним платформу для информирования организаций об их общих заботах и конкретных проблемах, для скорейшего решения которых требуется внимание руководителей достаточно высокого уровня. Он призывает организации, которые еще не создали у себя такие механизмы консультаций и обратной связи, последовать позитивному примеру тех организаций, где они уже имеются. 271. Инспектор призывает делиться результатами и основными итогами таких консультаций не только в рамках соответствующего учреждения, но и между организациями через соответствующие межучрежденные форумы и с помощью имеющихся инструментов, таких как Портал партнеров Организации Объединенных Наций, КСР и его сети, а также ККР. См. также раздел VII о роли оценки и других надзорных функций в процессе непрерывного обучения.
Ревизия и надзор	307. Инспектор повторяет высказанное в докладе Объединенной инспекционной группы от 2013 года предложение о том, что оказание поддержки и выдача руководящих указаний персоналу страновых отделений внутренними ревизионными подразделениями или аналогичными службами управленческого надзора в штаб-квартирах в рамках режима аудита, предусмотренного механизмами национального исполнения/осуществления, или аналогичных режимов аудита, является примером передовой практики, которую следует расширять с учетом имеющегося потенциала и ресурсов. Эта деятельность также способствует снижению рисков, связанных с фрагментацией аудиторских проверок партнеров-исполнителей, поскольку она позволяет сохранять общее руководство и общий надзор за процессом аудита этих партнеров внутри организации при передаче на внешний подряд деятельности по проверке партнеров-исполнителей на местах. Это будет способствовать накоплению опыта в рамках организации, постоянному совершенствованию процессов взаимодействия с партнерами-исполнителями и укреплению внутренней слаженности действий в отношении этих партнеров, а также соблюдению соответствующих правил, руководящих принципов и политики.

Соответствующая область деятельности	Неофициальные рекомендации
	319. С точки зрения надзора отсутствие систематического накопления и усвоения многими организациями опыта оценок проектов и программ на проектном и программном уровне, включая пригодную для распространения передовую практику, в том, что касается результативности работы партнеров-исполнителей, является серьезным недостатком, для устранения которого необходимы неотложные конкретные меры. Это не ограничивается оценками: во многих организациях необходимо в целом активизировать изучение опыта всех надзорных подразделений, сделавших те или иные выводы относительно управления деятельностью партнеров-исполнителей. Обязанности по проведению оценки и сфера ее охвата должны быть четко и однозначно определены в соглашениях о привлечении партнеров-исполнителей, с указанием конкретных критериев и показателей, что позволит измерять эффективность и степень воздействия проектов и программ. Для улучшения текущей ситуации настоятельно необходимы согласованные усилия на уровне организаций и на межучрежденческом уровне. 343. Инспектор приветствует прогресс, достигнутый в усилении мер по предотвращению и выявлению мошенничества и других проступков, включая СЭСН, со стороны партнеров-исполнителей, и призывает организации продолжать такие усилия, поскольку привлечение партнеров-исполнителей, по мнению как руководства, так и надзорных органов, связано с высоким риском, а громкие дела в прошлом уже продемонстрировали губительные последствия такого поведения для организаций в виде не только финансовых потерь, но и репутационных рисков, а также утраты доверия заинтересованных сторон и бенефициаров. Он предлагает организациям перейти к совместным действиям, выступить с межучрежденческими инициативами и усилить общесистемное сотрудничество и обмен информацией по этим вопросам. 345. Руководителям надзорных подразделений организаций системы Организации Объединенных Наций следует усилить внутреннюю координацию и сотрудничество между различными надзорными функциями в рамках этих подразделений, тем самым добиваясь повышения эффективности и поощряя извлечение уроков из опыта. Им следует рассмотреть возможность включения раздела о состоянии такой координации в свои существующие механизмы отчетности перед директивными и руководящими органами.

Приложение IX

Меры, которые надлежит принять участвующим организациям по рекомендациям Объединенной инспекционной группы JIU/REP/2021/4

		Ожидаемый результат	Организация Объединенных Наций, ее фонды и программы															Специализированные учреждения и МАГАТЭ														
			КСР	ООН ^a	ЮНЭЙДС	ЮНКТАД	МТЦ	ПРООН	ЮНЕП	ЮНФПА	Хабитат ООН	УВКБ ООН	ЮНИСЕФ	УНП ООН	ЮНОПС	БАПОР	Структура «ООН-женщины»	ВПП	ФАО	МАГАТЭ	ИКАО	МОТ	ИМО	МСЭ	ЮНЕСКО	ЮНИДО	ЮНВТО	ВПС	ВОЗ	ВОИС	ВМО	
Доклад	Для принятия мер		☐	☒	☒	☐	☐	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☐	☐	☐	☒	☒	☐	☐	☐	☐	☒	☐	☒		
	Для информации		☒	☐	☐	☒	☒	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☒	☒	☐	☐	☒	☐	☒	☒	☐	☒	☐		
Рекомендация 1		a		E	E			E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E			E	E		E	E			E		E		
Рекомендация 2		a		E	E			E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E			E	E		E	E			E		E		
Рекомендация 3		a		L	L			L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L			L	L		L	L			L		L		
Рекомендация 4		a		E	E			E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E			E	E		E	E			E		E		
Рекомендация 5		a		E	E			E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E			E	E		E	E			E		E		
Рекомендация 6		a		E	E			E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E			E	E		E	E			E		E		
Рекомендация 7		f		E	E			E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E			E	E		E	E			E		E		
Рекомендация 8		c		E	E			E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E			E	E		E	E			E		E		
Рекомендация 9		f		L	L			L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L			L	L		L	L			L		L		
Рекомендация 10		c		E	E			E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E			E	E		E	E			E		E		

Условные обозначения:

- L: рекомендация для принятия решения директивным органом.
 E: рекомендация для принятия мер административным руководителем.
☐: рекомендация не предполагает принятия каких-либо мер данной организацией.

Ожидаемая отдача:

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

^a Как указано в документе ST/SGB/2015/3.