



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
12 August 2009
Russian
Original: English

Шестьдесят четвертая сессия

Пункт 126 предварительной повестки дня*

Обзор эффективности административного и финансового функционирования Организации Объединенных Наций

Всеобъемлющий доклад о закупочной деятельности Организации Объединенных Наций

Доклад Генерального секретаря

Добавление

Система руководства закупочной деятельностью в Организации Объединенных Наций

Резюме

В настоящем докладе кратко описываются нормативная база, определяющая порядок осуществления закупочной деятельности в Организации Объединенных Наций, а также ключевые элементы соответствующих механизмов внутреннего контроля.

В нем предлагается обновленная и рационализированная система распределения между Департаментом по вопросам управления и Департаментом полевой поддержки функций по руководству закупочной деятельностью. Эта обновленная система призвана оптимизировать организацию закупок для операций по поддержанию мира при сохранении адекватных механизмов контроля. Это предложение сопровождается планом действий по его осуществлению, состоящим из краткосрочной и среднесрочной частей.

* A/64/150.



Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	3
II. Мандаты и нормативная база	4
III. Определение понятия «руководство»	5
IV. Закупочная деятельность и связанные с ней риски	5
V. Нынешняя система руководства закупочной деятельностью в Организации Объединенных Наций	6
A. Общий обзор закупочной деятельности в Организации Объединенных Наций и механизмы ее осуществления	6
B. Отделения вне Центральных учреждений	8
C. Региональные комиссии и трибуналы	8
D. Миротворческие и специальные политические миссии	9
VI. Совершенствование системы руководства закупочной деятельностью для миротворческих и специальных политических миссий	12
A. Ключевые элементы более эффективной системы руководства закупочной деятельностью	12
B. Организационные вопросы	12
C. Региональные закупки	13
VII. План действий	15
VIII. Меры, которые необходимо принять Генеральной Ассамблее	16
Приложения	
I. Нормативная база для использования полномочий на осуществление закупочной деятельности	17
II. Схема последовательности выполнения функций при осуществлении закупочной деятельности	18
III. Распределение связанных с закупками функций между Департаментом по вопросам управления и Департаментом полевой поддержки в рамках усовершенствованной системы руководства закупочной деятельностью	19

I. Введение

1. В своем докладе об укреплении способности Организации Объединенных Наций управлять операциями в пользу мира и поддерживать их (A/61/858 и Corr.1 и Add.1 и Add.1/Corr.1 и Add.2) Генеральный секретарь предложил измененную систему управления закупочной деятельностью, предусматривающую передачу ресурсов из Департамента по вопросам управления недавно созданному Департаменту полевой поддержки и изменения в распределении делегированных этим двум департаментам полномочий. Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам в своем соответствующем докладе (A/61/937) рекомендовал просить Генерального секретаря представить доклад, запрошенный в резолюции 61/246 Генеральной Ассамблеи в ближайшее, по возможности, время; в этом докладе об управлении закупочной деятельностью следует указать, в частности, четкий порядок подчинения и делегирования полномочий, а также соответствующие функции Департамента по вопросам управления и Департамента операций по поддержанию мира. Кроме того, Комитет не рекомендовал утверждать предложенный перевод должностей, пока Ассамблея не рассмотрит доклад о системе руководства закупочной деятельностью. Ассамблея в своей резолюции 61/279 одобрила рекомендации Комитета.

2. Настоящий доклад представляется во исполнение резолюций Генеральной Ассамблеи 59/288 (пункт 20), 61/246 (пункт 19) и 61/276 (пункт 1 раздела XIX) и с учетом соответствующих рекомендаций и выводов Консультативного комитета. Ассамблея просила Генерального секретаря представить ей доклад об управлении закупочной деятельностью с указанием четкого порядка подчинения и делегирования полномочий, а также соответствующих функций Департамента по вопросам управления и Департамента операций по поддержанию мира.

3. Подготовка доклада была задержана ввиду необходимости представить как можно более согласованное предложение. Его согласование было обеспечено с опорой на накопленный опыт и недавно разработанную стратегию оказания поддержки полевым миссиям, которая обеспечивает необходимую основу для осуществления закупочной деятельности. С учетом этого в докладе излагается предлагаемый Генеральным секретарем управленческий подход в целях дальнейшего совершенствования системы руководства закупочной деятельностью в Организации Объединенных Наций.

4. Предлагаемая измененная система руководства закупочной деятельностью была бы внедрена в рамках Финансовых положений и правил Организации Объединенных Наций и не предусматривает какого-либо изменения существующей нормативной базы.

5. В ответ на просьбу, содержащуюся в пункте 19 резолюции 61/246 Генеральной Ассамблеи, в настоящем докладе рассматриваются следующие элементы:

а) система управления закупочной деятельностью и ее поддержки, включая четко определенные функции и порядок подчинения и делегирования полномочий;

б) выводы рабочей группы, созданной для изучения путей возможного изменения организационной структуры в целях достижения большей сбалан-

сированности между ответственностью и полномочиями и улучшения общей системы контроля за закупочной деятельностью для операций по поддержанию мира;

с) соответствующие функции Департамента по вопросам управления и Департамента полевой поддержки;

d) упорядоченные процедуры закупок для операций по поддержанию мира на местах, включая конкретную информацию о механизмах усиления контроля, надзора и подотчетности;

e) функционирование Комитета Центральных учреждений по контрактам и местных комитетов по контрактам.

II. Мандаты и нормативная база

6. Нормативная база, регулирующая закупочную деятельность в Организации Объединенных Наций, складывается из положений, правил, административных инструкций, систем делегирования полномочий, стратегий и процедур. Финансовые положения, которые утверждает Генеральная Ассамблея, и разрабатываемые на их основе правила, которые промульгирует Генеральный секретарь, являются основой нормативной базы, регулирующей приобретение товаров и услуг для Организации Объединенных Наций. В положении 5.12 Финансовых положений и правил устанавливаются четыре главных принципа, которые должны учитываться при осуществлении закупок: максимальная рентабельность затрат; справедливость, добросовестность и транспарентность; реальный международный конкурс; а также интересы Организации. Процедуры и механизмы внутреннего контроля, подлежащие использованию при осуществлении закупочной деятельности, дополнительно конкретизируются в финансовых правилах 105.13–105.18.

7. Полномочия и ответственность за осуществление закупочной деятельности на основе, предусмотренной в положении 5.12 Финансовых положений и правил и связанных с ним правилах, возлагаются на заместителя Генерального секретаря по вопросам управления, который делегировал эти полномочия и ответственность помощнику Генерального секретаря по централизованному вспомогательному обслуживанию во исполнение административной инструкции ST/AI/2004/1. Согласно положениям этой административной инструкции, акт делегирования полномочий и ответственности не освобождает должностное лицо, которому полномочия были делегированы изначально, от подотчетности за то, как используются эти полномочия. Поэтому помощник Генерального секретаря по централизованному вспомогательному обслуживанию несет личную ответственность и должен/должна также спрашивать с тех, кому он или она делегировал/делегиrowала полномочия, за их действия при использовании делегированных им полномочий и выполнении возложенных на них обязанностей.

8. Помощник Генерального секретаря по централизованному вспомогательному обслуживанию, в свою очередь, делегировал эти полномочия Отделу закупок в Центральных учреждениях, отделениям вне Центральных учреждений, региональным комиссиям, трибуналам и Департаменту полевой поддержки (см. приложение I).

9. Что касается поддержки миротворческих и специальных политических миссий, то полномочия, делегированные заместителю Генерального секретаря по полевой поддержке, делегируются им, в свою очередь, директорам отделов и начальникам служб поддержки миссии в этих миссиях.

10. Делегирование этих полномочий производится в соответствии с Финансовыми положениями и правилами Организации Объединенных Наций и Руководством по закупкам, в которых более детально регламентируется применение конкретных процедур, подлежащих соблюдению.

III. Определение понятия «руководство»

11. Под термином «руководство», или осуществление «руководства» и «использование полномочий», во многих случаях понимаются средства регулирования, каковыми являются обеспечение стратегических указаний и осуществление управленческих полномочий. Хотя концепция руководства предусматривает определение функций, полномочий и порядка подотчетности, ее не следует отождествлять с органом или группой лиц, которые осуществляют полномочия и несут ответственность и подотчетность.

12. Для целей настоящего доклада система руководства закупочной деятельностью, осуществляемой в Организации Объединенных Наций, определяется как система использования полномочий по обеспечению директивных указаний и осуществлению, координации и регулированию деятельности путем создания механизмов внутреннего контроля для содействия достижению желаемых результатов.

IV. Закупочная деятельность и связанные с ней риски

13. Осуществление закупочной деятельности в той или иной организации сопряжено с несколькими видами рисков, которые по своему характеру могут быть оперативными, финансовыми или репутационными. Поэтому недостатки в организации закупок могут сказываться на оперативной деятельности. Например, задержки с развертыванием воинских контингентов вследствие непроизведения закупки жилых модулей для миротворческого персонала могут задерживать осуществление миссией мандата, полученного от Совета Безопасности. Ненадлежащая организация закупок может иметь также финансовые последствия, если используемые процедуры не приводят к выбору предложения, обеспечивающего максимальную рентабельность затрат. Кроме того, недостатки в организации закупок, приводящих к тому, что какому-либо одному продавцу необоснованно отдается предпочтение, могут приводить к возбуждению судебных исков поставщиками, предложения которых были отвергнуты, и тем самым подрывать репутацию Организации. Репутационный ущерб сказывается на способности Организации эффективно запрашивать оферты и уменьшает ее способность привлекать предложения, обеспечивающие максимальную рентабельность затрат.

14. Ввиду важности обеспечения своевременности поставки товаров и оказания услуг с точки зрения создания возможностей для оперативного осуществления деятельности на выполнение закупочных функций должны распростра-

няться надлежащие режимы контроля, призванные уменьшать оперативные, финансовые и репутационные риски. Эти режимы контроля должны обеспечивать выполнение функций в соответствии с нормативными положениями и надлежащее разделение обязанностей, гарантирующее, что сторона, направляющая заявку на товары или услуги, не участвовала в процессе заключения контракта. Наконец, режимы контроля должны обеспечивать, чтобы персонал, занимающийся осуществлением закупочной деятельности, обладал необходимой квалификацией для выполнения этой работы.

15. Предложение, содержащееся в настоящем докладе, нацелено на то, чтобы всесторонне учитывать две следующие несовпадающие потребности:

а) потребность в оптимизации функциональности закупочной деятельности, с тем чтобы она отвечала интересам направляющих заявки подразделений-клиентов в том, что касается своевременности, максимальной рентабельности затрат и приобретения товаров и услуг, которые полностью соответствуют целевому назначению;

б) потребность в укреплении внутреннего контроля, в частности для гарантированного разделения функций по подготовке заявок и функций по осуществлению закупок.

16. В 2005 году по итогам внешнего обзора был сделан вывод о том, что в закупочной деятельности в Организации Объединенных Наций имеются недостатки, обусловленные слабостью механизмов внутреннего контроля. Несмотря на усилия, приложенные для укрепления этих механизмов контроля, по-прежнему существуют пробелы, которые необходимо заполнить, в частности в том, что касается кадрового потенциала, профессиональной подготовки и информационных технологий. Любую новую систему руководства закупочной деятельностью будет необходимо проверять на предмет ее влияния на эффективность работы и механизмы контроля.

V. Нынешняя система руководства закупочной деятельностью в Организации Объединенных Наций

A. Общий обзор закупочной деятельности в Организации Объединенных Наций и механизмы ее осуществления

17. Полномочия на осуществление закупочной деятельности в Организации Объединенных Наций предоставляются конкретным лицам путем их делегирования помощником Генерального секретаря по централизованному вспомогательному обслуживанию. В увязке с установленными показателями порогового уровня условия делегирования полномочий требуют создания комитетов по контрактам.

18. Комитеты по контрактам были первоначально учреждены для целей рассмотрения планируемых к заключению контрактов, предусматривающих выделение средств Организации Объединенных Наций согласно принятым программным решениям, и для применения процедур, изложенных в действующих положениях, правилах и директивах (ST/SGB/6). В Центральном учреждении был создан Комитет Центральным учреждений по контрактам, а в других местах службы были созданы местные комитеты по контрактам.

19. Роль комитетов по контрактам дополнительно регламентируется в правиле 105.13 Финансовых положений и правил, в котором говорится, что заместитель Генерального секретаря по вопросам управления учреждает в Центральных учреждениях и других местах службы комитеты по рассмотрению контрактов для представления заместителю Генерального секретаря по вопросам управления письменных рекомендаций в отношении решений о закупках, являющихся основанием для заключения или изменения контрактов на закупки, охватывающих для целей Финансовых положений и правил Организации Объединенных Наций соглашения и другие письменные документы, такие как заказ-наряды и контракты, которые предусматривают получение дохода Организацией Объединенных Наций. Заместитель Генерального секретаря по вопросам управления также определяет состав и круг ведения таких комитетов, в том числе виды и стоимостной объем предлагаемых контрактов на закупки, которые они должны рассматривать.

20. Кроме того, это правило предусматривает, что в тех случаях, когда требуется рекомендация комитета по рассмотрению контрактов, окончательное решение в отношении заключения или изменения контракта на закупки может приниматься лишь после получения такой рекомендации.

21. В зависимости от установленного порогового показателя рассмотрение контрактов и утверждение их заключения на основе делегированных полномочий производится с учетом полномочий, полученных отдельными должностными лицами, и с задействованием комитета по контрактам соответствующего уровня. Значительные по стоимостному объему контракты до их заключения рассматриваются и утверждаются соответствующим главным сотрудником по закупкам (как лицом, которому делегированы полномочия), соответствующим комитетом по контрактам и помощником Генерального секретаря по централизованному вспомогательному обслуживанию.

22. В сущности, тот или иной главный сотрудник по закупкам вправе утверждать заключение контрактов на сумму до пороговой величины, которую допускают делегированные лично ему или ей полномочия и которая зависит от класса занимаемой этим сотрудником должности. Контракты на сумму, превышающую делегированные этому сотруднику полномочия, подлежат рассмотрению соответствующим комитетом по контрактам во исполнение положений правила 105.13 Финансовых положений и правил. Проведя рассмотрение, этот комитет выносит ту или иную рекомендацию в отношении заключения, подлежащую утверждению сотрудником с самым высоким уровнем делегированных полномочий. В местах службы вне Центральных учреждений контракты на сумму, превышающую пороговый показатель для местного комитета по контрактам, подлежат рассмотрению Комитетом Центральных учреждений по контрактам, выносящим положительную или отрицательную рекомендацию в отношении заключения контракта, которая должна быть утверждена помощником Генерального секретаря по централизованному вспомогательному обслуживанию.

23. Таким образом, нынешний механизм обеспечивает разделение обязанностей при осуществлении закупочной деятельности. Податель заявки определяет потребности, и его роль отлична от роли осуществляющей закупки стороны, которую выполняет главный сотрудник по закупкам, запрашивающий предложения на поставку товаров и оказание услуг, необходимых для удовлетворения

потребностей. В тех случаях, когда стоимость товаров и услуг превышает уровень личных полномочий, делегированных главному сотруднику по закупкам, отобранные предложения рассматриваются соответствующим комитетом по контрактам и утверждаются сотрудниками с самым высоким уровнем делегированных полномочий.

В. Отделения вне Центральных учреждений

24. Отделению Организации Объединенных Наций в Вене, Отделению Организации Объединенных Наций в Женеве и Отделению Организации Объединенных Наций в Найроби полномочия на выполнение административных функций делегируются из Центральных учреждений. Полномочия на осуществление закупочной деятельности делегируются помощником Генерального секретаря по централизованному вспомогательному обслуживанию. Условия делегирования полномочий требуют учреждения комитета по контрактам в соответствии с правилом 105.13 Финансовых положений и правил для представления рекомендаций административному руководителю отделения в отношении предлагаемых контрактов стоимостью свыше 200 000 долл. США. Решения о заключении всех контрактов, включая последующее утверждение и подписание контрактов, принимаются в соответствующем отделении без участия Центральных учреждений. Такой механизм призван обеспечить отделениям вне Центральных учреждений самостоятельность и сопряжен с низкими рисками, если учитывать совокупный стоимостной объем закупок, осуществляемых этими отделениями. В 2008 году совокупный стоимостной объем товаров и услуг, закупленных Отделением Организации Объединенных Наций в Женеве, составил 64,4 млн. долл. США. Отделение Организации Объединенных Наций в Найроби, где в настоящее время ведутся строительные работы в комплексе в Гигири, в 2008 году осуществило закупки на сумму 16 млн. долл. США. В том же году общий стоимостной объем закупок Отделения Организации Объединенных Наций в Вене составил 16,3 млн. долл. США.

25. Для сравнения, стоимостной объем закупок для операций по поддержанию мира, произведенных самими миссиями и Центральными учреждениями, в указанном году был близок к 3 млрд. долл. США.

С. Региональные комиссии и трибуналы

26. Административные функции в региональных экономических комиссиях также выполняются на основе использования полномочий, делегируемых из Центральных учреждений. Условия делегирования полномочий на осуществление закупочной деятельности в региональных комиссиях в порядке, сходном с делегированием полномочий отделениям вне Центральных учреждений, требуют создания комитета по контрактам для предоставления рекомендаций по предлагаемым контрактам на суммы, превышающие уровень полномочий, делегированных главному сотруднику по закупкам. При делегировании полномочий предусматривается, что предлагаемые контракты на сумму свыше 200 000 долл. США подлежат рассмотрению местным комитетом по контрактам и последующему представлению для рассмотрения Комитетом Центральных учреждений по контрактам и для утверждения помощником Генерального секретаря по централизованному вспомогательному обслуживанию.

D. Миротворческие и специальные политические миссии

1. Организационная структура

27. Департамент операций по поддержанию мира осуществляет надзор за созданием, расширением и текущим функционированием миротворческих миссий Организации Объединенных Наций. Оказание административной поддержки также входило в эти функции до 1 июля 2007 года, когда Генеральная Ассамблея утвердила реорганизацию этого департамента и создание Департамента полевой поддержки, который подотчетен Департаменту операций по поддержанию мира в вопросах, связанных с миротворческой деятельностью. При таком распределении функций Департамент операций по поддержанию мира несет ответственность за политическое руководство миротворческими операциями, в то время как Департамент полевой поддержки отвечает за административную и материально-техническую поддержку. Последний также оказывает вспомогательные услуги Департаменту по политическим вопросам при создании и обслуживании специальных политических миссий. Поэтому общие полномочия и ответственность за связанные с миротворческими и специальными политическими миссиями административные функции в Департаменте полевой поддержки в Центральных учреждениях возложены на заместителя Генерального секретаря по полевой поддержке.

28. Организационная структура операций по поддержанию мира частично отражает двойной порядок подчинения и подотчетности в том, что касается управления миссиями по поддержанию мира и их функционирования.

29. Административная и материально-техническая поддержка обеспечиваются под руководством отдела или службы поддержки миссии, которые возглавляются директором отдела или начальником службы, подотчетными непосредственно главе миссии.

2. Функции и обязанности

30. Общий порядок организации закупочной деятельности предусматривает, что подразделения-заказчики и осуществляющие закупки стороны выполняют обособленные функции. В то время как Департамент полевой поддержки в Центральных учреждениях выступает в качестве подателя заявки, Отдел закупок занимается непосредственным осуществлением закупочной деятельности.

31. Департамент полевой поддержки отвечает за удовлетворение таких потребностей полевых миссий, как потребности в аренде воздушных судов, потребности в перевозках и потребности в продовольственных пайках, закупки которых осуществляются Отделом закупок в Нью-Йорке. Департамент также играет определенную роль в закупочной деятельности на местах, осуществляемой на основе соответствующих полномочий, делегируемых и используемых миссиями, в структуре которых имеются отделы/службы поддержки миссии.

32. Действуя под руководством помощника Генерального секретаря по централизованному вспомогательному обслуживанию, Отдел закупок в Центральных учреждениях осуществляет закупочную деятельность и разрабатывает в рамках Финансовых положений и правил Организации Объединенных Наций стратегии и процедуры осуществления закупочной деятельности в Централь-

ных учреждениях, полевых миссиях и отделениях вне Центральных учреждений. Отдел также разрабатывает учебные модули, осуществляет надзор за обеспечением профессиональной подготовки персонала, участвующего в связанной с закупками деятельности, и оказывает консультационную помощь в связи с осуществлением закупок на местах в рамках полномочий, делегированных полевым миссиям. Кроме того, Отдел подготавливает контракты на закупку товаров и оказание услуг для Секретариата Организации Объединенных Наций в Нью-Йорке, включая Департамент полевой поддержки в Центральных учреждениях, и осуществляет административное управление такими контрактами.

33. Подробная информация о функциях и обязанностях, связанных с подготовкой и подачей заявок и осуществлением закупок, представлена в приложении II.

3. Полномочия и механизмы рассмотрения

34. Полномочия на осуществление закупочной деятельности от имени Организации Объединенных Наций делегируются помощником Генерального секретаря по централизованному вспомогательному обслуживанию заместителю Генерального секретаря по полевой поддержке. В настоящее время в операциях по поддержанию мира эти полномочия переделегированы непосредственно директорам отделов и начальникам служб поддержки миссии в операциях по поддержанию мира.

35. При выполнении этих функций обладателям делегированных полномочий предписывается создавать местные комитеты по контрактам для рассмотрения предлагаемых контрактов стоимостью, превышающей пороговый уровень полномочий, делегированных главному сотруднику по закупкам. Местный комитет по контрактам подготавливает рекомендации в отношении заключения контрактов, подлежащие утверждению директором отдела или начальником службы поддержки миссии. Полномочия на утверждение этих рекомендаций зависят от характера потребностей и применимого порогового уровня стоимостного объема. Когда потребности отвечают критериям для отнесения к категории основных потребностей¹, директор отдела или начальник службы поддержки миссии может утверждать заключение контрактов стоимостью до 1 000 000 долл. США без участия Центральных учреждений. Применительно к потребностям всех других категорий, за исключением особых потребностей², директор отдела или начальник службы поддержки миссии вправе утверждать заключение контрактов стоимостью до 500 000 долл. США. Все контракты на более высокие суммы должны представляться в Отдел закупок в Центральных

¹ К категории основных потребностей относятся те необходимые товары и услуги, тип которых позволяет закупать их на местном рынке и которые нельзя приобрести по контрактам Центральных учреждений, например строительные материалы, услуги по удалению отходов, услуги по урегулированию формальностей с местными таможенными органами и транспортно-экспедиторские услуги.

² К категории особых потребностей относятся те товары и услуги, тип которых позволяет закупать их в централизованном порядке (по соображениям, связанным со стандартизацией, обусловленной масштабом закупок экономией, наличием глобальных многолетних генеральных соглашений, и по другим причинам), например автотранспортные средства, медицинское оборудование и информационно-коммуникационные технические средства.

учреждениях для рассмотрения и препровождения Комитету Центральных учреждений по контрактам, который выносит свою рекомендацию, подлежащую окончательному утверждению помощником Генерального секретаря по централизованному вспомогательному обслуживанию. Подробная информация об этих процедурах приводится в приложениях I и II.

4. Насущные задачи

36. Потребности полевых операций увеличиваются в геометрической прогрессии и приобретают все более комплексный характер. Вследствие общего расширения масштабов миротворческой деятельности в последние годы наблюдается быстрый рост объема закупок для операций по поддержанию мира. В то время как в 2002 году объем закупок для миротворческих операций Организации Объединенных Наций составил 640 млн. долл. США, в 2008 году закупочные подразделения миротворческих и специальных политических миссий выдали заказ-наряды на товары и услуги на сумму свыше 1,43 млрд. долл. США. Значительное большинство заказ-нарядов выдаются под системные контракты, заключенных Центральными учреждениями. Указанные цифры отражают общее увеличение на более чем 100 процентов за шестилетний период. О растущей сложности полевых операций свидетельствует увеличение их оперативных расходов. Две самые новые миссии — Смешанная операция Африканского союза-Организации Объединенных Наций и Миссия Организации Объединенных Наций в Центральнаяфриканской Республике и Чаде, совокупный объем предлагаемых бюджетов которых на 2009/10 финансовый год превышает 2,4 млрд. долл. США, — действуют в отдаленных районах с нестабильной обстановкой при практически полном отсутствии инфраструктуры и надежных поставщиков в районе операций.

37. В этих условиях управление операциями по поддержанию мира сопряжено с рядом трудных задач, обусловленных оперативными потребностями, необходимостью непрерывной профессиональной подготовки, нехваткой персонала для службы в составе миссий и состоянием местного коммерческого сектора. Меры, призванные обеспечить непрерывную профессиональную подготовку персонала, а также поставить закупочную деятельность на профессиональную основу, подробно обсуждаются в основном докладе о реформах в области закупок (A/64/284).

38. В силу своего характера оперативная деятельность в полевых миссиях динамична и осуществляется в высоком темпе, особенно на начальном этапе, когда при планировании во многих случаях используются предположения, а не достоверные факты, что сказывается на способности эффективно подыскивать поставщиков и точно определять потребности. Еще одним фактором, сказывающимся на поиске поставщиков, являются тяжелые условия, в которых действуют миротворческие миссии. В этом контексте при осуществлении закупочной деятельности требуется обстоятельный анализ потребностей, сроков и методов поставки. Характер условий также сказывается на способности поставщиков создавать или использовать эффективные снабженческие цепи и подготавливать с учетом наличия таких цепей предложения для удовлетворения потребностей миссий.

39. Поэтому чрезвычайно важно, чтобы деятельность по планированию в связи с созданием миротворческих операций предусматривала проведение анализа

возможностей, открывающихся в рамках стратегии закупочной деятельности, на самом раннем этапе. Это относится и к планированию в связи с расширением существующих операций по поддержанию мира.

VI. Совершенствование системы руководства закупочной деятельностью для миротворческих и специальных политических миссий

A. Ключевые элементы более эффективной системы руководства закупочной деятельностью

40. Благодаря совершенствованию системы руководства закупками было бы обеспечено решение вышеописанных трудных задач, сохранение надлежащих механизмов внутреннего контроля и повышение функциональности закупочной деятельности для удовлетворения требований, касающихся своевременности, максимальной рентабельности затрат и приобретения товаров и услуг, полностью соответствующих целевому назначению.

B. Организационные вопросы

Совместное размещение

41. В качестве одного из первых шагов по улучшению координации между сотрудниками по закупкам в Департаменте по вопросам управления и сотрудниками по вопросам материально-технического снабжения в Департаменте полевой поддержки предлагается разместить персонал Отдела закупок и обслуживаемых им подразделений Департамента полевой поддержки в общих помещениях. Цель совместного размещения заключается в усилении кумулятивного эффекта от взаимодействия организационных подразделений и расширения сотрудничества и контактов в контексте планирования на первоначальных этапах деятельности полевых миссий. В дополнение к совместному размещению персонала Отдел закупок расширит свое участие в работе групп по технической оценке на этапах развертывания и расширения миссий по поддержанию мира и в работе постоянно действующих подразделений миротворческих миссий по планированию. При таком подходе сохраняется четкое разделение обязанностей между сотрудниками, занимающимися подготовкой и подачей заявок, и сотрудниками по закупкам при обеспечении своевременной поддержки для полевых миссий.

42. В целях дальнейшего укрепления взаимодействия и передачи знаний между персоналом, участвующим в обеспечении материально-технической поддержки полевых миссий, сотрудники Отдела закупок в Центральных учреждениях будут участвовать в программах краткосрочного обмена персоналом с секциями закупок в полевых миссиях.

Состав Комитета Центральных учреждений по контрактам

43. В настоящее время в состав Комитета Центральных учреждений по контрактам входят представители Департамента по экономическим и социальным вопросам, Департамента по вопросам управления, Управления по правовым

вопросам и Департамента операций по поддержанию мира. В контексте совершенствования системы руководства закупочной деятельностью предполагается включить в состав Комитета представителя Департамента полевой поддержки. Участие представителей Департамента операций по поддержанию мира и Департамента полевой поддержки будет обеспечиваться таким образом, чтобы на заседаниях Комитета всегда присутствовал только один из представителей этих двух департаментов.

С. Региональные закупки

44. Одной из целей закупочной деятельности является эффективное и действенное реагирование на возникающие неотложные потребности полевых операций. С этой целью Департамент полевой поддержки и Департамент по вопросам управления намерены приступить к осуществлению совместных инициатив по повышению качества оказываемых миссиям закупочных услуг и своевременности их оказания.

45. Во-первых, Департамент полевой поддержки в рамках своей стратегии поддержки полевых миссий намерен разработать концепцию совместных служб для оказания услуг миссиям, базирующимся в конкретном районе. Это будет предусматривать размещение в том или ином центральном региональном местоположении сотрудников, занимающихся подготовкой и подачей заявок, и специалистов отдельных профилей (материально-техническое обеспечение, людские ресурсы и финансы) из состава миссий, которые будут работать на основе делегированных отдельным миссиям полномочий. Департамент предполагает подробно осветить эту концепцию в рамках стратегии поддержки полевых миссий, которая будет представлена Генеральной Ассамблее в ходе ее шестьдесят четвертой сессии.

46. Во-вторых, Департамент по вопросам управления согласился направлять в эти центральные местоположения своих сотрудников по закупкам, которым будут приданы для усиления сотрудники по закупкам из состава полевых миссий и которые будут размещаться вместе с персоналом вышеупомянутых совместных служб, но подчиняться непосредственно Отделу закупок в Центральном учреждении, занимаясь комплексными закупками на крупные суммы. Цель заключается в создании крупных активно действующих подразделений по закупкам для операций по поддержанию мира в не затронутых конфликтами местоположениях вблизи от масштабных миротворческих миссий, что позволило бы Департаменту полевой поддержки и Департаменту по вопросам управления привлекать и удерживать на службе квалифицированных и опытных сотрудников по закупкам и уменьшить численность соответствующего персонала и расходы в отдельных миссиях. В этой связи два департамента изучают вариант выбора Энтеббе, Уганда, в качестве пригодного местоположения для создания на практике в порядке эксперимента модели совместных служб и периферийного отделения по закупкам.

47. Предусматривается, что это периферийное отделение по закупкам будет создано под общим руководством Отдела закупок и что на должность руководителя отделения будет назначен один из сотрудников Отдела, являющийся опытным специалистом по стратегическим вопросам закупочной деятельности. Остальные должности в отделении можно было бы частично заполнить вре-

менными сотрудниками, должности которых финансируются по линии вспомогательного счета, и частично штатными сотрудниками по закупкам из состава миссий. Это позволило бы отделению осуществлять крупные и комплексные закупки, а также такие закупки, которые могут производиться для всего региона, например закупки проектно-конструкторских и транспортно-экспедиционных услуг. Отделение было бы также способно объединять заявки базирующихся в регионе миссий и периферийных подразделений и запрашивать предложения на комплексной основе для удовлетворения потребностей сразу нескольких миссий.

48. Полномочия на осуществление закупочной деятельности были бы предоставлены путем их делегирования помощником Генерального секретаря по централизованному вспомогательному обслуживанию директору Отдела закупок, который, в свою очередь, делегировал бы их руководителю периферийного отделения. Пороговые стоимостные показатели в контексте делегированных полномочий на осуществление закупочной деятельности были бы установлены после проведения анализа структуры расходов в базирующихся в регионе крупных миротворческих миссиях и надлежащим образом скорректированы в сторону увеличения по сравнению с показателями, предусматриваемыми нынешними полномочиями, делегированными заместителю Генерального секретаря полевой поддержке. Полномочия на осуществление закупочной деятельности персоналу регионального отделения по закупкам будут делегироваться непосредственно руководителем отделения. Информация о распределении функций между Департаментом по вопросам управления и Департаментом полевой поддержки в рамках усовершенствованной системы руководства закупочной деятельностью приводится в приложении III.

49. Предполагается, что отделение по закупкам в Энтеббе будет создано как подразделение, не подчиненное руководству какой-либо миссии или периферийного подразделения. Для рационализации закупочной деятельности заявки по-прежнему подготавливались бы самими миссиями или объединенными службами, но технические и коммерческие оценки проводились бы региональным отделением по закупкам. Для этого потребовалось бы перевести в отделение из Централных учреждений и миссий технических профильных специалистов в вопросах, связанных с товарами и услугами подлежащих закупке видов. После утверждения контрактов их заключение и согласование также осуществлялись бы в отделении.

50. Что касается требования о наличии эффективных механизмов внутреннего контроля, то в отношении регионального отделения по закупкам будут применяться все необходимые процедуры контроля и будет обеспечиваться их соблюдение. Это будет включать соблюдение всех требований в отношении надзора и подотчетности, предусматриваемых в рамках делегирования полномочий на осуществление закупочной деятельности и в Руководстве по закупкам. При закупках на суммы сверх полномочий на осуществление закупочной деятельности, делегированных руководителю отделения, отделение будет подготавливать материалы с изложением обстоятельств, которые будут направляться Отделом закупок в Комитет Централных учреждений по контрактам для последующего получения санкции от помощника Генерального секретаря по централизованному вспомогательному обслуживанию. Необходимость в рассмотрении контрактов местными комитетами по контрактам будет отсутствовать, поскольку источником полномочий регионального отделения по закупкам на

осуществление закупочной деятельности будут являться не директоры отделов или начальники служб поддержки миссии, а непосредственно Отдел закупок.

51. Что касается наличия персонала для работы в периферийном отделении по закупкам, то результаты анализа положения с вакансиями в миссиях показали, что многие должности сотрудников по закупкам в миссиях остаются вакантными вследствие трудностей с привлечением персонала в места службы с тяжелыми условиями. Ожидается, что более стабильная обстановка в месте расположения регионального отделения по закупкам позволит заполнить эти должности. После завершения экспериментального этапа предложения о перераспределении требующихся ресурсов будут представлены Генеральной Ассамблее в контексте рассмотрения и утверждения ею годового бюджета вспомогательного счета.

52. Ожидается, что будут реализованы следующие преимущества:

- а) наличие региональной структуры обеспечит возможность совместного покрытия расходов миссиями и получения экономии от эффекта масштаба при осуществлении требующихся закупок;
- б) полевые миссии будут иметь региональную поддержку в деле управления инициативами по реформе закупочной деятельности и их осуществления;
- в) более стабильная обстановка в районе расположения обеспечит возможность более гармоничного сочетания служебных и семейных обязанностей, что позволило бы привлекать более опытных и квалифицированных сотрудников по закупкам, и способствовало бы удержанию их на службе, снижая тем самым общие показатели доли вакантных должностей и сменяемости персонала;
- г) географическая близость, расположение в одном и том же или близких часовых поясах и более четкая увязка и понимание приоритетов миссий позволят обеспечивать миссиям оперативную поддержку;
- е) совместное размещение сотрудников, занимающихся подготовкой и подачей заявок, с персоналом отделения по закупкам ускорит обработку заявок и сократит время реализации заказов при сохранении целостности процесса и внутреннего контроля.

VII. План действий

53. Для внедрения усовершенствованной системы руководства закупочной деятельностью потребуются поэтапный план действий, учитывающий неотложные потребности в оказании поддержки в связи с планируемым расширением действующих миссий и созданием новых миссий в 2009 и 2010 годах. Поэтому план действий поделен на краткосрочную часть, выполнение которой должно быть завершено к концу 2009 года, и среднесрочную часть, выполнение которой должно быть завершено к концу 2011 года.

Краткосрочная часть плана внедрения

54. Первая часть плана внедрения, подлежащая выполнению к краткосрочной перспективе, включает следующие мероприятия:

- а) обеспечение участия сотрудников из Отдела закупок в работе групп по технической оценке и других занимающихся планированием групп (решение этой задачи было начато в феврале 2009 года);
- б) совместное размещение персонала Отдела закупок и Отдела материально-технического обеспечения (решение этой задачи должно быть завершено к концу 2009 года);
- в) налаживание краткосрочного обмена сотрудниками между Центральными учреждениями и полевыми миссиями (решение этой задачи должно быть начато в третьем квартале 2009 года).

Среднесрочная часть плана внедрения

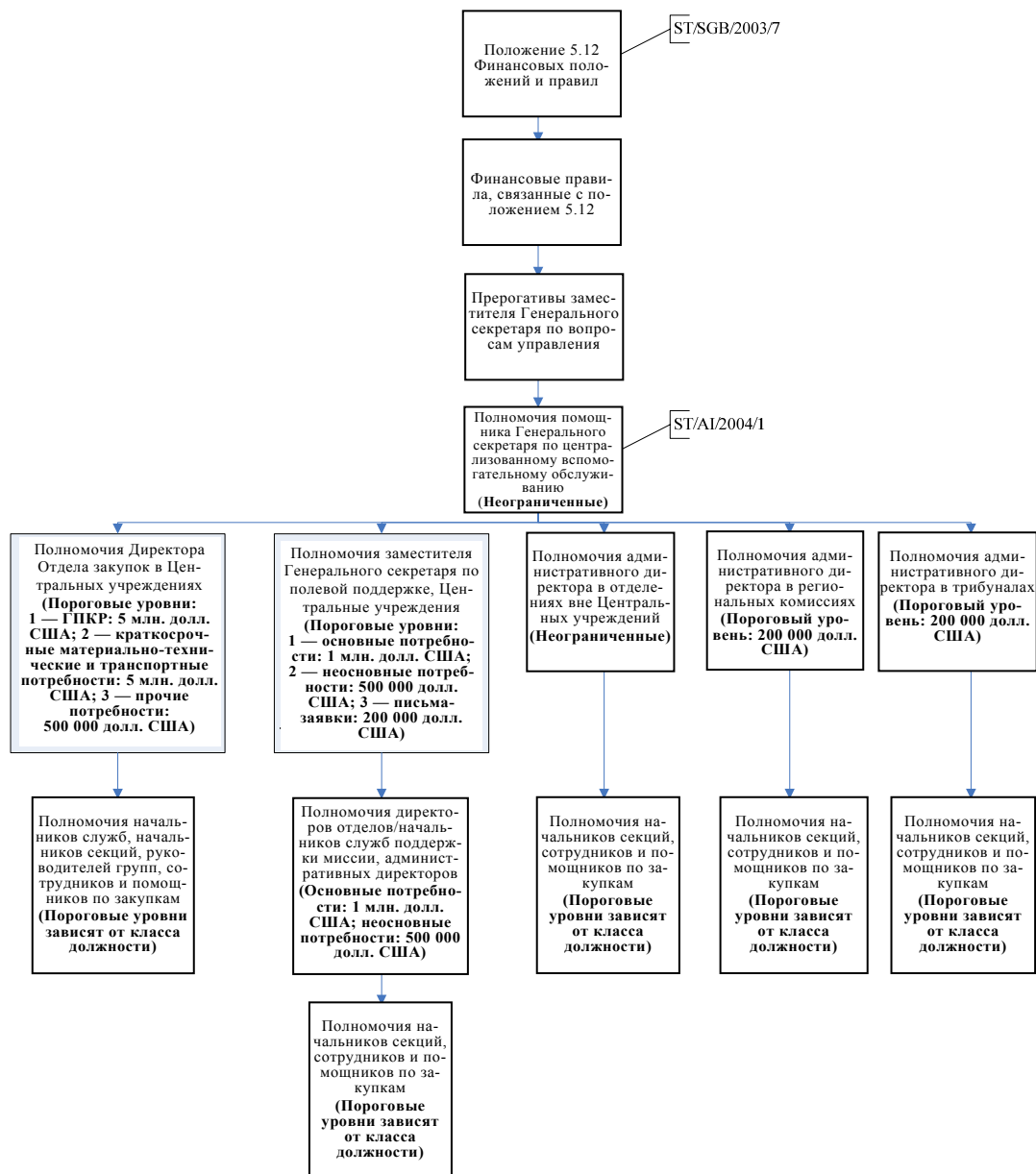
55. Вторая часть плана внедрения, подлежащая выполнению в среднесрочной перспективе, предусматривает создание регионального отделения по закупкам в Энтеббе для осуществления закупочной деятельности на региональной основе для миссий, действующих в этом регионе (решение этой задачи должно быть начато в середине 2010 года).

VIII. Меры, которые необходимо принять Генеральной Ассамблее

56. К Генеральной Ассамблее обращается просьба принять информацию о совершенствовании системы руководства закупочной деятельностью и связанных с этим инициативах к сведению.

Приложение I

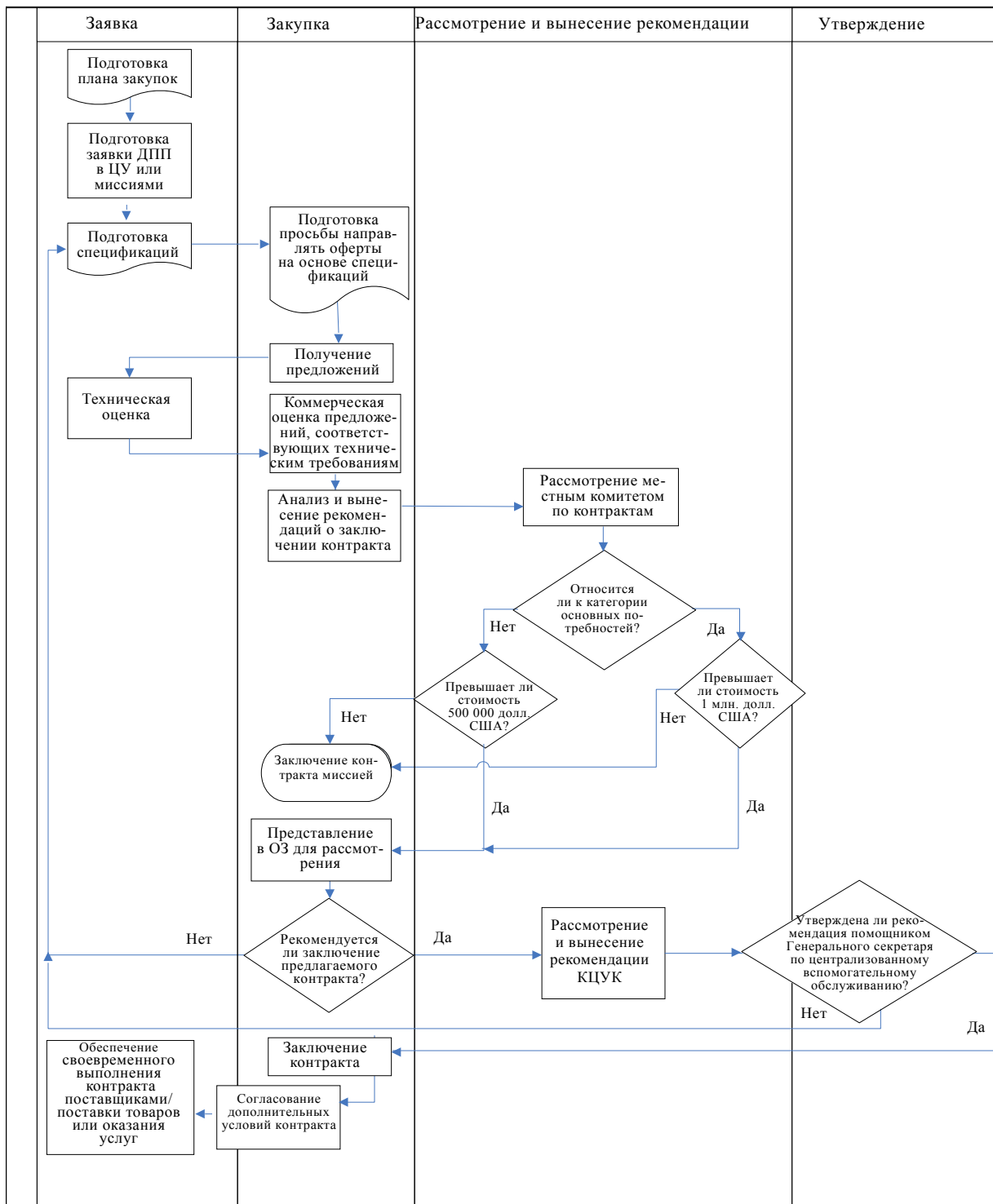
Нормативная база для использования полномочий на осуществление закупочной деятельности



Сокращения: ГПКР — Генеральный план капитального ремонта.

Приложение II

Схема последовательности выполнения функций при осуществлении закупочной деятельности



Приложение III

Распределение связанных с закупками функций между Департаментом по вопросам управления и Департаментом полевой поддержки в рамках усовершенствованной системы руководства закупочной деятельностью

	Департамент по вопросам управления	Департамент полевой поддержки
I. Закупки для Центральных учреждений (в том числе для удовлетворения потребностей Департамента полевой поддержки в Центральных учреждениях)	Осуществляются Отделом закупок	
II. Закупки для полевых миссий		
A. Потребности глобального характера	Отдел закупок запрашивает предложения на основе спецификаций, представленных Департаментом полевой поддержки.	
B. Потребности регионального характера		
1. Закупки осуществляются на региональном уровне через региональное отделение по закупкам		
a. Стоимостной объем не превышает уровень полномочий, делегированных региональному отделению по закупкам	Запрашиванием предложений, проведением оценок, подготовкой рекомендаций и утверждением контрактов занимается региональное отделение по закупкам без участия Комитета Центральных учреждений по контрактам.	
b. Стоимостной объем превышает уровень полномочий, делегированных региональному отделению по закупкам	Запрашиванием предложений и проведением оценок занимается региональное отделение по закупкам. После этого Отдел закупок рассматривает представленные отделением материалы и препровождает их Комитету Центральных учреждений по контрактам для последующего утверждения помощником Генерального секретаря по централизованному вспомогательному обслуживанию.	

2. Закупки осуществляются на местном уровне отдельными миссиями

а. Стоимостной объем не превышает уровень полномочий, делегированных миссии

Просьбы направлять предложения, результаты оценок, рекомендации и предлагаемые к заключению контракты рассматриваются местным комитетом по контрактам и директором отдела/начальником службы поддержки миссии.

б. Стоимостной объем превышает уровень полномочий, делегированных миссии

Просьбы направлять предложения, результаты оценок, рекомендации и предлагаемые к заключению контракты рассматриваются местным комитетом по контрактам и директором отдела/начальником службы поддержки миссии, а затем направляются на рассмотрение Отдела закупок и Комитета Центральных учреждений по контрактам. Комитет выносит ту или иную рекомендацию, подлежащую утверждению помощником Генерального секретаря по централизованному вспомогательному обслуживанию.