



Генеральная Ассамблея

Distr.
GENERAL

A/52/338
5 September 1997
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

Пятьдесят вторая сессия
Пункты 116 и 120 предварительной
повестки дня*

ОБЗОР ЭФФЕКТИВНОСТИ АДМИНИСТРАТИВНОГО И ФИНАНСОВОГО ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Объединенная инспекционная группа

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить членам Генеральной Ассамблеи доклад Объединенной инспекционной группы, озаглавленный "Проблема внешнего подряда в системе Организации Объединенных Наций" (JIU/REP/97/5).

* A/52/150 и Corr. 1.

ПРОБЛЕМА ВНЕШНЕГО ПОДРЯДА В СИСТЕМЕ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Подготовлено

Анджеем Т. Абрашевским
Фатихом К. Буайяд-Агой
Джоном Д. Фоксом
Вольфгангом Мюнхом

Объединенная инспекционная группа



Женева
1997 год

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
Сокращения		5
Резюме: цель, выводы и рекомендации		7
I. ВВЕДЕНИЕ	1 - 11	10
II. ОБЗОР ПРАКТИКИ ВНЕШНЕГО ПОДРЯДА В СИСТЕМЕ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ	12 - 28	13
A. Давняя практика	13 - 14	13
B. Бюджетные средства, выделяемые на внешний подряд	15	13
C. Виды внешних подрядов	16 - 20	14
D. Отсутствие политики и институциональной инфраструктуры	21 - 27	17
E. Заключение	28	20
III. РЕШЕНИЕ ПОТЕНЦИАЛЬНЫХ ПРОБЛЕМ, СВЯЗАННЫХ С ВНЕШНИМ ПОДРЯДОМ	29 - 63	21
A. Уважение международного характера организаций системы Организации Объединенных Наций	31 - 38	21
B. Аспекты внешнего подряда, связанные с управлением и контролем	39 - 46	24
C. Воздействие на персонал	47 - 63	25
IV. НЕОБХОДИМОСТЬ ПОЛИТИКИ В ОТНОШЕНИИ ВНЕШНЕГО ПОДРЯДА	64 - 90	30
A. Риски и проблемы, возникающие при отсутствии политики	65 - 73	31
B. Преимущества политики в области использования внешнего подряда	74 - 80	33
C. Компоненты политики в области использования внешнего подряда	81 - 90	34
V. КАК ЗАСТАВИТЬ РАБОТАТЬ МЕХАНИЗМ ВНЕШНЕГО ПОДРЯДА	91 - 115	36

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
A. Скорейший переход в условиях полной гласности	92 - 96	37
B. Роль "куратора"	97 - 104	38
C. Укрепление координации за счет обмена информацией и объединения усилий	105 - 109	39
D. Обзор и оценка осуществления	110 - 115	41
Примечания		42
Приложение: Обследование практики предоставления внешних подрядов в организациях системы Организации Объединенных Наций, проведенное ОИГ в 1995 году		46

СОКРАЩЕНИЯ

АКК	Административный комитет по координации
ВМО	Всемирная метеорологическая организация
ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения
ВОИС	Всемирная организация интеллектуальной собственности
ВПС	Всемирный почтовый союз
ГСД	Группа по сбору данных журнала "Экономист"
ЕКА	Европейское космическое агентство
ЕС	Европейский союз
ИКАО	Международная организация гражданской авиации
ИМИС	Комплексная система управленческой информации
ИМО	Международная морская организация
ИСО	Международная организация по стандартизации
ККАВ (ФБ)	Консультативный комитет по административным вопросам (финансовые и бюджетные вопросы), вспомогательный орган АКК
ККПА	Координационный комитет по взаимоотношениям между персоналом и администрацией
КМГС	Комиссия по международной гражданской службе
МАГАТЭ	Международное агентство по атомной энергии
МВЦ	Международный вычислительный центр
МОТ	Международная организация труда
МПП	Мировая продовольственная программа
МСЭ	Международный союз электросвязи
ОБСЕ	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
ОИГ	Объединенная инспекционная группа
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития

ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
УВКБ	Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев
УОПООН	Управление по обслуживанию проектов Организации Объединенных Наций
УСВН	Управление служб внутреннего надзора
ФАО	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций
ЦЕРН	Европейский центр ядерных исследований
ЭСКАТО	Экономическая и социальная комиссия Организации Объединенных Наций для Азии и Тихого океана
ЮНЕСКО	Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры
ЮНИДО	Организация Объединенных Наций по промышленному развитию
ЮНИСЕФ	Детский фонд Организации Объединенных Наций
ЮНОГ	Отделение Организации Объединенных Наций в Женеве
ЮНФПА	Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения

РЕЗЮМЕ:
ЦЕЛЬ, ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Цель:

Использование механизма внешнего подряда для содействия созданию в организациях системы Организации Объединенных Наций постоянно действующих стимулов к повышению эффективности.

Выводы:

A. Ценность механизма внешнего подряда заключается в том, что он представляет собой альтернативный способ достижения экономии средств и/или иного улучшения деятельности организации и повышения качества предоставляемых ею услуг. Вопрос о том, осуществляются ли те или иные виды деятельности или предоставляются ли те или иные виды услуг на основе внешнего подряда, не столь важен, как наличие согласованных правил и процедур, обеспечивающих рассмотрение, когда это целесообразно, вариантов осуществления такой деятельности и предоставления таких услуг внешним подрядчиком или собственными силами организации (см. пункты 1; 81-84).

B. Внешний подряд используется в системе Организации Объединенных Наций давно, но преимущественно на разовой основе и без ясной политики (см. пункты 13-28).

C. Более целенаправленное и планомерное использование внешнего подряда могло бы стать важным средством создания в системе Организации Объединенных Наций постоянно действующих стимулов к улучшению ее функционирования путем использования конкуренции для утверждения в организациях атмосферы открытости по отношению к новаторству и заботы об эффективности производимых расходов (см. пункты 64-80).

D. Использование внешнего подряда сопряжено со следующими потенциальными проблемами, которые надлежит решить:

- 1) уважение международного характера организаций системы Организации Объединенных Наций;
- 2) привлечение необходимых специалистов для обеспечения надлежащего контроля за выполнением подрядных контрактов и/или управления ими; и
- 3) недопущение негативных последствий для затрагиваемого персонала (см. пункты 29-63).

E. Не следует подвергать персонал наказанию за его прошлые упущения в управлении организациями или за технологические и/или другие связанные с их работой отклонения, которые не были им подконтрольны (см. пункты 48-52).

F. В секретариатах организаций системы Организации Объединенных Наций нет координаторов высокого уровня, на которых четко возлагалась бы обязанность содействовать наиболее эффективному использованию механизма внешнего подряда и поощрять его применение (см. пункты 97-104).

С. Организации системы Организации Объединенных Наций могли бы более активно обмениваться опытом и уроками, извлеченными из практики использования внешнего подряда, а также более эффективно координировать свои подходы к использованию такого механизма для получения экономии за счет эффекта масштаба и укрепления своих позиций на переговорах с подрядчиками (см. пункты 105-109).

Рекомендации:

Рек. 1. Директивным органам каждой участвующей организации следует обратиться к своим административным руководителям с просьбой подготовить, для утверждения на надлежащем уровне, к их очередным сессиям программные заявления, в соответствии с которыми их организации взяли бы на себя обязательство использовать внешний подряд в качестве инструмента повышения эффективности производимых расходов. Такие программные заявления могли бы, в частности, включать:

- а) критерии определения неосновных видов деятельности, осуществляемых в настоящее время и планируемых на будущее, которые целесообразно передать на внешний подряд; и
- б) меры по обеспечению того, чтобы внешний подряд не подорвал международный характер и мандат организации (см. пункт 85).

Рек. 2. Административным руководителям участвующих организаций следует выработать, для утверждения на надлежащем уровне, административные правила и/или процедуры реализации планируемой политики в области использования механизма внешнего подряда в их организациях, которые, в частности:

- а) направляли бы применение критериев, утвержденных для определения целесообразности, передачи того или иного вида деятельности или услуг на внешний подряд;
- б) обеспечивали бы осуществление организациями надлежащего контроля за деятельностью, переданной на внешний подряд, и управление такой деятельностью; и
- с) способствовали бы совершенствованию методологии калькуляции расходов для принятия более обоснованных решений о целесообразности использования внешнего подряда в каждом конкретном случае (см. пункт 88).

Рек. 3. Административным руководителям участвующих организаций следует составить, для утверждения на надлежащем уровне, план внесения изменений в структуру и/или рабочие процедуры их секретариатов в целях содействия более эффективному использованию механизма внешнего подряда и поощрения его применения, включая возможное назначение должностного лица в качестве "куратора" в этой области (см. пункт 100).

Рек. 4. Административным руководителям участвующих организаций следует обеспечить, чтобы информация об использовании внешнего подряда, регулярно представляемая в материалах о бюджете по программам и докладах о деятельности их организаций, носила исчерпывающий и транспарентный характер (см. пункт 111).

Рек. 5. Административным руководителям участвующих организаций следует приложить все усилия к тому, чтобы не допустить негативных последствий для персонала, затрагиваемого решениями о передаче тех или иных видов деятельности или услуг на внешний подряд, а когда такое негативное воздействие неизбежно - подготовить, для утверждения на надлежащем уровне, меры по обеспечению надлежащей защиты затрагиваемых сотрудников (см. пункт 50).

Рек. 6. Генеральной Ассамблее Организации Объединенных Наций следует просить АКК:

- a) выработать определение "внешнего подряда" для всей системы в целом;
- b) поощрять к более широкому обмену опытом в области использования механизма внешнего подряда между организациями системы Организации Объединенных Наций; и
- c) изучить возможности для совместных и согласованных действий в области использования механизма внешнего подряда с целью получения экономии за счет эффекта масштаба и укрепления позиций на переговорах с подрядчиками (см. пункты 2; 108), используя при этом существующий механизм АКК, а именно ККАВ (ФБ).

Рек. 7. Директивным органам участвующих организаций следует принять решение о проведении обзора и оценки осуществления принятой политики использования механизма внешнего подряда через три года после начала ее применения и с этой целью просить административных руководителей представить доклады об осуществлении принятой политики в области внешнего подряда, в которых сообщалось бы, в частности, о полученной экономии и/или извлеченной пользе, возникших особых проблемах, примененных решениях и излагались бы предложения относительно усовершенствования механизма внешнего подряда (см. пункт 112).

I. ВВЕДЕНИЕ

1. Одна из задач, стоящих перед организациями системы Организации Объединенных Наций, заключается в использовании внешнего подряда. Решение этой задачи означает не обязательное принятие решения в пользу передачи того или иного конкретного вида деятельности или услуг на внешний подряд, а сопоставление на плановой основе конкурентоспособности всех соответствующих видов деятельности или услуг с точки зрения внешнего подряда, а именно активное рассмотрение возможности осуществления такой деятельности или предоставления таких услуг как внешними подрядчиками, так и собственными силами организации. В настоящем докладе содержится настоятельный призыв использовать механизм внешнего подряда, с тем чтобы привить в организациях системы Организации Объединенных Наций такую культуру управления, которая основывалась бы на новаторстве и стремлении к экономному расходованию средств. В настоящее время это абсолютно необходимо ввиду ограниченности ресурсов, ускорения научно-технического прогресса и повышенных требований, предъявляемых к организациям.

2. Ни в системе Организации Объединенных Наций¹, ни в литературе, посвященной этому вопросу, нет общепринятого или общеупотребимого определения "внешнего подряда". Было бы целесообразно, если бы система выработала такое определение, как это предлагается в рекомендации 6 в резюме². Это облегчило бы проведение сопоставлений между организациями и тем самым помогло бы секретариатам обмениваться опытом в области использования внешнего подряда, а также позволило бы получить экономию за счет эффекта масштаба благодаря совместной передаче тех или иных видов деятельности или услуг на внешний подряд. Кроме того, это помогло бы государствам-членам в сопоставлении практики использования внешнего подряда в одной организации с такой практикой в других организациях в порядке эффективного осуществления своих функций по надзору. В настоящем докладе используется следующее определение:

Внешний подряд представляет собой заключение контракта с третьей стороной (например, независимыми частными лицами, частными компаниями, государственными учреждениями, неправительственными или межправительственными организациями) на выполнение конкретных задач и/или предоставление услуг и связанных с ними товаров на основе четко оговоренных условий. Как следствие, внешний подряд не включает простую закупку товаров, таких, как канцелярское оборудование или канцелярские принадлежности; внешний подряд не включает также замену или дополнение штатного персонала нештатным персоналом в общих целях (например, персоналом, работающим по краткосрочным контрактам, временным персоналом и другим нештатным персоналом).

Одной из форм внешнего подряда, как он определен в настоящем докладе, являются механизмы общего обслуживания, созданные организациями системы Организации Объединенных Наций; выполнение рекомендаций, содержащихся в настоящем докладе, позволило бы установить рамки, которые могли бы направлять использование таких механизмов³.

3. Хотя это определение вполне приемлемо для настоящего доклада, у Административного комитета по координации могут быть основания для применения иной формулировки. Однако важнее самой формулировки было бы достижение согласия относительно общего определения для использования во всех организациях системы Организации Объединенных Наций.

4. Исключительно широкий мандат ОИГ позволил охватить в настоящем докладе практику всей системы Организации Объединенных Наций в целом, за исключением деятельности по поддержанию мира. Использование внешнего подряда - это проблема, которая затрагивает всю систему, и государства-члены и секретариаты всех организаций системы выразили свое отношение к ней, будь то позитивное или негативное. Деятельность Организации Объединенных Наций по поддержанию мира была оставлена за рамками настоящего доклада по причине ее масштабности и специфического характера.

5. Работа над докладом велась в тесном сотрудничестве с Управлением служб внутреннего надзора Организации Объединенных Наций (УСВН), поскольку Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций просила УСВН "провести всестороннюю ревизию практики предоставления внешних подрядов, включая, в частности, процесс заключения контрактов, и представить Генеральной Ассамблее на ее пятьдесят первой сессии доклад по этому вопросу" (резолюция 50/214, часть III, пункт 55). Запрошенный доклад УСВН был опубликован в качестве приложения к документу A/51/804 от 21 февраля 1997 года. Углубленный анализ практики предоставления внешних подрядов в Организации Объединенных Наций, проведенный УСВН, и более широкий анализ в рамках всей системы в целом, проведенный ОИГ, эффективно дополняют друг друга, равно как дополняют друг друга и содержащиеся в них рекомендации. Как и предписано резолюцией Генеральной Ассамблеи, в докладе УСВН более подробно рассматривается применение механизма предоставления подрядов на те или иные виды деятельности и услуги в Организации Объединенных Наций, в то время как настоящий доклад в большей степени ориентирован на использование внешнего подряда в качестве инструмента управления, призванного повысить степень приверженности новаторству и эффективному расходованию средств в секретариатах организаций системы Организации Объединенных Наций. Как отметил заместитель Генерального секретаря по службам внутреннего надзора в своем предисловии к докладу Управления за период с 1 июля 1995 года по 30 июня 1996 года, оба доклада являют собой хороший пример взаимодополняемого характера деятельности ОИГ и УСВН (приложение к документу A/51/432).

6. Настоящий доклад начинается с общего обзора практики использования внешних подрядов, применяемой в настоящее время в организациях системы Организации Объединенных Наций. При этом в докладе подчеркивается, что внешний подряд используется в системе Организации Объединенных Наций давно и повсеместно, хотя и не на систематической основе и без ясной политики. Затем рассматриваются серьезные потенциальные риски и проблемы, которые могут быть сопряжены с использованием механизма внешнего подряда, а также пути их устранения. Далее следует анализ необходимости политики в области предоставления внешних подрядов и пользы, которую из этого удалось бы извлечь. В конце доклада даются рекомендации о практическом использовании механизма внешнего подряда, включая структурные и/или процедурные изменения в организациях системы Организации Объединенных Наций и укрепление координации между организациями в области использования внешнего подряда.

7. При подготовке настоящего доклада был проведен обзор литературы по вопросу о внешних подрядах и соответствующих документов системы Организации Объединенных Наций, а также другой имеющейся информации. Конкретные данные для доклада были собраны главным образом с помощью вопросника, разосланного всем участвующим организациям, и в ходе собеседований с более чем 200 должностными лицами, занимающимися всеми аспектами предоставления внешних подрядов в системе Организации Объединенных Наций и в целом ряде других организаций вне рамок системы, таких, как

Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Европейский союз (ЕС), Организация Североатлантического договора (НАТО), Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), Международная организация по стандартизации (ИСО), Европейское космическое агентство (ЕКА) и, особенно, Европейский центр ядерных исследований (ЦЕРН). Кроме того, были проведены консультации с официальными представителями государств-членов, известными своим интересом к проблеме внешних подрядов и опытом в этой области, и частными лицами, разбирающимися в вопросах предоставления внешних подрядов, которые охотно поделились своими знаниями.

8. Прилагаемая таблица не только служит основой для анализа в настоящем докладе, но и предназначена для того, чтобы стать отправной точкой для проведения последующих обзоров с целью контроля за будущей практикой предоставления внешних контрактов в системе. Однако не всем секретариатам удалось представить запрошенные всеобъемлющие данные по своим соответствующим организациям, вследствие чего полученные в конечном итоге данные являются не вполне достоверными. Эти недостатки обусловлены, по крайней мере отчасти, отсутствием как общего определения внешнего подряда, так и ясной политики в области использования внешнего подряда, выработать который и рекомендуется в настоящем докладе.

9. Так, Организация Объединенных Наций смогла представить лишь разрозненные данные, не дающие целостного и полного представления о практике предоставления внешних подрядов во всей Организации в целом. Группа не смогла конструктивно обобщить отрывочные данные, полученные от Организации Объединенных Наций. По этой причине колонка по Организации Объединенных Наций в прилагаемой таблице была оставлена незаполненной. Тем не менее информация, полученная в ходе собеседований с должностными лицами Организации Объединенных Наций, оказалась в высшей степени полезной и широко использовалась при подготовке доклада.

10. Ввиду возможной недостоверности и нецелостности данных, на которых основывается прилагаемая таблица, она, возможно, занижает нынешние масштабы использования внешних подрядов в системе Организации Объединенных Наций, особенно ее периферийными отделениями, которые широко применяют эту практику. Кроме того, возможно, она искажает результаты сопоставления между организациями в этой области. Тем не менее таблицу все же можно считать достаточно репрезентативной для целей настоящего доклада. Для последующих докладов по этой проблеме потребуются более надежные и всеобъемлющие данные, которые могли бы быть получены при условии выполнения рекомендаций, содержащихся в настоящем докладе.

11. Пользуясь возможностью, мы выражаем нашу благодарность и признательность всем тем, кто поделился с нами своими идеями и опытом, а также потратил свое время и приложил усилия для представления информации для доклада. Мы хотели бы, в частности, выразить особую благодарность ФАО, которая в ноябре 1994 года предложила ряд вопросов для рассмотрения, что и побудило нас подготовить настоящий доклад по общим аспектам практики использования внешних подрядов в организациях системы Организации Объединенных Наций.

II. ОБЗОР ПРАКТИКИ ВНЕШНЕГО ПОДРЯДА В СИСТЕМЕ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

12. В целях повышения эффективности и содействия удовлетворению требований, связанных с растущими бюджетными ограничениями, в последние годы правительства и частный сектор стали проявлять повышенный интерес к использованию внешнего подряда. Однако практика внешнего подряда не нова - совсем не нова она и для организаций системы Организации Объединенных Наций. По крайней мере некоторые из этих организаций используют эту практику с момента их основания, четыре из которых были созданы раньше Организации Объединенных Наций. В настоящее время все организации системы применяют эту практику по крайней мере в ограниченном масштабе. Настоящий раздел доклада посвящен обзору масштабов использования и порядка применения практики внешнего подряда в системе Организации Объединенных Наций.

A. Давняя практика

13. Внешний подряд в организациях системы Организации Объединенных Наций использовался еще раньше, чем появилась сама система. Все четыре специализированных учреждения, которые появились раньше Организации Объединенных Наций, прибегали к использованию внешнего подряда задолго до 1945 года. Как Международный союз электросвязи, учрежденный в 1865 году под названием "Международный телеграфный союз", так и Всемирный почтовый союз, учрежденный в 1874 году, еще в XIX веке отдавали типографские работы на внешний подряд. Давний опыт использования внешнего подряда имеют и организации-предшественницы ВОИС, в частности созданный в 1883 году Международный союз по охране промышленной собственности. Наконец, основанная в 1919 году Международная организация труда также всегда отдавала типографские работы на внешний подряд.

14. С годами использование практики внешнего подряда расширилось, и в настоящее время эта практика, как видно из прилагаемой к настоящему докладу таблицы, применяется всеми организациями системы.

B. Бюджетные средства, выделяемые на внешний подряд

15. Использование внешнего подряда широко распространено среди организаций системы Организации Объединенных Наций. Однако, несмотря на большую долю ресурсов, выделяемую на внешний подряд в УВКБ (47 процентов), ЮНФПА (44 процента) и ВОИС (26 процентов), в рамках системы на внешний подряд выделяется лишь сравнительно небольшая доля общего объема ресурсов. Из прилагаемой таблицы (без данных по Организации Объединенных Наций; см. разъяснение в пункте 9) видно, что в 1995 году специализированные учреждения и МАГАТЭ выделили на выполнение внешних подрядных работ из регулярного бюджета и внебюджетных средств в общей сложности около 73 млн. долл. США. Эта сумма составила 3,5 процента объема их регулярных бюджетов и 0,4 процента объема их внебюджетных средств. Что касается пяти основных оперативных фондов и программ, включенных в таблицу, то на те виды деятельности и услуги, которые были переданы на внешний подряд, было выделено в общей сложности 755 млн. долл. США, что составило 10 процентов от общего объема их средств. Эти расчеты следует рассматривать как сугубо ориентировочные с учетом характера данных, на основе которых они были сделаны, о чем говорится в пунктах 8-10.

С. Виды внешних подрядов

16. При рассмотрении вопроса о внешнем подряде в центре внимания обычно находится его использование для предоставления вспомогательных по характеру административных услуг. Как явствует из прилагаемой таблицы, такой вид внешних подрядов используется всеми организациями системы Организации Объединенных Наций. Однако из таблицы видно также, что половина специализированных учреждений, МАГАТЭ и все оперативные фонды и программы, за исключением ПРООН⁴, применяют внешний подряд и для осуществления основной деятельности или программ.

17. На диаграмме 1 показано, что оперативные фонды и программы в целом шире используют внешний подряд для обеспечения административного/вспомогательного обслуживания, нежели специализированные учреждения и МАГАТЭ. В 1995 году всеми оперативными фондами и программами на внешний подряд отдавалось десять видов услуг, тогда как всеми специализированными учреждениями - только два.

18. Степень использования внешнего подряда для обеспечения административного/вспомогательного обслуживания в специализированных учреждениях и МАГАТЭ, судя по всему, весьма неодинакова. В ВОИС все 22 вида услуг, включенных в прилагаемую таблицу, предоставляются с использованием внешнего подряда. За ней следуют ФАО и ВПС, где с использованием внешнего подряда предоставляется по 16 видов услуг. На другом конце спектра - ЮНЕСКО, где с применением внешнего подряда предоставляется 7 видов услуг. Однако диаграмма 2 позволяет предположить, что, несмотря на такую разницу между ВОИС и ЮНЕСКО, общей взаимосвязи между размерами организации и применением ею внешнего подряда не существует.

Диаграмма 1

УСЛУГИ ПО АДМИНИСТРАТИВНОМУ/ВСПОМОГАТЕЛЬНОМУ ОБСЛУЖИВАНИЮ, ПЕРЕДАННЫЕ ОПЕРАТИВНЫМИ ФОНДАМИ И ПРОГРАММАМИ И СПЕЦИАЛИЗИРОВАННЫМИ УЧРЕЖДЕНИЯМИ И МАГАТЭ В 1995 ГОДУ НА ВНЕШНИЙ ПОДРЯД

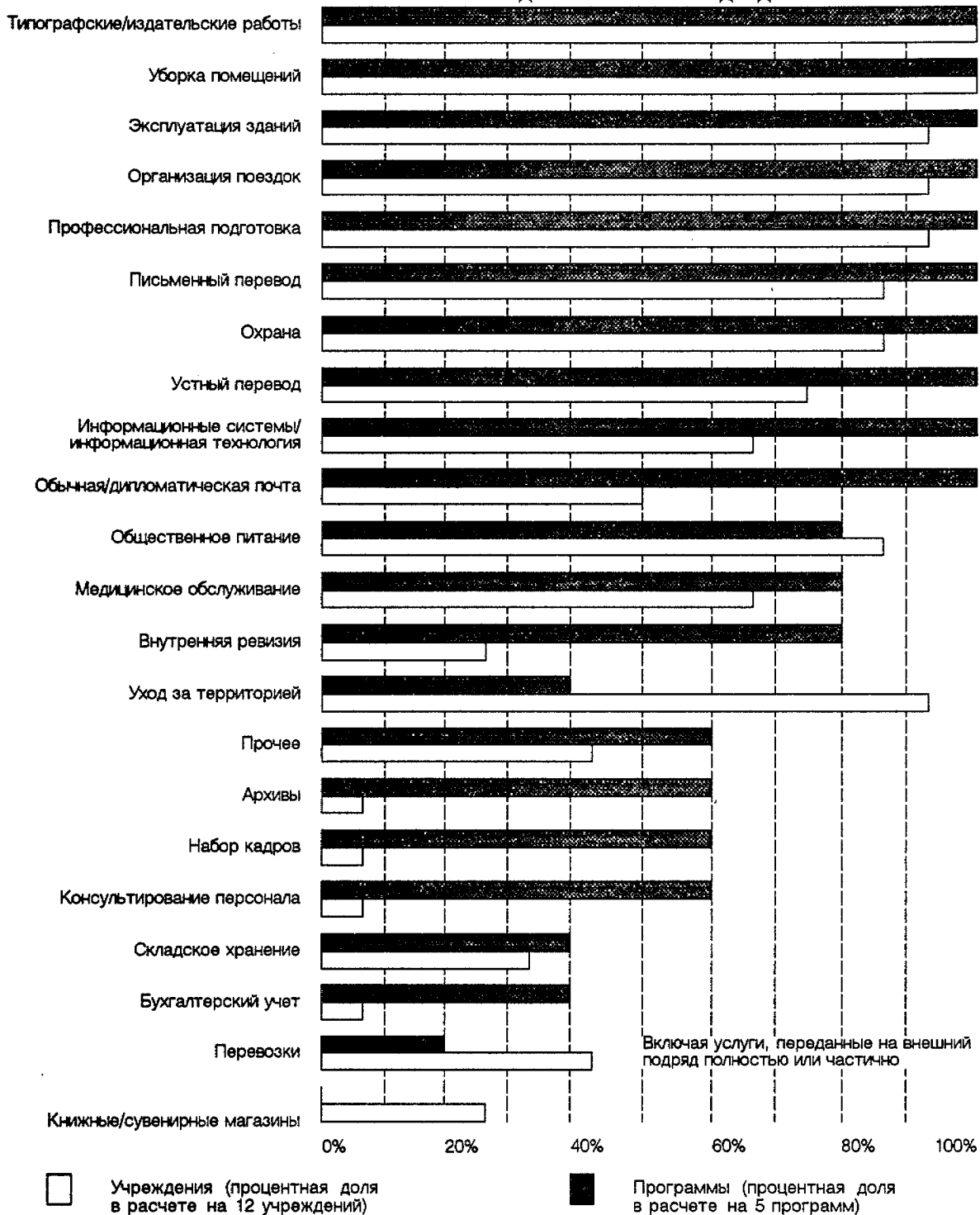
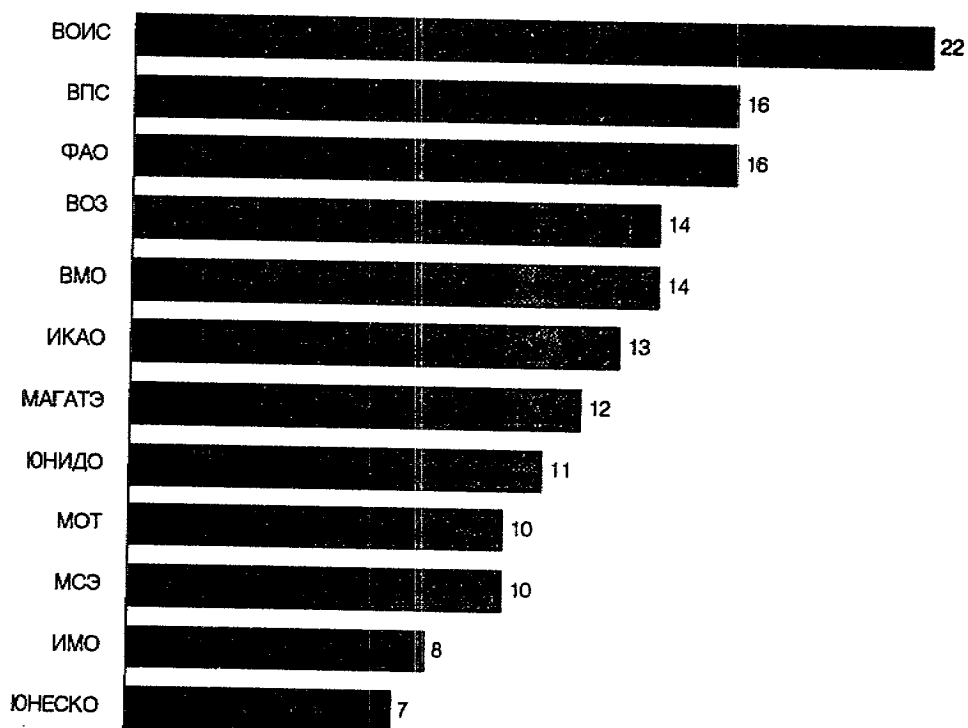


Диаграмма 2

КОЛИЧЕСТВО УСЛУГ ПО АДМИНИСТРАТИВНОМУ/ВСПОМОГАТЕЛЬНОМУ ОБСЛУЖИВАНИЮ,
ПЕРЕДАННЫХ СПЕЦИАЛИЗИРОВАННЫМИ УЧРЕЖДЕНИЯМИ И МАГАТЭ
В 1995 ГОДУ НА ВНЕШНИЙ ПОДРЯД



Включая услуги, переданные на внешний подряд полностью или частично

19. Как и в случае с административным/вспомогательным обслуживанием, оперативные фонды и программы шире, чем специализированные учреждения и МАГАТЭ, используют внешний подряд и для выполнения основных видов деятельности (см. верхнюю строку в разделе 6 прилагаемой таблицы). Лишь одна программа (ПРООН⁵) не указала, что использует внешний подряд для выполнения каких-либо основных видов деятельности, тогда как среди специализированных учреждений таких случаев пять (ВМО не располагала соответствующей информацией).

20. В таблице 1 указываются те виды основных услуг, которые организации системы Организации Объединенных Наций полностью или почти полностью передали на внешний подряд. Из этой таблицы видно, какой широкий диапазон основных услуг предоставлялся в 1995 году с использованием внешнего подряда.

Таблица 1

ОСНОВНЫЕ УСЛУГИ, КОТОРЫЕ В 1995 ГОДУ ПРЕДОСТАВЛЯЛИСЬ В ОПЕРАТИВНЫХ ФОНДАХ И ПРОГРАММАХ И В СПЕЦИАЛИЗИРОВАННЫХ УЧРЕЖДЕНИЯХ И МАГАТЭ НА 90-100 ПРОЦЕНТОВ НА ОСНОВЕ ВНЕШНЕГО ПОДРЯДА

ВАЖНЫЕ ВИДЫ ОСНОВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ, КОТОРЫЕ НА 90-100 ПРОЦЕНТОВ ОСУЩЕСТВЛЯЛИСЬ НА ОСНОВЕ ВНЕШНЕГО ПОДРЯДА	
ПРОГРАММЫ	
ЮНИСЕФ (штаб-квартира)	Исследование и освоение рынка
	Разработка продукции
ЮНФПА	Планирование семьи
	Разработка и оценка политики в области народонаселения
	Сбор и анализ данных
	Динамика народонаселения
МПП	Обзоры управленческой деятельности
УЧРЕЖДЕНИЯ	
МАГАТЭ	Консультации экспертов по вопросам хранения отработанного топлива
	Анализ проб
ВПС	Разработка программного обеспечения для международной почтовой системы
ВОИС	Патентная кооперация
	Система Мадридского соглашения о международной регистрации знаков

D. Отсутствие политики и институциональной инфраструктуры

21. Хотя внешний подряд используется в системе Организации Объединенных Наций давно и широко, хотя и в ограниченных рамках, на момент начала подготовки настоящего доклада ни в одной из организаций не было четкой политики в отношении использования внешнего подряда. Вместе с тем МСЭ и ЮНЕСКО занимались в тот момент разработкой такой политики. Совет МСЭ в 1996 году одобрил в принципе политику в отношении внешнего подряда, а в 1997 году он ее утвердил⁶.

22. В Организации Объединенных Наций и в УВКБ имеются внутренние документы, непосредственно посвященные практике использования внешнего подряда⁷. Однако в этих документах не устанавливается политика и не указываются основные вопросы, которые должны решаться при реализации этой политики; по своему характеру они, скорее, представляют собой подробные административные инструкции, которым надлежит следовать при приобретении услуг у компаний-подрядчиков в случае принятия директивного решения об использовании внешнего подряда. Отсутствие в Организации Объединенных Наций соответствующей политики и руководящих принципов констатировалось и в докладе УСВН (пункты 11-12).

23. Отсутствие (за исключением, к настоящему времени, МСЭ) четко изложенной политики может приводить к относительно безынициативному и пассивному использованию внешнего подряда в системе Организации Объединенных Наций⁸. Это подтверждается ответами специализированных учреждений и МАГАТЭ и оперативных фондов и программ, которым предложили указать мотивы (можно было указывать несколько мотивов), которыми они руководствовались при предоставлении каждого из их контрактов на внешний подряд стоимостью более 100 000 долл. США. Как видно из диаграммы 3, со значительным отрывом ведущим мотивом для системы в целом было "отсутствие соответствующих собственных кадров", после чего следовала "экономия". Если бы применялся более инициативный подход к использованию механизма внешнего подряда, опирающийся на наличие четко изложенной политики в отношении данной практики, можно было ожидать, что такие мотивы, как "управленческая гибкость", "доступ к передовому опыту" и "повышение качества", заняли бы более высокое место.

Диаграмма 3

КРУПНЫЕ КОНТРАКТЫ НА ВНЕШНИЙ ПОДРЯД, ПРЕДОСТАВЛЕННЫЕ УЧРЕЖДЕНИЯМИ И ПРОГРАММАМИ В 1995 ГОДУ, С РАЗБИВКОЙ ПО МОТИВАМ ИХ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ



Сумма процентных показателей не равна 100, поскольку организации могли называть в отношении каждого крупного контракта не один "мотив", а несколько.

24. Вместе с тем, хотя данные замечания верны для всей системы в целом, для конкретных организаций имеются заметные исключения. Например, для всех крупных контрактов на внешний подряд, заключенных ПРООН, мотивами были названы "доступ к передовому опыту" и "повышение качества", тогда как "отсутствие соответствующих собственных кадров" среди мотивов не было названо ни разу. Для всех крупных контрактов на внешний подряд, заключенных ВПС и ИМО, среди мотивов фигурировали "повышение качества" и "управленческая гибкость", а для двух третей крупных контрактов на внешний подряд, заключенных ВПС, назывался также "доступ к передовому опыту". Хотя для ФАО "экономия" была ведущим мотивом, в двух третях случаев мотивом при предоставлении ею крупных контрактов на внешний подряд была "управленческая гибкость", а более чем в половине случаев - "доступ к передовым лидерам". Эти

исключения, возможно, указывают на то, что некоторые организации проявляют более инициативный подход к использованию внешнего подряда.

25. Чтобы получить представление о наличии в организациях системы институциональной инфраструктуры и/или установленных процедур, регулирующих использование внешнего подряда, в вопроснике ОИГ организациям задавался вопрос: имеют и пользуются ли они семью конкретными типами процедур? В таблице 2 сравнивается использование, с одной стороны, процедур, которые можно рассматривать как относящиеся к принятию решений относительно использования внешнего подряда, а с другой - процедур, касающихся управления контрактами на внешний подряд.

26. Как видно из таблицы 2, в этом отношении заметно отличаются от других ВОИС и ВОЗ. Обе эти организации указали, что они применяют шесть из данных процедур и "обычно" или "всегда" пользуются седьмой (анализ финансовой эффективности до принятия решения использовать внешний подряд). (В отношении проведения анализа финансовой эффективности до принятия решения использовать внешний подряд следует отметить, что шесть из остальных организаций указали, что делают это всегда, а все остальные - по крайней мере иногда.)

27. Представляется, что в системе в целом, особенно в оперативных фондах и программах, больший упор делается на процедуры "управления", нежели "принятия решений". Это указывает на то, что организации системы в целом используют внешний подряд бессистемно и прагматично и что четкой политики в отношении использования внешнего подряда нет.

Таблица 2

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ПРОЦЕДУР "ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ" И "УПРАВЛЕНИЯ" В ОТНОШЕНИИ
ВНЕШНЕГО ПОДРЯДА В ОПЕРАТИВНЫХ ФОНДАХ И ПРОГРАММАХ И В
СПЕЦИАЛИЗИРОВАННЫХ УЧРЕЖДЕНИЯХ И МАГАТЭ В 1995 ГОДУ

	ПРОЦЕДУРЫ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ			ПРОЦЕДУРЫ УПРАВЛЕНИЯ			
	Критерии использования внешнего подряда	Анализ финансовой эффективности	Методика определения финансовой эффективности	Критерии отбора подрядчиков	Процедуры контроля за выполнением контрактов	Критерии оценки выполняемой работы	Критерии возобновления контрактов
ПРОГРАММЫ							
ЮНИСЕФ							
ПРООН							
ЮНФПА							
МПП							
УВКБ							
УЧРЕЖДЕНИЯ							
МОТ							
ФАО							
ЮНЕСКО							
ИКАО							
ВОЗ							
ВПС							
МСЭ							
ВМО							
ИМО							
ВОИС							
ЮНИДО							
МАГАТЭ							

Используется/Всегда

В стадии разработки

Используется иногда

Е. Заключение

28. Хотя внешний подряд является во всех организациях системы Организации Объединенных Наций давней и распространенной практикой, управление ею в большинстве организаций осуществляется довольно бессистемно и безынициативно, без опоры на общую политику или стратегическую концепцию. Как будет показано в последующих главах, применение такого бессистемного подхода при отсутствии определенной политики может приводить к возникновению проблем с использованием внешнего подряда и снижает возможность полностью раскрывать заложенный во внешнем подряде потенциал.

III. РЕШЕНИЕ ПОТЕНЦИАЛЬНЫХ ПРОБЛЕМ, СВЯЗАННЫХ С ВНЕШНИМ ПОДРЯДОМ


29. Должностные лица Секретариата, сотрудники и члены делегаций государств-членов озабочены тем, что в результате использования практики внешнего подряда в системе Организации Объединенных Наций могут возникнуть серьезные проблемы. Необходимо рассмотреть причины этой вполне обоснованной озабоченности. Целью настоящего доклада является определение характера этих проблем и путей их решения. Открытое изучение возможности возникновения таких проблем и обеспечение в каждом конкретном случае принятия мер, с тем чтобы не допустить их возникновения, является одним из крайне важных элементов процесса, который должен применяться в тех случаях, когда какая-либо организация системы Организации Объединенных Наций рассматривает вопрос об использовании внешнего подряда.

30. Что касается использования внешнего подряда в рамках системы Организации Объединенных Наций, то существуют три широкие области, в которых могут возникать проблемы. Этими проблемными областями являются:

- уважение международного характера организаций системы Организации Объединенных Наций;
- обеспечение надлежащего контроля за выполнением работ внешними подрядчиками и/или управления ими;
- недопущение оказания неблагоприятного воздействия на затрагиваемых сотрудников организаций системы Организации Объединенных Наций.

A. Уважение международного характера организаций системы Организации Объединенных Наций

31. Характерной особенностью организаций системы Организации Объединенных Наций является их международный характер. Государства-члены озабочены тем, что использование внешнего подряда может подорвать международный характер организаций системы Организации Объединенных Наций. Если это произойдет, то под угрозу будет поставлен и сам характер Организации Объединенных Наций.

32.  Международный характер организаций системы Организации Объединенных Наций обусловлен тем, что в состав этих организаций входят суверенные государства-члены. В статье 2.1 Устава Организации Объединенных Наций отмечается, что "Организация основана на принципе суверенного равенства всех ее Членов". Это положение является одним из руководящих принципов, который аналогичным образом выражен или же недвусмысленно подразумевается в основополагающих или уставных документах других организаций системы. Этот принцип формирует у государств-членов имеющее важное значение понимание того, что они на равной основе принимают коллективное участие в принятии и осуществлении всех решений и действий организаций и несут общую ответственность за них. Государства-члены придают важное значение защите международного характера организаций системы Организации Объединенных Наций. В этой связи необходимо уделять особое внимание недопущению того, чтобы в результате использования внешнего подряда или какой-либо иной практики в целях повышения эффективности и сокращения расходов организаций возникла угроза подрыва международного характера организаций системы Организации

Объединенных Наций. Даже мысли о том, что это так, было бы достаточно, чтобы оказать неблагоприятное воздействие на организации.

33. Можно считать, что внешний подряд представляет потенциальную угрозу международному характеру организаций системы Организации Объединенных Наций главным образом с двух сторон. Во-первых, это связано с изменением роли международных гражданских служащих в осуществлении деятельности и функций организаций в результате использования внешнего подряда, а во-вторых, это связано с возникающей в результате этого возможностью существенного нарушения географического распределения контрактов в пользу принимающих стран.

34. Ключевым элементом для сохранения международного характера организаций системы Организации Объединенных Наций является независимость и международное мировоззрение международных гражданских служащих, ответственных за осуществление деятельности и функций организаций, которые определены соответствующими директивными органами от имени государств-членов. В соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций и аналогичными документами других организаций основные требования, предъявляемые к международным гражданским служащим, наиболее полно изложены в докладе Консультативного совета по международной гражданской службе, подготовленном в 1954 году по просьбе АКК⁹. Эти требования, в частности, включают в себя:

- "международное мировоззрение", в основе которого лежит приверженность задачам и целям международных организаций и готовность международных гражданских служащих поддерживать решения международных организаций независимо от их личных мнений; и
- независимость, под которой понимается, что международные гражданские служащие являются независимыми по отношению к любой власти, посторонней для организации, которой они служат.

35. Внешний подряд по определению предусматривает, что на лиц, не работающих в организациях, в той или иной мере будет возложена определенная ответственность за осуществление конкретной деятельности и функций данной организации. Несомненно, тот факт, что эти лица не работают в организациях, означает, что лично на них не распространяется действие положений


Устава Организации Объединенных Наций или других аналогичных документов и Правил и положений о персонале, и поэтому они не



обладают надлежащей лояльностью по отношению к какой-либо организации системы Организации Объединенных Наций и не подотчетны ей. В частности, они не должны обладать международным мировоззрением и быть независимыми, как международные гражданские служащие. Поэтому очевидно, что определенные основные виды деятельности и функции просто нельзя передавать на внешний подряд, не создав серьезной угрозы международному характеру организаций системы Организации Объединенных Наций. Однако, как представляется, имеется вместе с тем широкий круг видов деятельности и функций, которые можно передать на внешний подряд при условии обеспечения надлежащего контроля и управления со стороны должностных лиц, несущих ответственность за это на международном уровне.

36. Таким образом, основным требованием к использованию внешних подрядов является наличие имеющей соответствующее основание базы для определения того, какие виды деятельности и функции можно передавать на внешний подряд (в том случае, если это может принести существенную выгоду), а какие - передавать нельзя в силу важных директивных соображений и независимо от того, какие другие выгоды можно извлечь. Одна из очевидных возможностей заключается в том, чтобы исключить практику перевода основных видов деятельности и услуг на внешний подряд, вопрос о чем внимательно рассматривается (по крайней мере на внутреннем уровне) некоторыми организациями, такими, например, как УВКБ и МПС. В любом случае представляется, что такая политика осуществляется на практике организациями системы Организации Объединенных Наций даже в том случае, если эти организации не имеют официальной и основанной на документах политики в отношении внешнего подряда.

37. Использование основной деятельности и услуг в качестве критерия для определения того, какие из них могут, а какие не могут передаваться на внешний подряд, имеет имманентное логическое обоснование. Если допустить, чтобы лица, которые не обязаны быть лояльными по отношению к какой-либо организации и не подотчетны ей, осуществляли основную деятельность и предоставляли услуги этой организации, то возникнет вопрос о необходимости сохранения такой организации как таковой. Однако, хотя установление общего критерия в отношении того, что основную деятельность и услуги нельзя передавать на внешний подряд, является обоснованным и полезным; для приобретения им практической значимости необходимо, чтобы все организации применяли его с учетом конкретных обстоятельств. Для этого необходимо проводить всесторонние консультации между секретариатами и государствами - членами каждой организации в контексте исторического опыта данной организации и основного направления деятельности, предусмотренного в ее мандате.

38. Тот факт, что использование внешнего подряда подрывает международный характер какой-либо организации путем существенного изменения географического распределения контрактов в пользу принимающих стран, вызывает озабоченность и является сложной проблемой. Хотя подрядчики из принимающих стран могут иметь несомненное преимущество в плане заключения контрактов на деятельность и услуги, переданные на внешний подряд, можно и необходимо принимать меры, с тем чтобы уменьшить это преимущество, главным образом за счет более строгого выполнения существующих требований относительно обеспечения свободной конкуренции на основе полного доступа к открытым торгам при заключении контрактов. В недавно подготовленном УСВН докладе об обзоре  практики использования внешнего подряда указывается, что в Организации Объединенных Наций требования относительно открытых торгов зачастую выполняются далеко не полностью¹⁰. Кроме того, благодаря информационной технологии значительный объем работы, которую ранее необходимо было осуществлять на местах, в настоящее время могут выполнять подрядчики из разных стран мира. И наконец, не вызывает сомнений то, что следует прилагать все возможные усилия для обеспечения возможности участвовать в торгах для заключения договоров на внешний подряд, однако практика установления для государств-членов квоты на заключение договоров на внешний подряд, несовместимая с условиями честной конкуренции, представляется несправедливой и не отвечающей интересам организаций системы Организации Объединенных Наций.

В. Аспекты внешнего подряда, связанные с управлением и контролем

39. Другой вызывающий озабоченность важный аспект использования внешнего подряда связан с опасностью того, что организация утрачивает свою способность обеспечивать адекватное управление в отношении деятельности, переданной на внешний подряд и контроль за нею¹¹. При решении этой проблемы следует помнить, что осуществление деятельности собственными силами само по себе, разумеется, не гарантирует обеспечения надлежащего управления и контроля. По сути дела, одно из преимуществ тщательного рассмотрения варианта использования внешнего подряда заключается в том, что это требует уделения серьезного внимания данному вопросу, которому зачастую придается недостаточно важное значение в рамках деятельности, осуществляемой собственными силами.
40. Одна из главных проблем в этой области состоит в том, что организация может попасть под влияние предоставляющего услуги подрядчика. Это может быть результатом того, что организация становится зависимой от подрядчика, так как она теряет своих внутренних специалистов и "институциональную память", связанную с осуществлением деятельности, переданной на внешний подряд. В свою очередь, результатом такой зависимости может стать то, что организация утрачивает свою способность контролировать расходы и/или поддерживать высокое качество деятельности, переданной на внешний подряд. Возможно, что после получения подряда благодаря предложению низких цен подрядчик воспользуется зависимостью организации для того, чтобы поднять цены и/или понизить качество работы.
41. В ходе бесед должностные лица, работающие в различных организациях, нередко отмечали, что понимают эту потенциальную проблему и необходимость принятия мер, не допускающих попадания в зависимость от подрядчиков. Так, например, во время бесед должностные лица, работающие, в частности в ПРООН, Организации Объединенных Наций, ИКАО, Межамериканском банке развития, ЕС и ЕКА, недвусмысленно выразили озабоченность по этому поводу. Они четко понимали существующее в деловом мире основное правило, смысл которого состоит в том, что если какая-либо компания или учреждение передают внешним подрядчикам функции и виды деятельности, которые ранее осуществлялись их сотрудниками, то при этом они должны сохранить достаточный собственный штат специалистов для наблюдения и контроля за осуществлением работ, выполняемых на условиях внешнего подряда¹². В качестве альтернативы сохранению достаточного собственного штата специалистов, в том случае если это просто нецелесообразно с практической точки зрения, организации могли бы пользоваться консультационными услугами экспертов для оказания помощи им в этих целях.
42. Другая важная проблема в этой области состоит в том, что использование внешнего подряда может уменьшить гибкость организации и ее способность реагировать на изменение потребностей, как, например, в случае внезапного увеличения рабочей нагрузки, к примеру в службах письменного перевода¹³. В таких случаях в договоры внешнего подряда можно и необходимо включать положения, обеспечивающие достаточную гибкость для реагирования на изменение потребностей. Более того, использование практики внешнего подряда может не только не привести к снижению гибкости организации и ее способности реагировать, но и служить важным средством их повышения. Использование внешнего подряда позволяет организации перенаправлять свои ресурсы с учетом происходящих изменений, а не выделять их заранее на персонал и/или оборудование, необходимость в которых отпала.

43. В связи с использованием внешнего подряда нередко выражается также озабоченность по поводу того, что организации могут быть подвержены опасности забастовок и возникновения других проблем, связанных с трудовыми отношениями. Хотя эта проблема и может возникнуть, ее можно и следует решать путем включения в договоры внешнего подряда соответствующих положений о компенсации. В этом случае вопросы риска и затрат, связанных с проблемами трудовых отношений, будет решать не организация, а подрядчик.

44. И наконец, выражается озабоченность по поводу того, что использование внешнего подряда делает организацию уязвимой для взяточничества, коммерческого подкупа и других аналогичных форм коррупции. Однако эта проблема возникает не в результате использования внешнего подряда и даже в случае отсутствия внешнего подряда любая организация должна иметь адекватные внутренние механизмы контроля и надзора, чтобы не допустить возникновения таких проблем. По сути дела в результате использования внешнего подряда уменьшается число сотрудников и случаев, требующих осуществления надзора, и позволяет сосредоточивать основное внимание на случаях, когда надзор представляется крайне необходимым.

45. В настоящем докладе было бы нецелесообразно попытаться подробно изложить меры, которые следует принимать во всех случаях возникновения в той или иной организации опасности выхода из-под управления и контроля деятельности, переданной на внешний подряд. Для того чтобы государства-члены испытывали надлежащее доверие к практике внешнего подряда, эти проблемы должны решаться старшим руководством с учетом практики работы и конкретных мандатов каждой организации. Очевидно, что прежде всего будет необходимо обеспечить должное понимание сопряженных с использованием этой практики рисков и в общем плане строгое выполнение требований, касающихся эффективной практики управления.

46. Главным в решении таких проблем является обеспечение того, чтобы все заинтересованные стороны - старшее руководство организации, государства-члены и подрядчики, оказывающие услуги на условиях внешнего подряда, - в полной мере понимали, что в конечном счете работающие в организации должностные лица продолжают нести ответственность за предоставляемые услуги и осуществляемую деятельность, которые переданы на внешний подряд. В директивном заявлении Всемирного банка по поводу использования внешнего подряда отмечается:

"Крайне важным для обеспечения эффективного механизма внешнего подряда является полное признание того, что использование внешнего подряда не освобождает руководителя Банка от ответственности. Этот руководитель продолжает нести полную ответственность за работу, и единственное отличие состоит в том, что он/она имеет дело не с отдельными сотрудниками, а с подрядчиком"¹⁴.

C. Воздействие на персонал

47. Потенциальное негативное воздействие на персонал является еще одной весьма сложной проблемой, которую необходимо решать в связи с использованием практики внешнего подряда организациями системы Организации Объединенных Наций. Ясно, что этот вопрос вызывает весьма серьезную озабоченность у сотрудников секретариатов, однако следует отметить, что их приверженность идеалам и целям Организации Объединенных Наций означает, что они также в значительной мере разделяют

озабоченность по поводу других уже обсуждавшихся проблем, которые не влияют столь непосредственно на их благополучие. Озабоченность сотрудников в отношении как их собственного благополучия, так и интересов системы Организации Объединенных Наций в целом выражена в тщательно подготовленном позиционном документе, посвященном внешнему подряду, который был представлен нью-йоркским союзом персонала Координационному комитету по взаимоотношениям между персоналом и администрацией в августе 1996. Следует отметить, что в этом позиционном документе недвусмысленно указывается, что персонал признает необходимость использования практики внешнего подряда при условии выполнения определенных обоснованных требований¹⁵. Озабоченность в связи с потенциальным воздействием на персонал выражают не только сотрудники Секретариата. Имеются государства-члены, считающие своей обязанностью обеспечивать защиту интересов заслуживающих этого сотрудников, которые в течение длительного времени работают в Секретариате. В связи с этим вызывающим озабоченность вопросом необходимо решить следующие основные проблемы.

48. Потеря работы. Одной из основных причин, лежащих в основе решений об использовании внешнего подряда, является необходимость сокращения расходов. Поскольку на расходы по персоналу приходится столь большая доля от общего объема расходов организаций системы Организации Объединенных Наций, одной из главных проблем в этой связи является возможное сокращение должностей в результате использования внешнего подряда. Лишения людей в связи с возможным сокращением должностей всегда представляет собой одну из наиболее сложных проблем в любой ситуации, связанной с возможным использованием внешнего подряда. Эта проблема является еще более сложной для затрагиваемых сотрудников организаций системы Организации Объединенных Наций, поскольку многие из них не только потеряют работу, но и не будут иметь права поступить на работу в том же районе или в той же стране вне организаций системы Организации Объединенных Наций.

49. Было бы неправильным утверждать, что в результате использования внешнего подряда персонал никогда не лишается соответствующей работы в своей организации. Однако ясно, что необходимо прилагать все усилия к тому, чтобы не допустить возникновения такой ситуации. Сотрудники и их семьи не должны испытывать серьезных лишений в результате принятия решения о передаче какой-либо конкретной услуги или вида деятельности на внешний подряд. Предположительно, такие сотрудники согласились занять предложенные им должности в той или иной организации системы Организации Объединенных Наций, приняв на себя в связи с этим соответствующие личные и финансовые обязательства исходя из разумных предположений в отношении ожидаемого срока их службы.

50. Может возникнуть такая ситуация, когда в силу давно принятых руководством неправильных решений деятельность, подлежащая передаче на внешний подряд, никогда не должна была осуществляться собственными силами и, таким образом, те должности, которые в данный момент могут быть сокращены, вообще не должны были существовать. Кроме того, могли произойти технологические или другие изменения, связанные с конкретной работой, в связи с которыми в данный момент принимается решение об использовании внешнего подряда. Сотрудники не должны нести наказание за совершенные ранее руководством ошибки, которые впоследствии исправляются, или за не поддающиеся их контролю технологические и/или другие изменения, связанные с их работой. В связи с этим, как рекомендуется в резюме (рекомендация 5), административным руководителям участвующих организаций следует приложить все усилия к тому, чтобы не допускать негативного воздействия на персонал, затрагиваемый решениями о передаче конкретных

видов деятельности или услуг на внешний подряд, например путем незаполнения освобождающихся должностей в течение переходного периода или профессиональной подготовки в других областях деятельности. В тех случаях, когда негативное воздействие на персонал неизбежно, административные руководители должны разработать меры - для утверждения на соответствующем уровне, - которые гарантировали бы надлежащую защиту затрагиваемых сотрудников.

51. Помимо юридических прав и защиты, которую сотрудники имеют в соответствии с Правилами и положениями о персонале, у руководства и государств-членов имеется также моральная и этическая обязанность не допускать, насколько это возможно, чтобы в результате принятия решений об использовании внешнего подряда сотрудники и их семьи испытывали лишения. Требуется не просто строгое выполнение существующих правил и положений; следует ожидать, что будут прилагаться дополнительные усилия, в основе которых будет лежать подлинная приверженность делу защиты законных интересов сотрудников. В этой связи помощник Генерального секретаря Организации Объединенных Наций, возглавляющий Управление конференционного и вспомогательного обслуживания, в сентябре 1996 года заверил сотрудников в том, что в его подразделении "никто не был уволен в связи с использованием внешнего подряда"¹⁶. Обнадешивает то, что в 1995 году в организациях, перечисленных в прилагаемой к настоящему докладу таблице, лишь один сотрудник (в МОТ) был уволен в связи с использованием внешнего подряда.

52. Что касается возможного возникновения проблемы потери работы в результате использования внешнего подряда, то один из вариантов ее решения заключается в более активном привлечении организациями бывших сотрудников в качестве потенциальных продавцов/поставщиков, оказывающих данной организации услуги на условиях внешнего подряда, при условии, что эти бывшие сотрудники отвечают тем же критериям, что и другие участники торгов на получение подряда. Это могло бы иметь немало преимуществ для организации, включая сохранение квалифицированных и опытных специалистов, которым было бы трудно найти замену на внешнем рынке. Учитывая относительно высокие затраты, связанные с увольнением сотрудников, представляется целесообразным изучить возможности использования взаимовыгодных механизмов. Так, например, организация могла бы действовать в качестве делового партнера в течение одного-двух лет - в течение периода формирования внешней подрядной структуры - в обмен на согласие сотрудников отказаться от выплат в связи с прекращением службы. Следует изучить опыт использования этого варианта в других организациях (в том числе в частном секторе), с тем чтобы определить, можно ли его эффективно использовать в организациях системы Организации Объединенных Наций.

53. Увеличение рабочей нагрузки. Другая проблема в этой области состоит в том, что привлечение внешних подрядчиков может привести к увеличению рабочей нагрузки на сотрудников, оставшихся в организации после сокращения. Так, например, в упомянутом ранее документе с изложением позиции нью-йоркского союза персонала в отношении внешнего подрядчика был отмечен случай возникновения такой ситуации в одном из отделов Секретариата, который сократил численность технического персонала, с тем чтобы воспользоваться преимуществами более низких затрат, которые временно мог дать внешний подрядчик¹⁷. С увеличением затрат для подрядчика - обычная тенденция, о которой необходимо помнить при обсуждении условий внешнего подряда, - качество исполнения подрядных работ становилось все хуже. В итоге оставшиеся после сокращения штатные сотрудники были вынуждены доделывать некачественную работу, в результате чего их рабочая нагрузка возросла настолько, что качество повседневного технического обслуживания Секретариата снизилось.

54. Поскольку цель внешнего подряда состоит в том, чтобы поручить внешнему подрядчику выполнение конкретных работ или услуг, любое возникающее при этом увеличение нагрузки на оставшихся сотрудников - как это произошло в ситуации, изложенной нью-йоркским союзом персонала, - является, вероятно, следствием просчетов при составлении договора с внешним подрядчиком. Возможно, например, что в договоре о внешнем подряде недостаточно конкретно определены требования к подрядчику и отсутствуют положения о достаточной компенсации как гарантия своевременного исполнения подрядных работ, или то, что он основан на ошибочном понимании фактических требований в отношении выполняемых по подряду работ или услуг. Чрезвычайно важно следить за тем, чтобы договоры были выгодными и всесторонними, и уделять самое пристальное внимание их исполнению с привлечением квалифицированных специалистов. Таким образом, хотя увеличение нагрузки на оставшихся штатных сотрудников при внешнем подряде является серьезной проблемой, которой необходимо избегать, она имеет отношение к переговорам о внешнем подряде и контролю за его исполнением, а не является чем-то, присущим самому механизму внешнего подряда.

55. Подорыв престижа международной гражданской службы. Существует опасение, что неправомерные действия со стороны персонала, привлекаемого по внешнему подряду, могут - как уже случалось - подорвать престиж международной гражданской службы. Так, например, в документе с изложением позиции нью-йоркского союза персонала по вопросу о внешнем подряде в этой связи отмечаются случаи домогательств на сексуальной почве, недостаточной оплаты и преступных действий, совершенных подрядчиками, выполнявшими работу в Организации Объединенных Наций. Очевидно, что общественность не проводит различия между сотрудниками международной гражданской службы и персоналом, привлекаемым по внешнему подряду, в результате чего любые неправомерные действия, совершаемые персоналом, выполняющим работу для организаций системы Организации Объединенных Наций, приписываются сотрудникам международной гражданской службы.

56. В ходе подготовки настоящего доклада данный вопрос обсуждался с представителями нью-йоркского союза персонала. Одно из подобных опасений, упомянутых в ходе обсуждения, касается риска, связанного с привлечением организациями системы Организации Объединенных Наций внешних подрядчиков для оказания услуг по охране, что имеет место в ряде различных мест службы. В ходе состоявшегося обсуждения было особо подчеркнуто, что в Нью-Йорке в различных службах безопасности работают условно-досрочно освобожденные лица. Другой упомянутый случай был связан с попыткой использовать внешний подряд в конференционном обслуживании в Найроби в корыстных интересах. В докладе Управления служб внутреннего надзора описывается также случай, когда Организация оказалась не в состоянии заменить ответственного за плохую работу менеджера магазина сувениров Организации Объединенных Наций, эксплуатация которого осуществлялась на основе внешнего подряда¹⁸. Привлечение подобных людей к работе, выполняемой для организаций системы Организации Объединенных Наций, неизбежно чревато подрывом престижа международной гражданской службы.

57. Разумеется, подобных проблем необходимо избегать, однако этот вопрос опять же имеет отношение к процессу переговоров о внешнем подряде и контролю за его исполнением, а не к собственно практике внешнего подряда. Договоры о внешнем подряде должны содержать положения, формулирующие основные гарантии и дающие организациям надлежащие механизмы контроля, достаточно эффективные для

предотвращения или оперативного исправления любых ситуаций, наносящих ущерб задействованным организациям системы Организации Объединенных Наций и, следовательно, задевающих престиж международной гражданской службы. Хотя выполнение тех или иных работ или услуг может быть поручено внешнему подрядчику, как указывалось ранее, главной стороной, ответственной и подотчетной за выполнение той или иной услуги или работы, является все же руководство организации, которое в силу этого должно иметь оговоренные в контракте права для осуществления своих соответствующих обязательств. У него также должны быть решимость и внутренний потенциал для осуществления этих прав. Некоторые ситуации могут потребовать, чтобы внешний подрядчик перечислил в банк определенный залог в качестве гарантии компенсации и даже выплатил дополнительную неустойку за возможные потери и ущерб по вине работников подрядчика.

58. Отсутствие или ограниченность возможностей для подготовки и переподготовки персонала. Чем больше работ или услуг передается внешним подрядчикам, тем меньшей будет необходимость в общей подготовке штатных сотрудников в связи с этими услугами или работами. В связи с этим высказывается обеспокоенность по поводу того, что привлечение внешних подрядчиков может привести к ограничению возможностей штатных сотрудников в плане профессиональной подготовки. Однако во избежание отрицательных последствий для сотрудников, которых затрагивают решения о внешнем подряде, руководству следует там, где это возможно, создавать надлежащие условия для профессиональной подготовки, с тем чтобы такие сотрудники могли перевестись на другие рабочие места в пределах организации, в которых требуются дополнительные кадры. Это означает, что при правильном проведении политики расширенного использования механизмов внешнего подряда возможности профессиональной подготовки для сотрудников, которых это потенциально затрагивает, должны расширяться, а не ограничиваться.

59. Кроме того, сохранится необходимость переподготовки без отрыва от работы, о чем говорилось выше, достаточного числа специалистов для контроля и надзора за выполнением конкретных видов работ или услуг силами внешних подрядчиков. По выражению одного из должностных лиц Организации Объединенных Наций, сотрудникам необходимо будет "меньше грести, но больше управлять". Это означает, что использование механизма внешнего подряда может потребовать более высокого уровня профессиональной подготовки в связи с этими конкретными услугами или работами, по крайней мере для ряда штатных сотрудников. Одним из примеров наиболее подходящих программ профессионального обучения является программа профессиональной подготовки по контролю за исполнением контрактов, которая в настоящее время осуществляется в ООНОП и ПРООН¹⁹. Международный учебный центр Международной организации труда (Туринский центр) проводит учебные практикумы по управлению закупочной деятельностью, по принципам закупочной деятельности Всемирного банка и государственным закупкам для проектов в области развития, которые могут быть полезными для сотрудников, активно участвующих в контроле и наблюдении за исполнением контрактов в области закупок.

60. Упадок морального духа сотрудников в целом. Весьма серьезной проблемой, которая может возникнуть в той или иной организации в процессе перехода к более активному использованию механизма внешнего подряда, является упадок морального духа сотрудников в целом. Это может иметь неблагоприятные и долговременные последствия для производительности, выходящие далеко за рамки услуг или работ, выполняемых внешними подрядчиками. Однако эта проблема не является чем-то, характерным для

самого внешнего подряда, а больше связана с тем, как руководство той или иной организации решает вопрос о внешнем подряде.

61. Главное условие предотвращения этой проблемы - полная открытость и гласность руководства перед персоналом в отношении планов использования внешнего подряда и возможных последствий для сотрудников, как положительных, так и отрицательных, причем на как можно более ранней стадии. Пока вероятность привлечения внешних подрядчиков - не более чем просто слух - угрозу будут чувствовать не только те сотрудники, на которых это, скорее всего, может отразиться, но и многие другие, и предполагаемая угроза во многих случаях будет значительно преувеличенной. Если такое состояние в той или иной организации будет сохраняться долго, это будет иметь весьма тяжелые последствия для морального духа. Для тех, чьи интересы будут затронуты, особенно важно получить как можно более достоверную информацию и как можно скорее, с тем чтобы они могли позаботиться о своем будущем и чтобы их опасения чрезмерно не усиливались. Хорошо организованный переход к внешнему подряду должен позволить сотрудникам, чьи интересы оказались затронутыми, увидеть в этом не столько угрозу и проблемы, сколько выгоду для себя, такую, как новые возможности в плане профессионального роста. Во всяком случае моральное состояние других сотрудников улучшилось бы, если бы они видели уважительное и внимательное отношение к своим коллегам, которых затронула данная ситуация, при полной открытости.

62. По существу, внешний подряд может иметь ряд важных положительных моментов для сотрудников, которые должны способствовать поднятию морального духа. Правильное введение внешнего подряда должно дать толчок здоровому соревнованию, способствовать внедрению новых и усовершенствованных технологий и современных методов работы, что должно оказывать стимулирующее воздействие на сотрудников. Особенно благоприятным для сотрудников является тот факт, что внешний подряд может способствовать значительному улучшению взаимодействия с внешними обслуживающими подрядчиками, что создает для сотрудников более широкие возможности в плане ознакомления с современными технологиями и новыми методами управления. Он также открывает перед ними возможности для совершенствования их профессиональных навыков и тем самым позволяет им повысить профессиональную мобильность. Благодаря этому они могут избежать ощущения "привязанности" до конца их трудовой деятельности к своей нынешней работе.

63. В целом, когда речь идет о последствиях использования внешнего подряда для персонала, очевидна необходимость тесного и регулярного взаимодействия между руководством и сотрудниками. Чрезвычайно важно максимально рассеивать опасения и чувство тревоги и выяснять недоразумения. Кроме того, тесное взаимодействие с персоналом может оказаться большим подспорьем в принятии решений в отношении внешнего подряда и контролю за исполнением услуг и работ, переданных внешним подрядчикам.

IV. НЕОБХОДИМОСТЬ ПОЛИТИКИ В ОТНОШЕНИИ ВНЕШНЕГО ПОДРЯДА

64. Если организации системы Организации Объединенных Наций применяют внешний подряд еще с того времени, когда Организации Объединенных Наций не было, то зачем нужна политика в отношении внешнего подряда? Применение того или иного подхода без соответствующей политики может быть сопряжено для организации с излишним риском и чревато проблемами. Кроме того, наличие политики надежнее обеспечило бы

использование тех значительных преимуществ, которые может дать внешний подряд. Настоящая глава посвящена этим вопросам, а в заключении излагаются основные элементы политики в отношении внешнего подряда.

А. Риски и проблемы, возникающие при отсутствии политики

65. В содержащемся в главе II общем обзоре положения с внешним подрядом в организациях системы Организации Объединенных Наций говорится о нынешнем отсутствии надлежащей организационной инфраструктуры для регулирования внешних подрядов. При отсутствии четко сформулированной политики в отношении внешнего подряда нет реальной основы, на которой можно было бы создать необходимую инфраструктуру. Ее создание потребует не дополнительных кадровых ресурсов, а установления соответствующих общих руководящих принципов, стандартов и процедур, которые применялись бы при решении вопросов о внешнем подряде, и, что еще важнее, создания условий для того, чтобы соответствующие сотрудники обладали необходимым опытом и знаниями в данной области. Ниже излагаются некоторые из наиболее существенных проблем, которые могут возникнуть вследствие отсутствия соответствующей политики.

66. Недостаточная транспарентность. Политика должна прежде всего обеспечивать более приемлемый уровень транспарентности в отношении важной практики, которая все шире внедряется в масштабах системы без четко выраженного признания. Повышение транспарентности способствовало бы тому, что смысл этой практики и те результаты, которые предполагается достичь благодаря ей, станут более понятными государствам-членам и сотрудникам. Это, в свою очередь, более эффективно обеспечило бы надлежащую подотчетность тех, кто внедряет данную практику, поскольку четко сформулированная политика создала бы базу знаний, которая позволила бы государствам-членам судить о ходе внедрения.

67. Отсутствие преемственности. В докладе УСВН по вопросу о внешнем подряде выражено мнение о том, что "отсутствие руководящих принципов является одной из причин непоследовательного подхода в рамках всей Организации к предоставлению внешних подрядов", что "имело серьезные последствия как с точки зрения затрат, так и с точки зрения качества предоставляемых услуг"²⁰. В отсутствие базовой инфраструктуры именно для внешнего подряда каждый потенциальный случай использования внешнего подряда ставит организацию перед необходимостью "заново изобретать колесо", т.е. вырабатывать стандарты и процедуры для принятия решений по внешнему подряду, оформления контракта, приглашения и отбора претендентов на контракты и контроля за исполнением контракта, включая оценку результата и принятие решений о проведении повторных торгов или возобновлении контракта. Помимо неразумной траты времени и сил это исключает возможность создания "копилки" практического опыта и в силу этого чревато повторением ошибок прошлого.

68. Различие условий для внешнего подряда. Тот факт, что организации системы Организации Объединенных Наций функционируют во всем мире, означает, что они работают в весьма различных условиях, которым присущи разные неблагоприятные факторы и проблемы, требующие соответствующих мер предосторожности. Хотя применение внешнего подряда в исключительно высокой степени зависит от специфики местных условий, наличие официальной политики по данному вопросу способствовало бы установлению стандартов и руководящих принципов в интересах обеспечения должной последовательности в решении вопросов с учетом этих различных условий.

69. Уменьшение возможностей для координации и обмена опытом с другими организациями. В заключительной главе настоящего доклада рассматриваются те преимущества, которые могут дать координация и обмен опытом с другими организациями в связи с внешним подрядом. Однако без четкой политики и установленной организационной инфраструктуры будет чрезвычайно сложно конкретно уяснить, что необходимо координировать и кому следует обеспечивать такую координацию.
70. Беспокойство/недоверие среди сотрудников и государств-членов. Вопрос о внешнем подряде может вызвать разногласия как среди сотрудников, так и среди государств-членов из-за связанных с внешним подрядом потенциальных проблем, о которых говорилось в главе II. Уровень разногласий и порождаемые ими чувства беспокойства или недоверия среди сотрудников и государств-членов по крайней мере отчасти будут обусловлены неопределенностью в данном вопросе. Наличие четко сформулированной политики в отношении использования внешнего подряда уменьшило бы эту неопределенность и тем самым способствовало бы ослаблению излишних разногласий. Хотя конкретные предложения в отношении внешнего подряда могут быть достаточно спорными, вызванная ими политика будет все же в большей степени сосредоточена на реальных проблемах. Таким образом, будет больше шансов избежать постоянной обеспокоенности и недоверия в связи с этим вопросом, которые могут отрицательно сказаться на производительности сотрудников и общем духе сотрудничества среди государств-членов в деле достижения целей Организации.
71. Повышение вероятности возникновения потенциальных проблем с использованием внешнего подряда и их усложнение. Потенциальные проблемы, связанные с использованием внешнего подряда, определены в главе III. Как уже указывалось, эти значительные проблемы могут и должны быть урегулированы. Однако трудности с их урегулированием возрастают из-за отсутствия ясной политики. Принятый на сегодня особый подход к использованию внешнего подряда характеризуется отсутствием установленных и согласованных критериев, которые можно было бы использовать при определении видов деятельности и услуг, пригодных для передачи на внешний подряд, и которые способствовали бы обеспечению уважения международного характера организаций; отсутствие грамотных специалистов, обладающих необходимыми знаниями и опытом и хорошо разбирающихся в институциональных вопросах, которые могли бы помочь снять проблемы, связанные с поддержанием надлежащего уровня руководства переданными на внешний подряд видами деятельности и услуг и контроля за ними; и отсутствие стандартов и процедур, которые могли бы оперативно использоваться для предотвращения возможных негативных последствий внешнего подряда для персонала.
72. Неоправданный риск для персонала. Несправедливо ставить персонал в такие ситуации, в которых ему приходится принимать меры в отсутствие ясной политики, служащей ему руководством. Ввиду спорного характера внешнего подряда надобность в разработке политики, призванной обеспечить такой охват персонала информацией, который он заслуживает, ощущается особенно остро.
73. Выжидательный подход к использованию внешнего подряда. Отсутствие ясной политики в области использования внешнего подряда может привести к тому, что к внешнему подряду будет использоваться выжидательный пассивный подход, когда к этому принуждают или подталкивают другие обстоятельства. Как об этом говорится ниже, такой подход не позволяет полностью использовать преимущества внешнего подряда.

В. Преимущества политики в области использования внешнего подряда

74. Планомерное и целенаправленное использование механизма внешнего подряда не только помогло бы избежать проблем и рисков, связанных с отсутствием политики, которая служила бы руководством, но и обеспечило бы более надежные гарантии того, что выгодами, которые будут получены, удастся воспользоваться. Это означает, что на смену нынешнему пассивному и выжидательному подходу к использованию внешнего подряда, который сейчас слишком часто применяется в организациях системы Организации Объединенных Наций, должен прийти позитивный и инициативный подход. Иными словами, организации системы Организации Объединенных Наций нуждаются в ясной политике в области использования внешнего подряда.

75. Стимулы к дальнейшему совершенствованию. Сегодня в адрес организаций системы Организации Объединенных Наций высказываются настойчивые требования о проведении реформы, которые периодически звучали и в прошлом. Принято считать, что по своему характеру реформа - это разовое, хотя и нередко крупномасштабное изменение в лучшую сторону. Реформы, дающие постоянный эффект, имеют явное преимущество. Проведение политики поддержки использования внешнего подряда могло бы иметь важное значение для развертывания непрерывного процесса реформ.

76. Непрерывный процесс реформ и совершенствования требует включения в управленческую культуру организаций соответствующих стимулов. Ее достижению будет способствовать проведение политики поддержки использования внешнего подряда, которая заинтересует организации в обеспечении эффективности с точки зрения затрат и сделает их восприимчивыми к новым идеям. В соответствии с законами рынка создаваемая использованием внешнего подряда конкуренция будет поощрять как руководство, так и персонал к поиску средств для достижения эффективности при сокращении расходов, что, в свою очередь, приведет к поиску новаторских подходов. В этом плане получившая документальное закрепление политика поддержки использования внешнего подряда будет играть роль либо постоянного фактора, либо стимула, побуждающего к позитивным преобразованиям в организациях системы Организации Объединенных Наций.

77. Учет потребностей, альтернативных вариантов и уровней качества. Необходимость учитывать рыночную конъюнктуру заставляет уделять первостепенное внимание определению того, насколько реальна потребность в том или ином конкретном виде деятельности или услуг, поиску различных альтернативных путей их реализации и на их последствиях с точки зрения затрат, а также уровню качества конкретного вида деятельности или услуг, который фактически требуется обеспечить. В проведенном Группой по сбору данных журнала "Экономист" исследовании была высказана следующая мысль: "Одно дело, когда выполнение какой-либо задачи, на первый взгляд не влекущее за собой никаких расходов, поручается штатным сотрудникам, и совсем другое дело, когда оно поручается подрядчику, который потребует оплаты своего труда"²¹.

78. Ориентация на пользователя. С точки зрения эффективности, активное обсуждение вопроса об использовании внешнего подряда также имеет то преимущество, что оно позволяет уделять более пристальное внимание потребностям пользователей или потребителей. Поскольку внутренние функции носят, как правило, монопольный характер, отвечающие за их выполнение лица слишком часто больше озабочены сохранением своих собственных доминирующих позиций, чем удовлетворением потребностей своих пользователей. Необходимость конкурировать с внешними

подрядчиками нередко быстро заставляет их повышать качество и результативность своих услуг или деятельности и добиваться снижения затрат. Постоянное наличие конкуренции также означает дальнейшее повышение внимания к потребностям пользователей.

79. Использование передового опыта. Организации рискуют чрезмерно замкнуться в себе и остановиться в своем развитии, когда задействуются только внутренние ресурсы. Активное стремление изучить возможность использования внешнего подряда помогает переломить эту ограничительную тенденцию. Вероятность конкуренции побуждает как руководство, так и персонал быть постоянно открытыми для новых идей и заниматься их поиском. Этих взглядов должны придерживаться и руководство и персонал, с тем чтобы у организации была возможность знакомиться с передовым опытом и успешно применять его на практике.

80. Готовность к переменам. В этой связи использование внешнего подряда может быть важным средством, позволяющим гибко реагировать на перемены и получать доступ к конкретным знаниям и опыту, необходимым для учета меняющихся обстоятельств или новых потребностей в росте. Использование внешнего подряда означает, что организация не только не несет брeмени, связанного с сохранением дорогостоящей базы знаний и опыта, созданной для удовлетворения потребностей вчерашнего дня, но и что данная организация может перераспределять свои ресурсы для обеспечения базы знаний и опыта с учетом требований сегодняшнего дня²³.

C. Компоненты политики в области использования внешнего подряда

81. На данном этапе представляется важным напомнить об основной посылке, сделанной во введении к настоящему докладу. Выступая в поддержку ясной политики в использовании внешнего подряда, необходимо четко отдавать отчет в полном отсутствии каких бы то ни было намерений заранее предрешить, какой из конкретных видов деятельности или услуг должен быть передан на внешний подряд. Выгоды, которые будут получены, не зависят от того, будут ли те или иные виды деятельности и услуг обязательно переведены на внешний подряд. Основным моментом здесь, скорее, является то, что выгоды будут извлечены из использования преимуществ конкуренции, обусловленной активным использованием внешнего подряда как одного из вариантов осуществления конкретного вида деятельности или предоставления конкретной услуги.

82. Параметры конкуренции будут определяться характером соответствующих видов деятельности и услуг и заинтересованностью организаций в их передаче на внешний подряд. Расходы будут важным, но, разумеется, не единственным и не обязательно самым важным из учитываемых факторов²⁴. В число других подлежащих учету в рамках конкуренции факторов можно было бы включить наличие необходимой квалификации, способность обеспечить контроль за расходами, повышение качества продукта, доступ к современным технологиям и знаниям и гибкое реагирование на изменение ситуации.

83. В каждом конкретном случае штатный персонал может выйти победителем в конкурентной борьбе и продолжать заниматься данным видом деятельности или оказанием данной услуги. Кроме того, руководство при возобновлении контракта на внешний подряд, ранее выигранного внешним подрядчиком, может решить опробовать возможность использования новых или перераспределенных штатных сотрудников взамен внешнего подрядчика. В таких случаях от штатных сотрудников потребуются продемонстрировать, что они способны оказывать услуги или выполнять работу в большем объеме, чем

внешние подрядчики, например в силу того, что им удалось повысить производительность и таким образом выйти на более высокий уровень по сравнению с конкурирующими внешними подрядчиками. Для национальных правительственных служб такой рост производительности труда нередко позволяет получать экономию средств в размере до 30 процентов²⁵. Независимо от того, кто победит в конкурентной борьбе - штатные сотрудники или внешние подрядчики или в той или иной пропорции и те и другие, - организация в любом случае остается в выигрыше в результате повышения эффективности ее функционирования, поскольку главная цель конкуренции - это изыскание наиболее эффективных путей реализации деятельности.

84. В этой связи в программном документе Всемирного банка по внешнему подряду предлагается использовать термин "sourcing" ("подряд"), который определяется "как нейтральный термин, охватывающий все источники производства продуктов и услуг, в том числе внутренние, переданные на внешний подряд, и все другие промежуточные механизмы"²⁶. Одной из отличительных черт предлагаемой им политики в области использования внешнего подряда является то, что в рамках этой политики "внешний подряд" рассматривается как один из нескольких вариантов в более широком контексте "подряда"²⁷. Это позволяет подчеркнуть, что главная идея заключается не в том, чтобы обязательно использовать внешний подряд, а в том, чтобы задействовать конкуренцию, связанную с использованием внешнего подряда.

85. В соответствии с содержащейся в резюме рекомендацией 1 к числу основных компонентов политики в области использования внешнего подряда, которые будут разработаны каждым административным руководителем, для утверждения на надлежащем уровне, в соответствии с методами работы каждой организации, относятся:

1) заявление, в соответствии с которым организация берет на себя обязательство использовать внешний подряд в качестве инструмента повышения эффективности как своей административной/вспомогательной, так и основной деятельности;

2) критерии определения видов деятельности, осуществляемых в настоящее время и планируемых на будущее, которые следует передать на внешний подряд; и

3) меры по обеспечению того, чтобы внешний подряд не подорвал международный характер организации.

86. Эту политику можно было бы дополнить положениями, предусматривающими предоставление участникам торгов из наименее развитых стран, особенно африканских, в определенной степени преференционного режима при заключении контрактов на внешний подряд. Идея предоставления преференционного режима наименее развитым странам была использована ПРООН, УВКБ и ЮНФПА в их закупочной деятельности. Эти организации разрешают местным компаниям повышать в установленных пределах цены на предоставляемые услуги и производимые товары, предназначенные для оказания поддержки проектам, осуществляемым в развивающихся странах.

87. С учетом Общесистемной специальной инициативы Организации Объединенных Наций по Африке организации системы Организации Объединенных Наций, возможно, пожелают включить в свою политику в области использования внешнего подряда положение, предусматривающее предоставление контрактов местным подрядчикам (т. е. компаниям, укомплектованным преимущественно африканцами или находящимися в собственности

африканцев) в тех случаях, когда их предложения на определенную величину (например, 10-15 процентов) превышают наименьшую предложенную цену. Однако такое положение необходимо сопроводить условием о полном соответствии качества товаров и услуг стандартам, которых придерживаются организации. Кроме того, может потребоваться внести соответствующие изменения в финансовые положения и правила организаций, например в финансовое правило 110.21 Финансовых положений и правил Организации Объединенных Наций. Цель такого исключения, каким бы незначительным и символическим оно ни было, состоит в том, чтобы показать, что организации системы Организации Объединенных Наций поддерживают меры, направленные на экономический подъем африканских стран.

88. В целях проведения такой политики, как об этом говорится в резюме (рекомендация 2), административным руководителям участвующих организаций следует также разработать, для утверждения на соответствующем уровне, административные правила и/или процедуры, которые, в частности,

- 1) направляли бы применение критериев, утвержденных для определения целесообразности передачи того или иного вида деятельности или услуг на внешний подряд;
- 2) обеспечивали бы поддержание организациями надлежащего контроля за деятельностью, переданной на внешний подряд, проведение ее оценки и осуществление управления такой деятельностью; и
- 3) улучшали бы методологии калькуляции расходов, с тем чтобы создать более совершенную основу для принятия решений о целесообразности использования внешнего подряда в каждом конкретном случае²⁸.

89. Само собой разумеется, что добросовестное и эффективное проведение такой политики требует всемерной поддержки мер по обеспечению свободной конкуренции для всех заинтересованных сторон. Должны быть обеспечены полная информация о неограниченных, открытых предложениях по всем контрактам на предоставление товаров и услуг и доступ к ним.

90. При разработке политики и положений, регулирующих внешний подряд, было бы крайне полезно привлечь к этому персонал и обеспечить его активное участие в консультациях на основных этапах этого процесса. Персонал может многое предложить на основе своего опыта, а его активная поддержка этой политики будет иметь важное значение для обеспечения ее успеха.

V. КАК ЗАСТАВИТЬ РАБОТАТЬ МЕХАНИЗМ ВНЕШНЕГО ПОДРЯДА

91. Сформулировать политику и добиться ее надлежащего одобрения мало. Главное - заставить ее работать. Учитывая споры, которые ведутся вокруг этого вопроса, обеспечение функционирования механизма внешнего подряда потребует к себе особого внимания. Более надежной гарантией успеха этой политики стала бы реализация четырех конкретных предложений:

- 1) необходимо как можно скорее перейти к осуществлению политики в условиях максимально широкой гласности;

2) необходимо назначить сотрудника старшего звена на должность "куратора" для обеспечения проверки исполнения и тщательно спланированного осуществления политики;

3) организациям системы необходимо разработать и использовать механизмы координации и обмена информацией относительно опыта использования ими внешнего подряда; и

4) спустя три года после одобрения политики необходимо запланировать проведение обзора и оценки ее осуществления.

А. Скорейший переход в условиях полной гласности

92. Успех политики использования внешнего подряда в решающей степени зависит от того, как организован процесс перехода к ее осуществлению. Неудачная организация этого процесса не только поставит под сомнение успех политики, но и окажет на персонал серьезное и долговременное деморализующее воздействие, которое очевидным образом отразится на производительности организации.

93. В упомянутом выше исследовании по вопросу внешнего подряда, проведенном Группой по сбору данных журнала "Экономист" (ГСД), отмечается, что "основная доля внимания, как правило, отводится техническим вопросам, в то время как успех или неудача проекта использования внешнего подряда будет в первую очередь определяться как раз вопросами, связанными с людскими ресурсами²⁹". Это замечание имеет особо важное значение для организаций системы Организации Объединенных Наций, поскольку их первостепенным ресурсом являются люди.

94. В том же исследовании высказывается предостережение: "важно иметь в виду, что весь штат сотрудников будет внимательно следить за тем, как руководство обращается с их товарищами по работе. Настоятельно необходимо, чтобы руководство компании справедливым и добросовестным образом отнеслось ко всем затронутым сотрудникам". Далее в исследовании подчеркивается исключительно важное значение гласности и тот факт, что все работники компании "должны иметь четкое понимание того, почему конкретная функция переводится на внешний подряд и как это решение отразится на разных категориях персонала".

95. Что касается того, насколько быстро и обстоятельно результаты анализа возможного использования внешнего подряда должны доводиться до сведения сотрудников, то, хотя в исследовании и указывается на наличие определенных разногласий в этом вопросе, его предлагается решать, руководствуясь "индивидуальной культурой каждой компании". Если одни компании опасаются негативных последствий слишком быстрого распространения информации среди слишком большого числа людей, то другие считают, что держать эту информацию в тайне совершенно невозможно и лучше встать на позиции полной гласности в таком вопросе и "сразу же" обнародовать информацию. Системе Организации Объединенных Наций следует, естественно, выбрать второй вариант, поскольку никакая информация в организациях системы Организации Объединенных Наций не может долго сохраняться в тайне.

96. Несмотря на сложность и рискованность переходного периода, надлежащее осуществление этого процесса может даже привести к подъему морального духа оставшихся сотрудников, если только они почувствуют, что к ним было проявлено

справедливое отношение. Можно предположить, что это скорее всего произойдет в тех организациях, в которых имеется четко сформулированная политика в области использования внешнего подряда.

В. Роль "куратора"

97. Практика внешнего подряда широко распространена в рамках всей системы Организации Объединенных Наций, однако ни в одной организации нет должностного лица, на которое четко возлагалась бы обязанность осуществлять надзор и содействовать использованию внешнего подряда. Разумеется, при отсутствии четко сформулированной политики использования внешнего подряда нет оснований для возложения таких обязанностей на какое-либо должностное лицо.

98. Как только политика использования внешнего подряда будет одобрена, как рекомендовано в настоящем докладе, возложение обязанности осуществлять надзор за проведением такой политики во многом способствовало бы ее успеху. Действительно, без возложения таких обязанностей на должностное лицо высокого уровня использование такой политики с максимальной выгодой представлялось бы маловероятным. Придется ли такому должностному лицу заниматься исполнением этих обязанностей полный рабочий день, будет зависеть от самой организации, особенно ее размера, и характера использования ею внешнего подряда.

99. Однако при возложении этих обязанностей на должностное лицо важно не допустить создания поста "заправилы", который превратился бы в еще одну бюрократическую структуру и, возможно, вмешивался бы в работу оперативных подразделений. Следует постоянно помнить о том, что для любой организации внешний подряд является средством достижения цели, а не самоцелью.

100. Как указано в изложенной в резюме рекомендации 3, административным руководителям участвующих организаций следует подготовить, для последующего одобрения на надлежащем уровне, план внесения изменений в структуру и/или рабочие процедуры их секретариатов в целях содействия и поощрения наиболее эффективного использования внешнего подряда.

101. При выработке предложений в отношении таких возможных изменений следует серьезным образом подумать о том, как воспользоваться прошедшим временем прекрасным примером, который представляет собой система, введенная в ЦЕРН. Начиная еще с 1989 года ЦЕРН проводил политику сосредоточения своего персонала в тех областях деятельности, которые в настоящее время считаются "основными", и предоставления внешних подрядов на осуществление других видов деятельности специализированным фирмам или организациям³⁰. Была создана должность заведующего промышленными услугами для выполнения функций по предоставлению внешних подрядов в ЦЕРН, аналогичных функциям "куратора". По словам этого сотрудника, который занимает пост очень высокого уровня в рамках секретариата и является весьма уважаемым ученым, его роль заключается в том, чтобы убеждать и поощрять должностных лиц, отвечающих за конкретные проекты и виды деятельности, серьезным образом рассматривать вопрос об использовании местного подряда в своих областях компетенции. Для этого он, в частности, разрабатывает новые идеи и методы рассмотрения вопроса об использовании внешнего подряда, разрабатывает новые методы определения функций и направлений деятельности ЦЕРН, которые стали бы возможными при использовании внешних подрядов, помогает устанавливать контакты с промышленными

кругами и ищет пути решения проблем, которые могли бы препятствовать использованию внешнего подряда. По его мнению, руководители отделов, пользующихся его "услугами", должны сознавать, что они придают дополнительный вес их роли и обязанностям.

102. Действительно, его официальный мандат предоставляет ему полномочия, которые далеко не ограничиваются простым убеждением и поощрением. Например, полномочия определять, какие виды деятельности подлежат переводу на внешний подряд, определять желательность и форму составления контракта на предоставление услуг; и определять критерии отбора компаний. Исполняя эти обязанности, он возглавляет Комитет по промышленным услугам, в состав которого входят все отделы, пользующиеся его услугами, и представители соответствующих административных служб. Пожалуй, самым важным моментом с точки зрения официального мандата является то, что он имеет прямой выход на Административного директора - в обход обычного порядка подчинения для руководителей отделов ЦЕРН, от сотрудничества которых зависят его усилия в области предоставления внешних подрядов.

103. Однако, если заведующий промышленными услугами в конечном счете не сможет убедить руководителей отделов, отвечающих за проекты и виды деятельности, в необходимости использовать внешний подряд, его официальные полномочия не будут иметь большого значения. Даже его прямого выхода на Административного директора не будет достаточно, хотя это и означает, что руководители отделов должны серьезно относиться к его намерениям.

104. Пример ЦЕРН, несомненно, заслуживает внимательного изучения. Однако, следуя этому примеру, необходимо учесть важность личной работоспособности в соотношении с официальными полномочиями. Хотя официальный мандат занимающего этот пост сотрудника должен наделять его достаточными полномочиями, в первую очередь обеспечивать стратегические позиции в структуре Секретариата, большая эффективность должности "куратора" по сравнению с "заправилкой" представляется несомненной. Изучая возможность создания должности "куратора" для каждой организации системы Организации Объединенных Наций, следует отметить, что с аналогичной рекомендацией к Организации Объединенных Наций обратилось УСВН в своем докладе о практике предоставления внешних подрядов³¹.

С. Укрепление координации за счет обмена информацией и объединения усилий

105. Практика предоставления внешних подрядов является одним из видов деятельности, нуждающихся в эффективной координации между организациями системы Организации Объединенных Наций. В одном из предыдущих докладов ОИГ³² указывалось, что наиболее эффективные результаты координация между организациями системы Организации Объединенных Наций приносит тогда, когда принимаются в расчет взаимные интересы, что имело бы место в случае использования внешнего подряда, поскольку преимущества координации в этом случае, совершенно очевидны. Однако, как отмечалось выше (глава IV A), отсутствие четко сформулированной политики использования внешнего подряда и конкретной институциональной инфраструктуры для управления этой деятельностью может затруднить координацию, поскольку непонятно, какую именно деятельность следует координировать и кому следует заниматься налаживанием такой координации.

106. Для налаживания такой координации имеются мощные правовые основания. В соглашениях о взаимоотношениях между Организацией Объединенных Наций и

специализированными учреждениями, а также в ряде соглашений, заключенных между специализированными учреждениями, содержится стандартная оговорка о сотрудничестве и обмене информацией, в частности в административных вопросах, которая, несомненно, применима и к внешнему подряду.

107. На недавних сессиях Консультативного комитета по административным вопросам (финансовые и бюджетные вопросы) по пункту повестки дня, касающемуся повышения производительности, было проведено обсуждение таких вопросов, как организация поездок, разработка информационных систем, ревизия и проверка счетов и конференционное обслуживание, которое дало возможность для обмена информацией по вопросам внешнего подряда. Тем не менее было бы полезно провести более целенаправленное межучрежденческое мероприятие, посвященное использованию внешнего подряда.

108. Поэтому в изложенной в резюме рекомендации 6 Генеральной Ассамблее Организации Объединенных Наций рекомендуется предложить АКК, используя при этом существующий механизм АКК, а именно ККАВ (ФБ), поощрять к дальнейшему укреплению координации в вопросах внешнего подряда между организациями системы Организации Объединенных Наций путем выработки определения "внешнего подряда" для всей системы в целом и посредством обмена информацией и изучения возможностей совместных действий в области использования внешнего подряда³³. Среди примеров потенциально продуктивного обмена информацией можно выделить следующие:

- перечни подрядчиков в различных областях с оценками результатов их работы, позволяющие избегать заключения повторных контрактов с плохими подрядчиками в рамках системы;
- база данных о расценках на различные виды услуг у различных подрядчиков;
- методологии учета расходов, например методологии, используемые МСЭ и ВПС;
- методологии проведения анализа рентабельности для сопоставления затрат и результатов, при передаче определенного вида деятельности на внешний подряд и при дальнейшем осуществлении этой деятельности собственными силами, и конкретных видов анализа, которые могут представлять общий интерес;
- общие стандартные контракты, которые охватывают должности или виды деятельности, общие для большинства организаций системы Организации Объединенных Наций, и подлежат тщательной проверке и обновлению;
- процедуры составления контрактов и предлагаемые форматы; и
- предыдущий опыт устранения конкретных рисков и проблем.

109. Среди примеров потенциально продуктивного объединения усилий можно выделить следующие:

- разработка общих определений и терминологии "внешнего подряда", что упростило бы обмен информацией, проведение сопоставительного анализа и другие совместные усилия и повысило бы их продуктивность;

- совместное предоставление подряда на услуги, что позволило бы получить экономию за счет увеличения масштаба и укрепить позиции на переговорах с подрядчиками; и
- организация учебных семинаров по различным аспектам внешнего подряда.

D. Обзор и оценка осуществления

110. Для обеспечения эффективного осуществления политики и гарантированного достижения целей, поставленных государствами-членами при ее одобрении, необходимо 1) представление Секретариатом надлежащей отчетности и обеспечение транспарентности на протяжении всего процесса осуществления политики; и 2) проведение хорошо продуманного обзора и углубленной оценки по истечении достаточно длительного периода осуществления политики, дающего разумные основания для проведения такого обзора и оценки.

111. В изложенной в резюме рекомендации 4 административным руководителям участвующих организаций предлагается обеспечить, чтобы информация об использовании внешнего подряда, содержащаяся в регулярно представляемых бюджетах по программам и отчетах об их исполнении, носила всеобъемлющий и транспарентный характер. Как указывалось выше, эта информация является исключительно важной основой для вынесения государствами-членами обоснованных выводов в отношении эффективности осуществления политики.

112. И наконец, самое главное: в изложенной в резюме рекомендации 7 директивными органам каждой организации предлагается запланировать проведение обзора и оценки осуществления политики использования внешнего подряда спустя три года после ее одобрения. С этой целью административным руководителям будет предложено представить доклад об осуществлении политики, в котором указывались бы, в частности, полученная экономия и/или преимущества, возникшие особые проблемы, примененные решения и предложения о внесении соответствующих улучшений. Три года представляются достаточным периодом, дающим разумные основания для проведения такого обзора и оценки; за это время практика не получит настолько прочного закрепления, что будет слишком сложно внести необходимые коррективы.

113. Учитывая споры, которые ведутся вокруг вопроса внешнего подряда, может возникнуть тенденция к использованию директивными органами инструментов микроуправления при надзоре за осуществлением политики. Призыв к проведению запланированного обзора и оценки одобренной политики использования внешнего подряда имеет целью недопущение такой ситуации. Для обеспечения успеха этой политики, особенно учитывая споры, которые она может вызвать, потребуется установление соответствующих взаимоотношений доверия и подотчетности между директивными органами и административными руководителями. Директивные органы должны быть уверены в том, что административные руководители будут с надлежащей осмотрительностью проводить различные меры применительно к практическим ситуациям, которые могут сложиться. Административные руководители в свою очередь должны понимать, что рано или поздно им придется полностью ответить за то, что они сделали или не сделали.

114. Как рекомендовано в настоящем докладе, каждому административному руководителю организации предлагается подготовить для утверждения на соответствующем уровне заявление с изложением политики использования внешнего подряда в рамках

организации. Административный руководитель затем будет нести ответственность за осуществление этой политики. По прошествии трех лет административные руководители должны будут подготовить всеобъемлющий доклад об осуществлении политики для целей ее обзора и оценки соответствующим директивным органом. Таким образом, административному руководителю будет предоставлена свобода и самостоятельность, необходимые для эффективной разработки и осуществления политики, при этом он по-прежнему будет нести ответственность за свои действия.

115. Использование преимуществ механизма внешнего подряда позволило бы привить системе Организации Объединенных Наций постоянное стремление к поиску путей повышения эффективности своей деятельности, необходимое для удовлетворения возлагаемых на нее растущих требований и надежд.

Примечания

¹ В Докладе Управления служб внутреннего надзора об обзоре практики предоставления внешних подрядов в Организации Объединенных Наций (приложение к документу A/51/804, пункт 13) отмечается, что "в рамках Организации Объединенных Наций отсутствует стандартное рабочее определение "внешнего подряда". ЮНЕСКО является одной из организаций, которая выработала следующее определение внешнего подряда: "заключение внешних контрактов на работы, для выполнения которых Организация может располагать необходимым опытом или ресурсами, но которые могут быть выполнены внешним подрядчиком с меньшими затратами, более эффективно или в более сжатые сроки"; см. документ ЮНЕСКО 28С/INF 8.

² При разработке определения "внешнего подряда" для всей системы в целом было бы целесообразно также принять во внимание определения возможных смежных терминов, таких, как "основной" и "неосновной" ("core" и "non-core" и "substantive" и "non-substantive").

³ См. Общие службы в Центральном учреждении Организации Объединенных Наций (JIU/REP/96/5). Вскоре будет опубликован еще один доклад ОИГ, посвященный Общим службам в Отделении Организации Объединенных Наций в Женеве.

⁴ В ответе ПРООН на вопросник ОИГ указывались только расходы из ее административного бюджета.

⁵ Как уже отмечалось, в ответе ПРООН на вопросник ОИГ указывались только расходы из ее административного бюджета.

⁶ В докладе Председателя МСЭ-2000 Совету МСЭ (С97/29-Е, пункт 81, рекомендация 19) указывалось: "Выполнение работ и предоставление услуг в МСЭ рекомендуется передавать на внешний подряд в тех случаях, когда это позволяет достичь значительной экономии и при этом выполнить пожелания членов организации в отношении качества, гибкости и своевременности предоставления услуг, а штатное расписание рекомендуется составлять с учетом минимальных потребностей".

⁷ Для Организации Объединенных Наций это административная инструкция сотрудникам в отношении организаций или компаний-подрядчиков (ST/AI/327). Для УВКБ

это внутренний меморандум, в котором излагаются процедуры, регламентирующие приобретение услуг у организаций или юридических лиц (IOM/4/96).

⁸ В докладе УСВН по вопросу о внешнем подряде (A/51/804, пункт 16) указывается, что "при нынешнем положении предоставление внешних подрядов слишком часто используется в качестве "ответной" стратегии руководства в целях дополнения ограниченных кадровых ресурсов".

⁹ "Доклад о нормах поведения на международной гражданской службе, 1954 год", Консультативный совет по международной гражданской службе (COOR/CIVIL/5), пункты 5-7.

¹⁰ A/51/804, пункты 24-63.

¹¹ В пункте 72 доклада УСВН, посвященного внешнему подряду, подчеркивается, что "успешное применение внешнего подряда может быть обеспечено только в случае четкого контроля/оценки каждого внешнего подряда". См. также пункты 32-36, 60 и 64-67; и рекомендации 4, 5, 11 и 12.

¹² Например, все крупные многонациональные компании, такие, как "Ай-Би-Эм", "Филип Моррис", "Пфайцер интернэшнл" и "Нестле", с представителями которых проводились беседы по вопросу об организации поездок, подчеркнули, что необходимо иметь возможность для постоянного контроля за работой внешних подрядчиков и профессиональной оценки ее результатов. См. также "Travel in the United Nations - Issues of Efficiency and Cost-Savings" (JIU/REP/95/10; или A/50/692).

¹³ Более подробное обсуждение проблемы, связанной с потенциальными трудностями в поисках обладающих соответствующей квалификацией письменных переводчиков в периоды пиковой рабочей нагрузки, см. "Outsourcing", UN Staff Report, vol. 22, No. 3 (March 1997), p.7.

¹⁴ См. издание Всемирного банка "Administrative Manual", "Outsourcing Policy and Implementation Guidelines" (World Bank/IFC/MIGA, Statement 16.00), para. 126, p. 32.

¹⁵ См. документ "Staff Position Paper on Outsourcing Issues", представленный нью-йоркским союзом персонала Координационному комитету по взаимоотношениям между персоналом и администрацией в 1996 году в качестве приложения к документу SMCC-XX/1996/6.

¹⁶ См. "Staff Management Coordination Committee Report" (SMCC-XX/1996/6, Draft III/2), para. 62.

¹⁷ Там же, пункт 6.

¹⁸ A/50/1004, пункт 39а.

¹⁹ Для подготовки по контролю за исполнением контрактов сотрудники были зачислены в Университет им. Джорджа Вашингтона в Вашингтоне, О.К.

²⁰ A/51/804, пункт 11.

²¹ См. New Directions in Finance: Strategic Outsourcing, by The Economic Intelligence Unit, in cooperation with Arthur Anderson, (New York, 1995), p. 9.

²² Ibid.

²³ Ibid.

²⁴ Например, в "Обзоре телекоммуникаций и смежных информационных технологий в системе Организации Объединенных Наций" (JIU/REP/95/3, пункт 111) отмечалось, что "в чрезвычайных случаях система Организации Объединенных Наций должна располагать телесвязью того или иного рода вне зависимости от расходов".

²⁵ Имеются достаточные основания говорить о том, что государства снижают производственные затраты за счет заключения контрактов с внешними подрядчиками, и в австралийском и британском исследованиях были сделаны выводы о том, что экономия составляет порядка 20-30 процентов (см. Steven Globerman and Aidan R. Vining, "A Frame Work for Evaluating the Government Contracting-Out Decision with an Application to Information Technology", Public Administration Review, vol. 56, No. 6, November/December 1996, p. 579. В интервью, данном 26 марта 1996 года в связи с подготовкой настоящего доклада, сотрудник Управления по административным и бюджетным вопросам Административной канцелярии президента (правительство Соединенных Штатов) Дейвид Чайлдз остановился на этом моменте, который он назвал "аксиомой конкуренции". Он сообщил, что сталкиваясь с возможностью конкуренции, государственные учреждения, как правило, снижают свои затраты на 30 процентов, прежде чем вступить в конкурентную борьбу. По его словам, эти данные подтверждаются его собственными исследованиями, исследованиями ОЭСР и научными кругами.

²⁶ World Bank, op.cit., para. 17.

²⁷ World Bank, op.cit., para. 19.

²⁸ В пункте 20 доклада УСВН обращается внимание на проблему увязки расходов с соответствующими видами деятельности в Организации Объединенных Наций, у которой нет системы бухгалтерского учета, классифицированный по видам деятельности.

²⁹ См. New Directions in Finance: Strategic Outsourcing, op.cit., p. 31.

³⁰ См. "Review of Industrial Services Policy", (CERN/FC/3717) p. 1.

³¹ См. доклад УСВН о практике предоставления внешних подрядов, рекомендация 13.

³² См. "Сотрудничество системы Организации Объединенных Наций с многосторонними финансовыми учреждениями, часть II" (JIU/REP/92/1), пункты 92-108.

³³ См. также доклад УСВН о практике предоставления внешних подрядов, рекомендация 3.



ОБСЛЕДОВАНИЕ ПРАКТИКИ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ВНЕШНИХ ПОДРЯДОВ В ОРГАНИЗАЦИЯХ
(В долларах США, округленных)

		А. Организация Объединенных Наций						
		ООН	МОТ	ФАО	ЮНЕСКО	ИКАО	ВОЗ (ШК)	ВПС
1	Совокупный объем финансовых ресурсов*	2 257 502	372 332	579 000	355 645	52 578	769 098	32 719
	Регулярный бюджет	233 255	337 000	227 745	52 578	411 051	29 488	
	Внебюджетные ресурсы	139 077	242 000	127 900	NET	358 046	3 231	
2	Средства на внешние подряды (выделенные) в 1995 году***	6 564	Данные отс.	3 588	398	2 500	2 414	
	Регулярный бюджет	6 594	Данные отс.	3 586	398	2 500	1 724	
	Внебюджетные ресурсы	NET	Данные отс.	NET	NET	NET	690	
3	Распределение (выделенных) средств в 1995 году							
	Штаб-квартира	100%	Данные отс.	100%	100%	100%	100%	
	Местные отделения	0%	Данные отс.	Данные отс.	НП	Данные отс.	НП	
4	Общая численность персонала в 1995 году	2 404	4 653	2 431	738	4 143	208	
	Регулярный бюджет	65%	55%	85%	100%	69%	86%	
	Внебюджетные ресурсы	35%	45%	15%	0%	31%	14%	
5	Численность сотрудников категории специалистов, занимающихся вопросами внешнего подряда полный рабочий день в 1995 году	3	8	0	0	0	0	
	Регулярный бюджет	3	4	0	0	0	0	
	Внебюджетные ресурсы	0	4	0	0	0	0	
6	Виды деятельности, переданные на внешний подряд в 1995 году							
	Крупные основные программы							
	Виды деятельности административно-вспомогательного типа	NET(ШК)	ЕСТЬ	NET	NET	ЕСТЬ(ШК)	ЕСТЬ	
	Бухгалтерский учет	NET	NET	NET	NET	NET	NET	
	Ревизия (внутренняя)	NET	NET	NET	NET	NET	ЕСТЬ	
	Ведение архивов	NET	NET	NET	NET	NET	NET	
	Книжный киоск (продажа изданий и документов организации)/ сувенирный киоск	ЕСТЬ	NET	NET	NET	ЕСТЬ	НП	
	Эксплуатация зданий	ЕСТЬ	ЕСТЬ	NET	ЕСТЬ	ЕСТЬ	ЕСТЬ	
	Уборка помещений	ЕСТЬ	ЕСТЬ	ЕСТЬ	ЕСТЬ	ЕСТЬ	ЕСТЬ	
	Столовое обслуживание/общественное питание	ЕСТЬ	ЕСТЬ	NET	ЕСТЬ	ЕСТЬ	ЕСТЬ	
	Содержание территории(сада)	ЕСТЬ	ЕСТЬ	ЕСТЬ	NET	ЕСТЬ	ЕСТЬ	
	Устный перевод	NET	ЕСТЬ	NET	ЕСТЬ	ЕСТЬ	ЕСТЬ	
	Письменный перевод	NET	ЕСТЬ	ЕСТЬ	ЕСТЬ	ЕСТЬ	ЕСТЬ	
	Информационные системы/информационная технология	NET	ЕСТЬ	NET	ЕСТЬ	ЕСТЬ	ЕСТЬ	
	Почта/курьерская служба	NET	ЕСТЬ	ЕСТЬ	NET	NET	ЕСТЬ	
	Медицинское обслуживание	NET	ЕСТЬ	NET	ЕСТЬ	ЕСТЬ	ЕСТЬ	
	Типографские/печатные работы	ЕСТЬ	ЕСТЬ	ЕСТЬ	ЕСТЬ	ЕСТЬ	ЕСТЬ	
	Набор персонала	NET	NET	NET	NET	NET	NET	
	Служба охраны	ЕСТЬ	ЕСТЬ	NET	ЕСТЬ	ЕСТЬ	ЕСТЬ	
	Консультативное обслуживание персонала/трудоемкое устройство в порядке перевода	NET	NET	NET	NET	NET	NET	
	Профессиональная подготовка	ЕСТЬ	ЕСТЬ	ЕСТЬ	ЕСТЬ	ЕСТЬ	ЕСТЬ	
	Организация поездок	ЕСТЬ	ЕСТЬ	ЕСТЬ	ЕСТЬ	ЕСТЬ	ЕСТЬ	
	Транспорт/местный автомобильный парк	ЕСТЬ	ЕСТЬ	NET	ЕСТЬ	NET	NET	
	Складское хозяйство	NET	ЕСТЬ	NET	NET	ЕСТЬ	ЕСТЬ	
	Прочее	NET	ЕСТЬ	NET	ЕСТЬ	NET	ЕСТЬ	
	ИТОГО (Административные услуги, переданные на внешний подряд)	10	16	7	13	14	16	
7	Необходимость директивного решения для передачи на внешний подряд	NET	NET	NET	NET	NET	NET	
8	Наличие сформулированной в письменном виде политики использования внешних подрядов	NET	NET	ПР	NET	NET	NET	
9	Процедуры принятия решений/управления в связи с внешними подрядами							
	Критерии принятия решения о передаче на внешний подряд	NET	NET	NET	NET	ЕСТЬ	NET	
	Использование любых видов анализа затрат и результатов	В	В	В	И	И	И	
	Конкретная методология сопоставления затрат и результатов	NET	NET	ПР	NET	ЕСТЬ	NET	
	Критерии отбора компаний-продавцов/подрядчиков	NET	ЕСТЬ	ПР	NET	ЕСТЬ	NET	
	Процедуры управления/контроля за исполнением контрактов	NET	ЕСТЬ	ПР	NET	ЕСТЬ	NET	
	Критерии оценки исполнения	NET	ЕСТЬ	ПР	NET	ЕСТЬ	NET	
	Критерии возобновления контрактов	ЕСТЬ	NET	ЕСТЬ	NET	ЕСТЬ	NET	
10	Последствия для персонала в связи с предоставлением внешних подрядов в 1995 году							
	Добровольно ушли в отставку с дополнительными льготами	3	70	0	0	0	0	
	Добровольно ушли в отставку без дополнительных льгот	1	0	0	0	0	0	
	Прошли переподготовку/остались на своем месте	1	20	0	0	0	0	
	Были перераспределены/переведены в другое место службы	0	40	0	0	0	0	
	Прошли переподготовку и были перераспределены	0	5	0	0	0	0	
	Были уволены до истечения срока действия контракта	0	5	0	0	0	0	
	Прочее	1	0	0	0	0	0	
		0	0	0	0	0	0	

* Без учета средств на цели поддержания мира и средств на цели финансирования трибуналов (по бывшей Югославии и Руанде).
 ** При отсутствии бюджетов, финансируемых за счет начисленных взносов, данные отражают расходы на основе добровольного финансирования.
 *** В ПРООН средства на внешние подряды выделялись только из ее бюджета административных расходов.
 В - всегда; И - иногда; Н - никогда; ПР - в процессе разработки; НП - данная графа неприменима.

СИСТЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ, ПРОВЕДЕННОЕ ОИГ В 1995 ГОДУ
(до ближайшей тысячи)

I. Специализированные учреждения и МАГАТЭ							II. Оперативные фонды и программы**						
МСЗ	ВМО	ИМО	ВОИС	ЮНИДО	МАГАТЭ	ИТОГО	ЮНИСЕФ	ПРООН	ЮНФПА	МПП	УВКБ	ИТОГО	
141 838	142 297	40 553	103 185	225 519	343 926	6 415 986	2 002 790	2 784 008	489 000	1 201 661	1 142 949	7 580 408	
132 861	104 478	27 084	98 984	99 449	211 577	1 965 550							
8 775	37 819	13 469	4 181	126 067	132 349	1 192 913							
8 454	Данные отс.	4 018	27 019	15 092	2 907	72 978	Данные отс.	4 876	206 200	8 311	535 400	754 787	
6 256	Данные отс.	4 018	25 932	15 092	1 877	67 973							
2 198	Данные отс.	НЕТ	1 087	НЕТ	1 030	5 005							
НП	Данные отс.	100%	100%	Данные отс.	65%		Данные отс.	72%	0%	100%	Данные отс.		
НП	НП	НП	НП	Данные отс.	35%		Данные отс.	28%	100%	0%	Данные отс.		
788	304	318	627	1 082	1 753	19 443	7 517	5 512	924	1 968	5 423	21 344	
94%	79%	80%	98%	79%	100%								
6%	21%	20%	2%	21%	0%								
2	1	0	0	Данные отс.	0	14	0	1	0	0	0	1	
1	0	0	0	Данные отс.	0	8	0	1	0	0	0	1	
1	1	0	0	Данные отс.	0	6	0	0	0	0	0	0	
ПОЛОЖИТЕЛЬНЫЕ ОТВЕТЫ							ПОЛОЖИТЕЛЬНЫЕ ОТВЕТЫ						
НЕТ	Данные отс.	ЕСТЬ	ЕСТЬ	НЕТ	ЕСТЬ	6/12	ЕСТЬ	НЕТ	ЕСТЬ	ЕСТЬ	ЕСТЬ	4/5	
НЕТ	НЕТ	НЕТ	ЕСТЬ	НЕТ	НЕТ	1/12	НЕТ	ЕСТЬ	ЕСТЬ	НЕТ	НЕТ	2/5	
ЕСТЬ	НЕТ	НЕТ	ЕСТЬ	НЕТ	НЕТ	3/12	НЕТ	ЕСТЬ	ЕСТЬ	ЕСТЬ	ЕСТЬ	4/5	
НЕТ	НЕТ	НЕТ	ЕСТЬ	НЕТ	НЕТ	1/12	ЕСТЬ	ЕСТЬ	ЕСТЬ	НЕТ	НЕТ	3/5	
НЕТ	НЕТ	НЕТ	ЕСТЬ	НЕТ	НЕТ	3/12	НЕТ	НП	НП	НП	НЕТ	0	
ЕСТЬ	ЕСТЬ	ЕСТЬ	ЕСТЬ	ЕСТЬ	ЕСТЬ	11/12	ЕСТЬ	ЕСТЬ	ЕСТЬ	ЕСТЬ	ЕСТЬ	5/5	
ЕСТЬ	ЕСТЬ	ЕСТЬ	ЕСТЬ	ЕСТЬ	ЕСТЬ	12/12	ЕСТЬ	ЕСТЬ	ЕСТЬ	ЕСТЬ	ЕСТЬ	12/12	
ЕСТЬ	ЕСТЬ	НЕТ	ЕСТЬ	ЕСТЬ	ЕСТЬ	10/12	ЕСТЬ	НП	ЕСТЬ	ЕСТЬ	ЕСТЬ	4/5	
ЕСТЬ	ЕСТЬ	ЕСТЬ	ЕСТЬ	ЕСТЬ	ЕСТЬ	11/12	НП	НП	ЕСТЬ	ЕСТЬ	ЕСТЬ	3/5	
ЕСТЬ	ЕСТЬ	НЕТ	ЕСТЬ	ЕСТЬ	ЕСТЬ	9/12	ЕСТЬ	ЕСТЬ	ЕСТЬ	ЕСТЬ	ЕСТЬ	5/5	
ЕСТЬ	ЕСТЬ	НЕТ	ЕСТЬ	ЕСТЬ	ЕСТЬ	10/12	ЕСТЬ	ЕСТЬ	ЕСТЬ	ЕСТЬ	ЕСТЬ	5/5	
НП	ЕСТЬ	ЕСТЬ	ЕСТЬ	НЕТ	ЕСТЬ	8/12	ЕСТЬ	ЕСТЬ	ЕСТЬ	ЕСТЬ	ЕСТЬ	5/5	
НЕТ	ЕСТЬ	НЕТ	ЕСТЬ	ЕСТЬ	НЕТ	6/12	ЕСТЬ	ЕСТЬ	ЕСТЬ	ЕСТЬ	ЕСТЬ	1/5	
НП	ЕСТЬ	ЕСТЬ	ЕСТЬ	ЕСТЬ	НЕТ	8/12	ЕСТЬ	ЕСТЬ	ЕСТЬ	НЕТ	ЕСТЬ	4/5	
ЕСТЬ	ЕСТЬ	ЕСТЬ	ЕСТЬ	ЕСТЬ	ЕСТЬ	12/12	ЕСТЬ	ЕСТЬ	ЕСТЬ	ЕСТЬ	ЕСТЬ	5/5	
НЕТ	НЕТ	НЕТ	ЕСТЬ	НЕТ	НЕТ	1/12	НЕТ	ЕСТЬ	ЕСТЬ	ЕСТЬ	ЕСТЬ	3/5	
НЕТ	ЕСТЬ	ЕСТЬ	ЕСТЬ	ЕСТЬ	ЕСТЬ	10/12	ЕСТЬ	ЕСТЬ	ЕСТЬ	ЕСТЬ	ЕСТЬ	5/5	
НЕТ	НЕТ	НЕТ	ЕСТЬ	НЕТ	НЕТ	1/12	НЕТ	ЕСТЬ	ЕСТЬ	ЕСТЬ	НЕТ	3/5	
ЕСТЬ	ЕСТЬ	ЕСТЬ	ЕСТЬ	НЕТ	ЕСТЬ	11/12	ЕСТЬ	ЕСТЬ	ЕСТЬ	ЕСТЬ	ЕСТЬ	5/5	
ЕСТЬ	ЕСТЬ	НЕТ	ЕСТЬ	ЕСТЬ	ЕСТЬ	11/12	ЕСТЬ	ЕСТЬ	ЕСТЬ	ЕСТЬ	ЕСТЬ	5/5	
НЕТ	НЕТ	НЕТ	ЕСТЬ	НЕТ	ЕСТЬ	5/12	НЕТ	НП	НП	ЕСТЬ	НЕТ	1/5	
НП	НЕТ	НЕТ	ЕСТЬ	НЕТ	НЕТ	4/12	НЕТ	НП	НП	ЕСТЬ	ЕСТЬ	2/5	
НЕТ	ЕСТЬ	НЕТ	ЕСТЬ	НЕТ	НЕТ	5/12	ЕСТЬ	ЕСТЬ	НЕТ	ЕСТЬ	НЕТ	3/5	
10	14	6	22	11	12		14	17	18	18	15		
НЕТ	ЕСТЬ	НЕТ	НЕТ	НЕТ	НЕТ	1/12	НЕТ	НЕТ	НЕТ	НЕТ	НЕТ	0	
ПР	НЕТ	НЕТ	НЕТ	НЕТ	НЕТ	0	НЕТ	НЕТ	НЕТ	НЕТ	НЕТ	0	
ПР	НЕТ	НЕТ	ЕСТЬ	НЕТ	НЕТ	3/12	НЕТ	НЕТ	НЕТ	НЕТ	НЕТ	0	
И	И	И	И	В	В	12/12	В	И	И	И	И	5/5	
НЕТ	НЕТ	ПР	ЕСТЬ	ПР	НЕТ	4/12	НЕТ	НЕТ	НЕТ	НЕТ	НЕТ	0	
ЕСТЬ	ЕСТЬ	ЕСТЬ	ЕСТЬ	ЕСТЬ	ЕСТЬ	9/12	ЕСТЬ	ЕСТЬ	ЕСТЬ	ЕСТЬ	ЕСТЬ	5/5	
НЕТ	НЕТ	ЕСТЬ	ЕСТЬ	ЕСТЬ	НЕТ	6/12	ЕСТЬ	НЕТ	ЕСТЬ	ЕСТЬ	ЕСТЬ	4/5	
НЕТ	ПР	НЕТ	ЕСТЬ	ЕСТЬ	ЕСТЬ	7/12	ЕСТЬ	ПР	ЕСТЬ	ЕСТЬ	ЕСТЬ	5/5	
ЕСТЬ	НЕТ	ЕСТЬ	ЕСТЬ	ЕСТЬ	НЕТ	7/12	ЕСТЬ	ЕСТЬ	ЕСТЬ	ЕСТЬ	ЕСТЬ	5/5	
0	0	0	0	0	0	73	0	6	Данные отс.	0	0	8	
0	0	0	0	0	0		0	6	Данные отс.	0	0		
0	0	0	0	0	0		0	0	Данные отс.	0	0		
0	0	0	0	0	0		0	0	Данные отс.	0	0		
0	0	0	0	0	0		0	0	Данные отс.	0	0		
0	0	0	0	0	0		0	0	Данные отс.	0	0		
0	0	0	0	0	0		0	0	Данные отс.	0	0		
0	0	0	0	0	0		0	0	Данные отс.	0	0		