



Генеральная Ассамблея

Distr.
GENERAL

A/52/270
12 September 1997
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

Пятьдесят вторая сессия
Пункты 20а и 120 предварительной повестки дня*

Укрепление координации в области гуманитарной помощи и помощи в случае стихийных бедствий, предоставляемой Организацией Объединенных Наций, включая специальную экономическую помощь: укрепление координации в области чрезвычайной гуманитарной помощи Организации Объединенных Наций

ОБЪЕДИНЕННАЯ ИНСПЕКЦИОННАЯ ГРУППА

Осуществление программ оказания гуманитарной помощи силами партнеров-исполнителей

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить членам Генеральной Ассамблеи доклад Объединенной инспекционной группы, озаглавленный "Осуществление программ оказания гуманитарной помощи силами партнеров-исполнителей" (JIU/REP/97/3).

* A/52/150 и Corr. 1.

ПРИЛОЖЕНИЕ

JIU/REP/97/3

[Подлинный текст на английском языке]

Осуществление программ оказания гуманитарной
помощи силами партнеров-исполнителей

Подготовлен

Франческо Меццаламой

Объединенная инспекционная группа

Женева
1997 год

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
РЕЗЮМЕ, ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ		5
I. ВВЕДЕНИЕ	1 - 7	9
II. ОПРЕДЕЛЕНИЕ ПАРТНЕРОВ-ИСПОЛНИТЕЛЕЙ	8 - 18	10
A. Правительственные учреждения	12 - 13	11
B. Организации системы Организации Объединенных Наций	14	13
C. Межправительственные организации	15	14
D. Неправительственные организации	16 - 18	14
III. ПРИНЦИПЫ, РЕГУЛИРУЮЩИЕ РАБОЧИЕ ОТНОШЕНИЯ МЕЖДУ ОРГАНИЗАЦИЯМИ СИСТЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ И ИХ ПАРТНЕРАМИ-ИСПОЛНИТЕЛЯМИ	19 - 39	19
A. Процедуры отбора	20 - 25	19
B. Юридические процедуры	26 - 31	24
C. Финансовые и административные процедуры	32 - 39	29
IV. МЕХАНИЗМЫ КОНТРОЛЯ ЗА ОСУЩЕСТВЛЕНИЕМ ПРОГРАММ/ПРОЕКТОВ	40 - 55	33
A. Мониторинг	42 - 47	34
B. Оценка	48 - 55	38
Примечания		43

Сокращения

АСЕАН	Ассоциация стран Юго-Восточной Азии
АФЭСР	Арабский фонд экономического и социального развития
ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения
ЕС	Европейский союз
МОВ	Меморандум о взаимопонимании
МОМ	Международная организация по миграции
МПК	Межучрежденческий постоянный комитет
МПП	Мировая продовольственная программа
НАТО	Организация Североатлантического договора
ОАГ	Организация американских государств
ОАЕ	Организация африканского единства
ОБСЕ	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
ОИГ	Объединенная инспекционная группа
ПОВ	Письмо о взаимопонимании
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
УВКБ	Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев
ФАО	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций
ЭКОВАС	Экономическое сообщество западноафриканских государств
ЮНИСЕФ	Детский фонд Организации Объединенных Наций
ЮНФПА	Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения

РЕЗЮМЕ, ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Государства-члены все чаще интересуются тем, насколько эффективно и рационально используются ресурсы, предоставленные в распоряжение организаций системы Организации Объединенных Наций. В частности, особое внимание уделяется добровольным взносам, которые предназначены для мероприятий, связанных с оказанием гуманитарной помощи. Они хотят на регулярной основе получать четкую информацию о состоянии этих средств. Организации системы Организации Объединенных Наций должны полностью отчитываться перед государствами-членами по каждому мероприятию с точки зрения как выполнения программы, так и надлежащего использования финансовых и людских ресурсов и должным образом их информировать.

Как изложено в настоящем докладе, различные контрольные органы системы сообщали о том, что государства-члены не получают надлежащей отчетности об использовании средств, выделенных на мероприятия по оказанию гуманитарной помощи. Организации системы Организации Объединенных Наций для выполнения возложенных на них функций используют партнеров, которые как входят, так и не входят в эту систему. Вопрос о подотчетности партнеров-исполнителей с точки зрения как осуществления проектов, так и надлежащего использования ресурсов усложнился в результате массового участия неправительственных организаций в деятельности по оказанию гуманитарной помощи в качестве партнеров-исполнителей, на которых приходится значительная часть таких операций. Фактически это определило новый характер такой деятельности: неправительственные организации привнесли новый аспект в гуманитарную помощь Организации Объединенных Наций и заняли в ней значительное место. Эти последние изменения требуют нового подхода к вопросу управления финансовыми ресурсами партнеров-исполнителей, которые стали незаменимыми при осуществлении чрезвычайных операций.

Объединенная инспекционная группа хорошо осведомлена о потребностях и обязанностях ревизионных и контрольных органов системы с точки зрения надлежащего использования имеющихся ресурсов гуманитарными учреждениями и надлежащей отчетности по ним. Группа также понимает, что проблемы ревизий партнеров-исполнителей, хотя и более заметны в некоторых случаях в связи с масштабами операций, носят общий характер. Программы и проекты в области гуманитарной помощи в большинстве случаев осуществляются без должного внимания к механизмам контроля, с тем чтобы обеспечить эффективное и своевременное выполнение соответствующих обязательств. Международное сообщество также является свидетелем ситуаций, требующих принятия немедленных мер, которые должны быть осуществлены в соответствии с мандатом каждого учреждения. В условиях сложных чрезвычайных ситуаций организации просто вынуждены в приоритетном порядке заниматься проектами и добиваться конкретных результатов и уже затем они могут заняться вопросами отчетности и аналогичными требованиями. Соответственно, при оценке операций по оказанию гуманитарной помощи, в особенности сложных чрезвычайных ситуаций, необходимо учитывать все перечисленные выше элементы.

Существует два вида чрезвычайных операций, связанных с краткосрочными и долгосрочными программами гуманитарной помощи. Следует сохранять гибкость существующих специальных процедур и руководящих принципов, применяемых к краткосрочным чрезвычайным ситуациям с учетом особенностей таких операций¹. Однако поскольку долгосрочные программы/проекты гуманитарной помощи имеют различное

содержание, то вопрос заключается в том, можно ли применять к длительным чрезвычайным ситуациям существующие стандарты, правила и процедуры бухгалтерского учета.

Таким образом, главная проблема, поднимаемая контролирующими органами при рассмотрении конкретных случаев, например характера рабочих отношений УВКБ с партнерами-исполнителями, заставляет задуматься над вопросом общего характера. Рассмотрение таких вопросов поможет инспектору в его усилиях по вынесению рекомендаций в отношении усовершенствования процедур финансового и управленческого контроля.

В настоящем докладе ОИГ попытается рассмотреть принципы, определяющие порядок финансового контроля в отношении между организациями системы Организации Объединенных Наций и их партнерами-исполнителями. К ним относятся методы отбора и критерии партнеров-исполнителей, правовые, административные и финансовые процедуры, механизмы контроля и процедуры отчетности.

После тщательного анализа данной ситуации и обсуждения с организациями, оказывающими гуманитарную помощь, инспектор представляет следующие предложения и рекомендации в помощь усилиям различных контрольных органов системы, направленным на совершенствование общего управления финансовыми ресурсами, используемыми партнерами-исполнителями, и уточнение различных уровней подотчетности сторон, участвующих в операциях по оказанию гуманитарной помощи:

Рекомендация 1. В связи с увеличением числа и повышением сложности гуманитарных программ партнеры-исполнители стали более диверсифицированными и многофункциональными. Такая перемена требует, в том числе и для уточнения, попытки классифицировать различные виды партнеров-исполнителей в соответствии с их деятельностью и показателями.

Сотрудничество между организациями системы Организации Объединенных Наций, участвующими в оказании гуманитарной помощи, и их партнерами-исполнителями основывается на соглашениях, в том числе и дополнительных, с каждым партнером. Выявление исполнителей и их отнесение к конкретной категории поможет с точки зрения приведения соглашений по осуществлению в соответствие с надлежащими мандатами и функциями для обеспечения адекватного управленческого и финансового контроля за программами. В поддержку этого мероприятия можно было бы выпустить руководство, содержащее перечень партнеров-исполнителей по категориям, для распространения в интересах ознакомления и использования при отборе соответствующих партнеров-исполнителей (см. пункт 18 ниже).

Рекомендация 2. Рабочие взаимоотношения организаций системы Организации Объединенных Наций и их партнеров-исполнителей основываются чаще на партнерстве и реже на соглашениях. В связи с повышением спроса на гуманитарную помощь и вызванным этим увеличением числа партнеров-исполнителей выбор подходящего партнера стал одним из наиболее важных аспектов процесса управления программой/проектом. При отборе необходимы хорошо продуманные механизмы, гарантирующие осуществление проектов в соответствии с проектной документацией и обеспечивающие подотчетность партнеров-исполнителей. Для достижения этого организациям следует более тщательно выбирать партнеров-исполнителей путем совершенствования существующих правовых, административных и финансовых процедур их отбора. Полезным вкладом в этот процесс

могло бы стать создание выборочного перечня надежных партнеров-исполнителей, с тем чтобы определить более подходящих основных исполнителей (см. рекомендацию 5 и пункт 25 ниже).

Учреждения Организации Объединенных Наций могли бы осуществлять обмен информацией о результатах деятельности партнеров-исполнителей², а также консультироваться с группой неправительственных организаций. Однако это не должно препятствовать обращению к партнерам-исполнителям, когда это необходимо в особенно сложных ситуациях или когда они могут внести существенный вклад в укрепление потенциала.

Рекомендация 3. Ответственность за осуществление программы/проекта несут совместно правительство принимающей страны и заинтересованная организация системы Организации Объединенных Наций и его партнеры-исполнители. Партнеры-исполнители отвечают за мероприятия, изложенные в документе по проекту, а организация несет ответственность за общие результаты программы/проекта по оказанию помощи. Для повышения уровня ответственности партнеров-исполнителей за осуществление программ/проектов рекомендуются следующие два положения (см. пункты 26 и 28 ниже):

- a) существующие соглашения с партнерами-исполнителями должны обязательно включать положение о финансовой отчетности и адекватном охвате их деятельности такими мероприятиями, как ревизия, контроль и оценка;
- b) важно, чтобы все учреждения Организации Объединенных Наций включали в свои соглашения положение, в котором бы определялись обязанности партнеров-исполнителей и последствия их невыполнения. Такое положение должно разрабатываться под руководством Межучрежденческого постоянного комитета и согласовываться с гуманитарными организациями (см. пункты 30 и 31 ниже).

Рекомендация 4. Нынешние финансовые и административные процедуры и принципы сотрудничества с партнерами-исполнителями имеют прагматическую направленность и разрабатывались исходя из краткосрочного характера гуманитарной помощи, в связи с чем действуют краткосрочные планы. Такая посылка не учитывает, что оказание гуманитарной помощи требует долгосрочного участия. Исходя из этих соображений, инспектор рекомендует два вида административных и финансовых процедур:

- a) специальные административные и финансовые процедуры для помощи в периоды таких краткосрочных чрезвычайных ситуаций, как наводнения, землетрясения и ограниченное перемещение беженцев;
- b) стандартизованные административные и бухгалтерские процедуры более общего характера для оказания долгосрочной гуманитарной помощи в таких ситуациях, как внутренние и внешние конфликты, которые выходят за конкретный период времени. Сроки оказания такой помощи должны определяться Межучрежденческим постоянным комитетом в консультации со всеми гуманитарными учреждениями (см. пункт 36 ниже).

Рекомендация 5. Периодические просьбы сообщества доноров обеспечить большую транспарентность и эффективность с точки зрения затрат использования предоставляемых ими средств указывают на недостатки в управлении и отчетности. Причинами этого являются просчеты в планировании и недостатки в контроле за

программами и проектами и их оценке. Предлагаются следующие меры по исправлению положения:

a) на начальном этапе планирования программы/проекта все стороны должны согласовать эффективную систему управления финансовыми и людскими ресурсами, предусматривающую четко определенные обязанности каждой из сторон (см. пункт 41 ниже);

b) все гуманитарные учреждения должны уделять первоочередное внимание укреплению своих механизмов наблюдения и контроля. Следует пересмотреть и обновить существующий механизм в связи с необходимостью повышения эффективности управления программами/проектами при одновременном совершенствовании осуществления программ (см. пункт 47 ниже);

c) все гуманитарные учреждения, которые еще не сделали этого, должны определить стратегию оценки с тем, чтобы:

i) контролировать деятельность партнеров-исполнителей и достигнутые ими результаты;

ii) оценивать эффективность с точки зрения затрат, а также потенциал партнеров-исполнителей в области финансового управления;

iii) строить отбор партнеров-исполнителей для решения будущих задач на основе фактических результатов их деятельности (см. пункт 53 ниже).

Рекомендация 6. В последние годы оказание гуманитарной помощи усложнилось в связи с проведением операций по поддержанию мира и защитой прав человека. Вследствие усложнения и увеличения числа вопросов растет и число партнеров-исполнителей, которые нуждаются в четком управлении и руководстве со стороны организаций системы Организации Объединенных Наций. В связи с этим необходимо разработать руководство по организационным вопросам, которое содержало бы соответствующие руководящие указания и позволило бы наладить эффективную координацию и хорошие рабочие отношения между организациями и их партнерами-исполнителями. Тем организациям, которые еще не подготовили руководство по вопросам партнерства, следует сделать это в рамках консультаций со своими основными партнерами-исполнителями (см. пункт 55 ниже).

I. ВВЕДЕНИЕ

1. На недостатки финансового и управленческого контроля партнеров-исполнителей системы Организации Объединенных Наций в области гуманитарной помощи указывали органы внутреннего и внешнего контроля. Хотя они обращали внимание, как изложено ниже, прежде всего на определенную группу участников деятельности по оказанию гуманитарной помощи в связи с масштабами их деятельности, все организации и программы системы Организации Объединенных Наций в той или иной степени сталкиваются с проблемами учета и финансового контроля. В 1994 году Комиссия ревизоров в своем докладе о счетах добровольных взносов, находящихся в ведении Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев, за год, закончившийся 31 декабря 1993 года³, выявила ряд недостатков в проектах, реализуемых партнерами-исполнителями. К ним относятся: отсутствие плана работы до начала осуществления проектов и программ; недостатки в планировании по проектам; задержки в подписании соглашений; отсутствие единой политики в отношении выбора партнеров-исполнителей; неточные бюджетные сметы и недостаточный бюджетный контроль; непредставление проверенных счетов и сертификатов ревизии; задержки в представлении докладов, а также отсутствие установленных нормативов, регулирующих накладные расходы партнеров-исполнителей. Комиссия соответственно вынесла несколько рекомендаций в целях исправления сложившегося положения.

2. Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ) под руководством своего Исполнительного комитета предприняло попытки решить некоторые из выявленных проблем. И хотя ему удалось ликвидировать некоторые недостатки, положение по-прежнему считается неудовлетворительным. В связи с этим Комиссия ревизоров в своем последующем докладе Генеральной Ассамблее в 1995 году повторила некоторые из своих рекомендаций в отношении уровня контроля со стороны УВКБ за деятельностью своих партнеров-исполнителей в области управления, в частности управления программами, управления финансами и товарно-материальными запасами, а также в отношении эффективности системы закупок как в штаб-квартире, так и в отделениях на местах⁴.

3. В этой же связи Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам в своем докладе Генеральной Ассамблее на ее пятидесятой сессии также выразил обеспокоенность в связи с тем, что несколько выводов, сделанных Комиссией, особенно в том, что касается взаимоотношений УВКБ с его партнерами-исполнителями в рамках управления программами, не новы и что Комиссия вынуждена вновь повторять эти выводы из-за невыполнения ранее вынесенных Комиссией рекомендаций и того, что УВКБ и его отделения на местах не приняли последующих мер по исправлению положения⁵.

4. В своей резолюции 50/204 В от 23 декабря 1995 года Генеральная Ассамблея также выразила обеспокоенность отсутствием адекватного управленческого контроля за программами, осуществляемыми партнерами-исполнителями. В связи с этим она просила Верховного комиссара в безотлагательном порядке выполнить рекомендации Комиссии ревизоров, учитывая мнения, выраженные государствами-членами, и полностью информируя Комиссию о принимаемых текущих мерах, и просила Комиссию представить ей на ее пятьдесят первой сессии доклад по этому вопросу.

5. В апреле 1996 года Постоянный комитет Исполнительного комитета Программы Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев в ответ на замечания Комиссии ревизоров и Консультативного комитета по административным и бюджетным вопросам в отношении аспектов управления программами и финансами, в частности касающиеся наблюдения и контроля за деятельностью партнеров-исполнителей, призвал УВКБ предпринять все необходимые шаги для обеспечения адекватного управленческого и финансового контроля над его программами, включая программы, осуществляемые его партнерами⁶.

6. В соответствии с просьбой и рекомендациями Генеральной Ассамблеи, Комиссии ревизоров, Консультативного комитета по административным и бюджетным вопросам и других контрольных органов Организации Объединенных Наций УВКБ приняло ряд мер для улучшения положения и утвердило график выполнения большинства рекомендаций Комиссии, в том числе касающихся партнеров-исполнителей. Согласно этому графику, некоторые из рекомендаций будут выполнены к 1997 году⁷. В этих условиях Управление служб внутреннего надзора при поддержке УВКБ просило ОИГ проверить политику и процедуры, определяющие взаимоотношения оказывающих гуманитарную помощь учреждений системы Организации Объединенных Наций и их партнеров-исполнителей. Цель, среди прочего, заключается в вынесении предложений относительно путей корректировки существующей политики и процедур, с тем чтобы более точно учитывать в них текущие потребности учреждений с точки зрения совершенствования управления и контроля за деятельностью, осуществляемой их партнерами-исполнителями, тем самым повышая эффективность и транспарентность общих программ гуманитарной помощи.

7. Инспектор вынес несколько предложений, с тем чтобы помочь выполнить эти требования. Он хотел бы поблагодарить всех тех, кто содействовал подготовке настоящего доклада, и сожалеет о том, что из-за недостатка места в настоящем документе не удалось подробно изложить высказанные мнения.

II. ОПРЕДЕЛЕНИЕ ПАРТНЕРОВ-ИСПОЛНИТЕЛЕЙ

8. Определение партнеров-исполнителей в контексте настоящего доклада предполагает, что они занимаются гуманитарной помощью. Согласно классификации Административного комитета по координации, которой с небольшими изменениями следует ОИГ, гуманитарная помощь оказывается жертвам стихийных бедствий и антропогенных катастроф, включая сложные чрезвычайные ситуации, на краткосрочной и долгосрочной основе.

9. Определение партнера-исполнителя, подходящее для всех организаций, оказывающих гуманитарную помощь, может быть сформулировано следующим образом: организация или учреждение - правительственное, неправительственное, межправительственное, специализированное или многостороннее, - которому организация системы Организации Объединенных Наций делегирует функции по осуществлению программ/проектов и предоставляет средства для этой цели на основе соглашений, заключенных заинтересованными сторонами.

10. К числу охваченных настоящим докладом организаций, программ и департаментов системы Организации Объединенных Наций, которые в рамках своей деятельности занимаются прежде всего гуманитарной помощью, относятся: Департамент по гуманитарным вопросам Секретариата Организации Объединенных Наций, УВКБ, ЮНИСЕФ,

ФАО, МПП и ВОЗ. В соответствии со своими мандатами УВКБ, ЮНИСЕФ и МПП полностью задействованы в оказании гуманитарной помощи. Участие ФАО и ВОЗ в этих операциях носит вторичный характер. В последнее время ЮНФПА в связи со своим мандатом, предусматривающим рассмотрение вопросов в области народонаселения и репродуктивного здоровья, в том числе планирование семьи, стал включать в свои мероприятия участие в операциях по оказанию помощи. Он предоставляет свою помощь через организации и учреждения Организации Объединенных Наций, правительственные учреждения и неправительственные организации. Роль Департамента по гуманитарным вопросам, который возглавляет Координатор чрезвычайной помощи Организации Объединенных Наций, заключается в координации мероприятий по оказанию гуманитарной помощи через Межучрежденческий постоянный комитет. Предметом такой координации в соответствии с эксклюзивным мандатом Департамента являются чрезвычайные ситуации, обусловленные стихийными бедствиями, а также, когда это оправдано, сложные чрезвычайные ситуации. И хотя уменьшение масштабов стихийных бедствий не является предметом рассмотрения настоящего доклада, стоит упомянуть деятельность Департамента и в этой особой области. Департамент осуществляет такие функции прежде всего в рамках сотрудничества с правительствами и их соответствующими структурами и - со стороны учреждений - ПРООН. ПРООН в своей деятельности занимается в основном вопросами оказания помощи в целях развития. Однако некоторые аспекты ее деятельности содержат элементы гуманитарной помощи. Координатор-резидент Организации Объединенных Наций, функции которого в большинстве стран выполняет представитель-резидент ПРООН, отвечает за обеспечение общей координации всех мероприятий системы, включая оказание гуманитарной помощи в тех случаях, когда ему поручено выступать в роли координатора гуманитарной помощи на страновом уровне. Определенную роль в процессе выбора координатора гуманитарной помощи играет Межучрежденческий постоянный комитет. Существует принципиальное согласие в отношении необходимости поручения там, где это возможно, функций координатора гуманитарной помощи и координатора-резидента Организации Объединенных Наций одному лицу⁸.

11. В связи с ростом потребностей в гуманитарной помощи, усугубляемых сложными чрезвычайными ситуациями, становится очевидным необходимость использования большего числа партнеров-исполнителей. В зависимости от требуемого вида гуманитарной помощи организации системы Организации Объединенных Наций вынуждены привлекать партнеров-исполнителей в основном четырех видов: специализированные правительственные учреждения или департаменты, другие организации системы Организации Объединенных Наций, межправительственные организации и неправительственные организации. В некоторых случаях на контрактной, но не на партнерской основе привлекается также частный сектор (см. таблицу 9 ниже).

А. Правительственные учреждения

12. К правительственным учреждениям относятся министерства, департаменты, группы или другие национальные образования, которым поручено оказание гуманитарной помощи от имени правительства и которые осуществляют свои функции в форме подготовки и реализации проектов по оказанию помощи жертвам бедствий, включая беженцев и перемещенных лиц. В таблице 1 сведены их определения, используемые организациями.

Таблица 1. Определения правительственных учреждений,
используемые организациями

Организация	Определение
Департамент по гуманитарным вопросам	Отсутствует
ПРООН	Когда ПРООН и правительство, представленное национальным координирующим органом, принимают решение о национальном исполнении программы или проекта, они возлагают ответственность за общее управление программой/проектом на "учреждение-исполнителя". Такие управленческие функции связаны с планированием мероприятий по проекту, контролем за осуществлением, оценкой прогресса и технического качества, достижением целей и воздействием, управленческой подотчетностью в отношении использования средств и т. д.
ЮНПА	Аналогично определению ПРООН. Однако в некоторых случаях, когда правительство в данный момент не задействовано, Фонд работает в основном с партнером-исполнителем в рамках консультаций с местными властями/общинами
УВКБ	Работает с разнообразными правительственными учреждениями, включая министерства, департаменты, занимающиеся вопросами беженцев, министерствами центрального правительства и другими образованиями и лицами
ЮНИСЕФ	Учреждения и организации, непосредственно подчиняющиеся правительству и его директивным механизмам. Те учреждения, которые финансируются правительством, но действуют на основе автономных правил и положений, не считаются правительственными
ФАО	Определения различаются по странам. Общее определение предполагает специализированный национальный орган, который в техническом и оперативном плане отвечает за управление конкретным экономическим сектором под директивным и административным руководством официального правительства
МПП	Департамент, бюро или министерство, назначенное в качестве учреждения-исполнителя МПП для образований, имеющих право на помощь со стороны МПП
ВОЗ	Учреждение, финансируемое правительством (не неправительственной организацией)

13. К числу видов правительственных учреждений, используемых в качестве партнеров-исполнителей, относятся: центры по оказанию помощи и реабилитации; министерство/департамент здравоохранения; министерство/департамент по социальным вопросам; министерство/департамент внутренних дел; министерство сельского хозяйства и другие министерства, департаменты и национальные образования, участвующие в оказании гуманитарной помощи, а также созданные для решения проблем беженцев. Все

участвующие в оказании гуманитарной помощи организации используют в качестве партнеров-исполнителей правительственные учреждения. Некоторые из этих правительственных учреждений предоставляют гуманитарную помощь через неправительственные организации, включая национальные неправительственные организации. В таблице 2 указаны виды правительственных учреждений, привлекаемых различными организациями.

Таблица 2. Виды правительственных учреждений, привлекаемых в качестве партнеров-исполнителей

Организация	Вид правительственных учреждений					Прочее
	Помощь и восстановление	Министерство/департамент здравоохранения	Министерство/департамент по социальным вопросам	Министерство/департамент внутренних дел		
Департамент по гуманитарным вопросам	X	X	X	X		X
ПРООН	X	X	X	X		Министерства/департаменты и национальные образования, участвующие в оказании гуманитарной помощи
ЮНФПА	-	X	X	X		-
УВКБ	X	X	X	X		Министерство, созданное для решения проблем беженцев
ЮНИСЕФ	X	X	X	X		Межминистерские комитеты, управления, созданные для урегулирования конкретных кризисных ситуаций
ФАО	X ^a (1 страна)					Министерства/департаменты сельского хозяйства, животноводства и природных ресурсов
МПП	X	X	X	X		Министерство сельского хозяйства
ВОЗ	X	X	-	-		-

^a Одна страна.

В. Организации системы Организации Объединенных Наций

14. В рамках практически всех мероприятий по оказанию помощи организации системы Организации Объединенных Наций совместно участвуют в осуществлении проектов в соответствии со своими мандатами и опытом. Учреждения подписывают меморандум о взаимопонимании, касающийся сотрудничества двух или более организаций системы Организации Объединенных Наций. В меморандуме о взаимопонимании указаны цель соглашения и поставленные задачи, конкретные области сотрудничества и координации и обязанности обеих организаций, а также общие условия. Такие меморандумы были подписаны между УВКБ и МПП, ЮНИСЕФ и УВКБ, ЮНФПА и УВКБ и ПРООН и УВКБ. Кроме того, были подписаны меморандумы о взаимопонимании с МОМ.

C. Межправительственные организации

15. Межправительственные организации учреждаются рядом правительств, которым их законодательные органы предоставляют мандат в конкретных областях, касающихся вопросов гуманитарной помощи. Организация Объединенных Наций сотрудничает с такими организациями в области предоставления гуманитарной помощи. К числу таких организаций относятся Организация африканского единства, Организация американских государств, Европейский союз, Лига арабских государств, Арабский фонд экономического и социального развития, Ассоциация государств Юго-Восточной Азии, Карибское сообщество, Содружество Независимых Государств, Секретариат Содружества, Экономическое сообщество западноафриканских государств, Организация Североатлантического договора и Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе.

D. Неправительственные организации

16. В докладе ОИГ "Обзор финансовых средств, выделяемых системой Организации Объединенных Наций для деятельности неправительственных организаций" (A/51/655-E/1996/105, приложение) содержится следующее определение неправительственных организаций:

"... под НПО понимаются некоммерческие организации и партнеры системы, членами которых являются граждане или объединения граждан одной или более стран и деятельность которых определяется коллективной волей в соответствии с нуждами и потребностями членов одной или более общин, с которыми данная НПО сотрудничает. Такие организации могут быть международными, региональными, субрегиональными, а также национальными/низовыми. Их деятельность охватывает весьма широкую сферу, включая развитие, гуманитарную помощь, проблемы окружающей среды, образование, техническую помощь, консультирование и наращивание потенциала. НПО должна иметь устав в письменном виде и правила внутреннего распорядка, руководящий совет, главное административное лицо организации и штатных сотрудников".

Как говорилось в вышеупомянутом докладе, неправительственные организации сами предоставляют значительный объем гуманитарной помощи и они стали основными партнерами системы Организации Объединенных Наций в связи с осуществлением ее проектов и программ.

17. На протяжении периода 1994-1995 годов занимающиеся вопросами гуманитарной помощи организации, входящие в систему Организации Объединенных Наций, сотрудничали с 2103 партнерами-исполнителями, которые осуществили 2098 проектов и подпроектов. Из этих 2103 партнеров-исполнителей 189 - правительственные учреждения, 14 - учреждения Организации Объединенных Наций и 1897 - неправительственные организации (283 международных неправительственных организаций и 1614 национальных неправительственных организаций), тип трех остальных не указан. В основном национальные неправительственные организации используются в качестве партнеров-исполнителей МПП, УВКБ и ФАО. Из 2098 проектов 285 были осуществлены правительственными учреждениями; 73 - учреждениями Организации Объединенных Наций; 615 - международными неправительственными организациями, 1068 - национальными неправительственными организациями и 57 - другими неправительственными организациями. Общая сумма расходов на эти проекты составила 1,2 млрд. долл. США

(подробные сведения представлены в таблице 3 и в диаграмме ниже). На протяжении того же периода система Организации Объединенных Наций израсходовала на цели операций в области предоставления чрезвычайной помощи, развития и поддержания мира приблизительно 10 млрд. долл. США, из которых 73 процента средств было выделено на цели предоставления чрезвычайной помощи и развития, а 27 процентов - на цели операций по поддержанию мира.

Таблица 3. Общее число партнеров-исполнителей; общее число проектов, осуществленных партнерами-исполнителями; общая стоимость проектов, осуществленных партнерами-исполнителями на протяжении периода 1994-1995 годов

Организация	Тип и число партнеров-исполнителей	Общее число проектов, осуществленных партнерами-исполнителями		Стоимость проектов, осуществленных партнерами-исполнителями (в долл. США)
Департамент по гуманитарным вопросам		-	-	14 945 391
ЮНФПА	Правительственное учреждение	5	5	В процентах (18)
	Учреждение Организации Объединенных Наций	4	4	(51)
	Международная неправительственная организация	4	5	(18)
	Национальная неправительственная организация	3	3	(13)
	Прочее	1	10	(41)
				Общая стоимость 3 533 905
УВКБ	Правительственное учреждение	154	266	321 657 549
	Учреждение Организации Объединенных Наций	10	69	26 467 420
	Международная неправительственная организация	128	464	468 314 918

Организация	Тип и число партнеров-исполнителей	Общее число проектов, осуществленных партнерами-исполнителями		Стоимость проектов, осуществленных партнерами-исполнителями (в долл. США)
	Национальная неправительственная организация	336	609	280 381 238
	Прочее	1	39	39 904 494
ПРООН	Данные отсутствуют	Данные отсутствуют	Данные отсутствуют	Данные отсутствуют
ЮНИСЕФ	Данные не представлены	Данные не представлены	Данные не представлены	Данные не представлены
ФАО	Правительственное учреждение	3	13	9 345 594 ^a
	Учреждение Организации Объединенных Наций	0	-	-
	Международная неправительственная организация	34	143	681 100 ^b
	Национальная неправительственная организация	175	456	792 000 ^c
	Прочее	1	8	Данные отсутствуют
МПП	Правительственное учреждение	-	Данные отсутствуют	Данные не представлены
	Учреждение Организации Объединенных Наций	-	-	-
	Международная неправительственная организация	115	-	-
	Национальная неправительственная организация	1	100 ^d	-
ВОЗ	Правительственное учреждение	27	1	-
	Учреждение Организации Объединенных Наций	0	-	-
	Международная неправительственная организация	2	3	559 700

/...

Организация	Тип и число партнеров-исполнителей	Общее число проектов, осуществленных партнерами-исполнителями	Стоимость проектов, осуществленных партнерами-исполнителями (в долл. США)
	Национальная неправительственная организация	-	-
	Прочее (участвующие в сотрудничестве центры)		300 000

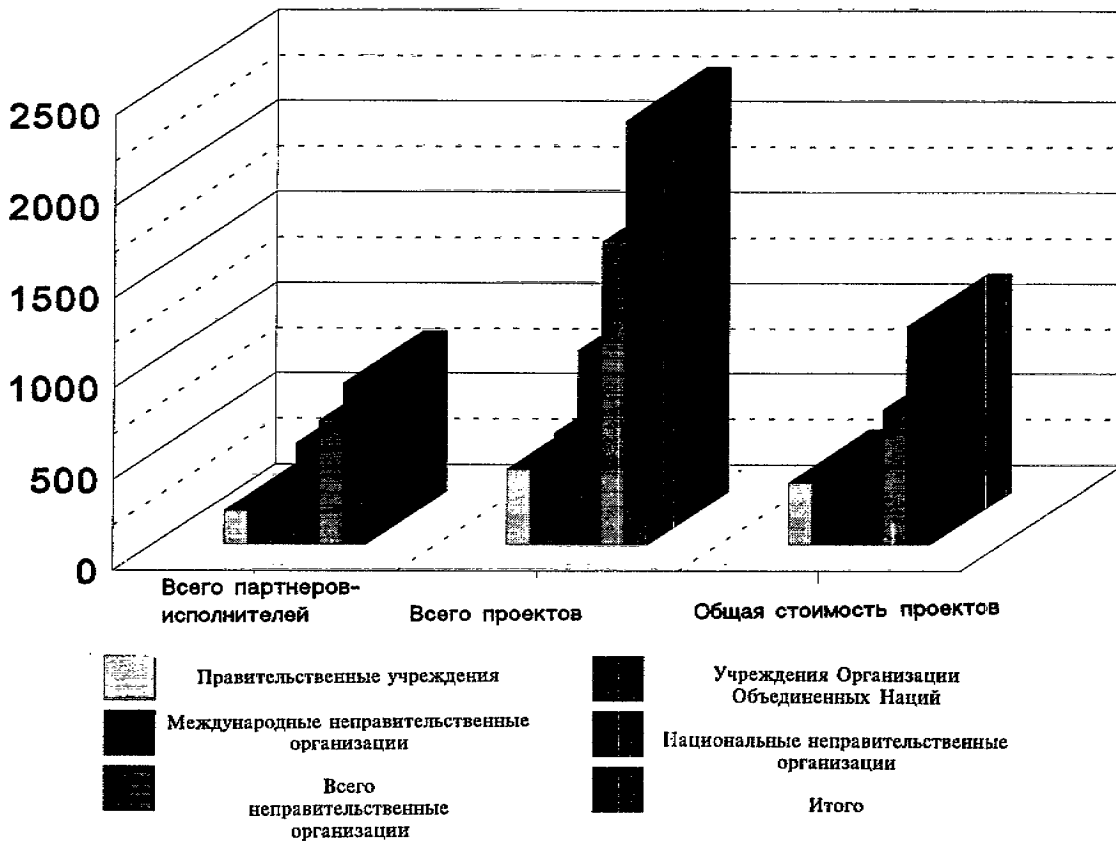
^a Относится к двум странам - Руанда и Сьерра-Леоне.

^b Затраты 16 международных неправительственных организаций, которые осуществляли 139 проектов в Афганистане. В Бурунди 8 международных неправительственных организаций осуществляли 3 проекта; данные о затратах не указаны. В Либерии - 7 международных неправительственных организаций; данные о проектах и затратах отсутствуют. В Сьерра-Леоне 3 международных неправительственных организации осуществляли 1 проект; данные о затратах отсутствуют.

^c Относится к 159 местным неправительственным организациям, которые осуществляли 456 проектов в Афганистане.

^d Не всегда имеются письменные соглашения.

Сравнение партнеров-исполнителей 1994-1995 годы



18. Представленный выше анализ свидетельствует о том, что ввиду разнообразия и сложного характера гуманитарных программ и операций партнеры-исполнители стали более диверсифицированными и многофункциональными. К их числу относятся правительственные учреждения, специализированные, правительственные учреждения, международные и национальные неправительственные организации, межправительственные организации, организации и учреждения системы Организации Объединенных Наций, региональные организации и организации частного сектора. Поэтому, как представляется, уместно провести разбивку различных типов партнеров-исполнителей и классифицировать их с учетом типа и результатов их деятельности. Для этой цели были определены четыре основные категории. Результаты этого мероприятия могли быть дополнены при помощи издания справочника с перечислением партнеров-исполнителей по категориям, который будет распространен среди заинтересованных сторон для облегчения отбора необходимых партнеров-исполнителей. Перегруппировка партнеров-исполнителей может содействовать пересмотру соглашений об осуществлении в соответствии с их мандатами и обязанностями.

III. ПРИНЦИПЫ, РЕГУЛИРУЮЩИЕ РАБОЧИЕ ОТНОШЕНИЯ МЕЖДУ ОРГАНИЗАЦИЯМИ СИСТЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ И ИХ ПАРТНЕРАМИ-ИСПОЛНИТЕЛЯМИ

19. Отношения между занимающимися вопросами гуманитарной помощи организациями, входящими в систему Организации Объединенных Наций, и их партнерами-исполнителями основаны главным образом на принципах партнерства. Однако сложный характер ряда операций требует, чтобы в некоторых случаях отношения основывались на контрактных обязательствах. Эти отношения регулируются с помощью процедур в следующих трех областях: отбора, юридической и административно-финансовой.

A. Процедуры отбора

20. Каждая организация располагает своими собственными процедурами для отбора партнеров-исполнителей, которые основываются на ряде факторов в зависимости от масштаба и типа требуемой помощи. Эти различные процессы имеют ряд общих элементов, в том числе пожелания правительства и его согласие с принятыми в организациях методами назначения партнера-исполнителя.

21. На первом этапе процесса отбора правительство обращается с просьбой о предоставлении помощи или же неправительственная организация обращается к какой-либо организации, входящей в систему Организации Объединенных Наций, с предложениями. После выявления потребностей и принятия просьбы к рассмотрению правительство может предложить методы исполнения и осуществления на этапе разработки проекта. Затем организации, входящие в систему Организации Объединенных Наций, выявляют партнеров-исполнителей и отбирают самых лучших из них с учетом установленных критериев. Хотя некоторые организации отдают предпочтение правительственным учреждениям, традиционными партнерами могут являться правительственные учреждения/департаменты, учреждения Организации Объединенных Наций и неправительственные организации. В некоторых случаях может быть отобрано несколько партнеров, каждый из которых будет заниматься осуществлением отдельного элемента проекта. Окончательное решение об отборе партнера-исполнителя, в том числе правительственного учреждения, принимают штаб-квартиры организаций с участием

отделений на местах. В таблице 4 содержится информация о различных процессах, используемых организациями для отбора партнеров-исполнителей.

Таблица 4. Процедуры, используемые организациями для отбора партнеров-исполнителей

Организация	Процедуры отбора партнера-исполнителя
Департамент по гуманитарным вопросам	В каждом конкретном случае отбор осуществляется с учетом местных условий, характера или типа стихийного бедствия, показателей эффективности затрат и пожеланий доноров
ПРООН	Окончательное решение о выборе учреждения-исполнителя принимает Администратор. Рекомендации представителей-резидентов являются одним из трех элементов, учитываемых при принятии решений, при этом другими элементами являются пожелания правительств и принятые ПРООН процедуры для отбора учреждений
ЮНФПА	На первом месте стоит необходимость проведения оценок потребностей с учетом имеющихся в наличии средств. После проведения обсуждений с участием традиционных партнеров, в большинстве случаев координаторов-резидентов УВКБ/Организации Объединенных Наций, рассматривается вопрос о выборе. Затем проект подготавливается при полномасштабном участии отобранного партнера-исполнителя и органов власти
УВКБ	Отбор партнера-исполнителя происходит с учетом их наличия, соответствующего опыта, практических знаний в данной области, способности содействовать осуществлению проекта и компетентности в финансовых вопросах
ЮНИСЕФ	Проводятся совместные консультации, и с правительством подписывается соглашение, на основе которого производится отбор конкретного министерства или правительственного учреждения. В отношении неправительственных организаций это осуществляется с учетом каждого конкретного случая на основе или при помощи организационных договоренностей

Организация

Процедуры отбора партнера-исполнителя

ФАО

В разных странах применяются различные процедуры, ниже приводятся примеры: Афганистан. Во внимание принимается опыт работы с другими учреждениями Организации Объединенных Наций, тщательность подготовки предложений по проекту, географический охват/размещение, членство координирующего органа неправительственных организаций. Ангола. Правительственным партнером-исполнителем является министерство сельского хозяйства. Неправительственные организации отбираются с учетом их программ, возможностей в области осуществления, района деятельности и связей с провинциальными отделениями министерства сельского хозяйства. Бурунди. Партнеры-исполнители выбираются из числа неправительственных организаций, участвующих в деятельности координационной группы по сельскохозяйственному сектору. Ирак. Учитывается наличие технического опыта, административный статус и положение в структуре исполнительной власти. Бывшая Югославия. Во внимание принимается практический опыт в области сельского хозяйства и/или агрономии. При помощи набора на службу местных/национальных агрономов ФАО осуществляется подготовка плана распределения семян для посевной. Либерия. К партнерам-исполнителям обращаются просьбы представить предложения на предмет их оценки и сравнения с другими предложениями. Руанда. Проводятся переговоры с соответствующим министерством. Сьерра-Леоне. а) Информацию о надежности и технических возможностях потенциальных партнеров-исполнителей получают при помощи учреждений Организации Объединенных Наций и национальных институтов; б) отбор осуществляется при помощи прямых контактов и обсуждений по вопросам надежности и технических возможностей ПИ, и с) с учетом показателей прошлой деятельности. Сомали. Отбор осуществляется на основе: а) обследования района осуществления проекта на предмет выявления тех учреждений, которые отвечают требованиям, предъявляемым к отбору; б) выявления у самых подходящих учреждений желания сотрудничать по вопросам предоставления помощи; с) заключения соглашения или подписания с партнерами-исполнителями меморандума о понимании

МПП

Правительство обращается с просьбой о предоставлении помощи или неправительственная организация обращается к МПП с соответствующим предложением и назначается в качестве партнера-исполнителя; или после выявления потребностей в помощи сотрудники МПП определяют организации, занимающиеся предоставлением продовольственной помощи, и отбирают самых лучших из них на основе установленных критериев. Партнер-исполнитель из числа неправительственных организаций назначается в консультации с правительством

Организация

Процедуры отбора партнера-исполнителя

ВОЗ Отбор осуществляется по рекомендации доноров с учетом показателей деятельности и накопленного опыта, при этом основное внимание уделяется тем организациям, которые уже работают в соответствующих странах, и тем, которые согласны работать с учетом национальных руководящих принципов

22. При отборе большинство организаций, входящих в систему Организации Объединенных Наций, учитывают совокупность таких факторов, как наличие практического опыта в конкретной области деятельности, существующая инфраструктура, самые низкие показатели издержек, долгосрочные отношения с организацией, заинтересованность в создании потенциала, знание района и возможность участвовать в финансировании проекта, а также хорошие показатели деятельности. Кроме того, как правило, неправительственные организации должны быть официально зарегистрированы в той стране, в которой они действуют, и располагать отдельным счетом для покрытия расходов от имени организаций, входящих в систему Организации Объединенных Наций. Помимо этого, ПРООН требует, чтобы ее партнеры-исполнители располагали возможностями осуществлять проекты в постконфликтный период (миростроительство).

23. В связи с критериями отбора и соглашениями с его партнерами-исполнителями УВКБ подготовило брошюру, содержащую кодекс поведения. Это - рамочное соглашение о сотрудничестве с неправительственными организациями; в соответствии с ним предполагается, что те учреждения, с которыми УВКБ заключает соглашения об осуществлении проектов, должны подписывать этот документ о сотрудничестве в рамках их приверженности обеспечению самых высоких стандартов в ходе предоставления услуг беженцам. Этот документ включает руководящие принципы для неправительственных организаций, неправительственных гуманитарных учреждений и межправительственных организаций. В нем определяются общая основа и механизмы координации, при помощи которых они будут работать друг с другом и с другими учреждениями, а также нормы поведения, в соответствии с которыми должны действовать сотрудники неправительственных организаций в ходе осуществления координируемых УВКБ операций. В документе также содержатся рекомендации правительствам тех стран, которые пострадали от стихийных бедствий; правительствам стран-доноров и межправительственным организациям. Инспектор высоко отзывается об этой инициативе, которая отвечает требованиям рекомендации 2 выше. Критерии, используемые различными учреждениями, представлены в таблице 5 ниже.

Таблица 5. Критерии, используемые организациями для отбора партнеров-исполнителей

Организации	Критерии для отбора партнеров-исполнителей					Прочие критерии
	Практический опыт в конкретной области	Наличие инфраструктуры	Самые низкие затраты	Продолжительность отношений	Заинтересованность в создании потенциала	
Департамент по гуманитарным вопросам	X	X	X	X	X	X
ПРООН	X	X	X	X	X	Наличие возможности осуществлять проекты в постконфликтный период (мирное строительство)
ЮНФПА	X	X	X	X	X	Присутствие на местах, желание осуществлять мероприятия в области репродуктивного здоровья
УВКБ	X	—	X	X	X	Все партнеры-исполнители должны подписывать документ под названием "Кодекс поведения"
ЮНИСЕФ	X	X	X	X	X	Правительства/отделения на местах должны направлять просьбы
ФАО	X ^a	X ^a	X ^b	X ^c	X ^c	Наличие положительного опыта сотрудничества с организацией
МПП	X	X	X	X	X	—
ВОЗ	X	X	—	X	—	Наличие достаточного объема средств для покрытия расходов на собственных сотрудников и инфраструктуру

^a Семь стран.

^b Одна страна.

^c Три страны.

24. Хотя проведенный по состоянию на нынешнюю дату анализ не является комплексным, он свидетельствует о сложном характере процесса отбора. Принятые учреждениями рамки не всегда обеспечивают полномасштабное воплощение этого принципа на практике. Связанные с наличием чрезвычайных ситуаций ограничения и срочный характер ряда мероприятий еще более затрудняют процесс отбора надлежащих партнеров-исполнителей, оценку их потенциала и контроль за их возможностями в области осуществления. В большинстве случаев недостатки партнеров-исполнителей в области рационального использования ресурсов и общего осуществления проектов обнаруживаются на этапе реализации или после завершения проекта. В результате этого эти недостатки подрывают эффективность процесса осуществления проектов, приводят к возникновению дополнительных потребностей в финансовых и людских ресурсах, в некоторых случаях обуславливают необходимость проведения судебного разбирательства и вызывают задержки с представлением отчетности государствам-членам.

25. Отбор надлежащего партнера-исполнителя является одним из самых важных аспектов системы управления программами/проектами, для которого следует разработать хорошо продуманную процедуру, гарантирующую осуществление проекта в соответствии с проектной документацией и обеспечивающую подотчетность партнеров-исполнителей. Для этого необходимо, чтобы организации более избирательно подходили к отбору партнеров-исполнителей, что содействовало бы повышению эффективности административно-финансового контроля. Этому могла бы способствовать подготовка ограниченного списка надежных партнеров-исполнителей, что позволило бы сформировать более контролируемый резерв исполнителей.

В. Юридические процедуры

26. Считается, что правительство страны, в которой будет осуществляться программа, должно дать свое согласие на предоставление гуманитарной помощи, которое должно давать представление о характере и объемах ее потребностей в такой помощи. Затем организация системы Организации Объединенных Наций и партнер-исполнитель проводят переговоры о заключении дополнительного соглашения, которое представляет собой коммерческий контракт. В дополнительное соглашение включается информация о процедурах сотрудничества, а также о других условиях осуществления проектов. Вопрос о том, должно ли первоочередное внимание уделяться ситуациям, когда речь идет о помощи в спасении людей или когда имеют место конфликты в условиях ослабления местных органов власти или возникновения трений между ними, должен решаться в зависимости от обстоятельств. В юридической области Организация Объединенных Наций проводит принципиальную линию на обеспечение того, чтобы деятельность партнера-исполнителя соответствовала условиям дополнительных соглашений (см. таблицу ниже). При этом применяемые процедуры зависят от конкретной организации. Некоторые организации руководствуются финансовыми положениями и правилами Организации Объединенных Наций, другие полагаются на стандартную формулировку об обязанностях партнеров. В некоторых случаях организации подписывают с правительством принимающей страны письмо о взаимопонимании, а с учреждениями Организации Объединенных Наций и неправительственными организациями - меморандум о взаимопонимании. Некоторые используют так называемое соглашение о выполнении работ, которое заключается для предоставления услуг и выполнения конкретного объема работ обычно в течение непродолжительного периода времени без какого-либо надзора со стороны. Окончательный расчет осуществляется после успешного завершения работ и получения финансового отчета.

27. Некоторые организации (например ПРООН) до сих не назначали партнеров из числа неправительственных организаций в качестве самостоятельных учреждений-исполнителей, и участие таких партнеров в осуществлении проектов ПРООН в большинстве случаев оформлялось с помощью подконтрактов, заключаемых на основании соответствующего проектного документа. ЮНФПА при осуществлении проекта иногда сотрудничает не с одним, а с несколькими партнерами-исполнителями. Он делегирует свои полномочия представителю в стране. Некоторые компоненты проекта могут на основе субподряда передаваться другому учреждению-исполнителю. Другие организации, такие, как УВКБ, однако, делегировали полномочия на осуществление имплементационных соглашений представителям на местах, которые подписывают дополнительные соглашения с партнерами-исполнителями. В практике УВКБ заключение соглашений на уровне штаб-квартиры используется относительно редко и считается исключением. Штаб-квартира и периферийные отделения заключают соглашения на одних и тех же условиях. В тех случаях, когда дополнительные соглашения касаются государства или государственного органа, в них включается дополнительная статья.

28. Ответственность за осуществление проектов в различных пропорциях делят учреждение Организации Объединенных Наций и партнер-исполнитель, за исключением ПРООН, в соответствии с практикой которой учреждение-исполнитель несет полную ответственность за осуществление проекта. Партнеры отвечают за выполнение работ, указанных в проектном документе, подписанном обеими сторонами, причем учреждение Организации Объединенных Наций несет ответственность за результаты программы помощи в целом. Такое положение послужило поводом для внесения конкретного предложения, которое сформулировано в рекомендации 3 выше.

29. Учреждения используют несколько механизмов для обеспечения выполнения соглашений партнерами-исполнителями. Такие механизмы включают, среди прочего, ежегодные финансовые отчеты, полугодовые отчеты, квартальные отчеты, проверенные отчеты внутренних и внешних ревизоров, поездки на места персонала учреждений, регулярный контроль со стороны географических подразделений, подробные доклады о достигнутом прогрессе, регулярные доклады и совещания, посвященные оперативной деятельности, а также среднесрочные и окончательные доклады по оперативным и финансовым вопросам (см. таблицу 6 ниже).

Таблица 6. Механизмы, используемые для обеспечения выполнения соглашений между организациями системы Организации Объединенных Наций и партнерами-исполнителями

Органи- зация	Механизмы						Прочие механизмы
	Ежегодный финансовый отчет, предста- вляемый ПИ	Полугодо- вой отчет, представ- ляемый ПИ	Квартальный финансовый отчет, пред- ставляемый ПИ	Проверка счетов внутренними ревизорами Организа- ции Объединен- ных Наций	Проверка счетов частными ревизио- рами	Поездка на места/миссия с участием персонала Организации Объединенных Наций	
Департа- мент по гумани- тарным вопросам	-	-	-	-	-	X	Регулярный контроль за осуществлением проектов со стороны географических подразделений
ПРООН	X	X	X	X	X	X	
ЮНФПА	X	X	X	X	X	X	Следует принимать во внимание четыре фактора: присутствие персонала ЮНФПА или отсутствие такового; размеры ассигнований (менее 100 000 долл. США); делегирование полномочий; и категории проектов и партнеров
УВКБ	X	X	-	X	X	X	Подробные доклады о достигнутом прогрессе, составленные по аналогии с докладами УВКБ о контроле за выполнением соглашений
ЮНИСЕФ ^a	-	-	-	X	-	X	
ФАО	-	-	X ^b	X ^c	X ^c	X ^d	Контроль и надзор со стороны Координато-ра ФАО по оказанию чрезвычайной помощи. Механизм контроля ^e и доклад об оперативной деятельности ^f
МПП	X	X	X	X	X	X	Регулярные доклады и совещания по вопро-сам оперативной деятельности

Органи- зация	Механизмы						Прочие механизмы
	Ежегодный финансовый отчет, пред- ставляемый ПИ	Полугодо- вой отчет, пред- став- ляемый ПИ	Квартальный финансовый отчет, пред- ставляемый ПИ	Проверка счетов внутренними ревизорами Организации Объединен- ных Наций	Проверка счетов частными ревизи- рами	Поездка на места/миссия с участием персонала Организации Объединенных Наций	
ВОЗ	X	-	-	-	-	X	Среднесрочный и окончательный доклад по вопросам оперативной деятельности и финансовым вопросам

^a Конкретные процедуры контроля за выполнением соглашения со стороны партнеров-исполнителей устанавливаются в индивидуальном порядке. Внутренние ревизоры ЮНИСЕФ/Организации Объединенных Наций проводят проверки деятельности партнеров-исполнителей по осуществлению проектов/программ в рамках ревизии подразделений периферийного отделения, сотрудничающего с партнерами-исполнителями, и его оперативной деятельности в целом.

^b Две страны.

^c Одна страна.

^d Шесть стран.

30. Процедуры, применяемые в тех случаях, когда партнеры-исполнители не выполняют условия соглашений, также зависят от конкретной организации. Некоторые организации применяют механизмы, предусмотренные в Финансовых положениях и правилах Организации Объединенных Наций; другие просто расторгают соглашение; третьи стремятся обсудить сложившуюся ситуацию и вступить в переговоры и, в конечном счете, информируют о ней свою штаб-квартиру. Некоторые временно прекращают выполнять свои обязательства, направляя письменное уведомление стороне, нарушившей условия соглашения, и аннулируют письмо или меморандум о взаимопонимании. В то же время проектная документация некоторых организаций не содержит статей с оперативными инструкциями на случай невыполнения условий соглашения. В финансовых докладах и проверенных финансовых ведомостях и докладах Комиссии ревизоров была подчеркнута необходимость улучшения контроля за соблюдением условий контракта и усиления положений о штрафных санкциях в случае несоблюдения (резолюция 49/216 С Генеральной Ассамблеи от 23 декабря 1994 года). В таблице 7 приводятся примеры процедур, которые разные организации используют в случае невыполнения условий соглашения партнерами-исполнителями.

Таблица 7. Примеры процедур, которые используются в тех случаях, когда партнер-исполнитель не выполняет условия соглашения

Организация	Процедуры
Департамент по гуманитарным вопросам	Применение механизмов, предусмотренных в Финансовых положениях и правилах Организации Объединенных Наций
ЮНДП	Механизм, описанный в Типовом основном соглашении о помощи и в соглашениях с учреждениями-исполнителями; и применение Финансовых положений и правил Организации Объединенных Наций
ЮНФПА	Все платежи осуществляются частями, и если партнер-исполнитель не выполняет обязательства, дальнейшие платежи задерживаются или не осуществляются
УВКБ	Обычно расторжение соглашения
ЮНИСЕФ	Платежи или поставки товаров и оборудования обычно осуществляются частями по мере осуществления проекта. Если партнер-исполнитель не выполняет все условия соглашения, осуществление платежей и поставок прекращается
ФАО	Применяемые процедуры зависят от конкретной страны. <u>Афганистан</u> . Проведение переговоров; контракты обычно составлены достаточно четко, что позволяет принимать любые меры или решения, касающиеся проекта; <u>Ангола</u> . Проектная документация не включает положений, содержащих оперативные инструкции на случай невыполнения условий соглашения министерством сельского хозяйства Анголы; <u>Ирак</u> . Контакты с высшими фактическими местными органами власти; <u>Руанда</u> . Прямые контакты с целью наметить возможные пути решения проблем; изложение последствий для сотрудничества в будущем и финансовых последствий; и нажим со стороны влиятельных государственных учреждений и учреждений Организации Объединенных Наций
МПП	Обсуждение, переговоры, в случае неправительственных организаций информирование штаб-квартиры, временное прекращение выполнения обязательств с письменным уведомлением стороны, нарушившей соглашение, и аннулирование соглашений, заключенных в письменной форме
ВОЗ	Временное или полное прекращение официальных отношений, если организация более не удовлетворяет критериям, которые к ней применялись во время установления таких отношений, или если она не выполняет свои обязательства в рамках согласованной программы сотрудничества

31. Ввиду того, что основные соглашения между учреждением Организации Объединенных Наций и партнером-исполнителем отражают конкретные мандаты организации и учреждения, эти процедуры и порядок их применения, естественно, являются различными. Вместе с тем в выводах доклада отмечается необходимость того, чтобы все учреждения Организации Объединенных Наций включали положения, в которых, помимо ответственности организаций системы Организации Объединенных Наций, определялась бы также и ответственность партнеров-исполнителей, а также последствия в случае невыполнения обязательств. Такие статьи должны разрабатываться под руководством Межучрежденческого постоянного комитета и согласовываться со всеми гуманитарными организациями.

С. Финансовые и административные процедуры

32. Организации системы Организации Объединенных Наций, приступая к осуществлению программы/проекта, заключают соглашение или осуществляют официальный обмен письмами, в которых определяются задачи, цель, сроки и условия осуществления проекта, а также максимальная сумма расходов на его осуществление. Соглашение или официальный обмен письмами должны соответствовать условиям, которые два партнера разрабатывают на основе Финансовых положений и правил Организации Объединенных Наций и других нормативных документов, регламентирующих отношения с партнерами-исполнителями. В Финансовых положениях и правилах указываются, среди прочего, условия финансирования и осуществления проекта и порядок осуществления расчетов и валюта платежа, а также сроки представления финансовых отчетов. Заключаемые сторонами соглашения и/или дополнительные соглашения содержат статью об ответственности организаций системы Организации Объединенных Наций за финансирование программ/проектов.

33. Существует несколько схем финансирования партнеров-исполнителей учреждениями Организации Объединенных Наций. Некоторые организации используют процедуру совместных призывов, которые представляют собой непосредственное обращение к донорам, включая в призыв всю сумму расходов по осуществлению проекта. В случае ПРООН организации системы Организации Объединенных Наций получают средства на осуществление проектов непосредственно от программ в соответствии с типовыми соглашениями между учреждениями Организации Объединенных Наций. При национальном исполнении правительство получает средства на осуществление проекта от организации на поквартальной основе в соответствии с процедурами, установленными для таких проектов.

34. Другие организации, помимо ПРООН, не осуществляют непосредственное финансирование проектов. В некоторых случаях они финансируют проекты совместно с партнерами-исполнителями, а в других случаях они предоставляют средства натурой (например, в виде семян, оборудования и т. п.). Почти все средства, используемые для финансирования оперативной деятельности в рамках программ гуманитарной помощи, представляют собой добровольные взносы, причем организации системы Организации Объединенных Наций согласовывают со своими партнерами содержание программ/проектов и подписывают контракты, в которых в некоторых случаях предусматривается приостановка осуществления контракта до появления необходимых средств. Выплаты партнерам производятся по мере осуществления контракта. Некоторые организации, такие, как Департамент по гуманитарным вопросам, предоставляют партнерам-исполнителям средства через отделения ПРООН на местах. В таблице 8 приводятся примеры механизмов, используемых для финансирования партнеров-исполнителей.

Таблица 8. Механизмы финансирования, которые используются организациями системы Организации Объединенных Наций для финансирования партнеров-исполнителей

Организация	Механизмы финансирования
Департамент по гуманитарным вопросам	Финансирование партнеров-исполнителей осуществляется через соответствующие отделения ПРООН на местах
ПРООН	Учреждения-исполнители, принадлежащие к системе Организации Объединенных Наций, получают средства для осуществления проектов непосредственно от ПРООН в соответствии с типовыми соглашениями, заключенными между учреждениями Организации Объединенных Наций. При национальном исполнении ПРООН и ее партнеры согласовывают содержание программ/проектов и подписывают проектную документацию, в которой они отражают достигнутые договоренности. ПРООН осуществляет выплаты поквартально по мере осуществления проектов
ЮНФПА	ЮНФПА финансирует проекты из своего бюджета за счет ассигнований на деятельность в стране происхождения беженцев и внутренних переселенцев или за счет средств, выделяемых на осуществление региональных или межрегиональных программ
УВКБ	Финансирование оперативной деятельности осуществляется целиком за счет добровольных взносов. УВКБ и его партнеры согласовывают содержание программ/проектов и подписывают соответствующий контракт. УВКБ осуществляет выплату средств партнерам по мере осуществления контрактов
ЮНИСЕФ	Финансирование партнеров-исполнителей осуществляется в форме предоставления наличных средств, товаров и оборудования через отделения на местах
ФАО	Механизм финансирования зависит от конкретной страны. <u>Афганистан</u> . Выплата суммы, предусмотренной контрактом на обслуживание, осуществляется двумя или тремя частями; <u>Ирак</u> . Прямое финансирование проектов не осуществляется; вместе с тем ФАО предоставляет транспорт для вторичного распределения товаров и услуг; <u>бывшая Югославия</u> . Данный подход не применим, поскольку соответствующая деятельность рассматривается в контексте механизма параллельного финансирования; <u>Либерия</u> . Финансирование осуществляется в виде взносов натурой (например, семян, инструментов, оборудования); <u>Руанда</u> . Финансирование осуществляется на основе контрактов или соглашений; <u>Сьерра-Леоне</u> . Совместное финансирование с участием министерства сельского хозяйства и международных неправительственных организаций

Организация	Механизмы финансирования
МПП	Сметные расходы включаются в бюджет по программам, который МПП представляет различным донорам в виде предложений об участии в финансировании. Новая схема мобилизации ресурсов и финансирования предусматривает полное покрытие расходов. МПП стремится обеспечить мобилизацию средств для покрытия всех расходов партнеров-исполнителей. Тем не менее возможности МПП в отношении финансирования своих партнеров-исполнителей ограничены объемом ресурсов, которыми она располагает для осуществления проектов/программ
ВОЗ	Обращение к донорам и представление предложений по проектам в целях мобилизации средств. Обращение к донорам с помощью сводного призыва Организации Объединенных Наций

35. Существующие финансовые и административные процедуры и руководящие принципы в отношении сотрудничества с партнерами-исполнителями разработаны исходя из посылки о том, что оказание чрезвычайной гуманитарной помощи носит временный характер, в связи с чем планирование ведется исключительно на краткосрочной основе. Вместе с тем эта посылка нередко оказывается неверной, когда для оказания гуманитарной помощи требуется осуществление оперативной деятельности в течение длительного времени. В таких случаях обычно имеет место первоначальный непродолжительный этап реагирования, за которым следует второй долгосрочный этап. Вопрос заключается в том, являются ли стандартные правила и процедуры бухгалтерского учета применимыми в последнем случае.

36. Для улучшения системы контроля необходимо принять меры для облегчения применимости стандартизованных и наиболее общих процедур бухгалтерского учета к гуманитарной помощи, оказываемой на долгосрочной основе. Межучрежденческому постоянному комитету следует разработать стандартные руководящие принципы, которые применялись бы всеми гуманитарными учреждениями. Соответственно, к административным и финансовым процедурам следует применять различный подход в случае краткосрочных и долгосрочных гуманитарных программ. Продолжительность операций, относимых к операциям долгосрочного плана, должен определить Межучрежденческий постоянный комитет.

37. Помимо партнеров-исполнителей, некоторые организации системы Организации Объединенных Наций также используют для оказания услуг (в области материально-технического снабжения и т. п.) частный сектор, заключая контракты на поставку товаров и услуг, имеющих отношение к гуманитарной помощи. Масштабы участия частного сектора, однако, трудно определить по причине отсутствия необходимой статистики. В таблице 9 представлены организации, которые помимо сотрудничества с партнерами-исполнителями или наряду с таким сотрудничеством используют практику размещения подрядов.

Таблица 9. Организации, которые используют практику подряда на поставки товаров и услуг, имеющих отношение к оказанию гуманитарной помощи

Организация	Да	Нет
Департамент по гуманитарным вопросам	-	
ПРООН	x	-
ЮНФПА	Не применимо	
УВКБ	x	-
ЮНИСЕФ	x	-
ФАО	x ^a	-
МПП	Подрядчики используются для перевозки продовольственной помощи, а также оказания транспортных услуг/услуг в области материально-технического снабжения и осуществления проектов по улучшению инфраструктуры, необходимых для оказания продовольственной помощи	-
ВОЗ	x ^b	x

^a В зависимости от обстоятельств.

^b Решения о заключении контрактов принимаются на индивидуальной основе и не являются результатом последовательной политики.

38. Кроме того, использование многочисленных партнеров-исполнителей различных типов требует ведения учета накладных расходов партнеров-исполнителей, которые покрываются организациями системы Организации Объединенных Наций, занимающимися оказанием гуманитарной помощи. Это обстоятельство с озабоченностью отмечалось Комиссией ревизоров⁹, а также было предметом одного из докладов ОИГ (A/51/655-E/1996/105). Эти два органа надзора сделали рекомендации и предложения относительно того, что следует установить нормы накладных расходов партнеров-исполнителей, вести учет процентной доли накладных расходов в общей сумме расходов, предусмотренной бюджетом по проектам, и обеспечить транспарентность исчисления такого показателя посредством разделения таких расходов и прямых расходов на осуществление программ/проектов.

39. В интересах обеспечения подотчетности и надлежащего финансового управления организации должны вести учет накладных расходов по проектам, осуществляемым партнерами-исполнителями. Судя по ответам на вопросник ОИГ, из семи опрошенных организаций три ведут учет накладных расходов по проектам, осуществляемым партнерами-исполнителями. В случае одной из организаций два страновых отделения

ведут учет накладных расходов, два страновых отделения не ведут такого учета, а еще два не имеют представления о том, ведут ли они такой учет. В таблице 10 указаны организации, которые ведут учет накладных расходов по проектам, осуществляемым партнерами-исполнителями.

Таблица 10. Учет накладных расходов по проектам, осуществляемым партнерами-исполнителями, 1994-1995 годы

Организация	Да	Нет	Не известно
Департамент по гуманитарным вопросам	-	x	-
ПРООН	x	-	-
ЮНФПА	x	-	-
УВКБ	x	-	-
ЮНИСЕФ	x ^a	-	-
ФАО	x ^b	x ^b	x ^b
МПП	-	x	-
ВОЗ	-	x	-

^a Когда ЮНИСЕФ заключает соглашение на осуществление проекта с партнером-исполнителем, он запрашивает подробную смету с указанием накладных расходов. Вместе с тем ввиду того, что административно-организационная структура ЮНИСЕФ является весьма децентрализованной, такое соглашение находится в ведении исключительно соответствующих представителей на местах.

^b Две страны.

IV. МЕХАНИЗМЫ КОНТРОЛЯ ЗА ОСУЩЕСТВЛЕНИЕМ ПРОГРАММ/ПРОЕКТОВ

40. Организации системы Организации Объединенных Наций, участвующие в оказании гуманитарной помощи, получают добровольные взносы на осуществление своих функций. Они подотчетны своим директивным органам за использование этих ресурсов. По мере возрастания спроса на эти средства сообщества доноров и получателей помощи все более пристально следят за использованием добровольных взносов, внесенных на цели гуманитарной помощи, и требуют улучшить отчетность и повысить транспарентность и эффективность с точки зрения затрат. В ответ на эти потребности и ожидания государств-членов организации, сознавая необходимость повышения качества управления ресурсами, выделенными на мероприятия по оказанию гуманитарной помощи, уже предприняли некоторые инициативы в этом направлении. Однако еще предстоит многое сделать, начиная с укрепления контроля путем совершенствования отчетности и оценки. Способствовать достижению этой цели в соответствии с процедурами, предусмотренными

организациями системы Организации Объединенных Наций и в рекомендациях контрольных органов, будут также более тщательно проработанные договоренности по вопросам финансов и отчетности со всеми партнерами-исполнителями, включая правительственные учреждения.

41. Эффективные системы управления программами/проектами основываются на разумном планировании, четких задачах в отношении осуществления, непрерывной контрольной отчетности и оценке. Все эти циклы требуют тщательной проработки и неукоснительного соблюдения в период осуществления проектов для выполнения поставленных задач. В случае отсутствия одного из этих механизмов цели программы/проекта окажутся недостаточными. В связи с этим на начальном этапе планирования программы/проекта необходимо предусмотреть эффективный механизм управления финансовыми и людскими ресурсами, а также указать лиц, отвечающих за эти ресурсы. Такие условия должны быть четко определены и согласованы всеми сторонами, отвечающими за осуществление программы/проекта. В своей резолюции 51/194 от 17 декабря 1996 года Генеральная Ассамблея призвала систему Организации Объединенных Наций усилить подотчетность в области оказания гуманитарной помощи, в частности путем улучшения контроля и оценки, и разработать общие методологии сбора данных и отчетности, анализа ситуаций, оценки потребностей, мониторинга и отслеживания ресурсов в целях обеспечения эффективного и своевременного реагирования¹⁰.

A. Мониторинг

42. Мониторинг является одной из наиболее важных контрольных функций в ходе осуществления программы/проекта. Он представляет собой непрерывный процесс, включающий систематический обзор финансовых и программных показателей партнера-исполнителя и их сравнение с ранее запланированными целями.

43. Учреждения Организации Объединенных Наций требуют от партнеров-исполнителей представлять периодические доклады с указанием конкретных показателей своей деятельности, включая общий объем полученных средств и направления их использования. От них также требуется ведение отдельных счетов, связанных с такими мероприятиями. Кроме того, учреждения системы Организации Объединенных Наций через своих внутренних и внешних ревизоров проверяют счета и другие документы в период осуществления программ/проектов партнерами-исполнителями и после их завершения.

44. В настоящее время существуют разнообразные методы мониторинга средств, используемых партнерами-исполнителями. Они предусматривают, среди прочего, представление годовых, полугодовых и квартальных финансовых отчетов; проведение ревизий внутренними и внешними ревизорами Организации Объединенных Наций; и поездки на места сотрудников Организации Объединенных Наций. Некоторые организации используют большинство вышеперечисленных методов. Департамент по гуманитарным вопросам применяет ряд методов, включая обязательные трехсторонние обзоры с участием правительственного учреждения, ПРООН и Сектора по уменьшению последствий стихийных бедствий, среднесрочные и окончательные обзоры, проводимые независимыми консультантами, и поездки на места сотрудников Организации Объединенных Наций. ПРООН использует шесть методов. УВКБ применяет все методы, за исключением подготовки квартальных финансовых отчетов. Однако окончательные отчеты необходимы для всех платежей по проекту, кроме самых первых. В ФАО используются все шесть методов, а также два дополнительных метода: а) полное участие в форме мониторинга, осуществления и последующего мониторинга нанятыми на местах лицами, а также

представление расписок за внесенные средства и перечня бенефициариев с их подписями; и b) представление партнерами-исполнителями копий счетов и окончательных отчетов. МПП применяет два из этих шести методов - ревизии внутренними ревизорами и поездки на места сотрудников МПП. ВОЗ, с другой стороны, использует три из этих шести методов, включая представление ежегодных финансовых отчетов, ревизии внутренними ревизорами и поездки на места сотрудников ВОЗ. В таблице 11 ниже указаны методы, используемые разными учреждениями.

Таблица 11. Методы, используемые учреждениями Организации Объединенных Наций для мониторинга средств, расходуемых партнерами-исполнителями

Органи- зация	Методы						Прочие методы
	Представле- ние партне- рами-испол- нителями годовых финансовых отчетов	Представле- ние партне- рами-испол- нителями полугодовых финансовых отчетов	Представле- ние партне- рами-испол- нителями квартальных финансовых отчетов	Проведение ревизий внутренними ревизорами Организации Объединен- ных Наций	Прове- дение ревизий частными ревизио- рами	Поездки на места персонала Организа- ции Объе- диненных Наций	
Департа- мент по гумани- тарным вопросам	-	-	-	-	-	X	Проведение трехсто- ронних обзоров, среднесрочных и окончательных обзоров и пред- ставление оконча- тельных финансовых отчетов партнеров- исполнителей по завершении проектов
ПРООН	X	X	X	X	X	X	
ЮНФПА	X	X	X	X	X	X	
УВКБ	X	X	-	X	X	X	Финансовые отчеты требуются для внесения всех платежей по проекту, кроме самого первого

	Методы						Прочие методы
	Представле- ние партне- рами-испол- нителями годовых финансовых отчетов	Представле- ние партне- рами-испол- нителями полугодовых финансовых отчетов	Представле- ние партне- рами-испол- нителями квартальных финансовых отчетов	Проведение ревизий внутренними ревизорами Организации Объединен- ных Наций	Прове- дение ревизий частными ревизио- рами	Поездки на места персонала Организа- ции Объе- диненных Наций	
Органи- зация ЮНИСЕФ	-	-	-	X	-	X	Точный механизм мониторинга и его частотность определяются соответствующим периферийным отделением и партнером-исполнителем на индивидуальной основе. Ревизии операции партнеров-исполнителей проводятся внутренними ревизорами ЮНИСЕФ и Организации Объединенных Наций в рамках ревизии общих операций конкретного периферийного отделения. Такое требование в соглашении с партнерами-исполнителями не предусматривается
ФАО	X ^a	X ^b	X ^b	X ^c	X ^b	X ^c	Полное участие в форме мониторинга, осуществления и последующего мониторинга нанятыми на местах лицами, а также представление расписок за внесенные средства и перечня бенефициариев с их подписями. Представление партнерами-исполнителями копий счетов и окончательных отчетов
МГП	-	-	-	X	-	X	

	Методы						
	Представле- ние партне- рами-испол- нителями годовых финансовых отчетов	Представле- ние партне- рами-испол- нителями полугодовых финансовых отчетов	Представле- ние партне- рами-испол- нителями квартальных финансовых отчетов	Проведение ревизий внутренними ревизорами Организации Объединен- ных Наций	Прове- дение ревизий частными ревизо- рами	Поездки на места персонала Организа- ции Объе- диненных Наций	Прочие методы
Органи- зация ВОЗ	X	-	-	X	-	X	Представление среднесрочных и окончательных финансовых отчетов и отчетов о мероприятиях

^a Семь стран.

^b Две страны.

^c Одна страна.

45. Необходимость укреплять аспект мониторинга и отчетности в отношении осуществления программ и проектов неоднократно подчеркивалась Комиссией ревизоров. В ответ на это УВКБ создало группу инспекций и проверок, которая непосредственно подчиняется Верховному комиссару по вопросам основных операций. Что касается конкретных механизмов осуществления проектов, то УВКБ также требует представления партнерами-исполнителями периодических финансовых отчетов в форме докладов о контроле за осуществлением подпроектов своим периферийным отделениям. УВКБ также четко изложило свои процедуры мониторинга и оценки в руководстве по вопросам управления для партнеров-исполнителей¹⁰ и в своем соглашении и/или письме о взаимопонимании со своими партнерами.

46. Кроме того, Межучрежденческий постоянный комитет в ходе своего совещания, прошедшего в марте 1997 года, признал необходимость создания простой системы совместного мониторинга программ гуманитарной помощи, которая бы обеспечила подотчетность, транспарентность, оптимальное использование ресурсов, позволила бы избежать возможного дублирования и приспособливаться к меняющимся условиям - вопросы, которые в рамках гуманитарных программ пока что полностью урегулированы не были.

47. Инспектор высоко оценивает предпринимаемые УВКБ и другими организациями усилия и осуществляемые ими инициативы в интересах улучшения мониторинга и контроля за операциями партнеров-исполнителей. Совершенствование мониторинга за осуществлением проектов является важным компонентом процесса надлежащего управления, который поможет руководителям выявлять слабые места в общем управлении осуществлением программы/проекта, включая подотчетность. Это позволит предупредить нерациональное расходование ресурсов и будет содействовать достижению более высоких производственных показателей. В связи с этим инспектор рекомендует всем гуманитарным учреждениям уделять приоритетное внимание укреплению своих механизмов

мониторинга и контроля. Следует создать систему для контроля за ходом работы и результатами деятельности партнеров-исполнителей; оценки эффективности с точки зрения затрат, а также потенциала партнеров-исполнителей в области финансового управления и использовать извлеченные уроки при отборе партнеров-исполнителей для будущих мероприятий на основе их достижений.

В. Оценка

48. Оценка представляет собой процесс обзора, в ходе которого дается оценка уместности, эффективности и отдачи конкретного проекта оказания гуманитарной помощи, исходя из поставленных в нем задач. Она также является механизмом выявления и решения проблем в период осуществления программ и проектов и может оказаться полезным подспорьем для целей подотчетности.

49. Существует три вида оценки. Одна из них - это оценка, проводимая в ходе осуществления проекта, которая известна как среднесрочная оценка. Оценки второго вида проводятся по окончании проекта и называются окончательными оценками. Оценки третьего вида - примерно через год после завершения проекта и называются последующими оценками. Ответственность за оценку программ и проектов возлагается прежде всего на организации системы Организации Объединенных Наций. Однако и от партнеров-исполнителей ожидается, что они периодически проводят оценку проектов, находящихся в их ведении. На регулярной основе должна проводиться также оценка всех программ и проектов гуманитарной помощи.

50. Организации системы Организации Объединенных Наций используют два вида оценок - внутреннюю и внешнюю. Внутренняя оценка проводится департаментом, группой и/или центральными органами организации, а внешняя - внешней организацией или независимым консультантом. Все перечисленные в настоящем докладе организации системы Организации Объединенных Наций, которым поручено оказание гуманитарной помощи, создали группу внутренней оценки и проводят совместную оценку со своими партнерами-исполнителями, за исключением Департамента по гуманитарным вопросам и ВОЗ. Однако Департамент по гуманитарным вопросам создал Группу по обобщению опыта, которая осуществляет независимую оценку и тематические обследования мероприятий/координирующей роли Департамента в странах, где существуют кризисные ситуации, и других гуманитарных вопросов. Все организации располагают своей собственной политикой и процедурами оценки партнеров-исполнителей. В таблице 12 изложены различные стратегии и процедуры, применяемые учреждениями для оценки результатов деятельности их партнеров-исполнителей.

Таблица 12. Организации, имеющие департаменты внутренней оценки, и политика и процедуры для оценки показателей партнеров-исполнителей

Организация	Да	Нет
Департамент по гуманитарным вопросам	-	x
ПРООН	В рамках усовершенствованной системы мониторинга и оценки ПРООН все финансируемые ПРООН проекты должны включать четкое изложение их общих задач и содержать указание на основные результаты, показатели и критерии успешности осуществления для оценки прогресса в деле достижения установленных целей. Все финансируемые ПРООН проекты подлежат периодической или специальной оценке в соответствии с политикой и процедурами, установленными для оценки в ПРООН, и в рамках консультаций с Управлением оценки и стратегического планирования	-
ЮНФПА	В отношении гуманитарных программ применяются соответствующие структуры и процедуры	-
УВКБ	Осуществляется полевым персоналом УВКБ, отвечающим за программы на страновом уровне, дополняется оценкой программ, проводимой Центральной группой по оценке	-
ЮНИСЕФ	Оценка и мониторинг деятельности партнеров-исполнителей охватываются периферийным отделением, которое привлекает партнеров-исполнителей. Находящаяся в штаб-квартире Секция оценки контролирует и оценивает показатели партнеров-исполнителей на основе общих показателей конкретного периферийного отделения. Политика и процедуры мониторинга и оценки изложены во внутреннем руководстве, которое посвящено показателям осуществления проектов и оценке воздействия по сравнению с поставленными целями и эффективности с точки зрения затрат	-
ФАО	Первоначальные оценки потребностей тщательно изучаются. Технические отчеты партнеров-исполнителей с мест подвергаются оценке, а поездки на места контролируются	-
МПП	Операции рассматриваются на предмет оценки в соответствии с их значением для Исполнительного совета МПП и его исполнительного штаба. Существуют планы проведения совместной оценки с партнерами-исполнителями	-
ВОЗ	-	x

51. Одним из основных объектов критики со стороны Комиссии ревизоров отношений учреждений Организации Объединенных Наций и партнеров-исполнителей, в связи с увеличением числа последних, является отсутствие четко определенных графиков завершения проектов, что затрудняет для учреждений контроль за их показателями. Инспектор согласен с рекомендацией Комиссии ревизоров о необходимости удерживать число партнеров-исполнителей в контролируемых пределах во избежание дублирования их

функций и для сокращения накладных расходов¹¹. Кроме того, сроки завершения проектов должны быть четко определены в самом начале осуществления проекта в дополнительных соглашениях, подписанных обеими сторонами. Это облегчит контроль за показателями и определение того, соответствуют ли достигнутые цели проектов запланированным. Наряду с этим партнеры-исполнители будут также отчитываться по своим мероприятиям, так как им необходимо будет соблюдать установленные сроки. Кроме того, это упростит последующую оценку проекта учреждениями и будет содействовать им в процессе отбора будущих партнеров.

52. Генеральная Ассамблея в своей резолюции 51/194 призвала систему Организации Объединенных Наций укрепить подотчетность в области гуманитарной помощи, в частности путем совершенствования мониторинга и оценки для обеспечения, среди прочего, создания более четких механизмов общесистемной оценки, чтобы опыт, извлеченный в ходе мероприятий по оценке, систематически применялся на оперативном уровне и чтобы на этапе планирования для операций по оказанию гуманитарной помощи и помощи в случае стихийных бедствий разрабатывались общие критерии оценки. Инспектор считает, что учреждения системы Организации Объединенных Наций должны также разработать план и/или стратегию мониторинга, отчетности и оценки, в соответствии с которыми они отбирали бы программы и проекты для совместной оценки с партнерами-исполнителями. В настоящее время учреждения используют конкретные механизмы определения того, насколько проект соответствует его заявленным целям (показатели программы/проекта). В таблице 13 указаны механизмы, используемые учреждениями для оценки показателей программ/проектов.

Таблица 13. Механизмы, применяемые для оценки показателей осуществления программ/проектов партнерами-исполнителями

	Механизмы						Прочие механизмы
	Представление партнерами-исполнителями ежегодных отчетов	Представление партнерами-исполнителями полугодовых отчетов	Представление партнерами-исполнителями квартальных отчетов	Оценка, осуществляемая партнерами-исполнителями	Оценка, осуществляемая частной организацией	Совместная оценка, осуществляемая партнерами-исполнителями и Организацией Объединенных Наций	
Организация	-	-	-	-	-	-	
Департамент по гуманитарным вопросам	-	-	-	-	-	-	Поездки на места сотрудников Организации Объединенных Наций и регулярный мониторинг географическими отделами хода осуществления проектов

Органи- зация	Механизмы						Прочие механизмы
	Представ- ление партнера- ми-испол- нителями ежегодных отчетов	Представ- ление партнера- ми-испол- нителями полугодо- вых отчетов	Представ- ление партнера- ми-испол- нителями кварталь- ных отчетов	Оценка, осуществ- ляемая партнера- ми-испол- нителями	Оценка, осуще- ствля- емая частной органи- зацией	Совместная оценка, осуществля- емая парт- нерами- исполните- лями и Организа- цией Объединен- ных Наций	
ПРООН	x	x	x	x	x	x	Трехсторонние обзоры проектов, планы работы, отчеты о начале работ, трехсторонние и технические обзоры, оценка показателей проектов и окончательные отчеты, а также посещения страновых отделений и отделений на местах в контрольных целях
ЮНФПА	x	x	x	x	-	x	Трехсторонние обзоры
УВКБ	x	x	-	-	-	x	Периодические отчеты полевых сотрудников УВКБ, подготовленные на основе наблюдений в ходе посещения объектов
ЮНИСЕФ	-	-	-	-	-	x	Точные механизмы и частотность отчетности согласовываются партнером-исполнителем и периферийным отделением, которое его привлекает. Кроме того, сотрудники Секции оценки в штаб-квартире совершают поездки на места для оценки осуществления проекта в рамках общей оценки деятельности конкретного периферийного отделения
ФАО	-	-	x ^a	x ^b	-	c	Контроль и наблюдение со стороны координатора по оказанию чрезвычайной помощи ФАО ^b . Ежемесячные доклады координатора ФАО о ходе работы ^b . Окончательный доклад, представляемый партнером-исполнителем ^b . Доклад о ходе работы и окончательные доклады, представляемые партнером-исполнителем ^b

Органи- зация	Механизмы						Прочие механизмы
	Представ- ление партнера- ми-испол- нителями ежегодных отчетов	Представ- ление партнера- ми-испол- нителями полугодо- вых отчетов	Представ- ление партнера- ми-испол- нителями кварталь- ных отчетов	Оценка, осуещств- ляемая партнера- ми-испол- нителями	Оценка, осуещств- ляемая частной органи- зацией	Совместная оценка, осуещств- ляемая парт- нерами- исполните- лями и Организа- цией Объединен- ных Наций	
МПП	x	x	x	x	x	x	Внутренние управленческие обзоры/оценки, организуемые оперативными департаментами. Оценки осуществляются через Бюро по оценке. Эти оценки основываются на всей имеющейся информации и на сведениях, полученных в ходе миссий на места, и на результатах мониторинга страновых отделений МПП
ВОЗ	x	-	x	-	-	x	

- a. Две страны.
- b. Одна страна.
- c. Шесть стран.

53. Исходя из приводимых выше сведений и особой полезности оценки как одного из механизмов контроля, инспектор предлагает тем учреждениям, оказывающим гуманитарную помощь, которые еще не сделали этого, разработать стратегию оценки для контроля за ходом работы и результатами деятельности партнеров-исполнителей. Такая стратегия могла бы также оказаться полезной для организаций при оценке эффективности с точки зрения затрат, а также потенциала партнеров-исполнителей в области финансового управления. Кроме того, извлеченные в ходе процесса оценки уроки могли бы оказаться полезными для отбора партнеров-исполнителей, а также для планирования и осуществления будущих мероприятий. Учреждения Организации Объединенных Наций могли бы даже рассмотреть вопрос разработки такой стратегии в сотрудничестве с некоторыми партнерами-исполнителями, которые себя хорошо зарекомендовали и с которыми они давно сотрудничают.

54. Другим ценным механизмом управления является подготовка руководства по управлению программами для ориентации партнеров-исполнителей в таких вопросах, как эффективное сотрудничество с конкретным учреждением и/или организацией. Это помогло бы учреждениям наладить эффективную координацию и контроль в отношении их мероприятий с партнерами-исполнителями путем четкого перечисления всех требований, в частности в отношении финансов и показателей, а также процедур мониторинга, оценки и отчетности, которых необходимо придерживаться. В связи с подготовкой такого руководства может оказаться полезным проконсультироваться с партнерами-

исполнителями и учесть их мнения и предложения. Это пособие следует регулярно обновлять.

55. В последние годы мероприятия по оказанию гуманитарной помощи не только изменились, но и стали более сложными в связи с операциями по поддержанию мира и защитой прав человека. Расширение круга вопросов привело к увеличению числа партнеров-исполнителей. Подготовленное организациями пособие могло бы оказать полезное содействие в интересах более эффективной координации и установления рабочих взаимоотношений организаций системы Организации Объединенных Наций и их партнерами-исполнителями. В связи с этим инспектор предлагает всем организациям, которые еще этого не сделали, подготовить руководство по вопросам партнерства в рамках консультаций со своими ведущими партнерами-исполнителями.

Примечания

¹ См. E/АС.51/1997, приложение, пункт 10.

² См. A/51/655-E/1996/105, рекомендация 1.

³ A/АС.96/833.

⁴ A/АС.96/853.

⁵ Там же, пункт 3.

⁶ Проект доклада Постоянного комитета о работе его совещания, проведенного 10-11 апреля 1996 года (E/C/46/SC/CRP.27).

⁷ A/51/488/Add.2, пункты 27-28.

⁸ См. рекомендацию 8 ОИГ, содержащуюся в ее докладе об исследовании связи между гуманитарной помощью и операциями по поддержанию мира (A/50/572).

⁹ A/АС.96/833, пункты 50-60.

¹⁰ УВКБ, "Партнерство: руководство по управлению программами для партнеров УВКБ", март 1996 года.

¹¹ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят первая сессия, Дополнение № 5Е (A/51/15/Add.5), приложение, пункт 8.

Документы, использовавшиеся при подготовке настоящего доклада

Неофициальный документ по вопросам ревизии, представленный Исполнительному комитету Программы Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (E/C/46/SC/CRP.13).

Трехгодичный обзор осуществления вынесенных Комитетом по программе и координации на его тридцать второй сессии рекомендаций в отношении оценки деятельности Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев: записка Генерального секретаря (E/AC.51/1996/4).

Доклад Комиссии ревизоров Генеральной Ассамблеи о счетах добровольных взносов, находящихся в ведении УВКБ, за период, закончившийся 31 декабря 1995 года (A/AC.96/869).

Записка Генерального секретаря, препровождающая второй годовой доклад Управления служб внутреннего надзора (A/51/432).

Доклад Генерального секретаря об осуществлении рекомендаций Комиссии ревизоров (A/51/488).

Доклад Исполнительного комитета Программы Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев о работе его сорок седьмой сессии (A/51/12/Add.1 и Add.1/Corr.1).

Финансовые доклады и проверенные финансовые ведомости и доклады Комиссии ревизоров: доклад Консультативного комитета по административным и бюджетным вопросам (A/51/533).

Резолюции 48/216 А и 48/216 С Генеральной Ассамблеи от 23 декабря 1993 года.

Фонды добровольных взносов, находящиеся в ведении Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев: проверенные финансовые ведомости за год, закончившийся 31 декабря 1995 года, и доклад Комиссии ревизоров (Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят первая сессия, Дополнение № 5E (A/51/5/Add.5)).

Неофициальный документ об УВКБ и его партнерах-исполнителях, представленный Исполнительным комитетом Программы Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций (EC/1995/SC.2/CRP).

Доклад Комиссии ревизоров Генеральной Ассамблеи о фондах добровольных взносов, находящихся в ведении УВКБ, за период, закончившийся 31 декабря 1994 года (A/AC.96/853 и A/AC.96/853/Add.2).

Доклад о сорок пятой сессии Исполнительного комитета Программы Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций (A/AC.96/839).

Резолюция 48/218 Генеральной Ассамблеи от 23 декабря 1993 года об обзоре эффективности административного и финансового функционирования Организации Объединенных Наций (раздел I.B, пункт 6).

ПРООН, "Отношения с программами и организациями, не входящими в систему Организации Объединенных Наций", "Пособие по управлению программами", глава V.

ПРООН, "Процедуры бухгалтерского учета и финансовой отчетности для национального исполнения" (Финансовое руководство, 1991 год).

ПРООН, "Типовое соглашение об основных видах помощи между правительствами принимающих стран и ПРООН", "Пособие по основным документам", глава II.

ПРООН, "Руководящие принципы оценки, включая ведомость оценки проектов" (Центральное управление по оценке, август 1993 года).

ПРООН, Руководящие принципы для договоренностей в отношении исполнения и осуществления и руководящие принципы в отношении нового порядка возмещения вспомогательных расходов учреждений (ПРООН, октябрь 1992 года).

ПРООН, Национальное исполнение: перспективы и проблемы (Центральное управление по оценке, 1995 год).

