



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
2 January 2009
Russian
Original: English

Шестьдесят третья сессия

Пункты 128, 132 и 148 повестки дня

Доклад о деятельности Управления служб внутреннего надзора

Административные и бюджетные аспекты
финансирования операций Организации
Объединенных Наций по поддержанию мира

Финансирование Смешанной операции
Африканского союза-Организации
Объединенных Наций в Дарфуре

Ревизия использования чрезвычайных мер для Смешанной операции Африканского союза- Организации Объединенных Наций в Дарфуре

Доклад Управления служб внутреннего надзора

«Чрезвычайные меры оказались неэффективными с точки зрения содействия развертыванию Смешанной операции Африканского союза-Организации Объединенных Наций в Дарфуре и подвергли Организацию Объединенных Наций большому финансовому риску и создали угрозу ее репутации»

Резюме

Во исполнение резолюции 62/232 А Генеральной Ассамблеи Управление служб внутреннего надзора (УСВН) провело ревизию использования чрезвычайных мер, санкционированных в порядке исключения Генеральным секретарем для Смешанной операции Африканского союза-Организации Объединенных Наций в Дарфуре (ЮНАМИД) для обеспечения гибкости в применении административной политики и процедур в целях ускорения развертывания миссии и содействия этому процессу. Генеральный секретарь одобрил 17 мер, в том числе шесть мер для привлечения гражданского персонала и ускорения его развертывания в составе ЮНАМИД, две меры для содействия развертыванию военного персонала и девять мер, позволяющих осуществить закупки товаров и услуг для создания необходимой вспомогательной инфраструктуры.



Ревизия преследовала следующие цели: а) изучить условия, которые потребовали использования чрезвычайных мер для ЮНАМИД, и доводы, приведенные в обоснование этих мер; б) оценить адекватность и эффективность мер внутреннего контроля в плане снижения рисков, с которыми сопряжено использование чрезвычайных мер, и с достаточной степенью достоверности убедиться в том, что ресурсы были гарантированы от потери по причине утраты, злоупотребления или бесхозяйственности; и с) оценить, способствовало ли использование чрезвычайных мер достижению ожидаемых результатов в ЮНАМИД. Ревизия проводилась в период с февраля по май 2008 года. При подготовке настоящего доклада были учтены замечания Департамента полевой поддержки и Департамента по вопросам управления, которые выделены в тексте курсивом.

В целом, УСВН было установлено, что чрезвычайные меры дали ограниченный эффект в том, что касается развертывания ЮНАМИД, и подвергли Организацию Объединенных Наций серьезному финансовому риску и создали угрозу ее репутации. *Департамент полевой поддержки заявил, что ограниченное использование этих чрезвычайных мер явилось следствием непредвиденных обстоятельств. Старшее руководство приняло решение пойти на дополнительный риск по результатам тщательной оценки, показавшей, что этот риск менее серьезен, чем риск невыполнения мандата, возложенного на Организацию Объединенных Наций Советом Безопасности.*

Были сделаны следующие основные выводы:

- По мнению УСВН, решение Генерального секретаря отменить соблюдение отдельных административных требований, чтобы обеспечить возможности для быстрого развертывания военного и гражданского персонала и создания вспомогательной инфраструктуры для ЮНАМИД, было, как представляется, оправдано некоторыми условиями, существовавшими в ЮНАМИД. Тем не менее УСВН обеспокоено тем, что предоставление исключений, освобождающих от соблюдения правил и установленных процедур, наделяет руководителей дискреционным правом решать, следует ли в данном случае применять меры контроля и если да, то в какой степени.
- Для достижения оперативных целей понадобились не все утвержденные меры. Например, руководители не воспользовались гибкостью, предоставленной Генеральным секретарем с целью увеличения объема делегируемых ЮНАМИД полномочий на осуществление закупок для покрытия основных потребностей и с целью освобождения заказов на поставку, которые предлагается выдать, от проверки со стороны Местного комитета по контрактам ЮНАМИД.
- Хотя до этого Генеральный секретарь одобрял исключительные меры для быстрого развертывания персонала и вспомогательного компонента во время расширения Временных сил Организации Объединенных Наций в Ливане и Миссии Организации Объединенных Наций в Судане и создания Интегрированной миссии Организации Объединенных Наций в Тиморе-Лешти, никакой оценки эффективности их использования, которая могла бы помочь ЮНАМИД в применении этих чрезвычайных мер, не проводилось.

- Хотя все шесть чрезвычайных мер, относящихся к людским ресурсам, были использованы, они не внесли существенного вклада в ускорение набора персонала и его развертывания в составе ЮНАМИД. Позднее развертывание персонала негативно отразилось на общей эффективности и практической ценности других чрезвычайных мер. Например, из-за отсутствия персонала возникли задержки с выполнением контракта с единственным подрядчиком на предоставление услуг по многофункциональному материально-техническому обеспечению и объем закупочной деятельности был меньше ожидавшегося.
- Одной из чрезвычайных мер, санкционированных Генеральным секретарем, было предоставление контракта на сумму 250 млн. долл. США без проведения конкурсных торгов фирме «Пасифик аркитектс энд инджинирз» (ПАИ) на предоставление услуг по многофункциональному материально-техническому обеспечению ЮНАМИД. Хотя заключение контракта с единственным подрядчиком без проведения конкурсных торгов было санкционировано в октябре 2007 года, Контролер в принципе одобрил решение выбрать фирму ПАИ еще в апреле 2007 года. По мнению УСВН, данная задним числом санкция Генерального секретаря на предоставление контракта фирме ПАИ на бесконкурентной основе не снимает с Секретариата обязанности рассмотреть вопрос об ответственности за то, что в результате принятого решения заключить контракт с единственным подрядчиком, фирмой ПАИ, Организация Объединенных Наций подверглась большому финансовому риску и риску для ее репутации. *Департамент по вопросам управления заявил, что главным риском, с которым сталкивался Секретариат при осуществлении мандата, утвержденного Советом Безопасности в отношении ЮНАМИД, была [неспособность] обеспечить обширную инфраструктуру на месте. Решение предоставить контракт единственному подрядчику было сопряжено с риском, однако этот риск был сочтен менее серьезным, чем риск невыполнения задачи создания требуемой инфраструктуры. Департамент полевой поддержки сообщил, что, согласно проведенной оценке, риск для репутации Организации Объединенных Наций в том случае, если бы она не смогла своевременно развернуть подразделения по линии тяжелого пакета мер поддержки, перевешивал риск выбора фирмы ПАИ на условиях контракта с единственным подрядчиком.* УСВН признает, что определение уровня приемлемого риска входит в обязанности руководства. Однако в его обязанности входит и надлежащее управление риском путем установления эффективных мер контроля. Учитывая большие риски, с которыми сопряжено заключение контракта с единственным подрядчиком, УСВН считает, что надлежащие механизмы для снижения соответствующих рисков не были созданы.
- Несмотря на продолжительный процесс планирования ЮНАМИД, описание работ по линии контракта на предоставление услуг по многофункциональному материально-техническому обеспечению было подготовлено с задержками. Это отразилось на остальном закупочном процессе, особенно на анализе предложений фирмы ПАИ в Отделе закупок и на рассмотрении предложения о предоставлении контракта фирме ПАИ в Комитете Центральных учреждений по контрактам. По мнению УСВН, на Комитет Центральных учреждений по контрактам оказывалось давление с тем чтобы ускорить вынесение им рекомендации, поскольку процесс рас-

смотрения заявки был проведен и завершен даже невзирая на то, что процесс согласования стоимости контракта с фирмой ПАИ все еще продолжался. *Департамент по вопросам управления заявил, что Отдел закупок известил Комитет Центральные учреждений по контрактам о том, что дальнейшего снижения расценок можно добиться путем продолжения переговоров, которые тогда велись, что в конечном счете дало дополнительную экономию на сумму 41 млн. долл. США.*

- ЮНАМИД не осуществлял надлежащего наблюдения за исполнением контракта фирмой ПАИ. Счета, выставленные фирмой ПАИ по проектным заказам, включали взимание административных сборов на общую сумму 4,3 млн. долл. США, связанных с оказанием строительных услуг в течение тех периодов, когда никакие строительные работы не велись. Кроме того, при сокращении стоимости контракта на 40 процентов с первоначальных 250 млн. долл. США на шесть месяцев до 150 млн. долл. США на девять месяцев ввиду ограниченного пользования услугами фирмы ПАИ Департамент полевой поддержки и Отдел закупок не приложили никаких усилий для того, чтобы договориться о соответствующем сокращении величины взимаемых накладных и административных расходов. *Департамент по вопросам управления известил УСВН о том, что переговоры с фирмой ПАИ завершились в сентябре-октябре 2008 года сокращением величины взимаемых сборов более чем на 16 млн. долл. США.* Была начислена также непомерная плата за оборудование и за услуги по организации питания и управленческие услуги, которые не были предоставлены. Например, цены фирмы ПАИ на виды оборудования, сопоставимые с предметами, закупаемыми по линии существующих системных контрактов Организации Объединенных Наций, были намного выше, что обернулось дополнительными затратами для Организации Объединенных Наций на сумму 7 млн. долл. США. Ни Отдел закупок, ни Департамент полевой поддержки не позаботились о том, чтобы предотвратить эти потери.
- Одной из чрезвычайных мер является подписание без применения процедуры конкурсных торгов письма-заказа на предоставление услуг по контролю и регулированию исполнения контрактов для оказания содействия ЮНАМИД в области контроля и регулирования исполнения контракта на многофункциональное материально-техническое обеспечение. Одним из важных итогов реализации этого контракта должно стать формирование внутреннего потенциала Организации Объединенных Наций в области контроля и регулирования исполнения крупных контрактов на материально-техническое обеспечение. Первоначальный проект письма-заказа был выдан Департаментом полевой поддержки сроком на один год с возможностью трехгодичного продления, с превышением санкционированной суммы и периода одногодичного продления, как было первоначально указано в заявке, представленной в Комитет Центральные учреждения по контрактам. *Департамент полевой поддержки заявил, что теперь им подготовлено письмо-заказ сроком на один год с возможностью одногодичного продления.* Кроме того, исходя из предложенных условий в письме-заказе УСВН подсчитало, что можно получать экономию в размере более 6 млн. долл. США в год, если месячные ставки будут установлены исходя из продолжительности работы ЮНАМИД, а не исходя из 12 часов работы в день, 26 дней в месяц, как было предложено в проекте письма-

заказа. Департамент по вопросам управления не согласился с предложением УСВН согласовать новые месячные ставки, рассчитанные на основе обычной продолжительности рабочего месяца, заявив, что на начальном этапе развертывания миссий персонал, как правило, работает 12 часов в день и по выходным. УСВН по-прежнему считает, что, хотя работа в дополнительные часы вполне может требоваться в отдельные периоды времени, непрактично и неэкономично предполагать, будто такой усиленный режим работы будет требоваться на протяжении всего двухгодичного периода.

УСВН вынесен ряд рекомендаций по устранению выявленных серьезных недостатков в связи с предоставлением контракта фирме ПАИ и по укреплению системы внутреннего контроля для операций по поддержанию мира. Как указано в замечаниях руководства Департамента полевой поддержки и Департамента по вопросам управления по настоящему докладу, по завершении ревизии уже внесены определенные коррективы.

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	7
II. Доводы, приведенные в обоснование использования чрезвычайных мер	9
III. Меры контроля, установленные с целью снижения риска потери ресурсов по причине утраты, злоупотребления или бесхозяйственности	11
IV. Эффективность чрезвычайных мер	11
V. Рекомендации	29

I. Введение

1. Во исполнение резолюции 62/232 А Генеральной Ассамблеи Управление служб внутреннего надзора (УСВН) провело ревизию использования чрезвычайных мер для Смешанной операции Африканского союза-Организации Объединенных Наций в Дарфуре (ЮНАМИД). Генеральный секретарь информировал Генеральную Ассамблею о введении этих чрезвычайных мер в своем письме от 2 октября 2007 года на имя Председателя Генеральной Ассамблеи (A/62/379). Эти меры предназначались для обеспечения гибкости в применении административной политики и процедур в целях ускорения развертывания военного и гражданского персонала в составе ЮНАМИД и создания необходимой вспомогательной инфраструктуры, призванной содействовать развертыванию миссии. В таблице ниже перечислены эти 17 чрезвычайных мер.

Таблица

Чрезвычайные меры, санкционированные Генеральным секретарем

<i>Чрезвычайная мера</i>	<i>Была ли мера использована?</i>	<i>Срок окончания действия</i>
1. Перевод гражданского персонала на ключевые административные должности	Да	Не указан
2. Временное назначение гражданского персонала и поиск его замены	Да	Не указан
3. Ускоренный перевод гражданского персонала Миссии Африканского союза в Судане в состав ЮНАМИД	Да	Не указан
4. Сокращение суммы, вычитаемой из суточных участников миссии, в связи с обеспечением ненормативным и коммунальным жильем	Да	Бессрочно
5. Новая ставка суточных участников миссии для Дарфура	Да	Бессрочно
6. Дополнительные проездные дни при предоставлении периодического краткосрочного отпуска для восстановления сил	Да	Бессрочно
7. Развертывание контингентов до подписания меморандума о взаимопонимании	Да	Не указан
8. Выплаты странам, предоставляющим войска, на ежемесячной основе в течение периода с октября по декабрь 2007 года	Нет	Декабрь 2007 года
9. Увеличение предельных лимитов по действующим контрактам Миссии Организации Объединенных Наций в Судане (МООНВС) для поддержки ЮНАМИД	Нет	31 марта 2008 года
10. Продление существующих системных контрактов	Да	31 марта 2008 года

<i>Чрезвычайная мера</i>	<i>Была ли мера использована?</i>	<i>Срок окончания действия</i>
11. Увеличение объема делегированных полномочий на принятие обязательств в отношении ЮНАМИД	Нет	31 марта 2008 года
12. Увеличение объема делегированных полномочий на осуществление закупок для покрытия основных потребностей ЮНАМИД	Нет	31 марта 2008 года
13. Использование контракта с единственным подрядчиком на предоставление услуг по материально-техническому обеспечению	Да	Не указан
14. Подписание писем-заказов без применения процедуры конкурсных торгов	Да	Не указан
15. Заключение контрактов с единственным подрядчиком для удовлетворения отдельных видов потребностей	Нет	Не указан
16. Освобождение от выполнения процедур Местного комитета по контрактам	Нет	1 июня 2008 года
17. Передача ЮНАМИД арендованных воздушных средств из других миссий	Да	Не указан

2. В ноябре 2006 года Африканский союз, Организация Объединенных Наций и правительство Судана согласовали и утвердили концепцию трехэтапного подхода к развертыванию операции по поддержанию мира в Дарфуре. Эти этапы включали реализацию легкого пакета мер в поддержку Миссии Африканского союза в Судане (МАСС), реализацию тяжелого пакета мер поддержки и создание смешанной операции¹.

3. Руководствуясь этой концепцией, Совет Безопасности учредил ЮНАМИД в своей резолюции 1769 (2007). Согласно резолюции, не позднее 31 декабря 2007 года ЮНАМИД завершит подготовку к принятию на себя полномочий по оперативному командованию реализацией легкого и тяжелого пакетов мер поддержки и примет на себя полномочия от МАСС, которая действовала в Судане с 2004 года. 22 декабря 2007 года Генеральная Ассамблея утвердила бюджет ЮНАМИД на финансовый год с 1 июля 2007 года по 30 июня 2008 года в объеме 1,28 млрд. долл. США. ЮНАМИД должна была состоять из военного персонала численностью до 19 555 человек и соответствующего гражданского компонента, включающего полицейских численностью до 3772 человек и 19 сформированных полицейских подразделений по 140 человек в каждом. Миссия Организации Объединенных Наций в Судане (МООНВС) обеспечивала

¹ Легкий пакет мер поддержки включал имущество и персонал, предназначенные исключительно для поддержки МАСС. Тяжелый пакет мер поддержки включал военный, полицейский и вспомогательный персонал миссии и имущество, а также гражданский персонал для оказания поддержки МАСС (см. A/62/540). Концепция смешанной операции была разработана с целью осуществления всех аспектов Мирного соглашения по Дарфур (см. S/2007/307/Rev.1).

административную поддержку ЮНАМИД в период с июля по декабрь 2007 года. С 1 января 2008 года ЮНАМИД приняла на себя полномочия от МАСС на осуществление смешанной операции в Дарфуре, и с этой даты 6743 уже развернутых военнослужащих МАСС стали военнослужащими Организации Объединенных Наций.

4. Ревизия охватывала: а) предшествующий процесс, на основании которого были санкционированы чрезвычайные меры для ЮНАМИД; и б) финансовые операции, связанные с использованием чрезвычайных мер в период с октября 2007 года по апрель 2008 года. Методология проведения ревизии включала изучение документации в Центральных учреждениях, связанной с решением санкционировать использование чрезвычайных мер, и оперативных процессов и мер внутреннего контроля для снижения побочных рисков. Ревизия УСВН проводилась в Центральных учреждениях и в ЮНАМИД в период с февраля по май 2008 года, в ходе которой были проведены собеседования с должностными лицами, участвовавшими в планировании и осуществлении чрезвычайных мер.

II. Доводы, приведенные в обоснование использования чрезвычайных мер

5. Генеральный секретарь в своем письме от 2 октября 2007 года на имя Председателя Генеральной Ассамблеи заявил, что «несмотря на все усилия по обеспечению управления в рамках существующих механизмов, оказания в установленные сроки содействия и поддержки оперативному развертыванию военного и гражданского персонала и создания необходимой вспомогательной инфраструктуры, требуемой в ЮНАМИД, нужно, чтобы Секретариат проявил определенную гибкость в применении административной политики и процедур..., [с тем] чтобы Секретариат мог эффективно и действенно реагировать на требования, которые предъявляются к нему в связи с осуществлением резолюции 1769 (2007) Совета Безопасности» (A/62/379).

6. Проявление гибкости в применении административных процедур не было новой инициативой. До этого Генеральный секретарь одобрял исключительные меры для быстрого развертывания персонала и вспомогательного компонента во время расширения Временных сил Организации Объединенных Наций в Ливане и МООНСВ и создания Интегрированной миссии Организации Объединенных Наций в Тиморе-Лешти (см. A/60/986 и A/61/598). Однако никакой оценки эффективности использования чрезвычайных мер в плане ускорения развертывания или расширения этих миссий не проводилось, и уроки по результатам применения этих мер не выносились.

7. Принимая во внимание неприветливую и небезопасную обстановку в стране, отсутствие инфраструктуры в Дарфуре и проблемы, связанные с созданием совместной с Африканским союзом миссии Организации Объединенных Наций, а также сжатые сроки развертывания миссии, установленные Советом Безопасности, ожидалось, что развертывание персонала и имущества в составе ЮНАМИД будет сопряжено с большими, чем обычно, проблемами. Ситуация осложнялась еще и тем, что всеобщее расширение масштабов миротворческой деятельности Организации Объединенных Наций, возрастающие требования, предъявляемые к операциям, и стремительные темпы их осуществления отразились на способности Организации Объединенных Наций обеспечить свое-

временное развертывание компонента материально-технической и административной поддержки.

8. Поэтому Департамент полевой поддержки в тесном сотрудничестве с Департаментом по вопросам управления выработал предложение использовать чрезвычайные меры, обеспечивающие гибкость в применении некоторых административных процессов в случае ЮНАМИД, для соблюдения установленных сроков развертывания. Предложение было одобрено заместителем Генерального секретаря по вопросам управления 24 августа 2007 года и утверждено Генеральным секретарем 2 октября 2007 года. Однако предоставление права проявлять административную гибкость повышает степень уязвимости Организации Объединенных Наций перед возможным мошенничеством и злоупотреблением служебным положением, включая ненадлежащее и неэффективное использование финансовых, людских и иных ресурсов, и поэтому требует механизмов наблюдения и компенсирующих мер контроля для управления этими рисками. 23 ноября 2007 года заместитель Генерального секретаря по службам внутреннего надзора сообщила Генеральному секретарю о своей озабоченности в связи с предоставленным правом проявлять гибкость в применении процедур в ряде областей и особо указала на необходимость надлежащих компенсирующих мер контроля и механизмов наблюдения за их применением.

9. По мнению УСВН, решение Генерального секретаря отменить соблюдение административных требований, чтобы обеспечить возможности для быстрого развертывания военного и гражданского персонала и создания вспомогательной инфраструктуры для ЮНАМИД, в целях соблюдения требований и сроков, установленных Советом Безопасности в его резолюции 1769 (2007), было, как представляется, оправдано некоторыми условиями, существовавшими до начала развертывания и во время развертывания ЮНАМИД. Однако, как говорится далее в настоящем докладе, в процессе установления, утверждения и осуществления чрезвычайных мер имелись определенные недостатки.

10. Как показано в таблице выше, были использованы не все утвержденные меры. Например, в области закупок руководители не воспользовались гибкостью, предоставленной Генеральным секретарем с целью увеличения объема делегируемых ЮНАМИД полномочий на осуществление закупок для покрытия основных потребностей и с целью освобождения заказов на поставку, которые предлагается выдать, от проверки со стороны Местного комитета по контрактам ЮНАМИД. Кроме того, допущение гибкости в развертывании военнослужащих до подписания меморандума о взаимопонимании со странами, предоставляющими войска, не было исключительным случаем, поскольку такая практика комплектования сил применялась и в прошлом. Тем не менее УСВН подчеркивает, что, когда Генеральный секретарь предоставляет руководителям гибкость, освобождающую их от соблюдения правил и установленных процедур, он наделяет их дискреционным правом решать, следует ли в данном случае применять обычные меры контроля и если да, то в какой степени.

III. Меры контроля, установленные с целью снижения риска потери ресурсов по причине утраты, злоупотребления или бесхозяйственности

11. Как указала заместитель Генерального секретаря по службам внутреннего надзора в своем письме от 23 ноября 2007 года на имя Генерального секретаря, в результате предоставленной ЮНАМИД гибкости Организация Объединенных Наций окажется подверженной повышенному риску бесхозяйственности и мошенничества. При предоставлении исключений из применения установленных процедур необходимо обеспечивать установление компенсирующих процедур контроля для защиты хозяйственных процессов от злоупотреблений.

12. Не было подготовлено никаких руководящих указаний, которые предусматривали бы определенные меры контроля и механизмы наблюдения, для обеспечения гарантии надлежащего и эффективного использования чрезвычайных мер. Поскольку измеримые ожидаемые выгоды не были определены, трудно было оценить, насколько эффективно использовались чрезвычайные меры. Это создало также риск недостаточной приверженности осуществлению этих мер со стороны применяющего их персонала и снизило общую отдачу от этих мер. Кроме того, для некоторых мер не был установлен срок действия, вследствие чего применяющие меры субъекты толковали этот вопрос по-разному. Например, ЮНАМИД считала, что чрезвычайная мера, касающаяся временного назначения гражданского персонала, применима в течение одного года, т.е. до 1 октября 2008 года, а Департамент полевой поддержки известил миссию о том, что действие этой меры истекает 31 марта 2008 года. Кроме того, ненадлежащее внимание, уделенное установлению мер контроля и наблюдения, стало причиной возникновения фактических или потенциальных убытков, о чем говорится в нижеследующих пунктах.

IV. Эффективность чрезвычайных мер

A. Закупки

13. УСВН рассмотрело восемь из 17 санкционированных чрезвычайных мер, которые относятся к функции закупочной деятельности, т.е. меры 9–16, как указано в таблице выше. Из этих восьми мер были использованы только три, а именно мера 10, касающаяся продления существующих системных контрактов; мера 13, касающаяся использования контракта с единственным подрядчиком на предоставление услуг по материально-техническому обеспечению; и мера 14, касающаяся подписания писем-заказов без применения процедуры конкурсных торгов.

1. Ненадлежащее планирование потребностей в области материально-технического обеспечения

Заключение контракта без проведения детального анализа затрат и результатов

14. 15 октября 2007 года Организация Объединенных Наций подписала с единственным подрядчиком, фирмой «Пасифик архитектс энд инджинирз»

(ПАИ), контракт на предоставление услуг по многофункциональному материально-техническому обеспечению на шестимесячный срок стоимостью 250 млн. долл. США. В марте 2008 года стоимость контракта была уменьшена до 150 млн. долл. США в связи с сокращением объема предусматриваемых в нем услуг, а срок действия контракта был продлен до 14 июля 2008 года.

15. Хотя заключение контракта с единственным подрядчиком без проведения конкурсных торгов было санкционировано Генеральным секретарем в качестве одной из чрезвычайных мер в октябре 2007 года, решение выбрать фирму ПАИ существовало уже гораздо раньше. В апреле 2007 года Департамент операций по поддержанию мира просил Контролера одобрить заключение контракта с единственным подрядчиком, фирмой ПАИ, на строительство лагерей и предоставление услуг по линии тяжелого пакета мер поддержки. В обоснование просьбы Департамент сослался на проведенную им оценку, которая показала, что фирма ПАИ является единственным подрядчиком в Дарфуре, способным содействовать своевременному развертыванию миссии. 25 апреля 2007 года Контролер дал принципиальное согласие на заключение контракта с единственным подрядчиком на предоставление услуг по многофункциональному материально-техническому обеспечению, сославшись на неотложный характер имеющихся потребностей и заявив, что «несмотря на усилия, предпринятые группой планирования в составе 36 сотрудников категории специалистов и 7 временных сотрудников, которая работала на протяжении периода с марта 2006 года, ... нет другого варианта проведения закупочной деятельности, кроме заключения прямого контракта Организации Объединенных Наций с фирмой ПАИ как с единственным подрядчиком». Департамент полевой поддержки не провел анализа затрат и результатов в обоснование использования контракта на многофункциональное материально-техническое обеспечение, который, по мнению УСВН, является контрактом на предоставление внешнего подряда. В резолюции 55/232 Генеральной Ассамблеи о практике предоставления внешних подрядов содержится, в частности, требование о проведении анализа экономичности и эффективности предлагаемой передачи тех или иных видов деятельности на внешний подряд.

16. *Департамент полевой поддержки сообщил, что только 17 апреля 2007 года тяжелый пакет мер поддержки был окончательно одобрен в письме Председателя Совета Безопасности. В тот момент предполагалось, что развертывание подразделений по линии тяжелого пакета мер поддержки начнется примерно через два месяца (к июню 2007 года), и Департамент испытывал существенное давление со стороны государств-членов, которые требовали быстрого создания соответствующих вспомогательных условий на месте.*

17. *Департамент полевой поддержки пояснил далее, что из-за отсутствия достаточно квалифицированных и доступных кадров и времени для удовлетворения потребностей в материально-техническом обеспечении в требуемых масштабах не оставалось ничего другого, кроме как изыскать ресурсы путем заключения контракта на многофункциональное обслуживание. Следовательно, Департамент считал невозможным проведение анализа затрат и результатов, поскольку не имелось никаких других подрядчиков для проведения такого сопоставления.*

18. По мнению УСВН, ввиду того, что информация стала известна Департаменту полевой поддержки и Департаменту по вопросам управления еще в декабре 2006 года, когда Департамент операций по поддержанию мира в первый раз обратился с просьбой предоставить контракт фирме ПАИ, можно было спланировать и провести оценку затратной эффективности заключения контракта на многофункциональное материально-техническое обеспечение с единственным подрядчиком. Такая оценка создала бы надежную основу для составления и публикации описания работ и объявления о принятии предложений и явилась бы определенной гарантией того, что условия, предлагаемые фирмой ПАИ, не будут выходить за пределы разумного. Вместо этого Организация Объединенных Наций оказалась подвергнутой риску необоснованно высоких цен и неоправданных накладных расходов.

19. *Департамент полевой поддержки заявил, что в свете преобладавшей неопределенности в том, что касалось реализации тяжелого пакета мер поддержки, и сложности удовлетворения имевшихся потребностей Департамент не согласен с мнением УСВН о том, что в декабре 2006 года имелось достаточно информации для надлежащего планирования и проведения оценки затратной эффективности заключения контракта с единственным подрядчиком, и считает, что имевшаяся в декабре 2006 года информация была недостаточной для составления и публикации достаточно достоверного описания работ, опираясь на которое Департамент по вопросам управления мог бы начать обоснованный процесс запроса предложений. Как упоминалось выше, Департамент полевой поддержки заявил, что проведение анализа затрат и результатов не представлялось возможным.* УСВН вновь заявляет, что дарфурская группа планирования работала на протяжении периода с марта 2006 года и что на опыте деятельности МООНВС Департаменту полевой поддержки было прекрасно известно о том, каковы условия в Дарфуре. Кроме того, Департамент не указал ни в одном документе причин того, почему анализ затрат и результатов, являющийся обязательным требованием согласно резолюции 55/232 Генеральной Ассамблеи, не был проведен. УСВН по-прежнему считает, что имелась возможность для планирования и проведения анализа затрат и результатов, который мог бы служить полезной основой для оценки разумности условий, предложенных фирмой ПАИ.

20. УСВН считает, что следует определить ответственных за то, что не было осуществлено надлежащего планирования в области предоставления услуг на многофункциональное материально-техническое обеспечение — в области, вызвавшей также беспокойство Контролера.

Задержки с подготовкой описания работ

21. У Департамента операций по поддержанию мира и Департамента полевой поддержки ушло семь месяцев на подготовку и окончательную доработку описания работ для заключения контракта с фирмой ПАИ. Эта задержка отразилась на процессе закупок, поскольку Отдел закупок смог начать переговоры с поставщиком только в мае 2007 года после того, как в апреле 2007 года им был получен первый проект описания работ. Проект описания работ был затем доработан, и 13 июля 2007 года Отделу закупок был представлен окончательный вариант. Контракт должен был вступить в силу с 1 сентября 2007 года. Столь сжатый срок был недостаточен для заключения такого комплексного много-

функционального контракта и лишил возможности проведения полноценного процесса закупок.

22. По словам Департамента полевой поддержки, подробные требования были окончательно подготовлены только в апреле 2007 года ввиду сложности определения и сведения воедино подробных требований для заключения единого многофункционального контракта. Признавая эти трудности, УСВН вместе с тем указывает, что с принятием резолюции 1706 (2006) Совета Безопасности², в которой было поручено развернуть воинские контингенты в Дарфуре к 1 января 2007 года, была сформирована дарфурская группа планирования, работавшая на протяжении периода с марта 2006 года. Поэтому, по мнению УСВН, было достаточно времени, чтобы должным образом организовать процесс планирования.

23. Департамент полевой поддержки заявил, что детальное планирование развертывания и вспомогательного обслуживания тяжелого пакета мер поддержки в этот период было осложнено задержкой и общей неопределенностью. Правительство Судана до июля 2007 года не давало согласия на развертывание контингентов странами, предоставляющими войска, по линии тяжелого пакета мер поддержки, и некоторые силы и средства, предусмотренные тяжелым пакетом мер поддержки, так и не были предоставлены государствами-членами. Следовательно, Департаменту было исключительно сложно подготовить окончательный вариант описания работ.

Согласие на предоставление контракта фирме «Пасифик аркитектс энд инджинирз»

24. Контролер поставил свою подпись под протоколом заседания Комитета Центральных учреждений по контрактам только 11 октября 2007 года после того, как а) 27 сентября 2007 года Генеральный секретарь одобрил заключение контракта с единственным подрядчиком; б) Генеральный секретарь направил Председателю Генеральной Ассамблеи свое письмо от 2 октября 2007 года касательно чрезвычайных мер; и с) государства-члены были инструктированы о чрезвычайных мерах, в том числе о решении предоставить контракт единственному подрядчику, фирме ПАИ. 11 октября 2007 года Контролер направил первому заместителю Генерального секретаря меморандум, в котором известил ее о том, что он ставит свою подпись под протоколом заседания Комитета Центральных учреждений по контрактам, санкционируя тем самым предоставление контракта единственному подрядчику, фирме ПАИ, на основании вышеупомянутого решения Генерального секретаря. Из этого следует, что Генеральный секретарь принял на себя ответственность за предоставление контракта фирме ПАИ, которое было впоследствии включено в число чрезвычайных мер.

² 31 августа 2006 года Совет Безопасности в своей резолюции 1706 (2006) одобрил расширение мандата МООНВС путем его распространения на регион Дарфура с развертыванием 17 300 военнослужащих. Однако резолюция не могла быть выполнена из-за того, что правительство Судана не дало тогда своего согласия.

Недостаток времени для оценки и проверки Комитетом Центральных учреждений по контрактам заявки на предоставление закупочного контракта фирме «Пасифик архитектс энд инджинирз»

25. Комитету Центральных учреждений по контрактам не было дано достаточного времени для проверки заявки на предоставление закупочного контракта фирме ПАИ. 30 августа 2007 года Отдел закупок подал в Комитет заявку, в которой рекомендовал предоставить фирме ПАИ с 1 сентября 2007 года шестимесячный контракт на многофункциональное материально-техническое обеспечение на предельную сумму 291 млн. долл. США. В этот момент заместитель Председателя Комитета известил Отдел закупок и Департамент полевой поддержки о том, что Комитет не располагает достаточной информацией для вынесения обоснованной рекомендации по заявке на предоставление закупочного контракта. Отдел закупок пояснил, что предложение поставщика не является окончательным, поскольку переговоры относительно расценок и стоимости контракта еще продолжаются. Отдел подчеркнул, однако, что нельзя терять времени и что любые задержки с принятием решения по заявке будут иметь неблагоприятные последствия для Организации Объединенных Наций. На своем заседании 31 августа 2007 года Комитет Центральных учреждений по контрактам в порядке исключения рассмотрел заявку, не имея полной информации, в частности не зная согласованной стоимости контракта, которая в обычном случае должна быть известна для проведения надлежащих обсуждений.

26. Протокол заседания Комитета Центральных учреждений по контрактам, состоявшегося 31 августа 2007 года, был подготовлен в окончательном виде 10 сентября 2007 года, и Контролер дал санкцию на предоставление контракта 11 октября 2007 года. Изучение протокола показало, что 9 сентября 2007 года Отдел закупок уведомил Комитет о том, что контракт все еще находится в процессе согласования и что обновленная предельная сумма составляет 250 млн. долл. США на шестимесячный срок и 41 млн. долл. США на каждый из двух трехмесячных сроков факультативного продления. Хотя Комитет указал, что утверждение заявок на предоставление закупочных контрактов, которые все еще находятся в процессе согласования с поставщиками, не является обычной практикой, он, принимая во внимание острую необходимость, согласился сделать исключение и рассмотреть заявку в соответствии с рекомендацией Отдела закупок и Департамента полевой поддержки. По мнению УСВН, такая практика неприемлема и Комитет Центральных учреждений по контрактам не выполнил своей функции эффективного механизма внутреннего контроля. На Комитет не должно оказываться давление с тем, чтобы он рассматривал заявки на предоставление закупочных контрактов и выносил по ним рекомендации, не имея всей соответствующей информации, необходимой для принятия обоснованного решения.

27. *Департамент по вопросам управления заявил, что необходимость обращения к Комитету Центральных учреждений по контрактам с просьбой срочно рассмотреть заявку на предоставление контракта фирме ПАИ объяснялась тем, что действовавший тогда контракт между фирмой ПАИ и Государственным департаментом Соединенных Штатов истекал на следующий день после подачи заявки в Комитет (31 августа 2007 года). Поэтому если бы соглашение фирмы ПАИ с Организацией Объединенных Наций не было подтверждено, то фирма ПАИ рисковала бы потерять свой правовой статус в Судане и, следовательно, ей пришлось бы демобилизоваться. Такой ход собы-*

тий привел бы к существенному увеличению расходов Организации Объединенных Наций и срока, необходимого для мобилизации других строительных мощностей в Дарфуре. Комитет был извещен о том, что дальнейшего снижения расценок можно добиться путем продолжения переговоров, что в конечном счете дало дополнительную экономию на сумму 41 млн. долл. США. УСВН признает тот факт, что график закупочного процесса был плотным, что в основном было вызвано слабым планированием, обернувшимся задержкой с подготовкой окончательного варианта описания работ, о чем уже говорилось в пунктах 21 и 22.

28. Переговоры с фирмой ПАИ завершились 12 сентября 2007 года согласованием предельного лимита в размере 250 млн. долл. США, и контракт был подписан 15 октября 2007 года.

29. С учетом сложности и масштабности контракта на многофункциональное материально-техническое обеспечение обоим подразделениям — и Отделу закупок, и Комитету Центральным учреждений по контрактам — было предоставлено недостаточное количество времени для того, чтобы они могли эффективно выполнить свои соответствующие функции. Хотя выбрать поставщика без проведения торгов было разрешено на основании соответствующей чрезвычайной меры, санкционированной Генеральным секретарем, предоставление контракта без применения конкурсной процедуры получило негативную огласку и нанесло урон репутации Организации Объединенных Наций. Кроме того, это отнюдь не гарантировало Организации Объединенных Наций получения максимальной отдачи от средств, затрачиваемых по этой конкретной закупочной операции.

2. Ненадлежащий анализ заявки

30. Отдел закупок направил фирме ПАИ объявление о принятии предложения 16 июля 2007 года, указав в нем 15 августа 2007 года в качестве крайнего срока для представления ответа. 15 августа от фирмы ПАИ поступило предложение, отражающее «приблизительный порядок величин», в котором была представлена подготовленная фирмой первоначальная смета в качестве основы для продолжения обсуждений и доработки технических требований Организации Объединенных Наций. После состоявшихся в августе и сентябре 2007 года переговоров фирма ПАИ представила несколько пересмотренных предложений, в которых предусматривались разные сметные величины предельного лимита, варьирующиеся от 333 млн. долл. США до 790 млн. долл. США на однолетний срок действия контракта.

31. По словам Отдела закупок, предложения фирмы ПАИ были нечеткими и содержали множество существенных ошибок. Отделу пришлось потратить большое количество времени на устранение выявленных им ошибок в подсчетах и несоответствиях. Кроме того, по мнению УСВН, Отдел не проделал достаточной работы для контрольного сопоставления предложений фирмы ПАИ с условиями аналогичных контрактов для оценки того, насколько разумными являются условия, предложенные фирмой ПАИ. Например:

а) нет документальных подтверждений того, что компонент электроснабжения с предельным лимитом в размере 48 млн. долл. США сопоставлялся с какими бы то ни было контрольными показателями или стандартами с целью анализа цены, предложенной подрядчиком. *Департамент по вопросам управ-*

ления сообщил, что сопоставление по компоненту контракта, касающемуся электроснабжения, было проведено с использованием расценок нынешнего подрядчика Организации Объединенных Наций, предоставляющего услуги по электроснабжению. В ходе ревизии документальных доказательств такого сопоставления, даже несмотря на просьбу УСВН, предъявлено не было. Впоследствии Отдел закупок представил дополнительную документацию, указав, что Департамент полевой поддержки провел контрольное сопоставление предложения фирмы ПАИ с условиями системного контракта Организации Объединенных Наций и что было трудно должным образом соотнести величины сопоставляемых статей расходов, поскольку они включали неодинаковые компоненты. Исходя из этого, УСВН по-прежнему считает, что контрольное сопоставление не было проведено надлежащим образом;

б) не было установлено контрольных показателей для некоторых видов дорогостоящей строительной техники, например для камнедробильных машин стоимостью 1,1 млн. долл. США за единицу. Департамент по вопросам управления заявил, что, хотя в подшивке документации по данному контракту имеется достаточно доказательств проведенных контрольных сопоставлений по как минимум 38 видам дорогостоящей строительной техники, нет прямых доказательств проведения такого сопоставления по одному конкретному виду техники, выбранному в качестве примера в докладе УСВН, а именно по камнедробильным машинам. Следует отметить, что закупленные миссией камнедробильные машины — необходимое условие обеспечения наличия материалов для строительства объектов инфраструктуры. УСВН признает тот факт, что Отдел закупок соотнес предложенные цены с сопоставимыми контрольными показателями примерно по 80 процентам наименований дорогостоящей техники. Тем не менее по отдельным видам дорогостоящей техники на общую сумму 10 млн. долл. США такого сопоставления проведено не было. По мнению УСВН, с учетом того, что данный контракт был заключен с единственным поставщиком, цены на все дорогостоящие виды техники должны были быть соотнесены с надежными контрольными показателями. Кроме того, УСВН было установлено, что те самые три камнедробильные машины, которые, по мнению Департамента по вопросам управления, являются необходимым условием ведения строительных работ, были доставлены в ЮНАМИД только в сентябре 2008 года и по состоянию на 15 декабря 2008 года все еще оставались нераспакованными на складе в Ньяле;

с) не было проведено анализа структуры цен по каждой статье расходов, включая резерв на цели управления проектом, накладные расходы, прибыли и прочие расходы. Более того, накладные расходы, относящиеся к работе центральной конторы подрядчика в Вашингтоне, округ Колумбия, конторы правления проекта в Эль-Фашире и базы материально-технического снабжения в Дарфуре, были также включены в контракт по статье управления и руководства обслуживанием, предоставляемым по условиям контракта. Департамент по вопросам управления заявил, что на заключительном этапе переговоров величина прибыли фирмы ПАИ была сокращена и они договорились исключить из контракта взимание сбора по всем видам обслуживания, обеспечиваемым на условиях субподряда, для создания резерва на цели управления проектом. УСВН было установлено, что, хотя фирма ПАИ согласилась уменьшить величину своего резерва на цели управления проектом, в обмен на это из контракта была исключена оговорка о взыскании ущерба, в результате чего Организация

Объединенных Наций может подвергнуться дополнительным финансовым, оперативным и прочим рискам.

32. Департамент по вопросам управления заявил также, что группой в составе представителей Отдела закупок, Департамента полевой поддержки, Управления по правовым вопросам и Управления по планированию программ, бюджету и счетам были проведены обстоятельные переговоры, в результате которых первоначально предложенная фирмой ПАИ цена 790 млн. долл. США была в конечном итоге сокращена более чем на полмиллиарда долларов США. Департамент по вопросам управления заявил также, что в смете, предложенной фирмой ПАИ, насчитывалось более 13 000 расходных статей и, хотя проведение сопоставлений по всем расходным статьям представлялось бы непомерной задачей, Отдел закупок использовал многие из имевшихся в его распоряжении средств для проведения контрольного сопоставления. Признавая усилия, затраченные Департаментом по вопросам управления на то, чтобы снизить стоимость контракта, УСВН вместе с тем указывает, что из этих полмиллиарда долларов США около 270 млн. долл. США — это сумма, на которую фирма ПАИ обчислалась в предложенной ею смете.

33. Кроме того, цены фирмы ПАИ на строительную технику были в целом выше, а в некоторых случаях в два с лишним раза выше, чем цены, предлагаемые в системных контрактах Организации Объединенных Наций на аналогичные виды техники. Во время рассмотрения контракта с фирмой ПАИ в Комитете Центральных учреждений по контрактам Отдел закупок заверил, что он будет в максимально возможной степени использовать системные контракты Организации Объединенных Наций для обеспечения закупки аналогичных видов техники, но по более низким ценам по линии этих контрактов. Однако, как поясняется в пункте 37, это делалось не всегда, и вследствие слабого контроля и регулирования исполнения контракта с Организации Объединенных Наций взимались непомерно высокие цены на оборудование. По мнению УСВН, следует рассмотреть вопрос об ответственности за ненадлежащий анализ предложений фирмы ПАИ.

3. Слабый контроль и регулирование исполнения проектных заказов

34. Фирма ПАИ исполняла контракт на основе проектных заказов, поступающих от ЮНАМИД. По состоянию на 31 марта 2008 года ЮНАМИД выдала проектные заказы общей стоимостью 127 млн. долл. США. Проектные заказы на строительство лагерей (70 млн. долл. США), один из главных компонентов контракта, были выданы спустя почти пять месяцев после подписания контракта, а фактические строительные работы начались только в апреле 2008 года. Вследствие задержек с выдачей проектных заказов (первый проектный заказ/запрос на строительство был выдан 13 февраля 2008 года) в счета, предъявленные фирмой ПАИ к оплате, были включены административные сборы на общую сумму 4,3 млн. долл. США, связанные с работой базы материально-технического снабжения в течение периода с 22 декабря 2007 года по 12 февраля 2008 года, хотя до наступления апреля 2008 года никакие строительные работы не начинались.

35. Департамент полевой поддержки заявил, что по условиям контракта фирма ПАИ не обязана была реагировать на проектные запросы со стороны ЮНАМИД до тех пор, пока не будут уплачены административные сборы за

услуги, предоставленные центральной конторой подрядчика в Вашингтоне, округ Колумбия, конторой правления проекта в Эль-Фашире и базой материально-технического снабжения в Дарфуре. Поэтому вывод о том, что фирма ПАИ получала платежи в течение периода с 22 декабря 2007 года по 12 февраля 2008 года за то, что якобы ничего не делала, неверен. УСВН вновь заявляет, что административные сборы сметным объемом 4,3 млн. долл. США связаны с работой только одной базы материально-технического снабжения фирмы ПАИ и, коль скоро в течение указанного периода не было выдано ни одного проектного заказа/запроса на строительство, Организация Объединенных Наций не получила отдачи от затраченных средств.

36. По условиям контракта фирма ПАИ должна была предоставлять услуги в Эль-Обейде, включая строительство транзитного лагеря для военного персонала и других объектов и обеспечение сотрудниками фирмы-поставщика, базирующимися в Эль-Обейде, надзора за ходом этих работ. С этой целью ЮНАМИД выдала проектные заказы на период с 22 декабря 2007 года по 14 июля 2008 года. Однако только в марте 2008 года ЮНАМИД было установлено, что никаких услуг в Эль-Обейде не потребуется. По подсчетам УСВН, которые в ходе ревизии были доведены до сведения ЮНАМИД и Департамента по вопросам управления, величину административных сборов по проектным заказам, выданным на работы в Эль-Обейде на период с 1 апреля по 14 июля 2008 года, следует уменьшить на 313 416 долл. США. *Департамент по вопросам управления заявил, что административные сборы, связанные с работой базы материально-технического снабжения в Эль-Обейде, были исключены из счетов в результате переговоров, проведенных с фирмой ПАИ в сентябре 2008 года. Департамент полевой поддержки также заявил, что ЮНАМИД взysкивает суммы переплаты путем их вычета из еще не оплаченных счетов, предъявленных фирмой ПАИ.*

37. ЮНАМИД выдала фирме ПАИ проектные заказы на закупку оборудования по более высоким ценам, чем цены, оговоренные в действующих системных контрактах, что привело к дополнительному расходованию средств Организации Объединенных Наций на сумму 7 млн. долл. США. Даже с учетом дополнительных расходов на доставку, значительное отличие закупочной цены оборудования, взимаемой фирмой ПАИ, от цены на аналогичное оборудование в действующих системных контрактах является неприемлемым. Например, ЮНАМИД заказала у фирмы ПАИ восемнадцать генераторов мощностью 500 кВА по цене в 2,7 раза выше, чем цена на аналогичную установку в системном контракте. На эту закупку пришлось 3 млн. долл. США из общих дополнительных расходов в сумме 7 млн. долл. США (сводный перечень оценочных финансовых последствий см. в приложении).

38. *Департамент по вопросам управления заявил, что в системных контрактах указаны цены на товары с доставкой в Бриндизи, тогда как фирмой ПАИ указаны цены уже с доставкой на место. Департамент заявил также, что срок исполнения заказа на поставку по системному контракту удлинен. Любая задержка с исполнением заказа на поставку генераторов по системному контракту негативно отразилась бы на общих сроках развертывания, установленных Советом Безопасности. Кроме того, необходимо снизить элемент риска, связанный с заказом предметов оборудования у третьей стороны и их приспособлением к работам, проводимым другим подрядчиком. Следова-*

тельно, в выбранном решении учитывались не только цены, но и наиболее экономные по времени методы доставки.

39. Департамент полевой поддержки также сообщил, что, хотя закупка оборудования по более низким ценам по линии системного контракта была бы, пожалуй, возможной, возникшие бы в результате этого неувязки, которые отразились бы на эффективности исполнения проекта, в потенциале обернулись бы для Организации Объединенных Наций гораздо большими расходами и, несомненно, создали бы угрозу срыва графика исполнения проекта. Соответственно, такой вариант закупки не обеспечивал максимальной эффективности затрат.

40. УСВН не может согласиться с этими утверждениями, поскольку разница в ценах между системными контрактами и контрактом с фирмой ПАИ была чрезмерной. Как указано в пункте 37, цена на генераторы мощностью 500 кВА, запрошенная фирмой ПАИ, была в 2,7 раза выше, чем цена, оговоренная в системном контракте Организации Объединенных Наций. Кроме того, Отдел закупок заверил Комитет Центральных учреждений по контрактам в том, что системные контракты будут использоваться в максимально возможной степени. Этого не было сделано. Далее, по условиям системного контракта, поставщик был обязан осуществить поставку в течение 60 дней с момента выдачи заказа на поставку. В проектном заказе, который был выдан фирме ПАИ только в январе 2008 года, крайним сроком поставки был обозначен период с марта по середину июля 2008 года. Отдел закупок имел возможность закупить генераторы по линии системного контракта в установленные сроки, избежав чрезмерных расходов.

41. Поскольку в период с декабря 2007 года по апрель 2008 года в составе ЮНАМИД не было полноценного подразделения, занимающегося контролем и регулированием исполнения контракта, то, по мнению УСВН, Департаменту полевой поддержки следовало взять на себя надзорную функцию, необходимую для контроля и регулирования исполнения проектных заказов. При отсутствии такого надзора Организация Объединенных Наций продолжала подвергаться риску финансовых потерь по причине ненадлежащего контроля и регулирования исполнения проектных заказов. Департаменту следует исправить недостатки в области контроля и регулирования исполнения проектных заказов и рассмотреть вопрос об ответственности за финансовые потери.

4. Взимание накладных расходов и административных сборов в объеме, несоизмерном скорректированной стоимости контракта

42. Контрактом с фирмой ПАИ предусмотрено восемь видов обслуживания, связанных с инженерно-техническими работами, и 23 категории прочих видов обслуживания. Ввиду того, что деятельность в рамках ЮНАМИД еще не началась, количество и стоимость проектных заказов были незначительными. Был использован только один из 23 прочих видов обслуживания. В результате в апреле 2008 года предельный лимит был сокращен с 250 млн. долл. США на шестимесячный срок до 150 млн. долл. США на девятимесячный срок. Однако, несмотря на сокращение стоимости контракта на 40 процентов, предложенная численность штата в конторах подрядчика, а именно в конторе правления проектов для стран Африки в Вашингтоне, округ Колумбия, конторе правления

проекта в Эль-Фашире и на базе материально-технического снабжения в Дар-фуре, осталась без изменений.

43. *Департамент полевой поддержки указал, что кадровые расходы являются фиксированными и, даже несмотря на то, что никакие работы не проводились, эти расходы были допустимыми.* Принимая во внимание столь значительное сокращение объема работ и долларовой стоимости контракта, УСВН не соглашается с утверждением о том, что величину накладных расходов, связанных с работой административного персонала фирмы-подрядчика и ее административной поддержкой, невозможно было скорректировать до надлежащего уровня. УСВН отмечает, что Отдел закупок договорился с фирмой ПАИ о сокращении величины взимаемых накладных расходов.

5. Взимание платы за услуги по организации питания и управленческие услуги, которые не были предоставлены

44. В январе 2008 года ЮНАМИД выдала фирме ПАИ два проектных заказа на предоставление услуг по организации питания в Эль-Фашире и Ньяле с 1 апреля 2008 года. Фиксированный ежемесячный сбор включал стоимость управленческих услуг и плату за техническое обслуживание столово-кухонного оборудования. Хотя в течение периода с января по март 2008 года никаких услуг по организации питания для ЮНАМИД не предоставлялось, в проектном заказе значилась начисленная плата на сумму 248 166 долл. США за техническое обслуживание столово-кухонного оборудования в этот период.

45. *Департамент полевой поддержки заявил, что начисленная плата за управленческие услуги и техническое обслуживание столово-кухонного оборудования была скорректирована и чистая сумма к оплате за эти услуги уменьшилась на 100 758 долл. США.*

46. В контракт была включена стоимость каждого вида обслуживания, предоставляемого фирмой ПАИ, плюс дополнительная плата за управленческие услуги. Плата за управленческие услуги представляла собой стоимость персонала фирмы ПАИ, необходимого для управления работой по предоставлению услуг по уборке помещений, стирке, борьбе с вредителями, уборке территории, вывозу мусора и ликвидации отходов. УСВН было установлено, что фирма ПАИ не предоставляла ни один из этих видов услуг. Однако в проектных заказах значилась начисленная плата на сумму 475 926 долл. США за управленческие услуги за шесть месяцев начиная с февраля 2008 года.

47. По мнению УСВН, миссии не следует платить эту сумму, поскольку ни один из связанных с ней видов услуг не был предоставлен.

6. Задержки с созданием подразделения, занимающегося контролем и регулированием исполнения контрактов

48. Для контроля и регулирования исполнения такого дорогостоящего и сложного контракта на многофункциональное материально-техническое обеспечение требовалось создать в надлежащем порядке соответствующее подразделение. В декабре 2006 года Департамент операций по поддержанию мира, обращаясь к Контролеру с просьбой дать санкцию на предоставление контракта единственному подрядчику, фирме ПАИ, поднял вопрос о необходимости передачи на внешний подряд функции контроля и регулирования исполнения

контрактов для обеспечения надзора за всеми аспектами исполнения контракта фирмой ПАИ. Департамент пояснил, что Организация Объединенных Наций не успеет в требуемые сроки набрать квалифицированных экспертов по техническим вопросам и сформировать группу надзора за исполнением контрактов и контроля и регулирования качества.

49. УСВН обеспокоено тем, что по состоянию на апрель 2008 года так и не было обеспечено возможностей для контроля и регулирования исполнения контракта фирмой ПАИ ни внутри Организации, ни на условиях внешнего подряда. В утвержденном бюджете ЮНАМИД на 2007/08 финансовый год были предусмотрены ассигнования на финансирование 31 должности для Секции контроля и регулирования исполнения контрактов; однако к концу апреля 2008 года ЮНАМИД заполнила только три из этих должностей. Кроме того, хотя Департамент операций по поддержанию мира указал на необходимость обеспечения функции контроля и регулирования исполнения контрактов на условиях внешнего подряда еще в декабре 2006 года и соответствующая закупочная работа началась в мае 2007 года, по состоянию на сентябрь 2008 года письмо-заказ еще не было окончательно подготовлено. Задержка с созданием полноценного подразделения для контроля и регулирования исполнения контрактов не имеет оправданий.

50. *Департамент полевой поддержки заявил, что бюджет ЮНАМИД был утвержден только 22 декабря 2007 года и работа по набору персонала осложнялась рядом факторов: сотрудники, включенные в короткий список, отказывались проходить собеседование; выбранные сотрудники отказывались от назначения; а назначенные сотрудники прибывали в миссию с громадными задержками. Департамент далее сообщил, что по состоянию на 31 октября 2008 года внутреннее подразделение ЮНАМИД по контролю и регулированию исполнения контрактов насчитывало в своем составе 16 сотрудников.* УСВН вновь заявляет, что дорогостоящие многофункциональные контракты не должны заключаться до тех пор, пока не будет обеспечено создание надлежащего подразделения для контроля и регулирования их исполнения.

7. Выдача письма-заказа с превышением санкционированной суммы и срока продления контракта

51. В апреле 2008 года Департамент полевой поддержки выдал правительству Испании проект письма-заказа на предоставление услуг по контролю и регулированию исполнения контрактов, в частности на оказание содействия ЮНАМИД в области контроля и регулирования исполнения контрактов на многофункциональное материально-техническое обеспечение, поставку продуктовых пайков и поставку топлива. Эти услуги должны были предоставляться компанией «Инженерия де системас пара ла дефенса де Эспанья» (ИСДЕФЕ), принадлежащей правительству Испании.

52. Это письмо-заказ было подготовлено в качестве чрезвычайной меры после двух неудачных попыток проведения коммерческих торгов, предпринятых Отделом закупок в 2007 году. В мае 2007 года Отдел дал объявление о принятии предложений на предоставление услуг по контролю и регулированию исполнения контрактов и строительных услуг для четырех миссий по поддержанию мира, включая ЮНАМИД. Им было получено одно предложение, которое было признано не соответствующим техническим требованиям. Затем, в авгу-

сте 2007 года, Отдел дал еще одно объявление о принятии предложений, касающееся только ЮНАМИД, и получил два предложения. Только одно предложение было признано соответствующим техническим требованиям, однако компания-оферент имела совместное предприятие с фирмой ПАИ, что создавало бы конфликт интересов.

53. В октябре 2007 года Департамент полевой поддержки обратился к правительству Испании с просьбой оказать эти услуги, и были начаты переговоры. В феврале 2008 года Департамент по вопросам управления и Департамент полевой поддержки представили заявку на выдачу письма-заказа в Комитет Центральным учреждений по контрактам, рекомендовав предоставить правительству Испании сроком на один год с возможностью продления еще на год контракт на общую предельную сумму 27,4 млн. евро (что эквивалентно 40,5 млн. долл. США). Комитет выразил свою обеспокоенность по поводу нецелесообразности передачи одной из основных функций Организации Объединенных Наций на внешний подряд и отсутствия четкого описания работ. Поэтому Комитет единогласно рекомендовал не выдавать этого письма-заказа и рекомендовал Отделу закупок и Департаменту полевой поддержки искать решение в коммерческом секторе. Однако Контролер, приняв к сведению обеспокоенность Комитета, все же не принял его рекомендации. Учитывая финансовые риски, обусловленные отсутствием надлежащего контроля и регулирования исполнения контрактов в ЮНАМИД, и тот факт, что совокупная стоимость контрактов на многофункциональное материально-техническое обеспечение, поставку продуктовых пайков и поставку топлива составляет около 1 млрд. долл. США, Контролер дал Департаменту полевой поддержки санкцию продолжать начатые им консультации с правительством Испании с целью согласования письма-заказа на оказание требуемых услуг на условиях, которые были рекомендованы в заявке, поданной в Комитет Центральным учреждениям по контрактам.

54. Департамент полевой поддержки выдал проект письма-заказа сроком на один год с возможностью продления еще на срок до трех лет на общую предельную сумму 85 млн. долл. США, т.е. с превышением санкционированного предельного лимита 40,5 млн. долл. США на один год с возможностью продления еще на один год, как было первоначально указано в заявке, представленной в Комитет Центральным учреждениям по контрактам. По завершении ревизии *Департамент полевой поддержки заявил, что теперь подготовлено письмо-заказ сроком на один год с возможностью продления еще на один год.* УСВН признает, что Департамент полевой поддержки внес исправления в проект письма-заказа, ограничив предельный лимит суммой в размере 40,5 млн. долл. США.

8. Чрезмерная стоимость услуг по контролю и регулированию исполнения контрактов

55. Проверка условий и положений письма-заказа показала, что общая стоимость развертывания персонала компании ИСДЕФЕ в течение первого года составит 10 млн. евро (что эквивалентно 14,8 млн. долл. США). Компания ИСДЕФЕ разместит 24 консультантов в Дарфуре, 3 сотрудников в своей конторе правления проекта в Мадриде и 2 сотрудников в своей страновой конторе правления в Дарфуре. Однако среднемесячное вознаграждение в размере 57 000 долл. США для каждого из 24 консультантов по условиям письма-заказа

было рассчитано по почасовой ставке исходя из того, что каждый консультант будет работать 12 часов в день, 26 дней в месяц. По подсчетам УСВН, Организация Объединенных Наций может экономить более 4 млн. евро (что эквивалентно 6,2 млн. долл. США) в год, если эта ставка будет установлена исходя из продолжительности работы ЮНАМИД, т.е. восемь рабочих часов в день, 22 дня в месяц.

56. *Департамент полевой поддержки заявил, что, по его твердому убеждению, сокращение часов работы консультантов до уровней, предложенных УСВН, не согласуется с обычно принятой коммерческой практикой. Департамент далее заявил, что на начальном этапе развертывания миссии работа лиц, нанятых Организацией Объединенных Наций, в течение, как правило, 12 часов в день и требование работы по выходным являются вполне обычной практикой. УСВН по-прежнему считает, что, хотя работа в дополнительные часы вполне может требоваться в отдельные периоды времени, непрактично и неэкономично предполагать, будто такой усиленный режим работы будет требоваться на протяжении всего двухгодичного периода.*

57. По состоянию на сентябрь 2008 года процесс предоставления внешнего подряда все еще оставался незавершенным. *Департамент по вопросам управления известил УСВН о том, что письмо-заказ было подписано с правительством Испании в декабре 2008 года.*

9. Продление существующих системных контрактов

58. Отдел закупок продлил действие одного системного контракта, воспользовавшись соответствующей чрезвычайной мерой до наступления крайнего срока 31 марта 2008 года. УСВН не имеет дополнительных замечаний относительно использования этой меры.

10. Отсутствие внутреннего экспертного потенциала для заключения контрактов на многофункциональное обслуживание

59. Отдел закупок не располагает надлежащим экспертным потенциалом для заключения крупных контрактов на предоставление услуг по многофункциональному материально-техническому обеспечению. В процессе заключения контракта с фирмой ПАИ Отдел пользовался услугами трех сотрудников по закупкам из Агентства по ремонтно-эксплуатационным и снабженческим вопросам Организации Североатлантического договора на основании меморандума о взаимопонимании в течение шестимесячного периода. УСВН считает этот вид обслуживания одной из основных функций Организации Объединенных Наций и считает необходимым обеспечить Отдел собственным штатом, а не полагаться на внешних поставщиков при заключении контрактов на предоставление услуг по многофункциональному материально-техническому обеспечению.

11. Неиспользование мер, связанных с закупками

60. Как показано в таблице выше, меры 9, 11, 12, 15 и 16 не были использованы. Должностные лица Департамента полевой поддержки и ЮНАМИД указали, что они считают чрезвычайные меры дополнительными, а не обязательными инструментами и что они будут в целом пользоваться обычными процедурами. Поэтому некоторые чрезвычайные меры будут применяться только по мере необходимости. Как указано в пункте 10 выше, УСВН обеспокоено тем,

что в большинстве случаев эти исключения были фактически не нужны. Создание таких условий дает руководителям дискреционное право решать, следует ли в данном случае применять обычные меры контроля и если да, то в какой степени, и тем самым подрывает действие существующей системы внутреннего контроля.

В. Управление людскими ресурсами

61. Хотя все шесть чрезвычайных мер, относящихся к управлению людскими ресурсами, были использованы, они не обеспечили существенного ускорения набора персонала для целей развертывания в составе ЮНАМИД. Из этого следует, что Организации Объединенных Наций необходимо провести повторную оценку своей стратегии привлечения как внешних, так и внутренних кандидатов на должности в миротворческие операции на местах, например путем обследования реальных нужд и чаяний персонала и необходимых условий для принятия сотрудниками предлагаемых назначений, особенно в местах службы с крайне тяжелыми условиями работы. *Департамент полевой поддержки информировал УСВН о том, что во взаимодействии с Департаментом по вопросам управления он уже предпринял ряд инициатив по совершенствованию управления процессом набора персонала и укомплектования штатов, включая введение планов принятия кадровых решений для полевых миссий; укрепление связей между процессом планирования сменяемости кадров, процессом управления результатами служебной деятельности и процессом карьерной мобильности; и информационно-пропагандистские инициативы в целях привлечения квалифицированных кандидатов для работы в миротворческих операциях.*

1. Ограниченный эффект чрезвычайных мер с точки зрения своевременности развертывания персонала

62. Чрезвычайная мера, касающаяся незамедлительного перевода гражданского персонала на ключевые административные должности без объявления вакансий, была призвана ускорить набор персонала и его развертывание в составе ЮНАМИД. Однако Департамент полевой поддержки и ЮНАМИД не обеспечили своевременного заполнения должностей ключевым персоналом. По состоянию на 31 марта 2008 года не были заполнены 13 (39 процентов) из 33 ключевых административных должностей (класса С-5 и выше) и 23 (59 процентов) из 39 ключевых оперативно-функциональных должностей. Кроме того, некоторые ключевые руководители прибыли в миссию спустя месяцы после начала работы смешанной операции в Дарфуре.

63. Даже несмотря на то, что контракт с единственным подрядчиком, фирмой ПАИ, уже действовал в течение шести месяцев, Главный инженер занял свой пост только в конце февраля 2008 года, а Главный сотрудник по управлению проектом прибыл в середине апреля 2008 года. Эти должности имели важнейшее значение для исполнения контракта, заключенного с фирмой ПАИ. ЮНАМИД пояснила, что она испытывала трудности с привлечением и набором квалифицированного персонала, вызванные суровыми условиями жизни и обстановкой в плане безопасности в Дарфуре. По состоянию на 12 мая 2008 года 41 выбранный международный сотрудник отказался от предложенного назначения на работу в ЮНАМИД.

64. По словам Департамента полевой поддержки, по состоянию на 12 ноября 2008 года было заполнено 50 (69 процентов) важнейших должностей класса С-5 и выше: 26 должностей в компоненте поддержки и 24 должности в оперативно-функциональных подразделениях.

65. Чрезвычайная мера, касающаяся временного назначения гражданского персонала, должна была обеспечить направляющей миссии возможность набрать и подготовить новый персонал для замены персонала, который будет временно назначен в ЮНАМИД. Однако, несмотря на то, что этой чрезвычайной мерой разрешалось временное назначение персонала на срок до одного года, Отдел полевого персонала Департамента полевой поддержки не довел это положение до сведения всех направляющих миссий. Проведенное УСВН обследование показало, что из 12 опрошенных миссий 8 не знали о том, что персонал, получивший временные назначения в ЮНАМИД, может оказаться развернутым на срок свыше 90 дней и что они могут набирать временных сотрудников для замены персонала, получившего назначения. В результате всего две направляющие миссии наняли временных сотрудников для замены. Даже в тех случаях, когда направляющие миссии знали, что они могут нанять временный персонал для замены сотрудников, временно назначенных в ЮНАМИД, они не наняли замену, поскольку в просьбах направить персонал в ЮНАМИД указывался весьма короткий срок (преимущественно 90 дней) без всякого упоминания о том, что срок временных назначений будет продлен. Кроме того, в апреле 2008 года Департамент полевой поддержки сообщил ЮНАМИД о том, что действие этой меры истекло 31 марта 2008 года, хотя, по мнению УСВН, для такого толкования не было никаких оснований. *Департамент полевой поддержки заявил, что он дополнительно проконсультировался с ЮНАМИД и пришел к выводу, что продолжение действия этой чрезвычайной меры, касающейся назначения сотрудников на срок свыше 90 дней, отвечает наилучшим интересам миссии. В качестве меры контроля Департамент обязал ЮНАМИД указывать, что временные назначения предоставляются на срок, не превышающий 12 месяцев.*

2. Ограниченный опыт сотрудников, получивших временные назначения

66. Цель набора гражданского персонала по линии временных назначений состоит в комплектовании принимающей миссии опытным и квалифицированным персоналом для удовлетворения ее неотложных потребностей на начальном этапе развертывания миссии или на этапе ее расширения. УСВН было установлено, что 71 процент персонала, набранного в ЮНАМИД по линии временных назначений, составляли национальные сотрудники, выполняющие функции на более высоких уровнях, чем уровень их должностей в направляющих миссиях. Департамент полевой поддержки не установил критериев в отношении требуемого опыта и квалификации персонала, отбираемого для целей временного назначения. *По завершении ревизии Департамент полевой поддержки заявил, что он дал указания по этому вопросу в инструкции, направленной всем миссиям 28 августа 2008 года.*

67. Кроме того, среднее количество времени, потребовавшееся для развертывания персонала по линии временных назначений, составляло 39 дней в случае международного и 58 дней в случае национального персонала. Хотя Департамент полевой поддержки не установил конкретного контрольного срока для развертывания такого персонала, по мнению УСВН, временные назначения

должны были производиться незамедлительно и поэтому количество времени, потребовавшееся для развертывания персонала, было чрезмерным.

68. Ввиду длительного процесса развертывания временно назначенного персонала в составе ЮНАМИД и ограниченного опыта выполнения ими функций на требуемых уровнях миссия не получила полной отдачи от применения этой чрезвычайной меры.

3. Задержки с контрольной проверкой персонала, поступившего из состава Миссии Африканского союза в Судане

69. ЮНАМИД пользовалась практикой ускоренного перевода или набора гражданского персонала МАСС на должности в миссии как чрезвычайной мерой для содействия развертыванию персонала. По состоянию на 31 марта 2008 года из 109 кандидатов из состава МАСС, которые были в предварительном порядке отобраны ЮНАМИД, были взяты на работу 53 человека, из которых только по 17, как указала ЮНАМИД, она провела ограниченные контрольные проверки. Отсутствие контрольных проверок создало риск набора в состав ЮНАМИД сотрудников, не обладающих требуемым опытом. *Департамент полевой поддержки сообщил, что, несмотря на начавшееся проведение контрольных проверок, у ЮНАМИД возникли трудности с получением своевременных ответов от нанимателей и учебных заведений. Список бывших сотрудников МАСС, по которым не было проведено контрольной проверки, был передан миссией в Группу контрольной проверки на Базе материально-технического снабжения Организации Объединенных Наций в Бриндизи для проведения их проверки в первоочередном порядке.*

4. Суточные участников миссии с учетом обеспечения жильем и новая ставка суточных участников миссии для Дарфура

70. Одной из чрезвычайных мер, касающихся управления людскими ресурсами, разрешалось предоставление суточных участников миссии с учетом обеспечения жильем. Соответственно, Департамент по вопросам управления внес поправку в правила предоставления суточных участников миссии, разрешив производить 25-процентный вычет за обеспечение ненормативным и коммунальным жильем вместо стандартного 50-процентного вычета. Официальное закрепление пересмотренного правила заняло чрезмерное количество времени. ЮНАМИД обратилась к Департаменту полевой поддержки с просьбой утвердить требуемые критерии 21 февраля 2008 года, т.е. спустя больше месяца после оглашения соответствующего правила в январе 2008 года. Хотя задержка с утверждением этого правила исключила, в известной мере, возможность его своевременного применения и уведомления персонала, использование этой чрезвычайной меры дало общий положительный эффект в плане привлечения персонала на работу в ЮНАМИД.

71. Еще одной чрезвычайной мерой предусматривалось введение новой ставки суточных участников миссии для Дарфура. Соответственно, Управление людских ресурсов установило с 1 марта 2008 года новую ставку суточных участников миссии для Дарфура, повысив величину ставки со 116 долл. США до 143 долл. США в день. УСВН было установлено, что эта мера используется эффективно.

5. Дополнительные проездные дни при предоставлении периодического краткосрочного отпуска для восстановления сил

72. ЮНАМИД предоставила персоналу два дополнительных дня на проезд в периодический краткосрочный отпуск для восстановления сил. Однако ЮНАМИД не издала административных инструкций для внесения поправки в существующие правила. Необходимо подготовить обновленные правила предоставления периодического краткосрочного отпуска для восстановления сил во избежание произвольного применения положения в отношении времени, выделяемого на проезд. *Департамент полевой поддержки заявил, что в ЮНАМИД теперь издан информационный циркуляр, касающийся предоставления двух дополнительных дней для проезда в периодический краткосрочный отпуск для восстановления сил.*

6. Ненадлежащее комплектование «команды специалистов»

73. Департамент полевой поддержки ввел практику формирования на разовой основе «команд специалистов» для усиления возможностей миссий в области набора международного персонала. В настоящее время такие «команды специалистов» работают в трех других миссиях. Использование «команд специалистов» в ЮНАМИД не было предусмотрено в числе чрезвычайных мер, однако УСВН рассматривает этот вопрос в настоящем докладе по причине того, что практика набора персонала оказывает большое воздействие на процесс развертывания ЮНАМИД.

74. После утверждения 22 декабря 2007 года бюджета ЮНАМИД на финансовый год с 1 июля 2007 года по 30 июня 2008 года скорейший набор персонала стал еще более неотложной задачей. «Команда специалистов» ЮНАМИД работает с начала 2007 года. Однако количество членов «команды специалистов», отвечающих за набор международного персонала, уменьшилось с 14 до 11 человек в январе 2008 года и с 11 до 8 человек в апреле 2008 года в связи с тем, что уезжающие сотрудники не заменялись новыми. Принимая во внимание высокий уровень вакансий в ЮНАМИД, УСВН считает, что необходимость усиления возможностей ЮНАМИД в области набора персонала будет сохраняться до тех пор, пока доля вакантных должностей не опустится до приемлемого уровня. *Департамент полевой поддержки сообщил, что состав «команды специалистов» был увеличен до 19 человек.*

С. Чрезвычайные меры для других областей

75. Генеральный секретарь санкционировал чрезвычайную меру, призванную содействовать развертыванию контингентов и их материально-техническому обеспечению. Хотя Организация Объединенных Наций обычно возмещает странам, предоставляющим войска, расходы на содержание развернутых контингентов на ежеквартальной основе, чрезвычайной мерой разрешалось возмещать такие расходы странам, предоставляющим войска, на ежемесячной основе в течение периода с октября по декабрь 2007 года. Однако в течение этого периода Организация Объединенных Наций не выплачивала ежемесячного возмещения странам, предоставляющим войска в состав МАСС. Выплата была произведена в марте 2008 года, поскольку ЮНАМИД своевременно не представила достоверных отчетов с указанием численности личного состава

контингентов. В результате не было получено отдачи от применения этой меры.

76. Чрезвычайной мерой, касающейся развертывания контингентов в составе ЮНАМИД, разрешалось их заблаговременное развертывание предоставляющими войсками странами до подписания меморандума о взаимопонимании на основании общих договоренностей относительно состава сил и условий их обеспечения на месте, достигнутых Организацией Объединенных Наций и странами, предоставляющими войска. УСВН не считает эту меру чрезвычайной, поскольку развертывание контингентов еще до официального подписания меморандума о взаимопонимании было обычной практикой комплектования сил.

77. Чрезвычайная мера в области материально-технического обеспечения, касающаяся передачи ЮНАМИД арендованных воздушных средств из других миссий, была применена эффективным образом.

V. Рекомендации

Рекомендация 1

78. Генеральному секретарю, когда он санкционирует меры, обеспечивающие гибкость в применении административных правил, следует обеспечивать наличие достаточных механизмов управления в целях надлежащего выявления и уменьшения финансового риска для Организации Объединенных Наций и риска для ее репутации.

79. *Департамент по вопросам управления заявил, что при санкционировании мер, обеспечивающих гибкость в применении административных правил, проявляется осторожность. Административная канцелярия Генерального секретаря заявила, что ей нечего добавить к тому, что уже было сказано Департаментом по вопросам управления и Департаментом полевой поддержки.* УСВН подчеркивает необходимость установления требуемых компенсирующих мер контроля для управления рисками, связанными с использованием чрезвычайных мер. Кроме того, прежде чем санкционировать такие меры, следует подготовить надлежащую документацию в обоснование их использования.

Рекомендация 2

80. Департаменту по вопросам управления следует обеспечить, чтобы при введении, в порядке исключения, мер, обеспечивающих гибкость в применении административных правил, для ускорения развертывания новых миссий: а) проводилась в официальном порядке оценка рисков для анализа обстоятельств, которыми обуславливается необходимость использования чрезвычайных мер, и для определения конкретных административных мер, которые необходимо принять в этих обстоятельствах; б) четкие руководящие указания были доведены до сведения всех соответствующих подразделений и были созданы механизмы наблюдения в целях надлежащего выявления и отслеживания рисков, связанных с использованием чрезвычайных мер; и с) измеримые ожидаемые выгоды были четко определены и доведены до сведения всех соответствующих подразделений для оценки достижения установленных целей применения чрезвычайных мер.

81. Департамент по вопросам управления не согласился с рекомендацией 2, заявив, что прежде, чем была вынесена рекомендация утвердить предлагаемые чрезвычайные меры, было проведено их тщательное изучение. Анализ рисков, разработанный УСВН, представляется постоянным видом работы или процессом, в котором Отдел закупок и другие заинтересованные стороны участвуют на регулярной основе при рассмотрении любых крупных закупочных проектов, которые сопряжены с большими затратами, носят комплексный характер или имеют укороченные сроки. Департамент по вопросам управления далее заявил, что создание официального механизма оценки рисков станет возможным только после полномасштабного внедрения системы общеорганизационного управления рисками. Департамент по вопросам управления не представил никаких замечаний относительно предложенной меры, касающейся разработки руководящих указаний по использованию чрезвычайных мер и механизмов наблюдения за их использованием, или относительно ожидаемых выгод, которые должны быть получены от этого. УСВН еще раз выносит рекомендацию 2, которая имеет важнейшее значение для эффективного осуществления и будущего использования чрезвычайных мер.

Рекомендация 3

82. Департаменту полевой поддержки в координации с Департаментом по вопросам управления следует рассмотреть вопрос об ответственности за отсутствие надлежащего планирования процесса предоставления услуг по многофункциональному материально-техническому обеспечению ЮНАМИД и за принятое решение заключить контракт с единственным подрядчиком, фирмой ПАИ.

83. Департамент полевой поддержки и Департамент по вопросам управления не согласились с рекомендацией 3. Департамент полевой поддержки заявил, что им было обеспечено надлежащее планирование процесса предоставления услуг по многофункциональному материально-техническому обеспечению ЮНАМИД. Департамент по вопросам управления заявил, что планирование процесса предоставления услуг входит в обязанности подразделения, подающего заявку. Департамент по вопросам управления заявил также, что решение заключить контракт с единственным подрядчиком было тщательно изучено на всех уровнях Секретариата и признано наилучшим из имеющихся вариантов при данных обстоятельствах. УСВН еще раз выносит рекомендацию 3, поскольку, как показала ревизия, процесс планирования предоставления услуг по многофункциональному материально-техническому обеспечению ЮНАМИД имел изъяны.

Рекомендация 4

84. Департаменту полевой поддержки следует должным образом планировать и оценивать любые решения, связанные с заключением контрактов на комплексное многофункциональное обслуживание, путем проведения всеобъемлющего анализа затрат и результатов для обеспечения того, чтобы Организация Объединенных Наций получала максимальную отдачу от затрачиваемых средств при заключении таких контрактов.

85. Департамент полевой поддержки не согласился с рекомендацией 4, заявив, что в условиях, когда нет альтернативных вариантов и установлены сжатые сроки, проведение всеобъемлющего анализа затрат и результатов не

имеет ни практического смысла, ни пользы. Заявление Департамента полевой поддержки противоречит резолюции 55/232 Генеральной Ассамблеи, в которой содержится требование о проведении анализа экономичности и эффективности предлагаемой передачи тех или иных видов деятельности на внешний подряд. Поэтому УСВН еще раз выносит рекомендацию 4.

Рекомендация 5

86. Департаменту по вопросам управления следует рассмотреть вопрос об ответственности за недостатки, имевшие место в процессе закупки услуг по многофункциональному материально-техническому обеспечению и заключения контракта с фирмой ПАИ, которые стали причиной значительных фактических и потенциальных потерь.

87. *Департамент по вопросам управления не согласился с рекомендацией 5, заявив, что Отдел закупок: а) путем переговоров с фирмой ПАИ добился значительного сокращения общей стоимости контракта; б) провел, насколько это было возможно, контрольное сопоставление по ключевым элементам контракта; и с) проверил 13 000 расходных статей, содержащихся в предложении фирмы ПАИ, чтобы удостовериться в том, что предложенные расценки не выходят за пределы разумного.* УСВН признает усилия, предпринятые Отделом закупок, тем не менее в ходе ревизии были выявлены серьезные недостатки в процессе закупки услуг и заключения контракта, которые требуют рассмотрения вопроса об ответственности за понесенные потери. УСВН еще раз выносит рекомендацию 5.

Рекомендация 6

88. Департаменту по вопросам управления следует сделать все возможное для возвращения сумм, переплаченных фирме ПАИ по выставленным ею счетам, и для избежания потерь в будущем.

89. *Департамент по вопросам управления согласился с рекомендацией 6, заявив, что он вернул суммы, переплаченные фирме ПАИ по выставленным ею счетам, добившись сокращения на 16 млн. долл. США по статье административных сборов.*

Рекомендация 7

90. Департаменту по вопросам управления следует сформировать внутренний экспертный потенциал в области заключения контрактов на предоставление услуг по многофункциональному материально-техническому обеспечению, с тем чтобы закупка таких услуг в будущем производилась эффективно.

91. *Департамент по вопросам управления согласился с рекомендацией 7, заявив, что он запросит у Генеральной Ассамблеи дополнительные ресурсы для увеличения своего потенциала в области закупки услуг по многофункциональному материально-техническому обеспечению.*

Рекомендация 8

92. Департаменту полевой поддержки следует обеспечить создание в разумные сроки внутреннего штата сотрудников ЮНАМИД для контроля и регулирования исполнения контрактов в целях формирования экспертного потенциа-

ла Организации Объединенных Наций в области контроля и регулирования исполнения контрактов на комплексное многофункциональное материально-техническое обеспечение.

93. Департамент полевой поддержки согласился с рекомендацией 8, заявив, что по состоянию на 31 октября 2008 года внутренний штат сотрудников ЮНАМИД, занимающихся контролем и регулированием исполнения контрактов, увеличился на 16 человек.

Рекомендация 9

94. Департаменту по вопросам управления следует внести поправку с проект письма-заказа с правительством Испании на предоставление ЮНАМИД услуг по контролю и регулированию исполнения контракта для приведения графика работы в соответствие с обычной продолжительностью работы ЮНАМИД и получения значительной экономии.

95. Департамент по вопросам управления не согласился с рекомендацией 9, заявив, что на практике на начальном этапе развертывания миссий продолжительность их работы выше обычной. Необходимо, что правительство Испании обеспечило 26 дней продуктивной работы в месяц, за вычетом больничных дней, ежегодного отпуска и праздников. УСВН считает, что, хотя работа в дополнительные часы вполне может требоваться в отдельные периоды времени, непрактично и неэкономично предполагать, будто режим работы 12 часов в день, 26 дней каждый месяц будет требоваться на протяжении всего двухгодичного периода. УСВН еще раз выносит рекомендацию 9.

Рекомендация 10

96. Департаменту полевой поддержки следует определить критерии в отношении требуемого опыта, которыми следует руководствоваться при отборе квалифицированного персонала для целей временного назначения, и сроков, на которые должен развертываться такой персонал.

97. Департамент полевой поддержки согласился с рекомендацией 10, заявив, что она выполнена.

Рекомендация 11

98. Департаменту полевой поддержки следует обеспечить проведение и завершение в первоочередном порядке контрольных проверок по всему персоналу МАСС, передаваемому в состав ЮНАМИД.

99. Департамент полевой поддержки согласился с рекомендацией 11, заявив, что список бывших сотрудников МАСС, по которым не было проведено контрольной проверки, был передан ЮНАМИД в Группу контрольной проверки на Базе материально-технического снабжения Организации Объединенных Наций в Бриндизи. Их контрольные проверки будут проведены в первоочередном порядке.

Рекомендация 12

100. Департаменту полевой поддержки следует обеспечить укрепление «команды специалистов», созданной с целью содействия набору персонала в

ЮНАМИД, с тем чтобы усилия по заполнению вакансий в составе миссии продолжались до тех пор, пока численность персонала не достигнет приемлемого уровня.

101. Департамент полевой поддержки согласился в рекомендации 12, заявив, что в настоящее время «команда специалистов» для ЮНАМИД насчитывает в своем составе 19 человек. Значительное увеличение состава «команды» ускорит удовлетворение насущной потребности в заполнении вакантных должностей и подкрепит усилия ЮНАМИД в области набора персонала.

(Подпись) Инга-Бритт Алениус
Заместитель Генерального секретаря
по службам внутреннего надзора

Приложение

Сводный перечень оценочных финансовых последствий отмеченных недостатков

<i>Номер пункта^a</i>	<i>Описание</i>	<i>Сумма (в долл. США)</i>
Фирма «Пасифик архитекторс энд инджинирз»		
37	Чрезмерная стоимость оборудования	7 000 000
35	Взимание административных сборов с ЮНАМИД при отсутствии каких-либо фактических строительных работ	4 300 000 ^b
44, 46	Взимание платы за услуги по организации питания (248 166 долл. США) и управленческие услуги (475 926 долл. США), которые не были предоставлены	724 092 ^b
36	Выдача проектных заказов на услуги в Эль-Обейде, которые оказались не нужны	313 416 ^b
Итого		12 337 508
Компания «Инженерия де системас пара ла дефенса де Эспанья»		
55	Вздутые расценки на услуги по контролю и регулированию исполнения контракта	6 200 000
Итого		6 200 000
Всего		18 537 508

^a В основной части доклада.

^b 2 января 2009 года Департамент по вопросам управления известил УСВН о том, что все эти расходы были возмещены либо напрямую, либо путем переговоров.