

**Генеральная Ассамблея**

Distr.: General

11 December 2015

Russian

Original: English

Семидесятая сессия

Пункт 131 повестки дня

**Финансовые доклады и проверенные финансовые ведомости
и доклады Комиссии ревизоров****Доклад Комиссии ревизоров о стратегическом плане
сохранения наследия в Отделении Организации
Объединенных Наций в Женеве****Доклад Консультативного комитета по административным
и бюджетным вопросам****I. Введение**

1. Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам рассмотрел предварительный вариант доклада Комиссии ревизоров о стратегическом плане сохранения наследия в Отделении Организации Объединенных Наций в Женеве (A/70/569), первоначальный доклад Комиссии по этому вопросу, который был представлен во исполнение резолюции 68/247 А. Консультативный комитет имел также в своем распоряжении предварительный вариант соответствующего доклада Генерального секретаря о выполнении рекомендаций Комиссии (A/70/585). Прежде чем рассматривать эти доклады, Комитет рассмотрел доклад Генерального секретаря о стратегическом плане сохранения наследия в Отделении Организации Объединенных Наций в Женеве (A/70/394 и Corr.1), и замечания и рекомендации Комитета содержатся в его докладе (A/70/7/Add. 8).

2. В ходе рассмотрения доклада Комиссии ревизоров и доклада Генерального секретаря о выполнении рекомендаций Комиссии члены Консультативного комитета встречались с членами Комитета по ревизионным операциям Комиссии ревизоров, а также с представителями Генерального секретаря, которые сообщили дополнительную информацию и дали разъяснения, и в заключение — письменные ответы, полученные 8 декабря 2015 года.

3. Комиссия ссылается на свое мнение, принятое по итогам первой ревизии стратегического плана сохранения наследия, когда она указала, что особый акцент будет сделан на таких вопросах, как тщательность и завершенность процессов проектирования и бюджетирования по проекту, предлагаемая структура



управления проектом, порядок организации работы и коммерческие условия, а также управление будущими рисками (A/70/569, пункт 3).

II. Конкретные вопросы, затронутые в основных замечаниях и рекомендациях Комиссии ревизоров

A. Мероприятия, запланированные к осуществлению в 2015 году

4. Что касается деятельности по проекту, которую было намечено осуществить в 2015 году, то Комиссия отмечает лишь частичное достижение ожидаемых результатов и констатирует задержки в осуществлении запланированных видов деятельности (A/70/569, пункты 11–14). В частности, Комиссия отмечает серьезные недостатки в концептуальном проекте и формате представленного подрядчиком отчета по генеральному плану проектирования, а также отсутствие ясности на предмет завершения всех запланированных оценок. Комиссия отмечает задержки с завершением или началом осуществления важнейших видов деятельности по проекту, а именно: а) отставания от графика составления генерального плана проектирования на 28 дней и подготовки эскизного проекта на 45 дней и б) задержки с началом рабочего проектирования по первой очереди нового здания на 42 дня и началом рабочего проектирования по первой очереди ремонтных работ на 56 дней (там же, пункт 57). Кроме того, подготовительные мероприятия по составлению тендерной документации, первоначально запланированные на 2015 год, были перенесены на май 2016 года (там же, пункты 11 и 12) (см. также A/69/417 и Согг. 1, пункты 104 и 117). В своем докладе Комиссия отмечает также основные факторы риска, которые были определены в рамках проекта в настоящее время, включая сжатость сроков, требующую координации действий различных взаимосвязанных сторон (A/70/569, пункт 79).

5. В своем докладе Генеральный секретарь указывает, что начало детализированного проектирования нового здания и ремонтных работ было отложено, чтобы обеспечить полное соблюдение стандартов качества эскизного проекта. Чтобы компенсировать эту задержку и начать 28 сентября 2015 года детализированное проектирование нового здания, этой задаче, относящейся к числу критических с точки зрения соблюдения графика, был отдан приоритет. Как указал Генеральный секретарь, для восстановления графика разрабатываются стратегии, которые представляются реалистичными (A/70/585, пункт 3).

6. В ответ на соответствующий запрос Консультативный комитет был проинформирован представителями Генерального секретаря о том, что, хотя в первоначальном варианте предусматривалось полностью завершить составление концептуального проекта, прежде чем начинать детализированное планирование, начало подробного проектирования нового здания было, в сущности, санкционировано до утверждения общей концепции. Комитет был далее информирован о том, что разработка концепции и проекта нового здания была завершена и сочтена приемлемой, когда было выдано разрешение. Вместе с тем на тот момент принятие концепции всего проекта в целом было отложено, поскольку эта концепция еще не в полной мере покрывала компонент модернизации в рамках проекта. Комитет был далее информирован о том, что по итогам поиска творческих подходов к сокращению продолжительности некоторых ви-

дов деятельности по проекту Генеральный секретарь считает, что недели, затраченные на проработку концепции, можно наверстать. В то же время внимание Комитета было обращено на то, что общий график осуществления проекта является сложной задачей, что в будущем возможны задержки и качество работы не будет игнорироваться в угоду экономии времени.

7. С учетом сжатости установленных сроков и возможного превышения расходов в связи с задержками в осуществлении деятельности по проекту Консультативный комитет согласен с рекомендацией Комиссии ревизоров на предмет мониторинга хода осуществления деятельности по проектам, с тем чтобы свести к минимуму затраты времени и принять эффективные меры по соблюдению сроков без ущерба для качества и масштаба деятельности в рамках проекта. Комитет обсудил вопрос о важности соблюдения установленного графика осуществления проекта в своем докладе о стратегическом плане сохранения наследия (A/70/7/Add. 8, пункты 10 и 31).

В. Смета расходов по проекту

8. Консультативный комитет напоминает, что в соответствии с резолюцией 68/247 А Генеральной Ассамблеи (раздел V, пункт 17) пересмотренная общая смета расходов на реализацию стратегического плана сохранения наследия составила 836,5 млн. швейцарских франков, и, как указал Генеральный секретарь, это отражает максимальный общий объем расходов по проекту и утверждено в качестве цели проекта (см. A/70/7/Add. 8, пункт 38).

9. Замечания Комиссии на предмет методологии, используемой администрацией для составления сметы расходов по проекту, изложены в пунктах 27 и 28 ее доклада (A/70/569). Комиссия отмечает, что смета расходов была составлена на основе чернового концептуального проекта, подготовленного ведущей проектной фирмой в рамках общего представления, и может меняться по мере дальнейшего проектирования и определения новых деталей проекта (там же, пункты 12(с) и 26). Комиссия отмечает далее, что расходы по целому ряду видов деятельности по проекту были основаны на данных прошлых лет и местной рыночной конъюнктуре без подробного анализа исходных расценок по отдельным мероприятиям и компонентам. По мнению Комиссии, смету расходов, и в частности размер допусков на накладные расходы и прибыль, оплату услуг консультантов и резервов на непредвиденные расходы, необходимо доработать, по возможности на основе установленных отраслевых руководств или стандартов, установленных международно признанными организациями по стандартизации, при необходимости с адаптацией под местные условия (там же, пункт 30).

10. В ответ на соответствующий запрос Консультативный комитет был проинформирован Комиссией о том, что сметные расходы на такие крупные проекты, как стратегический план сохранения наследия, должны рассчитываться на основе эмпирических данных и транспарентным образом с учетом предположений. В этой связи Комитет был далее информирован Комиссией о том, что в качестве первого шага по оценке затрат в рамках проекта оценивается объем работы на основе анализа реальных данных, получаемых с объекта, после чего исчисляются удельные расходы по каждой индивидуальной категории работ. Для получения информации о таких расходах зачастую учитываются

справочники расценок и отраслевые стандарты, которые, как правило, имеются в открытом доступе на веб-сайтах органов по установлению стандартов.

11. Консультативный комитет был также проинформирован Комиссией о том, что, по мнению администрации, справочники расценок, как правило, являются устаревшими, не учитывают специфики проекта и не в полной мере отвечают требованиям, предъявляемым Организацией Объединенных Наций, и что вместо этого администрация назначила профессионального сметчика. План затрат на концептуальном этапе был разработан на основе реальных данных, полученных из собственной базы данных сметчика, дополненных с учетом мнений консультанта по затратам и впоследствии выверенных группой по проекту. По мнению Комиссии, составление сметы расходов исключительно на основе базы данных и мнений профессионального сметчика не является ни транспарентным, ни поддающимся проверке, а объективность в процессе подготовки сметы расходов имеет важнейшее значение для того, чтобы администрация могла гарантировать заинтересованным сторонам финансовую обоснованность таких расходов.

12. В своем докладе Генеральный секретарь указывает, что полная смета расходов по проекту была составлена профессиональным сметчиком с использованием фактических данных о расценках с недавних проектов в этом районе и что это наиболее приемлемая методология оценки расходов по проекту такого масштаба и сложности. Генеральный секретарь далее указывает, что смета расходов в нынешнем виде является прочным основанием для того, чтобы перейти к детализированному проектированию, и что смета будет уточняться и обновляться в процессе проектирования (A/70/585, пункт 9).

13. В ответ на соответствующий запрос Консультативный комитет был проинформирован представителями Генерального секретаря, что смета расходов по проекту основана на наилучшей имеющейся информации из различных источников и на местных знаниях и что в некоторых случаях были использованы справочники стандартных расценок. В этой связи в качестве показательного примера до сведения Комитета было доведено два разных комплекта удельных расценок на бетон, основанных на двух отличных друг от друга ценовых методах: один был рассчитан по справочнику стандартных расценок (Spon's Architects' and Builders' Price Book), а второй — исходя из фактической сметы расходов, составленной сметчиком в рамках проекта стратегического плана сохранения наследия. Эти ценовые методы отражены в таблице ниже.

Методы установления цен на бетон

Основа оценки	Описание	Цена за кубический метр	
		В фунтах стерлингов	В швейцарских франках
Spon's Architects' and Builders' Price Book 2014	С установкой арматуры на месте, готовая смесь	105	
	С учетом темпов инфляции, за 2015 год по сравнению с 2014-м : увеличение на 5 процентов (Gardiner and Theobald report)	111	
	С учетом 30-процентной разницы в ценах между Соединенным Королевством Великобритании и Северной Ирландии и Швейцарией	144	217

Основа оценки	Описание	Цена за кубический метр	
		В фунтах стерлингов	В швейцарских франках
Расчеты сметчика	Железобетон		250

14. Представители Генерального секретаря указали, что, как свидетельствует вышеупомянутый пример, сметная стоимость бетона по справочникам (217 швейцарских франков за кубометр) на 13 процентов ниже фактической сметной стоимости (250 швейцарских франков за кубометр) для стратегического плана сохранения наследия. Консультативный комитет был далее информирован о том, что метод использования справочника Spon's Architects' and Builders' Price Book, в основу которого закладывается документация, имеющаяся в открытом доступе, относительно более удобен в применении; вместе с тем метод оценки фактических расходов более точен и разумен для проекта таких масштабов и сложности. Представители Генерального секретаря указали также, что на данном этапе разработки проекта смета расходов обоснованна и что такая смета будет и впредь дорабатываться и обновляться на каждом этапе процесса планирования до присуждения контрактов на строительство и установления фактических расходов.

15. Консультативный комитет разделяет мнение Комиссии о том, что **сметные расходы на крупные капитальные проекты должны быть транспарентными и поддаваться проверке на основе отраслевых принципов, установленных международно признанными органами, с учетом условий на местах по мере необходимости. Комитет выражает надежду на то, что какие-либо изменения сметы расходов по проекту сообразно с отраслевыми руководящими принципами будут разъяснены в будущих докладах Генерального секретаря.**

16. С учетом вышесказанного Консультативный комитет соглашается с рекомендацией Комиссии об уточнении и обновлении предварительной бюджетной сметы проекта стратегического плана сохранения наследия (A/70/569, пункт 81(d) и вновь заявляет, что вынесенная Комитетом рекомендация об утверждении суммы в размере 836,5 млн. швейцарских франков в качестве максимальной общей величины расходов по проекту стратегического плана сохранения наследия будет зависеть от последующего обзора ежегодных отчетов об исполнении бюджета и смет расходов в контексте докладов Генерального секретаря о ходе осуществления стратегического плана сохранения наследия (A/70/7/Add. 8, пункт и 54).

Непредвиденные расходы по проекту

17. Консультативный комитет напоминает о своих замечаниях и рекомендациях по вопросам оценки, управления и отражения в отчетности чрезвычайных расходов в рамках данного проекта, а также сумм неиспользованных резервных средств. В частности, Комитет напоминает, что следует отчетливо указать суммы резервных средств на покрытие непредвиденных расходов по проекту применительно к каждому из двух этапов его осуществления — строительству нового здания и ремонту существующих зданий, включая демонтаж высотного корпуса здания E, — с тем чтобы сметные суммы резервных средств

на покрытие непредвиденных расходов и порядок их использования, в случае необходимости, оставались транспарентными на протяжении всего периода осуществления проекта. **Консультативный комитет вновь заявляет, что он рассчитывает на то, что пересмотренная смета резервных средств на покрытие непредвиденных расходов по проекту применительно к каждому из его этапов будет представлена — отдельно от сметы базовых расходов по проекту — для рассмотрения и принятия решения Генеральной Ассамблеей в контексте следующего очередного доклада Генерального секретаря. (A/70/7/Add.8, пункты 41–48).**

18. Консультативный комитет напоминает также о своем мнении на тот счет, что следует применять систематический подход к управлению резервными средствами по проекту и представлению отчетности о них, чтобы неиспользованная сумма резервных средств по проекту не переносилась с одного этапа осуществления проекта на другой. **Консультативный комитет вновь рекомендует в этой связи определять суммы неиспользованных резервных средств и возвращать их государствам-членам по завершении каждого проектного этапа, а не по завершении осуществления всего проекта, как это предложил Генеральный секретарь (A/70/7/Add.8, пункт 51).**

Добровольные взносы

19. Комиссия обсуждает фактические взносы и заявления о заинтересованности, полученные на предмет внесения добровольных взносов в рамках проекта стратегического плана сохранения наследия, в пунктах 35–38 своего доклада. В частности, она принимает к сведению информацию о прогрессе, достигнутом в мобилизации добровольных взносов на модернизацию залов заседаний I, XIX и XVII. Комиссия указывает, что, по мнению администрации на этот счет, взносами можно было бы покрыть часть расходов, предусмотренных в концептуальном плане, но их следует рассматривать в качестве средства повышения качества модернизации конференционных помещений сверх того, что предусмотрено в рамках работ по проекту.

20. Кроме того, Комиссия констатирует, в частности, выражение заинтересованности со стороны частного донора на предмет финансирования центра для приема посетителей, в отношении которого еще не было выражено твердых обязательств. В ответ на соответствующий запрос Консультативный комитет был проинформирован представителями Генерального секретаря о том, что дизайн и оперативные процедуры этого центра еще не разработаны, поскольку донор первоначально предполагал, что этот центр будет находиться вблизи Дворца Наций; в ходе обсуждений, начатых лишь в последнее время, было предложено расположить центр в рамках периметра комплекса Дворца Наций, чтобы впечатления у посетителей были еще ярче.

21. **Консультативный комитет напоминает, что Генеральная Ассамблея в своей резолюции 68/247 А приветствовала пожертвования государств-членов на цели реконструкции Дворца Наций и просила Генерального секретаря включать все добровольные взносы в общий бюджет по проекту. Поэтому Консультативный комитет рекомендует обеспечить, чтобы добровольные взносы, полученные в связи с осуществлением стратегического плана сохранения наследия, насколько это возможно, использовались для покрытия расходов, связанных с проектом. Кроме того, Комитет**

рекомендует, чтобы для обеспечения транспарентности все взносы документируются и доводились до сведения Генеральной Ассамблеи в рамках ежегодных докладов Генерального секретаря. Консультативный комитет обсудил в своем докладе политику в отношении пожертвований, которая служит основой для принятия добровольных взносов, поступающих в отношении стратегического плана сохранения наследия (см. A/70/7/Add.8, пункты 35 и 36).

С. Руководство проектом

22. Замечания Комиссии в отношении управления проектом приводятся в пунктах 51–55 ее доклада. Что касается Консультативного совета и Руководящего комитета, которые являются компонентами системы управления, то Комиссия отмечает, что отраженные в их круге ведения сферы компетенции, роли и функции дублируют друг друга. Кроме того, Комиссия обращает внимание на отсутствие полной ясности и в отношении ролей этих органов в части изменения объема работ, ордеров на изменение и расходования резервов (A/70/569, пункт 53). В этой связи Комиссия согласна с ответом руководства в том, что круги ведения Совета и Руководящего комитета предлагаются в качестве дополнительного механизма управления, а также для целей надлежащего консультирования в рамках этого проекта. **Консультативный комитет обсудил структуру руководства в связи с проектом стратегического плана сохранения наследия в своем докладе (A/70/7/Add. 8, пункты 7–18). Консультативный комитет вновь подтверждает свое мнение о том, что соответствующие функции и обязанности Консультативного совета и Руководящего комитета в общем управлении проектом должны быть разграничены более четко и ясно и охарактеризованы в следующем периодическом докладе Генерального секретаря (A/70/7/Add. 8, пункт 15).**

23. В своем докладе Генеральный секретарь указывает, что он намерен и впредь заниматься уточнением круга ведения Консультативного совета и Руководящего комитета на дальнейших этапах проекта после перехода от предварительного проектирования к торгам и строительству (A/70/585, пункт 13). В ответ на соответствующий запрос Консультативный комитет был проинформирован представителями Генерального секретаря о том, что более поздние этапы этого проекта будут отличаться от нынешнего и что, возможно, на более поздних этапах потребуется произвести изменения в круге ведения и членском составе двух компонентов системы управления. **Консультативный комитет считает, что после утверждения Генеральной Ассамблеей общей структуры управления проектом, какие-либо изменения в системе в целом или в отношении роли и функций ее компонентов должны выноситься на рассмотрение Генеральной Ассамблеи.**

Д. Закупочная деятельность и заключение контрактов

24. Замечания Комиссии ревизоров на предмет закупок и заключения контрактов применительно к осуществлению проекта приводятся в пунктах 68–77 ее доклада. Комиссия принимает к сведению предпринятые администрацией шаги и предоставленные ею заверения в отношении стратегии закупочной деятельности по проекту. В этой связи Комиссия отмечает, в частности, что адми-

нистрация подтвердила свою приверженность общим принципам, которые должны соблюдаться при осуществлении закупочных функций: а) максимальная рентабельность затрат; b) справедливость, добросовестность и транспарентность; c) реальный международный конкурс; d) соблюдение интересов Организации Объединенных Наций, а также главы 4 Руководства по закупкам Организации Объединенных Наций, касающейся этических норм и обязанностей в области закупочной деятельности. Кроме того, Комиссия констатирует предоставленные администрацией с заверения в том, что она будет включать в контракты положения, касающиеся инструментов залогового обеспечения, включая гарантийные и платежные обязательства и финансовую защиту на случай неисполнения обязательств.

25. На основе обзора действующих контрактов Комиссия отмечает, в частности, случаи задержек с достижением поставленных целей. В некоторых конкретных случаях такой задержки Комиссия отмечает также отсутствие в контрактах положений о заранее оцененных убытках и обращает особое внимание на пункт 9.35 Руководства по закупкам, в котором говорится о том, что положение о заранее оцененных убытках может включаться для «обеспечения надлежащего исполнения со стороны подрядчика и во избежание продолжительных споров из-за суммы фактических убытков в тех случаях, когда потерпевшая сторона может доказать факт нарушения контракта». По мнению Комиссии, в контексте проектов с высокой стоимостью необходимо предотвращать нарушения контракта и обеспечивать защиту интересов Организации, если такие нарушения происходят. В этой связи Комиссия констатирует также мнение администрации о том, что включение положений о заранее оцененных убытках не предписывается в качестве обязательного требования в Руководстве по закупкам (A/70/569, пункты 73–75).

26. В ответ на соответствующий запрос Консультативный комитет был проинформирован представителями Генерального секретаря, что положение о заранее оцененных убытках не включается в контракты на проведение инженерно-строительных работ или интрузивных обследований на предмет опасных материалов. В то же время в эти контракты включаются другие гарантии на предмет задержек, как то удержание выплат, гарантии головного предприятия и обеспечение исполнения. Кроме того, Комитет был также проинформирован о том, что Генеральный секретарь намерен включить вопрос о включении положений о заранее оцененных убытках в контракты на строительные работы в рамках проекта. **Консультативный комитет соглашается с рекомендацией Комиссии об обеспечении соблюдения предписаний Финансовых положений и правил Организации Объединенных Наций и Руководства по закупочной деятельности, дабы обеспечить защиту интересов Организации.**

27. В рамках обзора действующих контрактов Комиссия отмечает также, что помощник Генерального секретаря по централизованному вспомогательному обслуживанию не стал соблюдать рекомендацию Комитета Центральных учреждений по контрактам, заключив контракт на оказание консультативных услуг по управлению программами с совместным предприятием с участием двух консалтинговых фирм. Комиссия отмечает, что Комитет Центральных учреждений по контрактам выразил озабоченность по поводу присуждения контракта совместному предприятию, которого на тот момент еще не существовало и которое не было зарегистрировано в качестве поставщика Организации Объединенных Наций, и рекомендовал, в частности, чтобы капитал совместно-

го предприятия составлял не менее 50 процентов непревышаемой суммы по первой очереди (A/70/569, пункт 73 (b)). В ответ на соответствующий запрос Консультативный комитет был проинформирован представителями Генерального секретаря о том, что требование о вышеуказанном уровне капитала совместного предприятия не было сочтено реалистичным с коммерческой точки зрения. Комитет был также проинформирован о том, что этот контракт был присужден для оплаты услуг консультантов с низким уровнем риска и включал в себя требование о гарантиях исполнения и требование в отношении уровня капитала в совместном предприятии было, таким образом, отклонено.

28. Консультативный комитет вновь указывает на необходимость строгого соблюдения положений и правил Организации Объединенных Наций, политики в области закупочной деятельности и административных процедур. Кроме того, Комитет подчеркивает важное значение постоянного подтверждения Комиссией ревизоров устойчивости структуры управления, механизмов внутреннего контроля и практических методов управления в рамках проекта в целях обеспечения достаточной степени уверенности государств-членов в том, что выделяемые ресурсы используются для реализации задач проекта и в высших интересах Организации.
