



Distr.
GENERAL

A/C.5/52/46
28 April 1998
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

Пятьдесят вторая сессия
ПЯТЫЙ КОМИТЕТ
Пункт 114 повестки дня

ОБЗОР ЭФФЕКТИВНОСТИ АДМИНИСТРАТИВНОГО И ФИНАНСОВОГО ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ
ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Реформа системы закупок

Доклад Генерального секретаря

I. БОЛЕЕ ТОЧНОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ НЕОТЛОЖНЫХ ПОТРЕБНОСТЕЙ

Введение

1. Настоящий доклад представляется в соответствии с резолюцией 52/226 А Генеральной Ассамблеи от 31 марта 1998 года. Доклад Генерального секретаря Генеральной Ассамблеи о реформе системы закупок от 27 октября 1997 года (A/52/534) содержит рекомендацию о проведении обзора финансовых положений, правил и установленных процедур в целях внесения изменений, направленных на удовлетворение неотложных потребностей операций по поддержанию мира и других чрезвычайных операций (пункт 46). В своей резолюции 52/226 А от 31 марта 1998 года (пункт 8) Ассамблея настоятельно призвала Генерального секретаря представить Ассамблее более точное определение неотложных потребностей при первой возможности. Неотъемлемым компонентом предлагаемого обзора станет выработка более точного определения неотложных потребностей, такого определения, которое содействовало бы работе целевой группы по общему обслуживанию и общим усилиям по осуществлению всеобъемлющей и значимой реформы системы закупок.

2. На практике руководители программ имеют дело с относительной концепцией неотложных потребностей, под которыми понимаются оперативные потребности или потребности во вспомогательном обслуживании, требующие столь срочного удовлетворения, что невозможно дожидаться завершения всего цикла осуществления закупок, предусмотренного в настоящее время финансовыми положениями, правилами, процедурами и практикой Организации Объединенных Наций. Поскольку цикл осуществления закупок неотъемлемо связан с концепцией неотложных потребностей, выделяются два аспекта процесса осуществления закупок. Первый аспект касается соображений эффективности затрат и справедливости. Он охватывает выявление и определение потребностей, рассылку приглашений принять участие в торгах или предложений направлять оферты и вынесение рекомендаций о предоставлении контракта. Второй аспект охватывает процесс осуществления всех административных процедур, необходимых для утверждения закупок, особенно на уровне Центральных учреждений в Нью-Йорке. Оба аспекта, по крайней мере отчасти, регулируются Финансовыми положениями и правилами Организации Объединенных Наций.

3. Единственное определение неотложных потребностей в рамках нынешних процедур закупок дается в контексте финансового правила 110.19, в соответствии с которым допускается предоставление контракта без проведения конкурентных торгов, когда такое требование, как рассылка приглашений принять участие в торгах или предложений направлять оферты, считается несовместимым с неотложным характером услуги. Таким образом, такое определение неотложных потребностей обеспечивает определенную гибкость в связи с первым аспектом цикла осуществления закупок за счет сокращения периода времени, необходимого для осуществления этого процесса. Вместе с тем темпы осуществления закупок для операций на местах определяются рядом неотложных потребностей, составляющих значительную часть потребностей миссий, в связи с удовлетворением которых в большинстве случаев можно смириться с задержками, обусловленными продолжительностью периода проведения торгов, но нельзя смириться с задержками, связанными с многоуровневым процессом обзоров и вынесением рекомендаций, необходимых для предоставления контракта, а именно в связи со вторым аспектом процесса закупок. Задержки в проведении обзоров и осуществлении процедур утверждения являются основными причинами случаев закупок *ex post facto*.

4. Поэтому любые усилия по сокращению числа случаев закупок *ex post facto* потребуют обзора процедур утверждения в рамках второго аспекта цикла осуществления закупок, несмотря на достигнутый успех и продолжающиеся усилия в области сокращения периода времени на осуществление закупок за счет внедрения новых процедур в отношении принадлежащего контингентам имущества и самообеспечения, сокращения объема непосредственной поддержки контингентам на местах, введения планов закупок, основанных на годовом бюджетном цикле, введения системных контрактов, начала осуществления закупок до предоставления полномочий на принятие обязательств и расширения практики передачи полномочий.

Предлагаемое определение неотложных потребностей

5. Потребности, не охватываемые Финансовыми правилами, функционально определяются руководителями программ на уровне миссий и Центральных учреждений как требующие незамедлительного удовлетворения оперативные потребности, для которых предлагается следующий рабочий вариант определения: под неотложными оперативными потребностями понимаются требующие срочного удовлетворения потребности во вспомогательном обслуживании или оперативные потребности, которые невозможно предвидеть или для планирования которых нет достаточно времени и которые, если не будут удовлетворены, в краткосрочном плане поставят под угрозу жизнь сотрудников или имущество Организации Объединенных Наций, приведут к значительным оперативным трудностям или негативным финансовым последствиям или же ограничат возможности миссии по выполнению ее мандата. Потребности могут быть отнесены к

числу неотложных, если считается, что для их удовлетворения необходимо отказаться от многоуровневого процесса обзора и утверждения.

Примеры неотложных потребностей

6. Полевые миссии, как правило, учреждаются в связи с возникающей политической чрезвычайной ситуацией, и из обусловленного этим политического мандата вытекает оперативный мандат на учреждение миссии в срочном порядке, срочное размещение, а иногда и перераспределение значительного числа сотрудников с обеспечением всех необходимых вспомогательных услуг. С учетом реального положения с бюджетными средствами и временного характера мандатов миссий долгосрочное резервное планирование становится почти невозможным. В результате этого у миссий остается весьма мало времени для удовлетворения оперативных потребностей. Таким образом, возникновение неотложных потребностей неотъемлемо присуще повседневным полевым операциям, и эта проблема может быть смягчена лишь за счет улучшения планирования и введения более эффективных административных процедур. Вышеупомянутые темпы осуществления полевых операций, которыми обусловлено возникновение неотложных потребностей, могут быть присущи любому этапу на протяжении всего периода осуществления миссии, однако такое положение усугубляется в следующие периоды:

а) этап учреждения миссии: утверждение мандата на учреждение новой миссии приводит к размещению значительного числа военнослужащих и гражданского персонала в течение весьма ограниченного периода времени. В результате этого возникают неотложные потребности во всех обеспечивающих функционирование миссии предметах и услугах, таких, как заключение контрактов на размещение военного и гражданского персонала, комплекты для первоначального этапа миссии, жилые помещения, топливо и горюче-смазочные материалы, вода, продовольственные пайки, услуги по материально-техническому обеспечению, медикаменты, аппаратура наблюдения и т.д., наряду с таким имеющим важное значение вспомогательным оборудованием, как генераторы, транспортные средства и средства связи. В действительности может возникать такая ситуация, когда большая часть вспомогательных потребностей в течение первых трех-шести месяцев функционирования миссии носит характер неотложных;

б) этап расширения миссии: расширение миссии может быть результатом внесения значительных изменений в ее мандат после включения в ее состав значительного числа дополнительных сотрудников и/или осуществления таких незапланированных или первоначально не обеспеченных средствами операций, как наблюдение за процессом выборов, демобилизация и т.д. В любом случае в этот период темпы осуществления миссии несколько ниже, чем на этапе ее учреждения. Поэтому неотложные потребности возникают в аналогичных предметах и услугах, однако в этом случае они связаны с размещением войск и созданием новых отделений на местах с обеспечением всех необходимых вспомогательных услуг или же с организацией поддержки мероприятий, отличных от тех, которые осуществляются на этапе учреждения миссии;

с) этап ликвидации миссии: периоды ликвидации определяются политическим мандатом и зачастую изменяются, в результате чего время для внесения коррективов ограничено. Это обуславливает неотложный характер потребностей в материально-техническом обеспечении, связанных с репатриацией контингентов, репатриацией принадлежащего Организации Объединенных Наций и контингентам имущества и закрытием лагерей. Соответствующие потребности, среди прочего, включают услуги по перевозке, фрахт воздушных судов, средства для перевозки боевой техники и наземные транспортные средства.

7. Вкратце неотложные потребности характеризуются тем, что они являются непредвиденными, нет достаточного времени для их планирования, они не обеспечиваются своевременно средствами,

/...

всегда носят срочный характер и негативно сказываются на оперативной деятельности и/или финансовом положении, если удовлетворяются несвоевременно.

Заключение

8. Генеральный секретарь надеется, что такое расширенное определение неотложных потребностей будет полезным для фактического осуществления значимой реформы системы закупок и выполнения содержащейся в докладе Управления служб внутреннего надзора от 5 марта 1998 года (A/52/813) рекомендации о том, что следует разработать специальные чрезвычайные правила и процедуры в целях удовлетворения потребностей, возникающих в связи с чрезвычайной деятельностью Департамента по гуманитарным вопросам, и решения смежных вопросов, касающихся кадровых и закупочных процедур (приложение, пункт 18). Это в равной степени относится к операциям по поддержанию мира и другим подразделениям, как отмечено в том же докладе и в резолюции 52/226 А Генеральной Ассамблеи.

II. РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ В ОТНОШЕНИИ МЕТОДОВ РАССЫЛКИ ПРИГЛАШЕНИЙ ПРИНЯТЬ УЧАСТИЕ В ТОРГАХ

9. В своем докладе за двухгодичный период, закончившийся 31 декабря 1995 года¹, Комиссия ревизоров выразила обеспокоенность по поводу того, что не проводятся открытые торги. Администрация пояснила, что открытые торги, как правило, требуют значительного времени для подготовки, сопряжены со значительными затратами и поэтому должны проводиться избирательно. Вместе с тем Комиссия считала, что вопрос о сокращении периода времени для подготовки должен решаться путем совершенствования методов планирования закупок, и рекомендовала Отделу закупок разработать подробные руководящие принципы в отношении методов рассылки приглашений принять участие в торгах, которые охватывали бы все аспекты закупочной деятельности.

10. Весьма широко признано, что заблаговременное планирование процесса закупок запрашивающими подразделениями и своевременное представление информации об их потребностях Отделу закупок позволили бы Отделу улучшить планирование собственной работы и повысить общую эффективность и действенность системы закупок. Вместе с тем ввиду характера операций Организации Объединенных Наций, особенно тех, которые связаны с миссиями по поддержанию мира, следует признать, что заблаговременное планирование закупок возможно не во всех случаях. Тем не менее планирование является важным аспектом системы закупок и поэтому стало частью осуществляемых в настоящее время в Центральных учреждениях инициатив в области общего обслуживания. Методы рассылки приглашений принять участие в торгах как таковые следует рассматривать в общем контексте реформы системы закупок с участием различных фондов и программ. В связи с этим была учреждена рабочая подгруппа по обеспечению общего обслуживания, которая в настоящее время рассматривает этот вопрос в целях вынесения рекомендаций. В рамках этого обзора будут определены надлежащие циклы проведения торгов и методы их проведения, с тем чтобы руководители программ руководствовались ими при представлении информации о своей потребности в Отдел закупок.

11. В заключение следует отметить, что реформа закупочной деятельности является частью общего процесса реформ, и любые изменения в этой деятельности следует корректировать на постоянной основе в целях обеспечения эффективности, подотчетности и контроля.

III. ПЕРЕСМОТР ФИНАНСОВЫХ ПОЛОЖЕНИЙ И ПРАВИЛ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ, КАСАЮЩИХСЯ ЗАКУПОК

/...

12. Со ссылкой на пункт 46 доклада Генерального секретаря о реформе системы закупок (A/52/534) и пункт 4 резолюции 52/226 А Генеральной Ассамблеи следует отметить, что задача заключается не в изменении Финансовых положений, а в их дополнении и пересмотре Финансовых правил, касающихся закупок, в целях их упрощения и уточнения, а также с тем чтобы сделать их релевантными, понятными для пользователей и отвечающими практическим потребностям, с учетом опыта, накопленного за прошедшие несколько лет.

13. С учетом ряда вопросов, поднятых в ходе состоявшихся в последнее время прений в Пятом комитете, необходимо будет вернуться к вопросу об обзоре Финансовых правил, с тем чтобы учесть соображения, высказанные в Комитете. Любые уточнения или изменения будут иметь долгосрочные последствия для системы Организации Объединенных Наций в целом. Поэтому участие закупочных подразделений различных фондов и программ считается необходимым для проведения процесса обзора. Более того, поскольку обзор Финансовых правил в значительной степени является неотъемлемой частью инициатив в области общего обслуживания и реформы Организации, считается необходимым также возложить эту задачу на рабочую подгруппу по обеспечению общего обслуживания в целях анализа ею данного вопроса и представления доклада по нему. Генеральный секретарь предполагает представить доклад по этому вопросу Генеральной Ассамблее на ее пятьдесят четвертой сессии.

Примечание

¹ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят первая сессия, Дополнение № 5 (A/51/5), том I, раздел II, пункты 101-103.
