



Distr.: General  
24 April 2014



**Ассамблея Организации  
Объединенных Наций по  
окружающей среде Программы  
Организации Объединенных  
Наций по окружающей среде**

Russian  
Original: English

Ассамблея Организации Объединенных Наций  
по окружающей среде Программы Организации  
Объединенных Наций по окружающей среде  
Первая сессия

Найроби, 23-27 июня 2014 года

Пункт 7 предварительной повестки дня\*

**Бюджет и программа работы на двухгодичный период 2016-2017 годов и Фонд  
окружающей среды и другие бюджетные вопросы.**

**Внесение изменений в финансовые правила Программы  
Организации Объединенных Наций по окружающей среде**

**Доклад Директора-исполнителя**

**I. Справочная информация**

1. В соответствии с решением Генеральной Ассамблеи о переходе на Международные стандарты учета в государственном секторе (МСУГС) с 1 января 2014 года возникла необходимость внесения изменений в финансовые правила программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП) с целью приведения их в соответствие с МСУГС.
2. На своей двадцать седьмой сессии Совет управляющих ЮНЕП признал необходимость своевременного и эффективного перехода на МСУГС и внесения других изменений в финансовые правила, которые могут потребоваться для повышения действенности, эффективности, подотчетности и оперативности реагирования ЮНЕП, и просил Директора-исполнителя в консультации с соответствующими органами Организации Объединенных Наций и Комитетом постоянных представителей принять меры и представить доклад Совету управляющих на его следующей сессии.

**Брифинг для Комитета постоянных представителей 25 сентября 2013 года**

3. На ежегодном совещании подкомитета Комитета постоянных представителей, состоявшемся 25 сентября 2013 года, представитель секретариата выступил с сообщением о достигнутом прогрессе и мерах, предпринятых для одобрения изменений в финансовые правила ЮНЕП, отметив, что в апреле 2013 года Контролером была учреждена совместная рабочая группа в составе четырех членов, представляющих Департамент по вопросам управления, Отделение Организации Объединенных Наций в Найроби, Программу Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат) и ЮНЕП, для подготовки проекта изменений в финансовые правила ЮНЕП и ООН-Хабитат. Он проинформировал Комитет о том, что Контролер просил также Отделение Организации Объединенных Наций в Найроби подготовить таблицу для сравнения недавно принятых

\* UNEP/EA.1/1.

финансовых положений и правил Организации Объединенных Наций и действующих финансовых правил ЮНЕП, с тем чтобы в итоге предложить изменения в целях обеспечения гармонизации. ЮНЕП изучила таблицу и внесла поправки, которые были представлены в Канцелярию Контролера в июне 2013 года.

4. Впоследствии Управлением операций и корпоративного обслуживания ЮНЕП была подготовлена записка для представления Комитету постоянных представителей, в которой рассматривались вопросы, поставленные членами Комитета на совещании 25 сентября. Однако представление записки было отложено до 5 декабря 2013 года, в связи с тем, что 3 декабря 2013 года из Канцелярии Контролера был получен проект изменений в финансовые правила ЮНЕП.

#### **Проект изменений в финансовые правила ЮНЕП, распространенный Контролером**

5. 3 декабря 2013 года Канцелярия Контролера распространила проект изменений в финансовые правила для рассмотрения руководством ЮНЕП. Проект совпадал с предложением, выдвинутым ЮНЕП, за одним исключением: он включал предложение Департамента по вопросам управления Секретариата Организации Объединенных Наций об отмене полномочий Директора-исполнителя в отношении заключения договоров на поставку услуг и товаров, которые в настоящее время закреплены в финансовых правилах ЮНЕП и изменениях к ним. Это изменение представляет собой серьезное отступление от действующих полномочий Директора-исполнителя и его подотчетности в вопросах мероприятий, финансируемых за счет Фонда окружающей среды и связанных с ним целевых средств.

6. ЮНЕП обратилась в Управление по правовым вопросам, чтобы выяснить его мнение по вопросам закупок. В меморандуме от 20 сентября 2013 года Управлением было подтверждено сделанное им в 2007 году заключение о том, что в отношении закупок, финансируемых за счет Фонда окружающей среды, по-прежнему действует прерогатива Директора-исполнителя. Это согласуется с заключением внутренних ревизоров, содержащемся в подготовленном ими в 2011 году докладе о закупочной деятельности, осуществляемой в Отделении Организации Объединенных Наций в Найроби.

7. Директоры-исполнители ЮНЕП и ООН-Хабитат провели совещание с Контролером и подчеркнули важность а) их подотчетности своим руководящим органам, б) их соглашения с Генеральным секретарем и с) операционных потребностей их программ. Было принято решение сформировать рабочую группу для обсуждения вариантов, касающихся полномочий по осуществлению закупок, и представления по этому вопросу рекомендаций для руководящих лиц (заместителя Генерального секретаря по вопросам управления и его сотрудников и Директора-исполнителя ЮНЕП).

8. Рабочая группа была сформирована 23 января 2014 года и в ее работе принимали участие представители ЮНЕП, ООН-Хабитат, Отделения Организации Объединенных Наций в Найроби, Канцелярии Контролера и Службы централизованного вспомогательного обслуживания. Представитель ЮНЕП вновь подтвердил позицию ЮНЕП, что Директор-исполнитель, реализуя свою подотчетность заинтересованным сторонам, должен пользоваться всей полнотой прав по делегированию полномочий в отношении закупок, и уточнил, что ЮНЕП не намерена создавать свою собственную службу закупок. Он отметил, что до сих пор ЮНЕП в целом делегировала полномочия в области закупок Департаменту по вопросам управления и Отделению Организации Объединенных Наций в Найроби и полагалась главным образом на их услуги, а также на других поставщиков услуг в рамках системы Организации Объединенных Наций. То же касается и стратегического присутствия Программы в различных частях света, включая ее региональные отделения. Он выразил мнение, что ЮНЕП следует сохранить полномочия поручать осуществление закупок Отделению Организации Объединенных Наций в Найроби в качестве поставщика услуг и Программе развития Организации Объединенных Наций, Управлению Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов и любым другим поставщикам услуг Организации Объединенных Наций, которые удовлетворяют потребности ее деятельности наиболее экономичным и эффективным образом. ЮНЕП продолжит поступать таким образом в соответствии с финансовыми положениями и правилами Организации Объединенных Наций и указаниями в отношении закупочной деятельности.

9. Он отметил, что Директору-исполнителю ЮНЕП необходимо делегировать полномочия руководителям секретариатов природоохранных конвенций, которые являются отдельными от Генеральной Ассамблеи органами, учрежденными на основе договоров (как было подтверждено Управлением по правовым вопросам), и посредством которых, согласно прямой просьбе государств-членов к Директору-исполнителю ЮНЕП, обеспечивается секретариатское обслуживание, и которые по решению государств-членов предоставляют такое обслуживание

через ЮНЕП. Таким образом, Директор-исполнитель подотчетен государствам-членам и другим сторонам в вопросах управления секретариатами, в том числе в отношении закупочной деятельности.

10. Представитель ЮНЕП заявил о крайне ограниченном характере риска, которому подвергается ЮНЕП в результате закупочной деятельности. В 2013 году годовой объем закупок составил 21,5 млн. долл. США, из которых 8,3 млн. долл. США приходились на закупки стоимостью менее 40 тыс. долл. США, половина из которых были «малоценными закупками» (менее 4000 долл. США). Большинство дорогостоящих закупок (на общую сумму 8,4 млн. долл. США) приходилось на аренду помещений, как правило, в форме продления действующих договоров аренды.

11. При этом он отметил, что периодически у ЮНЕП возникает потребность в осуществлении срочных закупок, особенно в рамках операций в контексте постконфликтных и посткризисных ситуаций, для которых необходимы знание местных рынков и возможность проведения оперативных закупок. Кроме того, во многих случаях закупки ЮНЕП обусловлены потребностями на местах в примерно 40 пунктах по всему миру, помимо проектов в регионах. Отделение Организации Объединенных Наций в Найроби, как правило, не в состоянии оказывать услуги по закупкам в этих случаях. Хотя подавляющее большинство закупок ЮНЕП было осуществлено через Департамент по вопросам управления и Отделение Организации Объединенных Наций в Найроби, Директор-исполнитель полагает крайне важным, чтобы ЮНЕП обладало способностью работать с другими поставщиками услуг, в частности с теми, которые находятся на местах, включая Программу развития Организации Объединенных Наций и Управление Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов.

12. Представитель далее отметил, что, применительно к вопросу о регулировании рисков, Директор-исполнитель делегирует полномочия в отношении закупок только квалифицированным сотрудникам, которые должны проходить соответствующую подготовку до исполнения ими таких полномочий. ЮНЕП было проведено онлайн-овое и очное обучение сотрудников, отвечающих за закупки (в 2013 году прошли обучение 145 сотрудников).

## II. Дальнейшие перспективы

13. В соответствии с действующей правовой базой Генеральная Ассамблея устанавливает нормативные положения Организации Объединенных Наций, а Генеральный секретарь издает финансовые правила. Реализация положений и правил определяется процедурами и руководящими принципами, изложенными в бюллетенях Генерального Секретаря, административных инструкциях и руководствах по вопросам политики и процедур.

14. ЮНЕП отмечает, что в проекте изменений в финансовые правила в редакции от 3 декабря 2013 года, предложенном Канцелярией Контролера, в пункте 201.1 содержится уточнение источника делегируемых полномочий Директора-исполнителя. Пункт 201.1, с внесенными Контролером изменениями, гласит:

Настоящими правилами регламентируются вопросы финансового управления Фондом Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде (далее - Фонд), учрежденным резолюцией 2997 (XXVII) Генеральной Ассамблеи, и другими внебюджетными ресурсами. Они публикуются в соответствии с финансовыми положениями Организации Объединенных Наций с учетом касающихся Фонда изменений, внесенных резолюцией 3192 (XXVIII) Генеральной Ассамблеи. Генеральный секретарь настоящим делегирует Директору-исполнителю Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП) полномочия и ответственность в связи с выполнением настоящих финансовых правил в отношении надлежащего управления Фондом и связанных с ним средств. В свою очередь, Директор-исполнитель может делегировать полномочия в отношении конкретных аспектов настоящих финансовых правил другим должностным лицам Организации Объединенных Наций. При делегировании полномочий следует указать на наличие у уполномоченных должностных лиц права на дальнейшее делегирование полномочий.

15. ЮНЕП согласна с этим положением и считает, что его также следует применять к полномочиям в сфере закупок. Вместо того чтобы менять правило о полномочиях в отношении закупок, можно дополнительно уточнить процедуры посредством бюллетеней Генерального секретаря или других форм внутренних механизмов Организации Объединенных Наций. Ими могут предусматриваться условия, касающиеся переделегирования, подготовки кадров и пороговых значений.

16. Дальнейшие консультации между Департаментом по вопросам управления, Отделением Организации Объединенных Наций в Найроби, ЮНЕП и ООН-Хабитат были проведены 27 марта 2014 года, в ходе которых Директор по закупкам сообщил, что Департаментом по вопросам управления к середине апреля 2014 года будет подготовлено предложение, которое будет рассмотрено соответствующими заместителями Генерального секретаря, являющимися руководителями ЮНЕП, ООН-Хабитат и Департамента по вопросам управления, а также Контролером. 3 апреля 2014 года ЮНЕП направила меморандум с предложениями на имя Директора по закупкам.

## Приложение

### **Записка Директора-исполнителя для Комитета постоянных представителей по вопросу о финансовом правиле 203.3 (20 ноября 2013 года)**

В рамках ежегодного совещания подкомитета Комитета постоянных представителей, прошедшего 25 сентября 2013 года, состоялось обсуждение предлагаемого пересмотра финансовых правил ЮНЕП. По просьбе подкомитета в настоящей записке содержатся дополнительная справочная информация и разъяснения относительно предлагаемого изменения в финансовом правиле 203.3 в отношении взносов со стороны неправительственных организаций. Следует отметить, что, помимо настоящей записки, секретариатом будет подготовлен документ для запланированного на 14 января 2014 года совещания по вопросу обсуждения пункта повестки дня о пересмотре финансовых правил. Правило 203.3 "Пересмотренных законодательных и финансовых текстов, касающихся Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде ЮНЕП) и Фонда окружающей среды" в редакции 2003 года гласит: «Для добровольных взносов из неправительственных источников в объеме свыше 500 000 долл. США требуется предварительное одобрение Советом управляющих или его вспомогательным органом».

Директор-исполнитель обращает внимание правительств на тот факт, что приведенное выше правило мешает эффективному привлечению средств из неправительственных источников.

Следует отметить, что взносы из неправительственных источников регламентируются политикой и руководящими принципами ЮНЕП в отношении партнерств, согласно которым до поступления средств соответствующие вносители должны быть рассмотрены и допущены Комитетом по партнерствам. Система гарантий и контроля в ЮНЕП изучалась ревизорами Управления служб внутреннего надзора и была признана «удовлетворительной», что является максимально возможной оценкой.

Кроме того, это правило может оказаться несовместимым с определенными для самих вносителей сроками, что приведет к задержке и помехам при получении и использовании средств.

Директор-исполнитель также обращает внимание правительства на то, что аналогичное правило отсутствует в финансовых положениях и правилах Организации Объединенных Наций. Кроме того, правило 203.2, которое гласит, что «добровольные взносы должны приниматься без ограничений в отношении использования для конкретного проекта или цели. Применительно к взносам, поступающим не от правительств, Директор-исполнитель может допускать исключения из этого правила, о чем сообщает руководящему органу Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде», гарантирует систематическое информирование Комитета постоянных представителей обо всех полученных средствах.

Более того, в ответ на запрос одного из представителей, сделанный в ходе совещания подкомитета Комитета постоянных представителей, секретариат дополнительно изучил этот вопрос и не осведомлен о каких-либо случаях, в которых такой запрос был направлен Комитету и не был утвержден, что также ставит под сомнение дополнительную пользу этого правила.

В связи с чем Директор-исполнитель предлагает отменить правило 203.3.