



**Исполнительный совет
Программы развития
Организации Объединенных
Наций, Фонда Организации
Объединенных Наций в области
народонаселения и Управления
Организации Объединенных
Наций по обслуживанию проектов**

Distr.: General
8 July 2021
Russian
Original: English

Вторая очередная сессия 2021 года
30 августа — 2 сентября 2021 года, Нью-Йорк
Пункт 11 предварительной повестки дня
**ЮНОПС: финансовые, бюджетные
и административные вопросы**

**Бюджетная смета Управления Организации
Объединенных Наций по обслуживанию проектов
на двухгодичный период 2022–2023 годов**

**Доклад Консультативного комитета по административным
и бюджетным вопросам**

1. Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам рассмотрел предварительный вариант бюджетной сметы Управления Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов (ЮНОПС) на двухгодичный период 2020–2021 годов (DP/OPS/2021/5). В ходе рассмотрения доклада члены Консультативного комитета встречались в режиме онлайн с представителями Директора-исполнителя ЮНОПС, которые предоставили дополнительную информацию и разъяснения, а в заключение — письменные ответы, полученные 15 июля 2021 года.

2. Как указано в докладе ЮНОПС, бюджетная смета на двухгодичный период 2022–2023 годов составлена на основе стратегического плана ЮНОПС на период 2022–2025 годов, а также с учетом его цели, миссии и программных заявлений. Матрица результатов ЮНОПС, включающая три взаимодополняющие цели содействия и четыре цели в области управления, способствует осуществлению Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года и выполнению требований четырехгодичного всеобъемлющего обзора политики в области оперативной деятельности в целях развития в рамках системы Организации Объединенных Наций. В докладе также указано, что ЮНОПС подготовило свой бюджет на двухгодичный период 2022–2023 годов в согласованном формате, принятом Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), Фондом Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА) и Детским фондом Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) на основании решений 2010/32, 2011/10, 2012/27 и 2013/27, в которых Исполнительный совет утвердил согласованные подходы к классификации расходов, бюджетированию по результатам и формату бюджетов. С учетом применения ЮНОПС бизнес-модели, основанной на принципе самофинан-



сирования, двухгодичный цикл представляется наиболее приемлемым горизонтом планирования поступлений и расходов (DP/OPS/2021/6, п. 81). В ответ на запрос Консультативный комитет был проинформирован о том, что, как и в ПРООН и ЮНФПА, с которыми ЮНОПС имеет общий Исполнительный совет, стратегический план ЮНОПС рассчитан на четырехлетний период, однако, в то время как ПРООН и ЮНФПА согласовывают свои бюджетные периоды с периодом стратегического плана, ЮНОПС в силу своего самофинансирования готовит бюджетную смету на двухгодичный период, а не на четырехгодичный бюджетный период, что дает организации достаточно возможностей для корректировки бюджета в соответствии с реалиями основанной на спросе бизнес-модели.

3. Кроме того, в докладе указано, что требования в отношении минимального оперативного резерва были пересмотрены и что была предложена новая формула расчета таких требований. Что касается многолетней схемы финансирования инициативы «Устойчивые инвестиции в инфраструктуру и инновации» (S3I), то ЮНОПС создало отдельный резерв роста и инноваций для оценки базовых активов (см. раздел II ниже).

I. Финансовые ресурсы

4. Как указано в резюме доклада, по сравнению с бюджетной сметой на предыдущий двухгодичный период бюджетная смета на период 2022–2023 годов в размере 181,3 млн долл. США предусматривает увеличение управленческих ресурсов в реальном выражении на 42,8 млн долл. США. Целевой показатель поступлений на двухгодичный период 2022–2023 годов установлен на уровне 200,5 млн долл. США, что меньше прогнозировавших на 2020–2021 годы 258,4 млн. долл. США. Как указано в таблице 4 доклада ЮНОПС, общий план использования ресурсов на двухгодичный период 2022–2023 годов предусматривает чистые активы с учетом поступлений по бюджету в размере 545,2 млн долл. США, что на 171,3 млн долл. США (45,1 процента) больше 373,9 млн долл. США, предусмотренных в бюджетной смете на 2020–2021 годы, и на 34,7 млн долл. США (6,25 процента) больше фактической суммы за 2020 год и прогнозируемой суммы на 2021 год, включая:

а) управленческие ресурсы в размере 181,3 млн долл. США (включая стратегические инвестиции в размере 20 млн. долл. США, которые теперь включены в управленческие ресурсы) по сравнению с 138,5 млн долл. США, предусмотренными в смете на 2020–2021 годы, то есть увеличение на 42,8 млн долл. США (30,9 процента), а фактическая сумма за 2020 год и прогнозируемая сумма на 2021 год составят 130,0 млн долл. США, то есть сокращение на 61,3 млн долл. США (39,5 процента);

б) резервы, обязательства и непредвиденные расходы в размере 19,2 млн долл. США по сравнению с 22,5 млн долл. США, предусмотренными в смете на 2020–2021 годы, то есть сокращение на 3,3 млн долл. США (14,7 процента), а фактическая сумма за 2020 год и прогнозируемая сумма на 2021 год составят 33,4 млн долл. США, то есть сокращение на 14,2 млн долл. США (42,5 процента);

в) стратегические инвестиции из профицита в размере 0 долл. США по сравнению с 20 млн долл. США, предусмотренными в смете на 2020–2021 годы, то есть сокращение на 20 млн. долл. США, а фактическая сумма за 2020 год и прогнозируемая сумма на 2021 год составят 12,5 млн. долл. США. Как указано в пункте 113 доклада ЮНОПС, стратегические инвестиции были включены в управленческие ресурсы; и

d) чистые активы на начало и конец двухгодичного периода 2022–2023 годов в размере 344,7 млн долл. США по сравнению с 192,9 млн долл. США на начало и конец периода, предусмотренными сметой на 2020–2021 годы, то есть увеличение на 151,8 млн долл. США (78,7 процента), и: i) фактическая сумма на начало периода составляет 252,0 млн долл. США, то есть увеличение на 92,7 млн долл. США (36,8 процента); и ii) прогнозируемая сумма на конец периода составляет 344,7 млн долл. США, то есть увеличение на 151,9 млн долл. США (78,9 процента).

5. В ответ на запрос Консультативному комитету был представлен расширенный план использования ресурсов (см. таблицу 4 доклада ЮНОПС), в котором приведены сравнительные данные начиная с двухгодичного периода 2014–2015 годов (см. приложение I к настоящему докладу). Комитет отмечает, что, как видно из приложения I, чистые активы продолжали превышать предусмотренные в бюджетных сметах суммы в течение предыдущих двухгодичных периодов. В период с 2014–2015 годов по 2020–2021 годы фактические чистые активы ЮНОПС на начало года превышали предусмотренные в бюджетной смете суммы в среднем на 29,5 млн долл. США (23,9 процента), изменяясь от 15,6 млн долл. США (24,8 процента) до 59,1 млн долл. США (30,6 процента). На конец этих двухгодичных периодов фактические чистые активы превышали предусмотренные сметой суммы в среднем на 96,1 млн долл. США (79,8 процента), изменяясь от 36,3 млн долл. США (63,4 процента) до 151,8 млн долл. США (78,7 процента).

6. Консультативному комитету также была представлена расширенная таблица (см. таблицу 5 доклада ЮНОПС), в которой показаны предусмотренные бюджетными сметами и фактические объемы управленческих ресурсов, а именно:

Таблица 1
Бюджетная смета с разбивкой по категориям расходов

(В млн долл. США)

Категория расходов	Бюджетная смета на 2018–2019 гг.	Фактические расходы за 2018–2019 гг.	Бюджетная смета на 2020–2021 гг.	2020 г. (фактические) и 2021 г. (прогнозируемые)	Изменение		Бюджетная смета на 2022–2023 гг.	
					Сумма в долл. США	В процентах		
Управленческие расходы	Должности	25,5	24,1	27,1	26,0	4,2	15,5	31,3
	Общие расходы по персоналу	18,4	17,4	20,4	19,4	2,7	13,2	23,1
	Путевые расходы	8,0	7,4	8,7	3,8	0,0	0,0	8,7
	Консультанты	61,9	55,8	66,4	66,8	34,6	52,1	101,0
	Оперативные расходы	15,0	7,9	12,9	9,6	0,1	0,8	13,0
	Мебель и оборудование	1,7	0,9	1,0	1,8	0,4	40,0	1,4
	Возмещение	2,4	1,8	2,0	2,6	0,8	40,0	2,8
Всего, управленческие расходы	132,9	115,1	138,5	130,0	42,8	30,9	181,3	

7. Из таблицы 1 выше Консультативный комитет отмечает, что на двухгодичный период 2022–2023 годов сметные расходы составляют 181,3 млн долл. США по сравнению с фактическими прогнозируемыми расходами на 2020–2021 годы в размере 130,0 млн долл. США, то есть увеличение на 42,8 млн долл. США (30,9 процента). На двухгодичный период 2018–2019 годов сметные расходы

составляли 132,9 млн долларов США, а фактические расходы — 115,1 млн долларов США, то есть сокращение на 17,8 млн долларов США (13,4 процента).

8. Консультативный комитет отмечает, что при подготовке бюджетной сметы применяется консервативный базовый показатель и что поступления ЮНОПС постоянно недооцениваются, несмотря на регулярно превосходящие ожидания результаты, о чем свидетельствуют фактические суммы начиная по меньшей мере с двухгодичного периода 2014–2015 годов. Комитет также отмечает, что не было представлено объяснения сметных и фактических сумм, чтобы можно было проанализировать разницу в расходах. Комитет напоминает о своем предыдущем замечании в отношении того, что прогнозируемые чистые поступления постоянно превышают утвержденный целевой показатель нулевых чистых поступлений (см. DP/OPS/2019/6, п. 7, и раздел II ниже). Комитет с обеспокоенностью отмечает, что суммы чистых активов ЮНОПС продолжают превосходить ожидания и превышать суммы, предусмотренные двухгодичной сметой, и что слишком консервативный подход к составлению бюджета привел к образованию в настоящее время больших неизрасходованных остатков и накоплению все больших резервов. Комитет подчеркивает, что, принимая во внимание характер ЮНОПС как самофинансируемой организации и утвержденный целевой показатель нулевых чистых поступлений, Управление должно обеспечить, чтобы бюджетные сметы, начиная с двухгодичного периода 2024–2025 годов, последовательно основывались на реалистичных предположениях, вытекающих из прошлых моделей расходов и поступлений. Комитет рассматривает связанные с этим вопросы, в том числе о поступлениях и оперативном резерве, в нижеследующих пунктах.

9. Консультативный комитет надеется, что информация, приведенная в таблице 1 выше и в таблице, представленной в приложении I к настоящему докладу, где указаны соответственно фактические данные за три предыдущих двухгодичных периода, фактические и прогнозируемые данные за текущий двухгодичный период и прогнозируемые данные на следующий двухгодичный период, будет в обязательном порядке включаться в будущие бюджетные доклады, начиная с бюджетного доклада на 2024–2025 годы.

Поступления, ценообразование и самофинансируемая бизнес-модель

10. В пункте 72 своего доклада ЮНОПС отмечает, что оно обеспечит достаточный объем поступлений для покрытия своих издержек с помощью своей модели гибкого ценообразования, в соответствии с которой стоимость каждой сделки, подписываемой с партнерами, определяется ее структурой и существующими условиями. В ответ на запрос Консультативный комитет был проинформирован о том, что в соответствии с его Финансовыми положениями и правилами ЮНОПС, являясь самофинансируемой структурой, действует на основе полного возмещения расходов и соответственно устанавливает размер своей комиссии за управленческие услуги таким образом, чтобы чистый остаток средств был достаточным для поддержания оперативного резерва на уровне, установленном Исполнительным советом. Комитет также был проинформирован о том, что модель ценообразования ЮНОПС является гибкой и предусматривает разные ставки для различных видов проектов с учетом таких факторов формирования издержек, как сложность, масштабы и риск. Комитет был далее проинформирован о том, что повышенный риск, связанный с некоторыми услугами ЮНОПС, нашел свое отражение в нынешнем предложении по оперативному резерву (см. также раздел II ниже).

11. В ответ на запрос Консультативному комитету была предоставлена следующая информация о партнерах ЮНОПС за период с 2018 по 2020 год и соответствующих суммах по состоянию на май 2021 года.

Таблица 2

Партнеры ЮНОПС за период с 2018 по 2020 год и соответствующие суммы по состоянию на май 2021 года

<i>Год*</i>	<i>Количество партнеров*</i>	<i>Объем услуг в долл. США*</i>
2018	165	1,9 млрд
2019	156	2,3 млрд
2020	158	2,2 млрд

* В период с 2018 по 2020 год ЮНОПС работало с 201 уникальным партнером, включая партнеров, которым за три года были оказаны услуги на сумму свыше 50 000 долл. США.

12. В ответ на запрос Консультативному комитету были также предоставлены следующие данные о предполагаемых и фактических поступлениях за период с 2004–2005 годов по 2020–2021 годы.

Таблица 3

Годовые поступления ЮНОПС за период с 2004–2005 годов по 2020–2021 годы

(В млн долл. США)

<i>Двухгодичный период</i>	<i>Прогнозируемые в бюджетной смете</i>	<i>Валовые поступления (фактические*)</i>	<i>Чистые поступления (фактические*)</i>
2004–2005 годы	88,0	118,7	102,2
2006–2007 годы	108,7	125,9	109,1
2008–2009 годы	133,3	158,6	135,2
2010–2011 годы	140,1	168,0	150,2
2012–2013 годы	148,7	160,1	132,8
2014–2015 годы	139,2	173,9	151,0
2016–2017 годы	138,7	184,2	169,2
2018–2019 годы	179,3	198,0	182,9
2020–2021 годы	181,0	270,8	258,4
2022–2023 годы	181,3		

* За исключением 2021 года, по которому приводится прогнозируемая сумма.

13. Как указывается в разделе II.A доклада о бюджете, для поддержания жизнеспособности ЮНОПС как структуры Организации Объединенных Наций, действующей на принципах самофинансирования, необходимо, чтобы объем его поступлений покрывал управленческие расходы и операционные риски. ЮНОПС руководствуется принципом полного возмещения расходов — как прямых, так и косвенных. В ответ на запрос Консультативный комитет был проинформирован о том, что в общем объеме поступлений ЮНОПС для глобального Секретариата (включая миротворческие и специальные политические миссии) на покрытие прямых расходов приходится 319 309 000 долл. США (17,6 процента), включая: а) 214 914 000 долл. США на деятельность, связанную с разминированием; б) 30 392 000 долл. США на операции в пользу мира; в) 61 000 долл. США на одну специальную политическую миссию;

d) 37 035 000 долл. США на Департамент оперативной поддержки; и е) 36 880 000 долл. США на другие подразделения Секретариата. На косвенные расходы приходится 17 619 000 долл. США (15,9 процента), включая: а) 10 696 000 долл. США на деятельность, связанную с разминированием; б) 2 420 000 долл. США на операции в пользу мира; с) 5000 долл. США на одну специальную политическую миссию; d) 1 796 000 долл. США на Департамент оперативной поддержки; и е) 2 703 000 долл. США на другие подразделения Секретариата. Комитет был также проинформирован о том, что в рамках гибкой модели ценообразования каждая заключенная сделка связана с конкретными косвенными расходами, которые должны быть возмещены, и что более высокие ставки указывают на то, что портфель является более сложным, включает дополнительные мелкие проекты и/или является более рискованным, чем деятельность в среднем. Также в ответ на запрос Комитет был проинформирован о том, что фиксированные ставки комиссии за управленческие услуги регулируются меморандумом о взаимопонимании, подписанным в 2014 году между Секретариатом Организации Объединенных Наций и ЮНОПС. В ответ на запрос Комитет был также проинформирован о том, что Комиссия ревизоров выразила обеспокоенность по поводу того, получает ли ЮНОПС в полном объеме возмещение своих косвенных расходов по всем меморандумам о взаимопонимании, и попросила ЮНОПС утвердить модель ценообразования.

14. **Консультативный комитет с обеспокоенностью отмечает, что постоянный и растущий в результате различных факторов профицит ЮНОПС, в том числе, например, размер комиссии за управленческие услуги, превышает потребности полного возмещения расходов. Комитет повторяет свою предыдущую рекомендацию ЮНОПС пересмотреть размер комиссии за управленческие услуги, взимаемой им в рамках его модели возмещения расходов, с целью установления комиссии на уровне, который не привел бы к накоплению профицита сверх реально оцениваемого оперативного резерва. Комитет подчеркивает также, что ЮНОПС следует представлять государствам-членам и учреждениям системы Организации Объединенных Наций прозрачные бюджетные сметы и структуры ценообразования, и поэтому просит представлять подробную информацию о методологии расчетов, применяемой для всех клиентов, в контексте бюджетных смет на двухгодичный период 2024–2025 годов и на последующие периоды.**

15. В ответ на запрос Консультативному комитету была предоставлена информация о суммах (возврата), возмещенных Секретариату Организации Объединенных Наций в соответствии с вышеупомянутыми меморандумами о взаимопонимании.

Таблица 4

Суммы, возвращенные Секретариату Организации Объединенных Наций с 2016 года¹

Год	Возврат Секретариату Организации Объединенных Наций (в млн долл. США)	Профицит за период (в млн долл. США)**	Соотношение суммы возврата Секретариату Организации Объединенных Наций и профицита за период**
2020	2,14	Данные отсутствуют	Данные отсутствуют
2019	2,24	47,14	4,8%
2018	2,31	38,43	6,0%

¹ В ответ на запрос Консультативный комитет был проинформирован о том, что за 2014 и 2015 годы общий объем сделок с Секретариатом был недостаточным для предоставления скидки в соответствии с условиями меморандума о взаимопонимании.

Год	Возврат Секретариату Организации Объединенных Наций (в млн долл. США)	Профицит за период (в млн долл. США)**	Соотношение суммы возврата Секре- тариату Организации Объединенных Наций и профицита за период**
2017	2,28	28,97	7,9%
2016	2,23	31,28	7,1%

* Сумма возврата за 2020 год является расчетной величиной, подлежащей подтверждению Секретариатом. Кроме того, на момент подготовки письменного ответа Консультативному комитету финансовый доклад и проверенные финансовые ведомости ЮНОПС за 2020 год еще не были опубликованы.

** На основе главы II финансового доклада и проверенных финансовых ведомостей ЮНОПС. Ведомость финансовых результатов за соответствующий период.

16. В ответ на запрос Консультативный комитет был проинформирован о том, что уплаченная комиссия возмещается лишь Секретариату Организации Объединенных Наций и не возмещается другим клиентам ЮНОПС. Комитет также был проинформирован о том, что сумма возврата не связана с профицитом ЮНОПС, поскольку возврат считается контрактным обязательством и уплаченная комиссия возмещается независимо от наличия или отсутствия профицита. Комитет также был проинформирован о том, что оперативная часть профицита, которая полностью финансируется по статье косвенных расходов, считается взносом в резервы ЮНОПС (см. раздел II ниже). **Консультативный комитет подчеркивает, что возврат не должен ограничиваться одной структурой, т.е. Секретариатом Организации Объединенных Наций, и что все структуры системы Организации Объединенных Наций должны иметь возможность получать возмещение уплаченной комиссии. Комитет надеется, что информация о конкретных шагах, предпринятых в этом отношении, включая заключение соответствующих меморандумов о взаимопонимании со структурами системы Организации Объединенных Наций, будет представлена в контексте бюджетной сметы на двухгодичный период 2024–2025 годов.**

II. Финансовые резервы

17. Консультативный комитет напоминает, что в соответствии с положением 22.02 Финансовых положений и правил ЮНОПС на счетах ЮНОПС могут создаваться следующие резервы:

а) оперативный резерв, уровень которого устанавливается Исполнительным советом. Оперативный резерв предназначен для обеспечения финансовой устойчивости и платежеспособности ЮНОПС как непрерывно функционирующей организации;

б) резерв роста и инноваций, предназначенный для инвестирования в целях увеличения поступлений ЮНОПС в будущем. Переводы в этот резерв будут ограничены 50 процентами от общего объема излишков на счетах оперативных резервов сверх уровня, установленного Исполнительным советом. Если сумма, подлежащая переводу, превышает 50 процентов общего объема излишков на счетах оперативных резервов, требуется специальное разрешение Исполнительного совета;

в) решение об использовании средств из этих резервов принимает исключительно Директор-исполнитель, который обязан докладывать обо всех случаях использования средств Исполнительному совету.

А. Оперативный резерв

18. Как указано в приложении II к докладу ЮНОПС, на своей второй очередной сессии 2013 года Исполнительный совет утвердил действующую основу для определения требуемого минимального оперативного резерва ЮНОПС в размере, равном средней за четыре месяца из последних трех лет сумме расходов, покрываемых из бюджета управленческих расходов (DP/OPS/2013/6, DP/OPS/2013/CRP.1, решение 2013/33 Исполнительного совета). В докладе ЮНОПС также указано, что это изменение было утверждено после того, как ЮНОПС, по примеру других организаций системы Организации Объединенных Наций и согласно резолюции 60/283 Генеральной Ассамблеи, с 1 января 2012 года перешло на Международные стандарты учета в государственном секторе (МСУГС).

19. Консультативный комитет был проинформирован о том, что ЮНОПС провело анализ минимальных требований к оперативным резервам с привлечением внешнего консультанта, на услуги которого было израсходовано 105 900 долл. США. В ответ на запрос Комитет был проинформирован о том, что внешний консультант провел анализ основных финансовых рисков, связанных с бизнес-моделью ЮНОПС на основе самофинансирования, включая количественное моделирование (так называемый анализ Монте-Карло), связанное с изучением чистых активов. Внешний консультант также проанализировал формулировки требований к оперативным резервам в других аналогичных организациях, использующих МСУГС или Международные стандарты финансовой отчетности, с учетом рисков, связанных с портфелем ЮНОПС, включая денежный риск. Внешний консультант представил следующие два основных вывода:

а) текущий уровень минимального резерва слишком низок и не соответствует профилю рисков ЮНОПС: консультант провел сравнительное исследование, сопоставив ЮНОПС с 19 другими организациями системы ООН, группой из 7 аналогичных организаций системы ООН и группой из 5 строительных компаний в частном секторе. Выяснилось, что по сравнению с общими расходами уровень минимальных резервов ЮНОПС является одним из самых низких в группе других аналогичных организаций. Моделирование методом Монте-Карло показало, что при стресс-тестировании достаточности нынешнего уровня минимальных оперативных резервов ЮНОПС быстро исчерпает свои резервы; и

б) минимальный размер оперативного резерва должен соответствовать уровню деятельности ЮНОПС и составу портфеля сделок, в частности, рискам неудачного проектирования и осуществления, что касается не только инфраструктурных проектов, но и юридических и репутационных рисков и рисков мошенничества.

20. В ответ на запрос Консультативный комитет был проинформирован о том, что на основе предложенной формулы и данных из финансовых ведомостей ЮНОПС за год, закончившийся 31 декабря 2019 года, внешний консультант рекомендовал увеличить уровень минимальных резервов с 21 млн долл. США до 126,9 млн долл. США, причем моделирование методом Монте-Карло показало, что эта сумма будет приемлемой и защитит от вероятности возникновения отрицательного баланса чистых активов/капитала. Внешний консультант рекомендовал ЮНОПС рассмотреть возможность изменения формулы расчета минимальных оперативных резервов и соответствующего пересмотра своих Финансовых положений и правил. Как указано в докладе, в настоящее время ЮНОПС предлагает новую формулу для расчета минимальных потребностей в оперативных резервах, в соответствии с которой минимальные требования будут

«соответствовать цели» с учетом остаточных рисков осуществления проектов (DP/OPS/2021/6, п. 33). ЮНОПС предлагает рассчитывать минимальные требования в отношении резерва следующим образом: 25 процентов от расходов по сектору инфраструктурных услуг, 5 процентов от расходов по другим секторам обслуживания и 33 процента от административных расходов с удельным весом в 50 процентов в текущем году, 30 процентов в предыдущем году и 20 процентов в предшествующем году (там же, резюме и приложение II).

Замечания Комиссии ревизоров и Консультативного комитета по оперативному резерву

21. Консультативный комитет напоминает, что Комиссия ревизоров отметила и сочла, что утверждение ЮНОПС о недостаточности нынешнего минимального оперативного резерва следует рассматривать в контексте рекомендации Комиссии о том, что ЮНОПС следует пересмотреть требуемый уровень своего минимального оперативного резерва (A/71/5/Add.11); данная рекомендация еще не выполнена. Комитет напоминает, что Комиссия рекомендовала ЮНОПС пересмотреть требуемый уровень своего минимального оперативного резерва и соблюдать положения своей политики полного возмещения расходов, с тем чтобы риски, возникающие в ходе его оперативной деятельности, эффективно устранялись, а суммы профицита не накапливались сверх реалистичного уровня оперативных резервов, определенного в результате проведенной оценки (A/75/5/Add.11, гл. I, пп. 18–23), что было одобрено Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 75/242.

22. Консультативный комитет вновь выражает свою обеспокоенность по поводу того, что Генеральный секретарь не выполняет резолюции Генеральной Ассамблеи, начиная с ее резолюции 73/268. Комитет подчеркивает, что Ассамблея в своей резолюции 75/242 одобрила доклад Комиссии и доклад Комитета и что в пункте 8 постановляющей части Ассамблея вновь обратилась с просьбой к Генеральному секретарю и административным руководителям фондов и программ Организации Объединенных Наций, включая ЮНОПС, обеспечить оперативное и своевременное выполнение в полном объеме рекомендаций Комиссии и Комитета (см. также п. 25 ниже). Ассамблея также повторила свою просьбу к Генеральному секретарю содействовать в его роли Председателя Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций разработке разумных контрольных показателей минимального и максимального уровней оперативных резервов для системы Организации Объединенных Наций. Комитет напоминает, что в своем докладе об изменении управленческой парадигмы в Организации Объединенных Наций: обзор прогресса в осуществлении управленческой реформы он подтвердил необходимость установления контрольных показателей не только для минимальных уровней оперативного резерва, но и для максимальных уровней оперативного резерва. Комитет указал, что он запросил, но не получил информацию о мерах, принятых Генеральным секретарем в ответ на соответствующие рекомендации Комиссии, одобренные Генеральной Ассамблеей (см. A/75/538, пп. 38–44).

23. Как и в предыдущие годы в настоящем докладе о бюджетной смете указывается, что с 2009 года оперативный резерв остается выше минимального уровня, установленного Исполнительным советом. Как указано в таблице 2 выше и в приложении I к настоящему докладу, прогнозируемый резерв на двухгодичный период 2020–2021 годов оценивался в смете в 192,1 млн долл. США, но сейчас прогнозируется на уровне 344,7 млн долл. США, который, как предполагается, будет поддерживаться в течение двухгодичного периода 2022–2023 годов. Имеющиеся данные за двухгодичный период 2014–2015 годов показывают столь же значительные расхождения между сметными и фактическими

суммами (см. таблицу 2 выше). В своих предыдущих докладах Консультативный комитет неоднократно подчеркивал свою обеспокоенность растущим профицитом, поскольку в течение последних двухгодичных периодов фактические резервы продолжали значительно превышать соответствующие сметные суммы (см. например, DP/OPS/2019/6, п. 12, и DP/OPS/2017/7, п. 6).

24. В ответ на запрос Консультативный комитет был проинформирован Комиссией ревизоров о том, что, как отметила Комиссия в своем предыдущем докладе, в соответствии с поставленной задачей свести объем чистых поступлений к нулю объем заложенных в бюджет резервов (чистый профицит) ЮНОПС был заморожен в тех его значениях, которые имелись на 2018 и 2019 годы, однако фактический объем резервов заметно увеличился, что привело к значительному чистому профициту в каждом из этих годов. Комиссия также сообщила, что в ходе ревизорской проверки ЮНОПС информировало Комиссию о том, что минимальный оперативный резерв был создан для покрытия сумм перерасхода по статье управленческих расходов и что имеющегося минимального оперативного резерва недостаточно для покрытия остаточных рисков, с которыми сталкивается ЮНОПС (A/75/5/Add.11, гл. II, пп. 18–24). Комиссия отметила, что, как также указано в пункте 21 выше, ЮНОПС еще не выполнило ее рекомендацию от 2012 года о том, чтобы Управление пересмотрело требования в отношении минимальных оперативных резервов (см. A/71/5/Add.11).

Замечания Консультативного комитета по максимальным оперативным резервам

25. Консультативный комитет напоминает, что он уже выражал свою обеспокоенность тем, что Генеральный секретарь не выполнил решения, принятые Генеральной Ассамблеей в ее резолюциях 73/268 и 74/249 в отношении контрольных показателей минимального и максимального уровней оперативного резерва. Комитет также напоминает, что он согласился с выводами Комиссии ревизоров, и напоминает о своей рекомендации Ассамблее вновь просить Генерального секретаря в его качестве Председателя Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций содействовать, в частности, разработке разумных контрольных показателей минимального и максимального уровней оперативных резервов для системы Организации Объединенных Наций (A/75/539, п. 18), что было одобрено Генеральной Ассамблеей в ее резолюции A/75/242.

26. Консультативный комитет отмечает, что ЮНОПС составляло и исполняло свои бюджеты осмотрительно, экономя средства по статьям расходам и превышая ожидания по статьям поступлений. Комитет считает, что, поскольку фактические минимальные резервы ЮНОПС могут легко превысить любые установленные уровни, было бы нецелесообразно предусматривать минимальный уровень оперативных резервов, не предусмотрев также максимальный уровень оперативных резервов.

27. В ответ на запрос Консультативный комитет был проинформирован о том, что в случае официального закрепления максимального уровня оперативных резервов организация может непреднамеренно превысить этот уровень, например, в случае значительного увеличения спроса на инфраструктурные проекты ЮНОПС в течение какого-либо одного года. Комитет также был проинформирован о том, что установление максимального уровня оперативного резерва ограничит возможности для роста ЮНОПС в ответ на спрос со стороны партнеров и в то же время сохранение покрытия рисков, связанных с его портфелем. Комитет был проинформирован, что в этой связи руководство не считает установление максимального оперативного резерва целесообразным.

Консультативный комитет отмечает, что существуют прецеденты создания резервов в абсолютном долларовом выражении и что максимальные резервы могут быть установлены в виде доли от расходов за любой данный двухгодичный период или в соответствии с формулой, предложенной сейчас ЮНОПС для своих минимальных оперативных резервов, без ущерба для деятельности ЮНОПС. Комитет также отмечает, что отказ от установления максимального размера резервов может привести к ненужному накоплению профицита из-за высоких ставок комиссии за управленческие услуги сверх необходимого для снижения рисков уровня. Комитет подчеркивает, что Генеральная Ассамблея неоднократно просила ЮНОПС установить максимальный уровень оперативного резерва (см. пункт 25 выше). Комитет представляет дополнительные замечания в пунктах 29 и 30 ниже.

*Замечания Консультативного комитета в отношении решения
Исполнительного совета*

28. В докладе о бюджетной смете на двухгодичный период 2022–2023 годов указывается, что «Исполнительный комитет, возможно, пожелает утвердить изменение минимального требования в отношении оперативного резерва ЮНОПС, который должен быть установлен в размере 25 процентов от расходов по сектору инфраструктурных услуг, 5 процентов от расходов по другим секторам обслуживания и 33 процента от административных расходов с удельным весом в 50 процентов в текущем году, 30 процентов в предыдущем году и 20 процентов в предшествующем году» (DP/OPS.2021/6, резюме и приложение II). **Консультативный комитет считает, что Исполнительный совет, возможно, пожелает отложить принятие решения по оперативному резерву исходя из основополагающих причин, изложенных в пунктах 29 и 30 ниже.**

29. Консультативный комитет по-прежнему согласен с мнением Комиссии ревизоров по всем аспектам, касающимся оперативного резерва ЮНОПС. Консультативный комитет напоминает, что в своих резолюциях [73/268](#) и [75/242](#) Генеральная Ассамблея вновь обратилась с просьбой обеспечить оперативное, своевременное и полное выполнение рекомендаций Комиссии ревизоров и соответствующих рекомендаций Консультативного комитета. Комитет сожалеет, что, несмотря на его неоднократные замечания, а также замечания и рекомендации Комиссии ревизоров, сделанные около десяти лет назад, ЮНОПС не приняло соответствующих мер в отношении уровня своего оперативного резерва. Поскольку профицит постоянно растет и значительно превышает уровень минимальных требований, установленных соответствующими Финансовыми положениями и правилами, а также в соответствии с решением 2016/12 Исполнительного совета Комитет выражает надежду на то, что этот профицит не будет и далее простаивать, а будет высвобожден в течение двухгодичного периода 2022–2023 годов для поддержки проектов в предусмотренных мандатом областях и что размер комиссии за управленческие услуги для клиентов ЮНОПС, включая подразделения системы Организации Объединенных Наций, будет установлен на реалистичном уровне.

30. В ходе вышеупомянутого обзора, проведенного внешним консультантом, основное внимание уделялось расчету соответствующего минимального уровня требуемого резерва на основе совокупности факторов. Однако Консультативный комитет подчеркивает, что операционная модель ЮНОПС как некоммерческой и самофинансируемой структуры не требует такого высокого уровня оперативного резерва, который он имеет в течение некоторого времени, причем без четко определенного верхнего предела. Комитет подчеркивает, что максимальный размер оперативного резерва

должен быть установлен на таком уровне, который позволит покрыть любые сопутствующие риски и приведет к снижению нынешнего размера комиссии за управленческие услуги. Поэтому Комитет подчеркивает, что необходимо определить как минимальный, так и максимальный уровни резерва и сократить профицит в соответствии с резолюцией 73/268 Генеральной Ассамблеи. Комитет подчеркивает, что ЮНОПС проведет дополнительный анализ и определит параметры идеального уровня резерва (в том числе в отношении доли, которая будет выделена в резерв роста и инноваций (см. раздел В ниже)), а также: а) анализ того, как предотвратить накопление чрезмерного профицита, и б) анализ возможных последствий для прямых и косвенных расходов на услуги, предоставляемые клиентам. Комитет ожидает, что подробная информация о результатах такого анализа, итоговых рекомендациях и сроках их выполнения будет представлена в бюджетной смете на двухгодичный период 2024–2025 годов.

В. Резерв роста и инноваций и инициатива «Устойчивые инвестиции в инфраструктуру и инновации»

Инициатива «Устойчивые инвестиции в инфраструктуру и инновации»

31. Консультативный комитет напоминает о своем замечании в отношении первой инвестиции ЮНОПС в рамках инициативы S3I, финансируемой из его резерва, и ожидании того, что в соответствии с Финансовыми положениями и правилами ЮНОПС дополнительная информация, в частности, о виде резерва, доля которого была выделена на такие инвестиции, и размере этой доли будет представлена Исполнительному совету во время рассмотрения им бюджетной сметы на 2020–2021 годы и что обновленная информация, включая статус созданного резерва и израсходованную сумму, будет включена в следующую бюджетную смету. За счет резерва роста и инноваций обеспечивается первоначальное финансирование деятельности в рамках инициативы S3I, способствующей ускорению достижения целей в области устойчивого развития и заключающейся в осуществлении проектов, которые имеют потенциал не только в плане принесения прибыли, но и в плане позитивного воздействия на общество и окружающую среду (см. также DP/OPS/2019/6, пп. 17–18).

Резерв роста и инноваций

32. Консультативный комитет напоминает, что, как он ожидал, в соответствии с Финансовыми положениями и правилами ЮНОПС дополнительная информация, в частности, о виде резерва, доля которого была выделена на инвестиции в инициативу S3I, и размере этой доли будет представлена Исполнительному совету во время рассмотрения им бюджетной сметы на 2020–2021 годы и что обновленная информация, включая статус созданного резерва и израсходованную сумму, будет включаться в последующие бюджетные сметы. ЮНОПС представило свой анализ резерва роста и инноваций в приложении II к бюджетной смете на двухгодичный период 2022–2023 годов.

Замечания Комиссии ревизоров по резерву роста и инноваций

33. В ответ на запрос Консультативный комитет был проинформирован Комиссией ревизоров о том, что в своем предыдущем докладе (A/75/5/Add.11, гл. II, пп. 39–64) Комиссия отметила, в частности, в отношении инициативы S3I, что ЮНОПС заключило с партнером (частным юридическим лицом) меморандум о взаимопонимании в целях официального закрепления процесса взаимодействия в вопросах проектирования и разработки проектов в секторе устойчивого

социально-жилищного хозяйства, использования возобновляемых источников энергии и сфере здравоохранения. Комиссия также сообщила, что, как заявило ЮНОПС, вариант запрашивания заявок на конкурсной основе не рассматривался, поскольку данное партнерство действует за рамками системы закупок. Комиссия также сообщила, что она рекомендовала ЮНОПС проверить состояние реализации проектов, наладить более упорядоченный процесс контроля за ходом их осуществления, провести повторную оценку рисков, с которыми сопряжена его инвестиционная деятельность, путем сопоставления фактически достигнутого прогресса с контрольными показателями и предпринять надлежащие шаги по смягчению рисков.

34. В ответ на запрос Консультативный комитет был проинформирован Комиссией ревизоров о том, что, как отмечала в прошлом Комиссия, ЮНОПС не создало резерва роста и инноваций, как это предусмотрено в его Финансовых положениях и правилах, несмотря на наличие большого остатка средств в его оперативном резерве (A/73/5/Add.11, гл. II, п. 20, и A/74/5/Add.11, гл. II, п. 25). Комиссия также отметила, что инвестирование в проекты социального воздействия непосредственно из оперативного резерва, но без резервирования ресурсов путем создания специального резерва роста и инноваций, не соответствует Финансовым положениям и правилам ЮНОПС, и рекомендовала ЮНОПС создать такой резерв (A/74/5/Add.11, гл. II, п. 29). Комиссия сообщила, что считает рекомендации выполненными, поскольку Директор-исполнитель ЮНОПС в ноябре 2019 года создал резерв роста и инноваций с установленным размером в 50 процентов от суммы превышения минимального оперативного резерва, при этом в качестве основных областей для инвестиций определены жилищное строительство, энергетика и здравоохранение. Кроме того, Комиссия сообщила, что по состоянию на 31 марта 2021 года отдельный счет для резерва роста и инноваций не был открыт и остаток средств не учитывался, что не соответствует Финансовым положениям и правилам ЮНОПС. Комиссия сообщила, что она рекомендовала ЮНОПС открыть отдельный счет для резерва роста и инноваций, разработать соответствующую политику и обеспечить надлежащее соблюдение требований, чтобы обеспечить осмотрительное управление резервом.

*Замечания Консультативного комитета в отношении решения
Исполнительного совета*

35. В докладе о бюджетной смете на двухгодичный период 2022–2023 годов указывается, что «Исполнительный совет, возможно, пожелает утвердить изменение в положении 22.02 Финансовых положений и правил ЮНОПС (см. приложение II), включив фразу «резерв S3I для финансирования и учета оценки инвестиций в рамках инициативы «Устойчивые инвестиции в инфраструктуру и инновации», ежегодно пересматриваемый Директором-исполнителем. Директор-исполнитель может увеличить уровень финансирования за счет избыточных оперативных резервов, не отнесенных к резерву роста и инноваций». (DP/OPS.2021/6, резюме и приложение II). **Консультативный комитет считает, что Исполнительный совет, возможно, пожелает отложить принятие решения по резерву роста и инноваций исходя из основополагающих причин, изложенных в пункте 36 ниже.**

36. **Консультативный комитет отмечает, что инвестиции в рамках инициативы «Устойчивые инвестиции в инфраструктуру и инновации» (S3I) финансируются за счет резерва роста и инноваций, ориентированного на поддержку достижения целей в области устойчивого развития во всех подразделениях системы ООН, включая учреждения, фонды и программы. Комитет считает, что начальный этап должен быть экспериментальным и должен продолжаться до 31 декабря 2023 года. Комитет считает, что внесение**

изменений в Финансовые положения и правила ЮНОПС на данном этапе преждевременно, в частности потому, что полномочия по принятию решений относительно уровня и использования резерва роста и инноваций, возможно, должны регулироваться усиленными надзорными положениями, включая межучрежденческий надзор. Комитет полагает, что после завершения эксперимента будет проведена оценка и анализ с полным привлечением заинтересованных сторон посредством межучрежденческих консультаций под председательством Директора-исполнителя ЮНОПС в рамках Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций/Комитета высокого уровня по вопросам управления. Комитет просит, чтобы соответствующие выводы были отражены в бюджетной смете при представлении будущих предлагаемых бюджетов.

III. Штатный и внештатный персонал

37. В ответ на запрос Консультативному комитету была представлена следующая обновленная информация о численности персонала ЮНОПС на 31 марта 2021 года, приведенная в таблице 5 ниже. Комитет отмечает, что с середины 2017 года общее число штатных должностей, финансируемых по статьям прямых и косвенных расходов, остается стабильным на уровне примерно 750 должностей (DP/OPS/2019/6, п. 19).

Таблица 5

Численность персонала ЮНОПС с разбивкой по категориям по состоянию на 31 марта 2021 года

<i>Вид контракта</i>	<i>Штатный персонал</i>	<i>Подрядчики</i>	<i>Итого</i>
Персонал ЮНОПС	754	4 409	5 163
Персонал партнеров	31	7 121	7 498
Общая численность персонала	785	11 530	12 315

38. ЮНОПС указывает, что предполагаемая в бюджетной смете на двухгодичный период 2022–2023 годов численность персонала отражает положение дел по состоянию на 2021 год и что по мере роста и развития организации ЮНОПС проводит оценку деловых потребностей и соответствующим образом адаптирует штатное расписание в соответствии с Финансовыми положениями и правилами (положение 14.02). В двухгодичном периоде 2022–2023 годов 128 должностей сотрудников будут финансироваться за счет бюджета управленческих расходов, то есть без изменений по сравнению с двухгодичным периодом 2020–2021 годов (см. также DP/OPS/2021/6, пп. 118–120). Консультативный комитет напоминает, что в соответствии с положением 14.02 Финансовых положений и правил ЮНОПС Директор-исполнитель вправе перераспределять ресурсы в рамках утвержденного бюджета управленческих расходов и увеличивать или уменьшать общую сумму утвержденных ассигнований по бюджету управленческих расходов (включая количество должностей сотрудников в штатном расписании и их классы вплоть до уровня Д-2) при условии, что целевой показатель чистых поступлений, установленный Исполнительным советом на данный бюджетный период, остается неизменным (см. также DP/OPS/2019/6, п. 22). Консультативный комитет указывает на положение 14.02 Финансовых положений и правил ЮНОПС и вновь заявляет, что следует пересмотреть положение, согласно которому Директор-исполнитель имеет исключительное право перераспределять ресурсы и изменять общий объем утвержденных бюджетных ассигнований на управленческие услуги.

IV. Прочие вопросы

A. Платформа “UN Web Buy Plus”

39. В докладе указывается, что ЮНОПС будет предоставлять услуги партнерам системы Организации Объединенных Наций либо напрямую, либо через свою платформу электронной торговли “UN Web Buy Plus”. Кроме того, ЮНОПС планирует усовершенствовать свою систему электронного подбора поставщиков, интегрированную с Глобальным рынком Организации Объединенных Наций, и другие инструменты электронных закупок (DP/OPS/2021/6, п. 68). В ответ на запрос Консультативный комитет был проинформирован о том, что система “UN Web Buy Plus” — это принадлежащая ЮНОПС комплексная платформа электронной торговли для гуманитарного сектора и сектора развития, на которой партнеры могут размещать заказы на основании долгосрочных соглашений, подписанных с ЮНОПС или другими организациями системы ООН. Комитет также был проинформирован о том, что, по мнению ЮНОПС, платформа “UN Web Buy Plus” потенциально может стать центральным элементом системы закупок Организации Объединенных Наций. **Консультативный комитет ожидает дальнейшей информации о платформе “UN Web Buy Plus”, в том числе в отношении ее интеграции в общую систему закупок системы Организации Объединенных Наций.**

V. Вывод

40. Элементы решений Исполнительного совета, предложенные ЮНОПС, изложены в резюме доклада о бюджетной смете. **С учетом своих замечаний и рекомендаций, изложенных выше, Консультативный комитет рекомендует Генеральной Ассамблее:**

а) отложить принятие решения о любом изменении минимальных требований к оперативному резерву ЮНОПС до дальнейшего рассмотрения и повторной оценки параметров минимального и максимального уровней оперативного резерва и возможных последствий для прямых и косвенных расходов на услуги, предоставляемые клиентам (см. раздел II.A выше);
и

б) отложить внесение любых изменений в Финансовые положения и правила ЮНОПС, включая положение 22.02, до окончания экспериментального периода, а также до завершения оценки и анализа (в том числе соответствующих параметров надзора) с проведением межучрежденческих консультаций в рамках Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций (см. раздел II.B выше).

Приложение I

Ресурсы	2014– 2015 гг.	2014– 2015 гг.	2016– 2017 гг.	2016– 2017 гг.	2018– 2019 гг.	2018– 2019 гг.	2020– 2021 гг.	2020 г. (фак- тические) и 2021 г. (прог- нозируемые)	2022– 2023 гг.
	Бюджетная смета	Факти- ческие	Бюджетная смета	Факти- ческие	Бюджетная смета	Факти- ческие	Бюджетная смета		Бюджетная смета
Чистые активы на начало периода	62,9	78,5	82,8	99,2	131,6	158,6	192,9	252,0	344,7
Общий объем поступлений по бюджету	139,2	146,4	138,7	169,2	179,3	182,9	181,0	258,4	200,5
Чистые активы с учетом поступлений по бюджету	202,1	224,9	221,5	268,4	310,9	341,5	373,9	510,5	545,2
Использование ресурсов									
Управленческие ресурсы	131,2	103,6	125,6	134,9	132,7	115,1	138,5	130,0	181,3
Резервы, обязательства и непредвиденные расходы	8,0	20,6	13,1	-4,7	26,6	9,1	22,5	33,4	19,2
Стратегические инвестиции из профицита	0,0	0,0	0,0	0,0	20,0	5,8	20,0	12,5	0,0
Общий объем освоенных ресурсов	139,2	124,2	138,7	130,1	179,3	130,1	181,0	175,9	200,5
Остаток ресурсов									
Чистые поступления по бюджету	0,0	22,1	0,0	39,0	0,0	52,8	0,0	82,5	0,0
Чистый финансовый доход	0,0	4,6	0,0	21,2	0,0	45,3	0,0	11,0	0,0
Разница по МСУГС	0,0	6,3	0,0	-2,0	0,0	-12,5	0,0	4,4	0,0
Актуарные прибыли/ (убытки) за период	0,0	-12,3	0,0	-2,0	0,0	2,2	0,0	-7,2	0,0
Увеличение резерва на изменение справедливой стоимости	0,0	0,0	0,0	3,1	0,0	5,7	0,0	1,9	0,0
Пересчет бюджетной основы в соответствии с МСУГС	0,0	-6,0	0,0	-0,8	0,0	-4,7	0,0	-0,9	0,0
Корректировка чистых активов в соответствии с МСУГС	0,0	20,7	0,0	59,4	0,0	93,4	0,0	92,6	0,0
Чистые активы на конец периода	62,9	99,2	82,8	158,6	131,6	252,0	192,9	344,7	344,7
Состав чистых активов ЮНОПС									
Актуарные прибыли/ (убытки)	21,4	14,2	26,5	9,8	12,1	12,0	12,3	4,8	4,8
Справедливая стоимость финансовых активов, имеющихся в наличии для продажи	0,0	0,0	0,0	3,6	3,1	9,2	-3,0	11,1	11,1
Минимальный оперативный резерв	46,8	20,1	20,2	20,7	20,7	21,0	21,7	145,8	179,8

<i>Ресурсы</i>	<i>2014–</i>	<i>2014–</i>	<i>2016–</i>	<i>2016–</i>	<i>2018–</i>	<i>2018–</i>	<i>2020–</i>	<i>2020 г. (фак- тические) и</i>	<i>2022–</i>
	<i>2015 г.</i>	<i>2015 г.</i>	<i>2017 г.</i>	<i>2017 г.</i>	<i>2019 г.</i>	<i>2019 г.</i>	<i>2021 г.</i>		
	<i>Бюджетная смета</i>	<i>Факти- ческие</i>	<i>Бюджетная смета</i>	<i>Факти- ческие</i>	<i>Бюджетная смета</i>	<i>Факти- ческие</i>	<i>Бюджетная смета</i>	<i>2021 г. (прог- нозируемые)</i>	<i>Бюджетная смета</i>
Резерв роста и иннова- ций	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	104,9	0,0	39,0	22,0
Резерв S3I	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	104,9	104,9
Накопленный профицит	-5,3	64,9	36,1	124,6	95,6	104,9	162,0	39,0	22,0
Чистые активы на ко- нец периода	62,9	99,2	82,8	158,6	131,6	252,0	192,9	344,7	344,7