

Комитет по программе и бюджету

Двадцать пятая сессия
Женева, 29 августа – 2 сентября 2016 г.

ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЙ ОТЧЕТ ПО ПРОЕКТАМ СТРОИТЕЛЬСТВА НОВОГО АДМИНИСТРАТИВНОГО ЗДАНИЯ И НОВОГО КОНФЕРЕНЦ-ЗАЛА

подготовлен Секретариатом

ВВЕДЕНИЕ

1. Цель настоящего документа заключается в том, чтобы представить Комитету по программе и бюджету («КПБ») заключительный отчет о реализации проектов строительства нового административного здания (НАЗ) и нового конференц-зала (НКЗ) за время, прошедшее с сентября 2015 г., т.е. с момента представления КПБ последнего отчета о ходе осуществления указанных проектов (документ WO/PBC/24/13). В документе также изложены выводы, сделанные по итогам реализации обоих проектов.

А. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЙ ОТЧЕТ О РАБОТЕ

2. Замена и ремонт окон на первом этаже оставались единственным важным аспектом работ по благоустройству НАЗ, который требовалось завершить до конца 2015 г.; эти работы были надлежащим образом выполнены в середине декабря 2015 г. и покрыты за счет средств, удержанных с бывшего генерального подрядчика. Для полноты информации следует отметить, что выполнение нескольких мелких работ пришлось отложить, прежде всего, в связи с планированием рабочей нагрузки. Ожидается, что эти мероприятия будут выполнены к концу 2016 г. Соответствующие обязательства приводятся в приложении II.

3. Что касается строительства НКЗ, то в связи с этим проектом так же пришлось отложить выполнение ряда мелких незавершенных работ, однако планируется, что все

будет закончено к концу 2016 г. Соответствующие обязательства приводятся в приложении II.

В. БЮДЖЕТ И ПОЛОЖЕНИЕ С ФИНАНСИРОВАНИЕМ: КРАТКИЙ ОТЧЕТ

4. Что касается проекта строительства НАЗ, то общая сумма неизрасходованных и свободных ресурсов по состоянию на дату подготовки настоящего документа составила 167 308 шв. франков. Для сравнения сумма пересмотренного бюджета, утвержденного Ассамблеями до 2015 г., составляла 157 642 643 шв. франка (см. приложение II). Указанный остаток средств будет перечислен в резервы Организации.

5. Что касается проекта строительства НКЗ, то окончательные переговоры со всеми 108 субъектами, в частности строительными компаниями, поставщиками, специализированными и экспертными фирмами, включая архитектора, были завершены, а окончательные счета согласованы, что требовалось для завершения строительства. Общая сумма неизрасходованных и свободных ресурсов по состоянию на дату подготовки настоящего документа составила 1 048 665 шв. франков. Для сравнения сумма пересмотренного бюджета, утвержденного Ассамблеями до 2015 г., составила 78 700 000 шв. франков (см. приложение II). После того до конца 2016 г. будут проведены окончательные проверки оставшихся мелких отделочных работ, остаток средств будет перечислен в резервы Организации.

6. Если рассматривать два проекта вместе, то общая сумма расходов и оставшихся обязательств по состоянию на дату подготовки настоящего документа составила 235 113 023 шв. франка по сравнению с первоначально утвержденным бюджетом в размере 229 942 643 шв. франка, что на 2,25% выше первоначально утвержденных средств.

С. НАДЗОР И АУДИТ

7. С июня 2006 г. по декабрь 2015 г. Секретариат представлял Комитету ВОИС по аудиту, а затем Независимому консультативному комитету ВОИС по надзору (НККН) отчеты о ходе работы или информацию и документацию по проекту НАЗ. Аналогичным образом с 2008 г. представлялась информация о проекте возведения НКЗ.

8. В июне 2013 г. Отдел внутреннего надзора (ОВН) опубликовал отчет о результатах аудиторской проверки строительных проектов НАЗ и НКЗ, содержащий шесть рекомендаций; все они были выполнены. Невыполненных рекомендаций в связи с данными проектами нет.

9. В августе 2014 г. внешние аудиторы опубликовали отчет о результатах аудиторской проверки проекта строительства НКЗ¹. Из 10 содержащихся в отчете рекомендаций 8 были закрыты аудиторами. Что касается двух других рекомендаций, то руководство ожидает от аудиторов ответа об их статусе.

D. ВЫВОДЫ

10. В качестве предисловия к выводам целесообразно напомнить, что два проекта строительства (НАЗ и НКЗ), реализованные с 2006 по 2016 гг., были первыми строительными проектами такого масштаба, степени сложности и стоимости, самостоятельно выполненными ВОИС в полном объеме. Так, в связи с возведением НКЗ возникли дополнительные трудности двойного характера: (i) архитектурная и инженерно-конструкторская сложность работ (навесная конструкция длиной 35 метров и почти

¹ См. документ WO/PBC/22/3.

полностью деревянная конструкция); и (ii) тот факт, что Секретариат всецело и непосредственно взял на себя управление объектом после расторжения договора с бывшим генеральным подрядчиком в процессе строительства.

11. Выводы распределены по следующим категориям: (1) управление; (2) потенциал объекта, проектные изменения и экономия расходов; (3) отношения с федеральными, кантональными и муниципальными органами власти принимающей страны; (4) что могло бы быть сделано иначе или раньше; и (5) важность обмена опытом между учреждениями системы ООН и смежными международными и региональными организациями.

(1) Управление

(a) Опыт проекта НАЗ, послуживший основой для проекта НКЗ

12. Опыт, приобретенный за время управления проектом НАЗ с 2006 г., обеспечил Секретариату прочную основу для реализации проекта НКЗ, в частности:

(i) существующую структуру управления проектом (внешнее управление – с помощью координатора проекта, внутреннее управление – с помощью Комитета по строительству, внутренний контроль – с помощью группы внутреннего контроля за осуществлением проекта, Устава проекта и реестров рисков); (ii) существующий контрактный механизм финансирования; и (iii) существующую структуру контроля (внешний аудитор, Комитет ВОИС по аудиту/НККН и внутренний аудит/Отдел внутреннего надзора)². На практике все административные подразделения³, участвовавшие в фактическом планировании и реализации данных проектов, равно как и будущие пользователи в инициативном порядке взаимодействовали в рамках процесса с самых первых этапов, что снизило риск проектных изменений и потребность переоборудования по ходу работы.

(b) Укрепление существующей структуры управления путем принятия новых специализированных мер для удовлетворения потребностей более комплексного проекта НКЗ

13. Начиная с 2012 г. в первоначальную отработанную и хорошо зарекомендовавшую себя структуру управления были интегрированы дополнительные мероприятия (описаны ниже), с тем чтобы максимально «безболезненно» справиться с последствиями отказа от услуг генерального подрядчика и перехода на схему без привлечения генерального подрядчика («классическая схема подряда») в ходе возведения нового конференц-зала⁴.

14. Первым таким мероприятием стало создание делегацией Комитета по строительству подкомитета – Комитета по управлению строительством и его координации (СМСС)), обладающего достаточными полномочиями и автономией, с целью формирования органа, имеющего необходимые знания и навыки, опыт, умение оперативно действовать и реагировать на ситуацию для повседневного принятия решений. СМСС проводил ежедневные заседания для обзора и уточнения графиков работы на объекте, приоритетов, управления рисками, утверждения различных работ по реализации проекта, критической оценки или предложения проектных изменений, а также изучения новых требований и запросов будущих пользователей возводимых объектов. Отчеты о работе Подкомитета регулярно направлялись Комитету по строительству для

² См. документ WO/PBC/14/10 от 10 августа 2009 г. (в частности, пункт 42).

³ Упомянутые административные подразделения отвечали за следующие направления: обеспечение функционирования, охрана и безопасность, информационные и коммуникационные технологии, аудиовизуальные системы и системы синхронного перевода, услуги по проведению конференций, обеспечение целостности и безопасности информации, правовые вопросы и контрактные услуги, закупки, бюджет и финансы.

⁴ Справочная информация о расторжении контракта с бывшим генеральным подрядчиком содержится в документе WO/PBC/19/24 и приложении к документу WO/PBC/21/11.

рассмотрения на его ежемесячных сессиях, а любые принципиальные и/или проектные изменения, значительные по масштабу и характеру, представлялись на утверждение Комитета.

15. Второе мероприятие, использованное только для проекта строительства НКЗ, заключалось в создании ad hoc комитета, курирующего строительные контракты (Ad Hoc комитет по контрактам, связанным с возведением конференц-зала (СНАСС)) и независимого от Комитета по рассмотрению контрактов (CRC), с целью формирования органа, обладающего необходимой автономией, способностью оперативно действовать и реагировать на ситуацию для оптимального удовлетворения потребностей, связанных с строительными контрактами (например, «потолок» стоимости контракта, в отношении которого следовало обращаться в СНАСС, был повышен до 200 000 шв. франков; при необходимости заседания СНАСС проводились еженедельно, а не ежемесячно, как встречи CRC, в компетенции которого находились контракты с пороговой стоимостью 100 000 шв. франков). См. также подраздел (4), ниже.

16. Третьим мероприятием стало привлечение финансового специалиста с опытом работы в области реализации масштабных строительных проектов; в его обязанности входил анализ и выверка бюджетных и связанных с ними расходов и обременений как по проекту, так и в финансовом отношении. Это значительно упростило процедуру утверждения запроса дополнительных бюджетных средств, направленного Секретариатом в 2014 г.

(c) Умение анализировать обстановку, ограничения и риски и способность оперативно принимать меры для изменения стратегии и приоритетов в случае необходимости

17. Что касается проекта строительства НАЗ, то собственная система управления служебными помещениями Организации располагала необходимыми возможностями и полномочиями для пересмотра и установления скользящего графика поэтажной и пошаговой сдачи нового административного здания весной 2011 г. на фоне продолжения отделочных работ. Такая организация процесса имела важное значение для перевода персонала из арендованных служебных помещений в новое административное здание и гарантировала, что арендованные помещения будут освобождены до истечения срока договора аренды и чрезвычайные меры (например, временное использование подменных помещений) или дополнительные расходы не потребуются.

18. Что же касается проекта строительства НКЗ, то после расторжения контракта с бывшим генеральным подрядчиком СМСС играл решающую роль в принятии своевременных решений и их повседневной практической реализации с тем, чтобы избежать приостановки строительства в каком бы то ни было виде. Даже несмотря на то, что первоначальная дата сдачи нового конференц-зала была сдвинута, своевременное создание СМСС (см. пункт 14, выше) позволило обеспечить наличие директивного органа с необходимой способностью оперативного реагирования и полномочиями для завершения строительства новых объектов и их сдачи в срок к заседаниям Ассамблей ВОИС в сентябре 2014 г.

(d) Строгие контрактные положения в договорах строительного подряда

19. С точки зрения успешной договорной практики контракт с бывшим генеральным подрядчиком предусматривал для подрядчика обязательство предоставлять субподряды только тем компаниям, которые обязуются согласиться на передачу своих контрактов под управление ВОИС без каких-либо изменений (в частности, в отношении согласованной цены), в случае расторжения контракта между ВОИС и генеральным подрядчиком. Так как условия, ведущие к расторжению контракта, материализовались через год после

начала строительства НКЗ, данное положение предоставило Секретариату надежное основание не только для того, чтобы взять под свой контроль 20 действующих на тот момент контрактов с субподрядчиками, но и заключить договоры со многими субподрядчиками, предложившими свои услуги до расторжения контракта, причем на тех же условиях и по той же договорной цене. В результате удалось надежно защитить интересы ВОИС и сдержать расходы, поскольку все занятые субподрядчики подтвердили свою готовность и твердую приверженность завершить проект ВОИС⁵. Подобное контрактное положение не использовалось в более ранних договорах строительного подряда ВОИС до этого конкретного случая, но в данной ситуации оно оказалось чрезвычайно полезным для интересов Организации.

20. Во все договоры со строительными компаниями или поставщиками был включено условие о банковской гарантии, исполняемой по первому требованию, для покрытия расходов, связанных с дефектами, которые могут быть обнаружены в течение двух лет после сдачи постройки или сооружения.

21. В некоторых, хотя и не во всех, контрактах были предусмотрены штрафные санкции за несоблюдение сроков. Такие положения, включенные в контракты со строительными компаниями, были приведены в действие; штрафы были рассчитаны, согласованы и выплачены в пользу ВОИС. См. также подраздел (4), ниже.

(e) Расширение круга полномочий некоторых специалистов после расторжения контракта с бывшим генеральным подрядчиком

22. Круг полномочий всех специалистов, включая архитектора, координатора и инженеров, был расширен таким образом, чтобы перераспределить различные функции и обязанности бывшего генерального подрядчика.

23. Более того, другие функции и обязанности бывшего генерального подрядчика были перераспределены между административными подразделениями Организации (в частности, в сфере контроля за контрактами, заключенными с более чем 80 субподрядчиками и поставщиками; управления счетами-фактурами, платежам и другим операциями, а также связанными с ними административными накладными расходами). Эти меры вместе с укреплением системы внутреннего управления и дополнительными ресурсами стали главным условием успешного завершения проекта.

(f) Заблаговременное утверждение государствами-членами дополнительного бюджетного финансирования

24. Постоянные процедуры оценки, анализа на предмет удовлетворения требованиям и, по мере необходимости, представления соответствующим органам (КПБ и Ассамблеям) обоснований потребности потенциальных дополнительных средств проводились своевременно и задолго до заключения следующих договоренностей с подрядчиками. Основная задача заключалась в том, чтобы не допустить ситуации, когда в интересах реализации проекта с подрядчиками заключаются соглашения, работы выполняются, а оплата окончательных счетов не может быть произведена до тех пор, пока государства-члены не утвердят дополнительные средства.

(2) Потенциал объекта, проектные изменения и экономия расходов

25. Благодаря способности СМСС оперативно реагировать на ситуацию на объекте, избегая излишних временных схем, которые требовали бы последующей модификации, с одной стороны, и изменениям и/или улучшениям, которые были внесены и в

⁵ Ссылка на документ (WO/PBC/19/24, пункт 40).

упреждающем порядке позволили решить общие задачи проекта с минимальными дополнительными затратами или без них, с другой, удалось неоднократно обеспечить экономию средств. Примерами проектных изменений и/или улучшений, внесенных по ходу строительства нового конференц-зала, которые стали существенными элементами и принесли большую пользу с различных точек зрения, могут служить: добавление еще одного дверного проема рядом с трибуной для удобства и оперативности доступа и изменение конструкции ряда столов в новом зале для удобства инвалидов.

(3) Отношения с федеральными, кантональными и муниципальными органами власти принимающей страны

26. Заявки на строительство нового административного здания и нового конференц-зала были поданы в кантональные органы власти, которые предоставили соответствующие разрешения на начало строительных работ; аналогичным образом были выданы другие дополнительные разрешения по мере внесения изменений в проект по ходу строительства. Тесные рабочие отношения, сложившиеся между СМСС, координатором, архитектором и инженерной бригадой, с одной стороны, и кантональными и муниципальными органами власти, с другой, позволили уже на раннем этапе понять ожидания друг друга; по мере необходимости были проведены очные встречи и посещения объекта, в том числе с участием всех заинтересованных сторон, и тем самым удалось наладить эффективную и качественную организацию всего процесса.

27. Кроме того, с принимающей страной были проведены консультации по некоторым вопросам, касавшимся внедрения систем безопасности ООН H-MOSS или благоустройства участка улицы, ведущей к комплексу ВОИС, хотя соглашение с принимающей страной не требовало обсуждения всех вопросов. Такое сотрудничество и взаимодействие еще больше укрепило доброжелательные отношения, уже сформировавшиеся между Организацией и принимающей страной.

(4) Что могло бы быть сделано иначе или раньше

28. Штрафные санкции за несоблюдение сроков могли бы быть предусмотрены во многих контрактах с самого начала, прежде всего это касается контрактов со специалистами. Однако это потребовало бы компенсации потенциальных неблагоприятных условий, поскольку специалисты включили бы риск необходимости выплаты штрафа в ценовое предложение, что, в свою очередь, отрицательно отразилось бы на общем объеме бюджета.

29. В условиях преобладающей системы принятие некоторых мер на более раннем этапе обеспечило бы большую гибкость: в частности, речь идет о более раннем создании ad hoc комитета по контрактам (по типу СНАСС) и более раннем повышении порогового уровня для определенных видов тендера.

30. С самого начала следовало бы уделить больше внимания (например, в тот момент, когда Организация взяла на себя непосредственное управление объектом) уточнению функций и обязанностей специалистов (архитектор, координатор и инженеры) и порядка их взаимодействия и подчинения во избежание в будущем нестыковки соответствующих сфер ответственности и прогнозируемых результатов в сравнении с ожиданиями руководителей проекта. Кроме того, было бы полезно привлечь к работе финансового специалиста с опытом работы в области масштабных строительных проектов в момент, когда Организация взяла на себя непосредственное управление объектом.

(5) Важность обмена опытом между учреждениями системы ООН и смежными международными и региональными организациями

31. Обмен опытом с рядом учреждений системы ООН ведется на протяжении многих лет либо в рамках ежегодных встреч глобальной межучрежденческой сети управляющих учреждениями (МСУУ)⁶, либо в контексте отдельно взятых многосторонних или двусторонних встреч, организованных учреждениями системы ООН, расположенными в Женеве, причем некоторые из таких встреч проходили в ВОИС. Вопросы выбора наилучших стратегий, мер и способов реализации в связи со структурой управления проектом, договорной методикой, функций и обязанностей различных участников, способности реагировать на непредвиденные обстоятельства и сложности с соблюдением сроков, а также обоснование этого выбора являлись сквозными при обсуждении крупных строительно-реставрационных проектов. В рамках обмена знаниями и опытом указанное взаимодействие будет продолжено, учитывая интерес сторон и численность и масштаб серьезных строительно-реставрационных проектов, начатых некоторыми учреждениями системы ООН и рассчитанных на ближайшие пять-десять лет.

32. Предлагается следующий пункт решения.

33. Комитет по программе и бюджету (КПБ) принял к сведению содержание документа WO/PBC/25/13, включая информацию о перечислении в резервы Организации окончательного остатка неизрасходованных средств по проектам, согласно пунктам 4 и 5.

[Приложения следуют]

⁶ В состав межучрежденческой сети управляющих учреждениями (МСУУ) входят более 40 учреждений, программ и других органов, включая (перечень членов, принявших участие в заседании в мае 2016 г.): ДПП ООН/МООНСДРК, ЭКЛАК, ЭСКАТО, ЭСКЗА, ФАО, МАГАТЭ, МТП, МФСР, МФКК, МОТ, МВФ, МТМП, МСЭ, ММУТ, ПАОЗ, ЮНЭЙДС, ПРООН, ЮНЕП, ЮНЕСКО, УВКБ ООН, ЦУООН, ЮНИСЕФ, ЮНИДО, БСООН, МООНЮС, ЮНОГ, ЮНОН, ЮНОВ, ЮНСОС, ОНВУП, ДООН, ООН-Женщины, Всемирный банк, ВПП, ВОЗ, ВОИС, ВМО, ВТО, а также АБР, ЦЕРН, Совет Европы, ЭКА, ЕКА, ЕС, ОЭСР, ОБСЕ, НАТО.

Перечень отчетов и других документов, представленных КПБ и Ассамблеям (2006-2016 гг.)					
Год	Месяц, в котором проводилась сессия	Документ КПБ	Документ Ассамблеи	Отчеты о ходе осуществления проектов, предложения или обновленные сведения о проектах	
				Проект НЗ	Проект НКЗ
2006 г.	Июль Сентябрь/Октябрь	WO/PBC/10/4	A/42/13	x	
	Декабрь	WO/PBC/IM/3/06/5		x	
2007 г.	Июнь	WO/PBC/11/13		x	
	Сентябрь/Октябрь	WO/PBC/12/7	WO/GA/34/11	x	
2008 г.	Сентябрь		WO/GA/36/6	x	
	Декабрь	WO/PBC/13/5	A/46/5	x	
	Декабрь	WO/PBC/13/6 (b)	A/46/6 (b)	Скорректированный и консолидированный бюджет и финансирование проекта строительства нового административного здания	
	Декабрь	WO/PBC/13/6 (c)	A/46/6 (c)		Предложение о строительстве нового конференц-зала
2009 г.	Сентябрь/Октябрь	WO/PBC/14/9	A/47/11 + A/47/11 Rev	x	
	Сентябрь/Октябрь	WO/PBC/14/10	A/47/12		Детализированное предложение, касающееся второго этапа проекта строительства нового конференц-зала
2010 г.	Сентябрь	WO/PBC/15/19	A/48/19	x	
	Сентябрь	WO/PBC/15/20	A/48/22		x
2011 г.	Сентябрь/Октябрь	WO/PBC/18/9	A/49/11	x	
	Сентябрь/Октябрь	WO/PBC/18/10	A/49/12		x
2012 г.	Сентябрь/Октябрь	WO/PBC/19/12	A/50/11	x	
	Сентябрь/Октябрь	WO/PBC/19/13	A/50/12		x
	Сентябрь/Октябрь	WO/PBC/19/24	A/50/17	Обновленный отчет о ходе реализации проекта строительства нового административного здания и проекта строительства нового конференц-зала	
2013 г.	Сентябрь/Октябрь	WO/PBC/21/11	A/51/9	x	x
2014 г.	Сентябрь	WO/PBC/22/14	A/54/11	x	x
2015 г.	Сентябрь/Октябрь	WO/PBC/24/13	A/55/11	x	x
2016 г.	Август/Сентябрь	WO/PBC/25/13 (настоящий документ)	-	Заключительный отчет по проектам строительства нового административного здания и нового конференц-зала	

Сводная таблица Скорректированный пересмотренный бюджет по отношению к расходам и оставшимся обязательствам в связи с проектами строительства (по состоянию на дату составления настоящего документа)				
		НАЗ (шв. франки)	НКЗ (шв. франки)	Всего НАЗ + НКЗ (шв. франки)
1.	Первоначальный утвержденный бюджет, покрыт из резервов	161 742 643	68 200 000	229 942 643
2.	Одобренное перераспределение средств между проектами НАЗ и НКЗ*	(4 500 000)	4 500 000	-
3.	Дополнительные ресурсы, утвержденные в 2014 г. и покрыты из резервов	400 000	2 500 000	2 900 000
4.	Пересмотренный утвержденный бюджет, покрыт из резервов (по состоянию на конец 2014 г.)	157 642 643	75 200 000	232 842 643
5.	Расходы по состоянию на конец 2015 г. и оставшиеся обязательства, которые предстоит закрыть	(157 475 335)	(74 151 335)	(231 626 670)
6.	Неизрасходованные и свободные средства по состоянию на дату составления настоящего документа, которые предстоит перечислить в резервы	167 308	1 048 665	1 215 973
7.	Дополнительные ресурсы, утвержденные в 2015 г. и покрытые из средств регулярного бюджета**	н/п	3 500 000	3 500 000
8.	Расходы по состоянию на конец 2015 г.	н/п	(3 486 353)	(3 486 353)
9.	Неизрасходованные средства, перечисленные в резервы на конец 2015 г.	н/п	13 647	13 647
	ИТОГО			
10.	Общий утвержденный бюджет на проекты по состоянию на конец 2015 г. (= графа 4 + графа 7)	157 642 643	78 700 000	236 342 643
11.	Общие расходы по состоянию на конец 2015 г. и оставшиеся обязательства, которые предстоит закрыть (= графа 5 + графа 8)	(157 475 335)	(77 637 688)	(235 113 023)
12.	Общие неизрасходованные и свободные средства по состоянию на дату составления настоящего документа (= графа 6 + графа 9)	167 308	1 062 312	1 229 620

* Согласно документу WO/PBC/18/9, сумма в 4 500 000 млн шв. франков включала сумму в размере 2 225 000 млн шв. франков, представлявшей собой штрафные санкции, подлежащие уплате бывшим генеральным подрядчиком в пользу ВОИС за несоблюдение сроков выполнения работ, и суммы в размере 2 275 000 млн шв. франков, представлявшей собой неиспользованный остаток нерезервированных средств по линии проекта строительства НАЗ (экономия средств). Предполагалось, что полученная ВОИС сумма штрафных санкций могла бы быть направлена на покрытие стоимости строительного проекта. Однако, согласно требованиям норм МСУГС, к моменту достижения договоренности о сумме штрафных санкций здание уже считалось построенным, и сумма штрафных санкций за несоблюдение сроков (2 225 000 млн шв. франков), полученная ВОИС от бывшего генерального подрядчика, была отражена как доход ВОИС (статья «Разные доходы»).

** См. документы A/55/11 и A/55/13 (в частности, пункт 205(с) отчета).

[Конец приложения и документа]