



Distr.
GENERAL

A/54/413
29 September 1999
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

Пятьдесят четвертая сессия
Пункты 118 и 127 повестки дня
ОБЗОР ЭФФЕКТИВНОСТИ АДМИНИСТРАТИВНОГО
И ФИНАНСОВОГО ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ
ДОКЛАД ГЕНЕРАЛЬНОГО СЕКРЕТАРЯ О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
УПРАВЛЕНИЯ СЛУЖБ ВНУТРЕННЕГО НАДЗОРА

РАССЛЕДОВАНИЕ ПРЕДПОЛАГАЕМЫХ НАРУШЕНИЙ В СВЯЗИ С ПРОЕКТОМ ЭЛЕКТРОННОЙ
ТОРГОВЛИ В КОНФЕРЕНЦИИ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ
ПО ТОРГОВЛЕ И РАЗВИТИЮ

Записка Генерального секретаря

1. Во исполнение резолюции 48/218 В Генеральной Ассамблеи от 29 июля 1994 года Генеральный секретарь имеет честь препроводить для сведения Генеральной Ассамблеи прилагаемый доклад о расследовании предполагаемых нарушений в связи с проектом электронной торговли в Конференции Организации Объединенных Наций по торговле и развитию, направленный ему заместителем Генерального секретаря по службам внутреннего надзора.
2. Генеральный секретарь принимает к сведению изложенные в этом докладе выводы и соглашается с содержащимися в нем рекомендациями. Генеральный секретарь отмечает также, что уже началось принятие мер для устранения проблем, рассматриваемых в этом обзоре.

РЕЗЮМЕ

В Секцию исследований Управления служб внутреннего надзора (УСВН) поступили сообщения о незаконном экспорте и присвоении интеллектуальной собственности базирующимся в Мельбурне проектом Конференции Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД), отвечающим за инициативы по развитию торговых центров и смежные инициативы в области электронной торговли и известный под названием Центр Организации Объединенных Наций по развитию торговых центров (ЦООНРТЦ). В ходе расследования, последовавшего за получением этих ранних сообщений, следователи вскрыли серьезные проблемы в связи с этим проектом, включая широкую практику несанкционированной мобилизации средств и ресурсов; заключение несанкционированных коммерческих соглашений с компаниями частного сектора; привлечение компаний частного сектора к несанкционированной деятельности в связи с организованным Организацией Объединенных Наций проектом; отсутствие контроля за осуществлением проекта; и заключение проектом коммерческих соглашений и расширение им электронных операций на основе таких соглашений без уведомления старшего руководства ЮНКТАД или получения санкций с его стороны. В результате этой бесконтрольной деятельности возник риск ответственности для Организации Объединенных Наций, которой в настоящее время предъявляются претензии со стороны партнеров частного сектора, привлечение которых не было санкционировано.

Концепция торговых центров была разработана в ходе бурного развития техники в 80-е годы. По мере того как все большее число развитых стран расширяло возможности осуществления электронных торговых операций в начале 90-х годов, ЮНКТАД все больше осознавала тот факт, что развитие техники приведет либо к расширению, либо к устранению разрыва между развитыми и развивающимися странами и что Организации Объединенных Наций надлежит создать механизмы, за счет которых может быть устранен существующий разрыв. Проект по созданию торговых центров был учрежден в целях обеспечения руководящей роли в этой области.

Расширение программы торговых центров превзошло ожидания ЮНКТАД. Вместе с тем техническое содействие на местах торговым центрам оказывалось лишь одним сотрудником, назначенным в ЦООНРТЦ, сначала в Бангкоке, а затем в Мельбурне, Австралия, в Королевском Мельбурнском технологическом институте (КМТИ). КМТИ предоставил только служебные помещения, ряд специалистов и доступ к электронной сети связи. Препятствия на пути развития проекта ЦООНРТЦ были очевидны. Для одного лишь написания программ требовался персонал, работающий на полной ставке, поскольку развивающиеся страны, которые настойчиво стремились создать торговые центры, нуждались в такой технической помощи. Источник финансирования был создан за счет несанкционированного учреждения в Австралии и Соединенных Штатах Америки фондов, известных под названием Глобальная инфраструктура содействия торговле (ГИСТ).

ГИСТ была создана в 1996 году без получения юридического заключения со стороны ЮНКТАД или Секретариата Организации Объединенных Наций и без уведомления старшего руководства ЮНКТАД и без его санкции на осуществление этого проекта. В ходе интервью представители государственного и частного секторов, которые осуществляли взносы в ГИСТ, неизменно сообщали УСВН, что они считали, что ГИСТ была создана в качестве канала финансирования ЦООНРТЦ со стороны частного сектора и правительств, поскольку Организация Объединенных Наций не могла сама просить эти средства. Когда фонд ГИСТ был учрежден в Австралии, его деятельность осуществлялась двумя лицами, не являвшимися сотрудниками Организации Объединенных Наций, которые занимались мобилизацией средств для ЦООНРТЦ. Оба этих лица располагались в помещениях проекта ЦООНРТЦ, но без разрешения со стороны Организации Объединенных Наций. Этими лицами, осуществлявшими деятельность ГИСТ в Австралии, был также учрежден под эгидой ЦООНРТЦ отдельный американский фонд ГИСТ в Силиконовой долине, Калифорния, который также занимался мобилизацией средств для ЦООНРТЦ. Учреждение фонда ГИСТ в США, как и его австралийского партнера, не было официально разрешено Организацией Объединенных Наций. На основании имеющихся учетных документов нельзя подтвердить всю сумму денежных взносов и взносов натурой, полученных таким образом. Вместе с тем этими двумя фондами за двухлетний период было мобилизовано более 700 000 долл. США.

В конце 1996 года для разработки более совершенной технической и оперативной системы мобилизации средств для ЦООНРТЦ был привлечен новый человек, который работал в технической отрасли торговым агентом. Как и его предшественники в ГИСТ, этот торговый агент не являлся сотрудником Организации Объединенных Наций, но представлялся как человек, действующий от имени Организации Объединенных Наций. Таким образом, новое образование, названное "Международная организация защищенных электронных операций" (МОЗЭО), заменило ГИСТ для целей мобилизации средств и получения пожертвований в виде научно-исследовательских ресурсов и компьютерной техники, необходимых для продвижения проекта ЦООНРТЦ, т.е. проекта по совместному использованию торговых возможностей, на следующий уровень – уровень совершения защищенных электронных коммерческих операций.

Было очевидно, что ЦООНРТЦ не мог самостоятельно обеспечить достижение проектом цели создания условий, а также технологии электронных операций. Таким образом, к различным фирмам, главным образом в Австралии, а также в Соединенных Штатах, которые выразили серьезную заинтересованность участвовать в торговом проекте Организации Объединенных Наций, обратились с тем, чтобы обеспечить мобилизацию миллионов долларов США для нового проекта, который осуществлялся бы под эгидой МОЗЭО. В результате этого по крайней мере одна компания взяла на себя финансовые обязательства на сумму примерно 18 млн. долл. США для разработки новой технологии. Как и в случае с ГИСТ, как частным компаниям, так и государственным органам сообщалось, что, поскольку непосредственно ЦООНРТЦ не может заниматься мобилизацией средств, МОЗЭО будет выполнять функцию связующего звена между ними и Организацией Объединенных Наций, уделяя основное внимание вовлеченным в эту деятельность деловым предприятиям. Технические компании частного сектора, сознавая возможность получения огромных прибылей от электронных операций, несмотря на расходы, согласились участвовать в проекте, поскольку – о чем каждый из них заявил следователю УСВН – это был проект, организованный Организацией Объединенных Наций, и поэтому он был полностью надежен и заслуживал всяческого доверия.

В результате расследования было сделано заключение о том, что, хотя цель привлечения частного сектора к проекту ЦООНРТЦ для оказания содействия развитию системы защищенных электронных коммерческих операций для развивающихся стран являлась правильной, эта деятельность была сорвана использованием несанкционированных фондов и участием в них лиц, не являющихся сотрудниками Организации Объединенных Наций, без санкции со стороны старшего руководства ЮНКТАД.

Подробная информация и конкретные рекомендации по исправлению положения были представлены старшему руководству ЮНКТАД в отдельном документе. При подготовке настоящего доклада были учтены результаты широких консультаций со старшим руководством ЮНКТАД и Управлением по правовым вопросам Секретариата и их замечания. Кроме того, УСВН вынесло рекомендации Организации по вопросам, в том числе поднятым в настоящем документе, которые касаются партнерских отношений Организации Объединенных Наций и частного сектора.

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
I. ИСТОРИЯ ВОПРОСА	1 - 2	6
II. УСТАНОВЛЕННЫЕ В ХОДЕ СЛЕДСТВИЯ ФАКТЫ	3 - 14	6
A. Центр Организации Объединенных Наций по развитию торговых центров: создание торговых возможностей для развивающихся стран	3 - 4	6
B. Глобальная инфраструктура содействия торговле: создание источников финансирования Центра Организации Объединенных Наций по развитию торговых центров в частном секторе и при его участии	5 - 8	7
C. Международная организация защищенных электронных операций: новый этап мобилизации средств частного сектора для Центра Организации Объединенных Наций по развитию торговых центров	9 - 10	9
D. Использование имени Организации Объединенных Наций	11 - 14	10
III. ВЫВОДЫ	15 - 18	11
IV. РЕКОМЕНДАЦИИ	19	15

І. ИСТОРИЯ ВОПРОСА

1. В начале 90-х годов Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД) работала над созданием нового проекта по развитию торговых центров для обеспечения технической основы для развивающихся стран в области создания электронных торговых связей. В связи с бурным развитием Интернета у развивающихся стран возросли потребности и заинтересованность в проекте торговых центров. С 1994 года одному из сотрудников ЮНКТАД было поручено вести работу в качестве технического эксперта в Бангкоке с представителями гражданского общества в этой стране по созданию торгового центра для Таиланда и использования его в качестве базы для глобального развития проекта. В 1995 году эта часть проекта по развитию торговых центров, в настоящее время известная как Центр Организации Объединенных Наций по развитию торговых центров (ЦООНРТЦ), была переведена в Мельбурн, Австралия, и размещена в Королевском Мельбурнском технологическом институте (КМТИ). Центру был предоставлен доступ к ресурсам, включая доступ к электронной сети, привлечение персонала и выпускников к оказанию содействия в осуществлении проекта. Этот же единственный сотрудник являлся единственным сотрудником Организации Объединенных Наций, участвующим в проекте. Он не получал указаний на регулярной основе, но действовал под руководством Директора Отдела по вопросам инфраструктуры услуг в целях развития и эффективности торговли ЮНКТАД, который посещал Центр в Мельбурне дважды.

2. В 1997 году в Секцию расследований УСВН поступили сообщения о том, что ряд сотрудников ЮНКТАД, возможно, занимается экспортом и копированием технологии связи, запрещенными Соединенными Штатами, незаконным распоряжением принадлежащей другим экономической и коммерческой информацией и направлением средств, поступивших в виде пожертвований частного сектора, главным образом технических компаний, на осуществление проекта ЦООНРТЦ ЮНКТАД, на иные цели. Из одного из ранних сообщений с очевидностью следовало, что национальные правоохранительные органы провели расследование предполагаемых случаев незаконной передачи технологии и что эти предполагаемые нарушения, как представляется, касаются лиц, которые хотя и представлялись как связанные с Организацией Объединенных Наций, не являлись сотрудниками Организации Объединенных Наций. Вместе с тем из дополнительной информации, которую имели в своем распоряжении следователи УСВН, с очевидностью также вытекало, что, хотя из пожертвований правительств на проект развития торговых центров было утверждено выделение суммы в размере примерно 2 млн. долл. США, лишь незначительная часть этих средств использовалась на поддержку ЦООНРТЦ, причем главным образом на выплату окладов и пособий сотруднику. В целях финансирования базирующегося в Мельбурне проекта были приняты меры по мобилизации государственных и частных ресурсов для содействия развитию ЦООНРТЦ. Это было достигнуто за счет учреждения фондов вне системы Организации Объединенных Наций без разрешения со стороны старшего руководства ЮНКТАД.

ІІ. УСТАНОВЛЕННЫЕ В ХОДЕ СЛЕДСТВИЯ ФАКТЫ

А. Центр Организации Объединенных Наций по развитию торговых центров: создание торговых возможностей для развивающихся стран

3. Концепция возможности торговли через Интернет сформировалась в период бурного технологического роста в 80-е годы. По мере того как все большее число развитых стран расширяло возможности осуществления электронных торговых операций в начале 90-х годов, ЮНКТАД все больше осознавала тот факт, что развитие техники приведет либо к расширению, либо к устранению разрыва между развитыми и развивающимися странами и что Организации Объединенных Наций надлежит создать механизмы, за счет которых может быть устранен

существующий разрыв. Проект по созданию торговых центров был учрежден в целях обеспечения руководящей роли в этой области.

4. Расширение проекта ЦООНРТЦ превзошло ожидания ЮНКТАД. Новые торговые центры были созданы в развивающихся странах в Африке, Азии, Латинской Америке и на Ближнем Востоке. Вместе с тем при том, что в ЦООНРТЦ был назначен всего лишь один сотрудник, – хотя ЮНКТАД и санкционировала привлечение на временной основе вспомогательного технического персонала, – препятствия на пути развития проекта были очевидны. Для одного лишь написания программ требовался персонал, работающий на полной ставке, поскольку развивающиеся страны, которые настойчиво стремились создать торговые центры, просили об оказании технической помощи. Впоследствии в ЦООНРТЦ было принято решение о том, что необходимы дополнительные средства на персонал, оборудование, подготовку, поездки и покрытие административно-хозяйственных расходов. КМТИ неоднократно обращался с требованием покрыть административно-хозяйственные расходы (например, расходы на связь), но не требовал оплаты аренды помещений или доступа к его оборудованию. ЦООНРТЦ испытывал давление со стороны КМТИ, который требовал покрытия расходов Института на поддержку программы в соответствии с Меморандумом о взаимопонимании, а также со стороны ЮНКТАД, которая требовала дальнейшей разработки в части, касающейся развития возможностей электронной торговли. Это привело к созданию несанкционированного источника финансирования за счет учреждения фонда в Мельбурне.

В. Глобальная инфраструктура содействия торговле: создание источников финансирования Центра Организации Объединенных Наций по развитию торговых центров в частном секторе и при его участии

5. Фонд ГИСТ был учрежден в качестве австралийского фонда по мобилизации средств для ЦООНРТЦ. Это было сделано без получения юридического заключения со стороны ЮНКТАД или Управления по правовым вопросам Секретариата и без утверждения со стороны старшего руководства ЮНКТАД. В ходе интервью с представителями государственного и частного секторов, которые предоставляли средства, оборудование и специалистов для ГИСТ, УСВН выяснило, что им говорили, что этот фонд был учрежден, поскольку ЦООНРТЦ не мог просить о предоставлении средств напрямую и что ГИСТ была создана в качестве канала финансирования ЦООНРТЦ со стороны частного сектора и правительств. Хотя два лица, не являвшиеся сотрудниками Организации Объединенных Наций и работавшие в этом фонде, были выбраны сотрудником Организации, работали в помещениях проекта ЦООНРТЦ в КМТИ и пользовались услугами персонала и телефонной связью, они не имели разрешения Организации Объединенных Наций на мобилизацию средств для ЦООНРТЦ. В Силиконовой долине, Калифорния, был учрежден отдельный американский фонд ГИСТ без уведомления старшего руководства ЮНКТАД и получения санкции с его стороны. Он также занимался мобилизацией средств для ЦООНРТЦ. Также без получения юридического заключения и одобрения со стороны старшего руководства ЮНКТАД участвовавшие в работе ГИСТ лица из Организации Объединенных Наций и частного сектора передавали всю интеллектуальную собственность, созданную или подлежащую созданию ЮНКТАД, через проект ЦООНРТЦ фондам ГИСТ посредством резервирования доменных имен и сайтов в Интернете в корпорациях, связанных с ГИСТ.

6. ГИСТ и еще одно образование под названием "Передовая лаборатория по изучению эффективности торговли" (ПЛЭТ), которой руководили те же два лица из ГИСТ, не являвшиеся сотрудниками Организации Объединенных Наций, и сотрудник Организации Объединенных Наций и которая функционировала в качестве административного и исполнительного подразделения ГИСТ и ЦООНРТЦ, размещались в помещениях Центра в КМТИ.

7. В ходе встреч главным образом с представителями технических компаний частного сектора представители ГИСТ просили предоставить специалистов, оборудование и средства для ЦООНРТЦ. В результате этого ряд компаний частного сектора и государственных органов заключили официальные соглашения с ГИСТ, действующей в качестве гаранта исследований ЦООНРТЦ. Имеющиеся учетные документы особенно для фонда ГИСТ, базирующегося в Мельбурне, не позволяют определить сумму взносов и полностью оценить произведенные расходы. Вместе с тем за двухлетний период было получено более 700 000 долл. США в виде товаров, услуг и средств¹. Сотрудник Центра обращался к различным компаниям частного сектора и государственным органам с целью вызвать у них заинтересованность и привлечь их к участию либо в консультативном комитете, созданном этим сотрудником, либо в качестве источника ресурсов для развития ЦООНРТЦ. В этих встречах участвовал представитель ГИСТ, связь которого с проектом Организации Объединенных Наций для других участников была очевидной. Эти встречи заканчивались по крайней мере одним из нижеперечисленных: осуществлением немедленного взноса в виде денежной наличности или оборудования; достижением договоренности о том, что компания примет участие в проекте в целях расширения связей компании с Организацией Объединенных Наций и с учетом перспектив создания новых возможностей для компании в области международной торговли; или заключением контракта, в соответствии с которым компания будет предоставлять ресурсы (денежные средства, персонал, специалистов и т.д.) в обмен на разработку через ЦООНРТЦ web-страницы, доступ к которой будут иметь сотни тысяч, а позднее миллионы потенциальных покупателей. Функция по оказанию таких услуг возлагалась на ПЛЭТ, функционирующую в помещениях ЦООНРТЦ в КМТИ, а фонды ГИСТ должны были получать освобожденные от налогообложения пожертвования в виде товаров и денежных средств.

8. Этот механизм работал почти два года, однако ввиду расширяющихся противоречий между сотрудником и руководителями ГИСТ в отношении использования средств ГИСТ, а также насущной необходимости получения значительного капитала для развития проекта сотруднику ЦООНРТЦ стала очевидна необходимость усовершенствования деятельности Центра. В ходе конференции ЦООНРТЦ в Мельбурне в октябре 1997 года лицо, представившееся принцем султаната Борнео, пообещало ответственному директору ЮНКТАД и базирующемуся в Мельбурне сотруднику внести миллиард долларов в ЦООНРТЦ для обеспечения возможности глобального расширения находящейся на начальном этапе создания Системы защищенного канала электронного опознавания (ЗКЭО), которая является ключевым элементом для перехода от системы выявления возможностей электронных торговых операций к системе защищенных электронных операций. Принц оказался не тем, за кого он себя выдавал, однако соблазн создания системы глобальных электронных операций был столь велик, что от этого уже не могли отказаться.

С. Международная организация защищенных электронных операций:
новый этап мобилизации средств частного сектора для Центра
Организации Объединенных Наций по развитию торговых центров

¹ На основе записей учета в Австралии и Соединенных Штатах следователи УСВН подтвердили получение денежной наличности на сумму 374 898 австралийских долларов и 283 879 долл. США; оборудования на сумму 51 127 долл. США и услуг экспертов на сумму 373 000 австралийских долларов. Хотя в ходе финансовой проверки проекта по созданию торговых центров ЮНКТАД, проведенной ревизорами УСВН в Женеве, не было вскрыто никаких крупных проблем в отношении базирующегося в Женеве проекта по созданию торговых центров, этой проверкой не была охвачена деятельность по мобилизации дополнительных средств и использованию этих средств на основе создания фондов, известных под названием ГИСТ.

9. Оба человека, работавшие над ГИСТ, не были ни техническими специалистами, ни знающими торговыми агентами, способными задействовать миллионы долларов, необходимые для перехода от публикации посвященных торговым возможностям Web-страниц к созданию защищенной системы, позволяющей обрабатывать электронные торговые операции на миллиарды долларов. В конце 1997 года они были выдворены из помещений ЦООНРТЦ; если до этого причастность сотрудника ЦООНРТЦ к деятельности ПЛЭТ и ГИСТ не была очевидна, то в начале 1998 года не осталось никаких сомнений в том, что оба этих образования функционировали только с его санкции и благодаря его связям с ЦООНРТЦ. Без поддержки их деятельности в ПЛЭТ и ГИСТ со стороны ЦООНРТЦ оба оказались не у дел и практически без доступа к средствам и клиентам ГИСТ. После того, как эти лица покинули помещения КМТИ, на смену им был нанят новый человек. Имея опыт работы торговым агентом в технической отрасли, он быстро сосредоточил в своих руках административные и маркетинговые функции ЦООНРТЦ. Выдавая себя за представителя Организации Объединенных Наций и зачастую действуя вкупе с упомянутым сотрудником, он свернул деятельность ГИСТ и создал новое юридическое лицо – Международную организацию защищенных электронных операций (МОЗЭО) – для целей мобилизации средств, научных ресурсов и широкого круга компьютерных технологий (инкубационных систем, аппаратных средств и программ увязки) среди крупных австралийских и американских научно-технических компаний, частного сектора и других деловых представителей частного сектора, которых, по словам одного из участников, привлекала возможность "превзойти Билла Гейтса", став частью "цепочки доверия", необходимой для продвижения проекта торговых центров, – т.е. проекта совместного использования торговых возможностей – на следующий уровень: уровень совершения защищенных электронных операций. Вместе с тем предложения о разработке такого проекта так и не были окончательно доработаны после начала кампании мобилизации средств. Хотя в соответствии с принятой в ЮНКТАД практикой сотрудникам позволяется применять гибкий подход в связи с реализацией экспериментальных проектов, расширение масштабов деятельности ЦООНРТЦ в отсутствие санкций со стороны старшего руководства ЮНКТАД привело к возникновению новых проблем.

10. Вскоре стало очевидно, что для достижения цели создания необходимых условий, а также технологии совершения защищенных электронных операций ни кадровых, ни финансовых ресурсов самого ЦООНРТЦ недостаточно. Поэтому указанный сотрудник и торговый агент стали обращаться к различным компаниям, преимущественно австралийским, которые участвовали в работе консультативного комитета и/или выразили серьезную заинтересованность принять участие в осуществлении торгового проекта Организации Объединенных Наций. Как и в случае с ГИСТ, компаниям частного и государственного секторов, к которым обращались упомянутые сотрудники Организации Объединенных Наций и торговый агент, сообщалось, что ЦООНРТЦ не может непосредственно заниматься мобилизацией финансовых средств. Поэтому МОЗЭО, присвоившая себе роль международно-правового органа по вопросам защищенной электронной торговли и посредника между Организацией Объединенных Наций и соответствующими предприятиями, должна была заниматься мобилизацией средств, разрабатывать руководящие принципы по проекту и осуществлять управление самим проектом. Учитывая возможность получения колоссальных прибылей от создания системы защищенной электронной торговли, частные научно-технические компании принимали на себя обязательства, невзирая на затраты, поскольку, как практически каждая из них сообщила УСВН, речь шла о проекте под эгидой Организации Объединенных Наций, который представлялся поэтому вполне надежным и заслуживающим доверие.

D. Использование имени Организации Объединенных Наций

11. То, что Организация Объединенных Наций стала для этих компаний решающим фактором, можно объяснить следующим образом. В настоящее время осуществляется разработка систем защищенных электронных операций. Разработка новых технологий в сочетании с бурным развитием

Интернета все отчетливее указывает на необходимость создания такой системы, которая будет обеспечивать осуществление защищенных операций между контрагентами. Вместе с тем, несмотря на возможность получения колоссальных прибылей, которая выступает двигателем этого процесса, одним из основных препятствий на его пути является отсутствие действенной системы контроля, обеспечивающей сохранность частной информации и защиту финансовых данных, имеющих решающее значение для электронных операций. Вышеупомянутые сотрудник Организации Объединенных Наций и торговый агент сообразили, что, ассоциировав МОЗЭО с Организацией Объединенных Наций, они смогут установить "цепочку доверия", которая является решающим компонентом создания системы защищенных электронных операций.

12. То уникальное место, которое Организация Объединенных Наций занимает в мире, позволяет ей создавать такие "цепочки доверия" среди свободных предпринимателей в условиях рынка. Соответственно, поскольку деятельность ГИСТ и МОЗЭО в Австралии и Соединенных Штатах, как представлялось, открывала перед предприятиями частного сектора возможность присоединиться к Организации Объединенных Наций в разработке систем защищенных электронных коммерческих операций, предложения о сотрудничестве в технической и финансовой областях стали поступать в ЦООНРТЦ быстрее, чем находившиеся в Мельбурне лица могли должным образом соотносить их с имевшейся структурой в рамках КМТИ. Несмотря на рост международной заинтересованности – как в результате создания весьма успешных Web-сайтов, так и проведения в 1997 году двух конференций ЦООНРТЦ (в Бангкоке и Мельбурне) – требовалось создать более совершенную систему использования связанных с этим возможностей. Речь шла уже не о создании торговых центров в развивающихся странах, а о возможностях получения колоссальных денежных средств от осуществления быстрых и защищенных электронных операций.

13. Действуя в рамках МОЗЭО, установленных торговым агентом, который стал самозванным "Генеральным секретарем" МОЗЭО – связующим звеном между Организацией Объединенных Наций и частным сектором, – упомянутый сотрудник и несанкционированный консультативный комитет, возглавляемый одной из международных компаний, приступили к разработке долгосрочного плана создания структуры с участием Организации Объединенных Наций и частного сектора для привлечения финансовых и технических ресурсов в целях создания в течение двух лет возглавляемой ими действующей системы защищенных электронных операций. Сама же международная компания приняла в июле 1998 года решение о дальнейшем участии в реализации данного проекта, санкционировав первоначальный взнос в размере 18 млн. долл. США.

14. Крупные конгломераты, занимающиеся разработкой наукоемкой продукции и средств связи, стремятся обеспечить себе как можно значительную долю будущего рынка. Как сотрудники Организации Объединенных Наций, так и представители частного сектора примерно одинаково объясняли следователям возможность получения прибыли в этой области: участие в "базисных" операциях под эгидой МОЗЭО позволило бы той или иной компании не только определять стандарт используемых аппаратных средств или программного обеспечения, но и стать либо производителем, либо дистрибьютором технологии для всех, кто захочет участвовать в такой системе торговли. Для тех же компаний частного сектора, которые могут вступить в союз с Организацией Объединенных Наций на самом раннем этапе, это будет означать не только то, что они станут первичными "кураторами" потенциальных заявителей на участие в системе торговли, что в настоящее время никоим образом не входит в компетенцию ЮНКТАД, но и то, что они будут получать плату за каждую заявку, акт регистрации, сертификации и каждый доступ к системе.

III. ВЫВОДЫ

15. В подробном докладе, представленном старшему руководству ЮНКТАД, были изложены доказательства, собранные в ходе расследования, а также конкретные выводы и рекомендации в отношении мер по исправлению положения как на оперативном, так и на кадровом уровнях. Общие же выводы в настоящем докладе свидетельствуют о том, что речь идет не просто о том, что сделали или не сделали конкретные лица в ЮНКТАД. Он прежде всего указывает на необходимость создания таких условий, в которых специалисты Организации Объединенных Наций смогут должным образом применить новаторский подход к руководству, с тем чтобы обеспечить учет глобальных интересов, обмен техническим опытом с развивающимися странами и привлечение к деятельности Организации Объединенных Наций гражданского общества, особенно частного сектора, таким образом, чтобы это отвечало целям Организации. УСВН отнюдь не является противником установления партнерских отношений между Организацией Объединенных Наций и частным сектором. Напротив, Управление считает, что такие партнерские отношения могут стать основой для реализации крупных и долговременных программ и проектов, но при этом их установление и развитие должно осуществляться на базе целостной стратегии, выработанной Организацией Объединенных Наций, а не на разовой и спорадической основе. Так, проект ЦООНРТЦ и непосредственно БКЭО могли бы открыть соответствующие возможности для развития партнерских отношений между Организацией Объединенных Наций и частным сектором, если бы ЦООНРТЦ занимался достижением своей первичной цели – обеспечением доступа развивающихся стран к новым технологиям в области торговли, – а не стал инструментом в руках представителей частного бизнеса в развитых странах.

16. Собранные в связи с данным делом доказательства свидетельствуют о следующем:

а) недопустимо сохранение такого положения дел, при котором тяготение проекта ЦООНРТЦ к заключению соглашений с частным сектором ведет к установлению контроля над разработанными Организацией Объединенных Наций доменными именами, технологией и перспективным планированием в области защищенных электронных операций со стороны частного сектора без санкции старшего руководства ЮНКТАД и без ведома руководящих органов;

Старшее руководство ЮНКТАД сообщает, что проект переведен в Женеву и за ним установлен тщательный контроль. Кроме того, прекращена деятельность, касающаяся защищенных электронных коммерческих операций.

б) соглашения и другие договоренности о партнерстве с представителями частного сектора заключались, предположительно, от имени Организации Объединенных Наций, без санкции старшего руководства ЮНКТАД и без доведения до сведения компетентных органов, вследствие чего у Организации Объединенных Наций возникли юридические обязательства;

Управление по правовым вопросам сообщает, что Генеральный секретарь МОЗЭО в письме от 18 сентября 1998 года в адрес ЮНКТАД с направлением копий, в частности, Юрисконсульту Организации Объединенных Наций, Генеральному секретарю ЮНКТАД и УСВН сообщил, что участвующие в МОЗЭО компании реализуют свое право на возмещение инвестиций, вложенных ими в данный проект. Кроме того, адвокат, инкорпорировавший фонд ГИСТ в Калифорнии, подал 16 марта 1999 года иск к Организации Объединенных Наций на возмещение суммы в размере 75 000 долл. США за оплату услуг, предоставленных ГИСТ. Отдельные иски были поданы консультантами из Мельбурна. ЮНКТАД сообщает об отсутствии доменных имен, представляющих интерес для ЮНКТАД и находящихся под контролем представителей частного сектора, поскольку реализация проекта БКЭО прекращена. То же самое можно сказать и о программном обеспечении, разработанном ЦООНРТЦ. ЮНКТАД продолжает беспрепятственно эксплуатировать систему выявления возможности электронных торговых операций, причем ее право интеллектуальной

собственности на эту систему не оспаривается третьими сторонами. Отсутствие по прошествии года каких-либо последующих действий в связи с письмом Генерального секретаря МОЗЭО от 18 сентября 1998 года свидетельствует о том, что принятия каких-либо дальнейших мер не предвидится. Кроме того, иск адвоката ГИСТ из Калифорнии о возмещении суммы в размере 75 000 долл. США представляется сомнительным.

с) представители частного сектора осуществляли существенный контроль над деятельностью ЦООНРТЦ, тогда как исходная цель проекта заключалась в оказании технической помощи развивающимся странам;

д) проект ЦООНРТЦ не был должным образом продуман, и управление им осуществлял не обладающий должной квалификацией сотрудник низкого уровня, на протяжении многих лет работавший в отдаленных местах службы, без должного контроля и дополнительных ресурсов, за исключением его оклада в ЮНКТАД и ограниченной поддержки со стороны КМТИ;

е) мобилизация и использование средств осуществлялись от имени Организации Объединенных Наций физическими и юридическими лицами, не уполномоченными Организацией Объединенных Наций осуществлять мобилизацию средств или действовать от ее имени;

ф) частные лица, деловые предприятия и государственные органы предоставляли оборудование, а также финансовую и личную поддержку ЦООНРТЦ через ГИСТ и МОЗЭО, не зная о том, что ни ГИСТ, ни МОЗЭО не были уполномочены действовать от имени Организации Объединенных Наций;

г) сотрудники и студенты КМТИ привлекались для работы в ЦООНРТЦ, практически не имея понимания о том, что и для кого они должны делать, зачастую считая, что они работают "в интересах Организации Объединенных Наций";

h) существовавшая на протяжении ряда лет удаленность сотрудника ЦООНРТЦ в Мельбурне от Директора ЮНКТАД в Женеве привела к возникновению ряда проблем, в том числе к отсутствию контроля за деятельностью ЦООНРТЦ;

ЮНКТАД сообщает, что за деятельностью руководителя ЦООНРТЦ следовало бы, безусловно, установить более тщательный контроль. Директор Отдела призван выполнять широкий круг обязанностей, включая руководство крупнейшими программами технического сотрудничества ЮНКТАД примерно в 70 странах, и в этом смысле он, по-видимому, работал на пределе возможностей.

i) вся документация, которая могла бы использоваться для подготовки проектных документов по БКЭО или для расширения масштабов первоначальной программы в отношении ЦООНРТЦ, так и осталась в виде проектов, что позволило избежать отчетности в отношении деятельности, расходов и изменения целей проекта, а также необходимости получать санкцию на такие изменения со стороны старшего руководства ЮНКТАД или тех государств-членов, за счет взносов которых финансировалась деятельность ЦООНРТЦ;

j) разработанные под эгидой Организации Объединенных Наций технологии и доменные имена находятся под контролем представителей частного сектора, включая ГИСТ.

Управление по правовым вопросам сообщает, что в этой связи участие Организации Объединенных Наций в таких технологиях связано с риском.

17. Развитие партнерских отношений между Организацией Объединенных Наций и частным сектором происходило без учета общих руководящих принципов; при несоблюдении таких принципов и невыполнении положений той части программы реформ Генерального секретаря (см. A/51/950), в которой предусматривается координация развития таких партнерских отношений, подобные отклонения от заявленных целей и интересов Организации Объединенных Наций могут происходить и в будущем. Организации Объединенных Наций, а не только одной ЮНКТАД, необходимо решить, как она будет взаимодействовать с частным сектором с учетом возможного конфликта интересов.

18. В программе реформ Генерального секретаря указывается на необходимость создания службы связи с предприятиями для мобилизации частного сектора, при этом разрабатываются планы дальнейшего развития отношений между Организацией Объединенных Наций и предпринимательскими кругами (мера 17(с)). В рамках системы Организации Объединенных Наций (например, в Программе развития Организации Объединенных Наций, ЮНКТАД, Детском фонде Организации Объединенных Наций и Всемирной организации здравоохранения) разрабатывались и разрабатываются предложения о решении вопросов, связанных с развитием отношений между Организацией Объединенных Наций и частным сектором. Вместе с тем очевидно, что параллельно с разработкой и рассмотрением таких предложений заключаются соглашения с предприятиями частного сектора, причем речь идет не только о данном конкретном случае. Отсутствие руководящих принципов, а также соответствующего механизма Организации Объединенных Наций привело к появлению лакун в деятельности по мобилизации частного сектора. Необходимо, чтобы решения принимались на организационном уровне; в противном случае они будут приниматься на уровне частных проектов и программ, что вряд ли обеспечит систематическую подотчетность в соответствии с основными целями Организации Объединенных Наций в области развития и позволит направить прямые иностранные инвестиции туда, где они больше всего необходимы. В настоящее время разрабатывается новая стратегия и этот вопрос рассматривается Организацией под руководством первого заместителя Генерального секретаря.

Генеральный секретарь ЮНКТАД указал, что по результатам расследования была выявлена необходимость совершенствования планирования, управления и оценки по проектам. По результатам расследования было также установлено, что не только в ЮНКТАД, но и в Организации Объединенных Наций отношения с предпринимательскими кругами необходимо поставить на более прочную организационную основу и что, в частности, в таких отношениях руководителям программ необходимо руководствоваться практическими руководящими принципами. За прошедший год ЮНКТАД предприняла ряд инициатив по укреплению механизмов планирования, управления и оценки и повышению транспарентности, а также обеспечению более широкого обмена информацией. Вместе с первым заместителем Генерального секретаря ЮНКТАД будет контролировать их осуществление. Применительно к рассматриваемому случаю особую значимость имеют две инициативы:

а) ЮНКТАД учредила новую службу управления ресурсами, объединяющую функции финансового и кадрового управления по линии регулярного бюджета и внебюджетных источников. Это позволит обеспечить более жесткий финансовый и административный контроль за деятельностью в области технического сотрудничества, в том числе на местах;

б) в соответствии с решением, принятым на ее девятой сессии, ЮНКТАД активизировала деятельность по интегрированию на уровне программ работы результатов аналитической деятельности и деятельности в области технического сотрудничества.

В этой связи, как известно УСВН, основанный на логической схеме подход к планированию и оценке программ будет применяться к проектам в области технического

сотрудничества. Кроме того, в связи с недавним назначением пяти директоров, возглавляющих основные направления работы ЮНКТАД, был инициирован полугодовой обзор планирования и осуществления программ с участием лично Генерального секретаря ЮНКТАД, первого заместителя Генерального секретаря и каждого директора. Как подчеркивается в рамках межправительственных органов ЮНКТАД, совершенствуется также механизм оценки воздействия программ технической помощи, причем этот аспект все чаще отражается в отчетах, представляемых Рабочей группе.

IV. РЕКОМЕНДАЦИИ

19. Старшему руководству ЮНКТАД и Группе старших руководителей Организации Объединенных Наций были сделаны следующие рекомендации:

Рекомендация 1

Руководству ЮНКТАД следует провести оценку целей и состояния дел ЦООНРТЦ и определить более четкие цели и функции. УСВН представило Генеральному секретарю ЮНКТАД краткую информацию о рассмотрении и последствиях указанного дела, а также соображения по вопросу о нерегулируемых связях, устанавливаемых с частным сектором. Кроме того, руководящему органу ЮНКТАД, который уже постановил закрыть осуществлявшийся в рамках ЦООНРТЦ проект БКЭО, необходимо дать возможность рассмотреть вопрос о том, желает ли он продолжать действовать в выбранном направлении. Доведенные до сведения УСВН планы занимающегося данным проектом Директора ЮНКТАД повысить его статус путем создания небольшого комитета в начале 2000 года представляются неадекватными. Если цель проекта заключается в вовлечении развивающихся стран в процесс технического прогресса, с тем чтобы они могли участвовать в использовании глобальных возможностей в области электронной торговли, то для создания странового потенциала требуется подход, отличный от того, который до сих пор применялся в рамках проекта (TV97/052/01).

В настоящее время проект ЦООНРТЦ вновь ориентирован на достижение своей первоначальной цели, которая заключается в поддержке программы торговых центров и которая в настоящее время рассматривается руководящим органом ЮНКТАД. Данная программа будет рассмотрена на предстоящей сессии Рабочей группы по среднесрочному плану и бюджету по программам Совета по торговле и развитию. К числу конкретно запрошенных руководящим органом ЮНКТАД документов, которые будут рассматриваться на этом заседании, относится доклад о работе совещания экспертов, санкционированного руководящим органом и проведенного в мае 1999 года в рамках последующей деятельности по оценке программы торговых центров, стратегия развития торговых центров и подборка материалов о деятельности, осуществленной с момента создания программы во исполнение принятых решений. Государства-члены будут иметь полную возможность рассмотреть смежные вопросы, ведь именно они определяют программу работу и принимают постановления относительно подлежащих представлению документов и другой информации.

Рекомендация 2

Организации Объединенных Наций необходимо принять решение о порядке взаимодействия с частным сектором с учетом коллизии интересов. В соответствии с мерой 17(c) программы реформ Генерального секретаря предлагается создать службу связи с предприятиями в целях привлечения частного сектора, и разрабатываются планы дальнейшего развития отношений между Организацией Объединенных Наций и предпринимательскими кругами. УСВН рекомендовало более тщательно рассматривать на общесистемной основе связанные с этим риски и возможности (IV97/052/02).

С этой целью Организация Объединенных Наций учредила под руководством первого заместителя Генерального секретаря рабочую группу для решения этих представляющих общий интерес вопросов.

Карл Т. ПАШКЕ
Заместитель Генерального секретаря
по службам внутреннего надзора
