



Генеральная Ассамблея

Distr.
LIMITED

A/AC.243/1994/L.9
7 September 1994
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

СПЕЦИАЛЬНАЯ МЕЖПРАВИТЕЛЬСТВЕННАЯ
РАБОЧАЯ ГРУППА ЭКСПЕРТОВ, УЧРЕЖДЕННАЯ
РЕЗОЛЮЦИЕЙ 48/218 ГЕНЕРАЛЬНОЙ АССАМБЛЕИ

Третья сессия
6-9 сентября 1994 года

ПРОЕКТ ДОКЛАДА СПЕЦИАЛЬНОЙ МЕЖПРАВИТЕЛЬСТВЕННОЙ РАБОЧЕЙ
ГРУППЫ
ЭКСПЕРТОВ, УЧРЕЖДЕННОЙ РЕЗОЛЮЦИЕЙ 48/218 ГЕНЕРАЛЬНОЙ
АССАМБЛЕИ,
О РАБОТЕ ЕЕ ТРЕТЬЕЙ СЕССИИ

IV. ПРЕДЛАГАЕМЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

1. Рабочая группа, рассмотрев вопросы существа, упомянутые в разделе III выше, пришла к выводу о необходимости улучшения в некоторых аспектах и укрепления в других управления финансовой деятельностью Организации. Рабочая группа отметила, что и Генеральной Ассамблеей, и Генеральным секретарем в этом отношении уже начато осуществление важных шагов. Приветствуя эти начинания, Рабочая группа, тем не менее, считает, что необходимо предпринять дополнительные меры.

2. При создании Рабочей группы Генеральная Ассамблея подтвердила, что она преисполнена решимости рассматривать случаи предполагаемого мошенничества в Организации Объединенных Наций. В этом контексте Рабочая группа отметила чрезвычайно значительное расширение деятельности по проведению операций по поддержанию мира в последние годы и обусловленные этим высокие объемы расходов. Она отметила ряд значимых с финансовой точки зрения случаев мошенничества или предполагаемого мошенничества в этой области и пришла к выводу о том, что, учитывая крайне высокий объем соответствующих расходов, закупки для операций по поддержанию мира являются одной из сфер значительного риска в плане возможного мошенничества или других злоупотреблений в ущерб Организации Объединенных Наций как извне, так и внутри Организации.

3. Рабочая группа тщательно изучила также представленный ей Секретариатом материал, касающийся случаев мошенничества и предполагаемого мошенничества, имевших место внутри Организации Объединенных Наций в течение двухгодичного периода 1992-1993 годов и двух непосредственно предшествующих этому двухгодичных периодов. При использовании термина "мошенничество" Секретариат исключал случаи расточительства, злоупотребления, утраты имущества или представления вводящей в заблуждение финансовой информации. В последние годы такие случаи мошенничества или предполагаемого мошенничества, имевшие место внутри Организации Объединенных Наций, согласно статистическим данным, представленным Рабочей группе Секретариатом, значительного финансового ущерба Организации не причинили. Однако Рабочая группа считает, что в подобных случаях, независимо от того, имели ли они место в самой Организации или вне ее, также есть основания для принятия мер по исправлению положения и о результатах следует сообщать Генеральной Ассамблее.

4. В этой связи Рабочая группа рекомендует для рассмотрения Генеральной Ассамблеей следующие меры, реализация которых, по ее мнению, уменьшила бы возможность совершения мошенничества и предполагаемого мошенничества в ущерб Организации Объединенных Наций:

а) в соответствии с постоянно действующей инструкцией Контролера Организации Объединенных Наций относительно уведомления Контролера о случаях мошенничества, упомянутой в докладе Генерального секретаря от 8 октября 1992 года (A/47/510, пункт 8), в Финансовые правила и положения и Положения и правила о персонале следует включить соответствующие положения, требующие, чтобы каждый сотрудник Организации Объединенных Наций нес ответственность за защиту финансовой целостности Организации Объединенных Наций, и обязывающие его или её безотлагательно сообщать Генеральному секретарю о любых случаях - будь-то внутри или за пределами Организации, - в которых, как представляется, имело место финансовое нарушение или поступок, затрагивающий финансовую целостность Организации Объединенных Наций;

б) больше внимания следует уделять периодической подготовке в Центральных учреждениях и в других основных местах службы всех уполномоченных сотрудников, выполняющих имеющие значительные финансовые последствия функции удостоверения, утверждения, распределения, контроля за запасами и материальными ценностями, инспектирования и заключения контрактов, особенно подготовке тех из них, кто выполняет аналогичные функции в рамках операций по поддержанию мира и операций, касающихся закупок. Подготовка также охватывала бы такие аспекты, как содействие повышению бдительности в отношении мошенничества и этика поведения, что актуально прежде всего для тех, кто участвует в полевых операциях;

в) Группа подробно рассмотрела вопрос о рамках постоянного широкого участия межправительственных экспертов в процессе обновления и диверсификации Финансовых положений и правил и Финансовых процедур, особенно в контексте их применения к миссиям по поддержанию мира и при расследовании финансовых нарушений и предполагаемых случаев мошенничества и принятии последующих мер по результатам их расследования. Рабочая группа рассмотрела также вопрос об учреждении нового органа. Однако она сочла, что Генеральная Ассамблея, возможно, пожелает обратиться с просьбой провести обзор уже реализуемых инициатив до принятия решения о создании какого-либо официального экспертного органа или наделения Консультативного комитета по бюджетным и административным вопросам полномочиями по проведению таких обзоров. По общему мнению, Генеральный секретарь и впредь должен сохранять возможность пользоваться опытом правительственных экспертов в процессе уже проводимого обзора и пересмотра финансовых процедур, а также иметь возможность обращаться за консультативной помощью со стороны экспертов, обладающих надлежащей квалификацией для решения таких

вопросов и расследования и рассмотрения сложных дел о предполагаемых нарушениях или мошенничестве, и получать от них консультативное заключение относительно ответственности лиц, замешанных в таких делах. Генеральному секретарю могла бы также оказываться консультативная помощь в отношении превентивных мер, необходимых для уменьшения числа этих финансовых нарушений. Генеральный секретарь в ходе расследований предоставлял бы экспертам возможность знакомиться с необходимыми документами и опрашивать соответствующих лиц. В этой связи Рабочая группа рекомендует учредить в целях оказания помощи Генеральному секретарю специальную группу экспертов по финансовым/кадровым вопросам, обладающих дополнительно знанием процессуальных норм. Чтобы обеспечить транспарентность для государств-членов, эксперты – члены группы должны назначаться государствами-членами и утверждаться Генеральной Ассамблеей. Одному или нескольким экспертам можно, по просьбе Генерального секретаря, предложить оказывать содействие в качестве группы в осуществлении надзора за периодическим обновлением любых положений, правил и инструкций, касающихся финансовой деятельности, персонала, закупок или других вопросов, а также положений, правил и инструкций, касающихся контроля за материальными ценностями, заключения контрактов, деятельности по поддержанию мира и делегирования полномочий в рамках Организации. Входящие в состав группы эксперты как коллектив могут быть также полезны Генеральному секретарю как гарант транспарентности для правительств;

d) следует внести поправки в Статут Административного трибунала Организации Объединенных Наций, наделив его юрисдикцией рассматривать финансовые иски, возбуждаемые Генеральным секретарем в отношении сотрудников;

e) в отличие от других проступков, в случаях проявления недобросовестности крайне необходимы оперативные меры, и Генеральный секретарь мог бы рассмотреть вопрос о применении положений статьи IX Положений о персонале для увольнения со службы сотрудников, поведение которых не соответствует высокому уровню добросовестности. В случаях, когда не считается необходимым отказывать тому или иному лицу в выплате выходного пособия, применение положений статьи IX было бы более предпочтительным, чем осуществление требующих больших затрат времени дисциплинарных мер, применимых к обстоятельствам дела;

f) правила и инструкции, касающиеся учреждения Объединенного дисциплинарного комитета, следует пересмотреть и включить в пересмотренные правила и инструкции положения относительно командирования сотрудников из того же или других мест службы для работы в течение полного рабочего дня в Объединенном дисциплинарном комитете на протяжении всего периода деятельности Комитета. Можно было бы также в качестве альтернативы предусмотреть выдвижение, в консультации с персоналом, кандидатур бывших сотрудников или экспертов из того же или поблизости расположенных мест службы для работы в Объединенном дисциплинарном комитете в тех случаях, когда выдвижение кандидатов из числа сотрудников для работы в Комитете не может быть осуществлено в сроки, установленные для создания Комитета;

g) Генеральной Ассамблее следует рекомендовать государствам-членам:

i) оказывать Организации Объединенных Наций и другим государствам-членам содействие в проведении расследования и обеспечении уголовного преследования лиц, которые совершают мошенничество или пытаются совершить мошенничество в ущерб Организации Объединенных Наций;

- ii) рассмотреть вопрос о принятии законодательных актов, согласно которым мошенничество или попытка мошенничества в ущерб Организации Объединенных Наций попадали бы под юрисдикцию национальных судов и были бы наказуемы путем назначения соответствующих мер наказания.
5. В контексте вышеуказанного Рабочая группа рекомендует также:
- a) ввиду изменяющихся мандатов и потребностей Организации Генеральному секретарю следует периодически проводить обзор Финансовых правил и вносить в них, в соответствующих случаях, поправки;
 - b) в контексте обзора Финансовых правил следует дать уточнение и более точное определение нижеследующему:
 - i) функциям и обязанностям: Комитета по контрактам в Центральном учреждении и на местах – местных комитетов по контрактам; и должностных лиц, занимающихся заявками, удостоверением, утверждением и получением и инспектированием;
 - ii) правилам, регулирующим делегирование полномочий, особенно в областях, касающихся финансов и закупки;
 - c) Генеральному секретарю следует ввести свод финансовых правил и правил о персонале, конкретно предназначенный для временных миссий по поддержанию мира и ограничивающийся ими, который бы:
 - i) обеспечивал независимость и объективность лиц, назначенных для выполнения функций по закупкам;
 - ii) обеспечивал оперативное укомплектование штатами и материально-техническое оснащение миссий;
 - iii) устанавливал предельный срок, в течение которого будет проводиться первоначальная ревизия миссии, и предусматривал график для последующей деятельности;
 - iv) вводил соответствующие процедуры и механизмы для обеспечения принятия оперативных мер по отношению как к гражданскому, так и военному персоналу, по вине которого, как было установлено, имели место причинение ущерба имуществу Организации Объединенных Наций, его утрата и приведение его в негодность;
 - v) определял и делимитировал обстоятельства для списания имущества Организации Объединенных Наций;
 - vi) развивал конкретные процедуры сворачивания миссий, включая репатриацию персонала и ликвидацию имущества Организации Объединенных Наций;
 - vii) позволял определять и составлять реестр банковских учреждений, которые желали бы вести банковскую деятельность для обслуживания Организации Объединенных Наций при осуществлении миссий, сопряженных с большим риском.

6. Рабочая группа рекомендовала бы также Генеральному секретарю производить начёты на сотрудников, которые нарушают требования Финансовых положений и правил и других финансовых инструкций Организации Объединенных Наций. Где это необходимо, можно внести поправки в Финансовые положения для расширения их положений, с тем чтобы обеспечить возможность производить начёты.

7. Хотя главная ответственность за предотвращение и вскрытие случаев мошенничества лежит на руководстве, Рабочая группа все же полагает, что укрепление функций по проведению внутренних и внешних ревизий в значительной степени способствовало бы предупреждению мошенничества и других проступков в Организации Объединенных Наций. Соответственным образом, она решительно одобряет инициативы, осуществляемые в этом направлении. Рабочая группа также рекомендует Генеральному секретарю следить за эффективностью недавно созданного в Программе развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) Комитета по личной и финансовой ответственности и рассмотреть вопрос о полезности создания аналогичного механизма в Организации Объединенных Наций. Комиссия ревизоров в ее недавнем докладе, посвященном ПРООН 1/, отметила, что создание этого Комитета является нововведением для системы Организации Объединенных Наций, и заявила, что видит много положительного в его деятельности, поскольку она дает ясный сигнал сотрудникам о том, что они несут ответственность за правильность своих действий.

Примечания

1/ См. Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, сорок девятая сессия, Дополнение № 5А (А/49/5/Add.1), раздел II, пункты 89-98.