



Distr.  
GENERAL

A/54/367  
21 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 ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МЕСТНОГО ОТДЕЛЕНИЯ БЛИЖНЕВОСТОЧНОГО  
АГЕНТСТВА ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ДЛЯ ПОМОЩИ  
ПАЛЕСТИНСКИМ БЕЖЕНЦАМ И ОРГАНИЗАЦИИ РАБОТ В ЛИВАНЕ

Записка Генерального секретаря

1. Во исполнение резолюции 48/218 в Генеральной Ассамблеи от 29 июля 1994 года Генеральный секретарь имеет честь настоящим препроводить для сведения Ассамблеи направленный ему заместителем Генерального секретаря по службам внутреннего надзора доклад о расследовании деятельности местного отделения Ближневосточного агентства Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР) в Ливане.
2. Генеральный секретарь принимает к сведению изложенные в докладе выводы и соглашается с представленными рекомендациями.

ДОКЛАД УПРАВЛЕНИЯ СЛУЖБ ВНУТРЕННЕГО НАДЗОРА О РАССЛЕДОВАНИИ  
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МЕСТНОГО ОТДЕЛЕНИЯ БЛИЖНЕВОСТОЧНОГО АГЕНТСТВА  
ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ДЛЯ ПОМОЩИ  
ПАЛЕСТИНСКИМ БЕЖЕНЦАМ И ОРГАНИЗАЦИИ РАБОТ  
В ЛИВАНЕ

Резюме

Начиная с 1998 года Секция по расследованиям Управления служб внутреннего надзора рассмотрела различные заявления, касающиеся деятельности Ближневосточного агентства Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР), в частности его местного отделения в Ливане. К ним относятся заявления о финансовых нарушениях сотрудника по финансам, связанных с открытием официального счета в долларах США в коммерческом банке Ливана, и хищения неустановленным лицом значительного количества медикаментов. Кроме того, до сведения Управления служб внутреннего надзора были доведены многочисленные заявления о подкупе подрядчиками на строительные работы должностных лиц БАПОР и о заключении субподрядов в нарушение контрактных договоренностей. Об этих общих и различных других обвинениях в коррупции, которая стала распространенным явлением в местном отделении в Ливане, сообщалось также в местных печатных изданиях.

В начале расследования следователи привели факты, опровергающие заявления о финансовых нарушениях сотрудника по финансам и хищении медикаментов. Что касается заявлений о распространенных случаях коррупции в деятельности БАПОР по закупке строительных работ, собранные Управлением служб внутреннего надзора факты показали, что эти утверждения были также необоснованными. Таким образом, в целях ограждения БАПОР от таких заявлений в будущем Управление служб внутреннего надзора рассмотрело процедуры торгов БАПОР с нескольких точек зрения, включая транспарентность запросов, принятие и открытие предложений, роль местных комитетов по контрактам, вопросы субподрядов и внешней ревизии. Управление служб внутреннего надзора опубликовало рекомендации в отношении улучшения работы в этих областях в целях сокращения на основе упреждающих мер риска мошенничества и огульного обвинения людей в коррупции. В целях сокращения риска подрыва финансовых интересов БАПОР Управление служб внутреннего надзора рекомендовало также, чтобы помимо письменного подтверждения действующей политики БАПОР в области борьбы со взяточничеством БАПОР разработало дополнительные процедуры, в соответствии с которыми сотрудники должны сообщать руководству о всех попытках подкупа в целях содействия принятию руководством надлежащих ответных мер. И, наконец, Управление служб внутреннего надзора предложило рекомендации, касающиеся процедур, на основе которых принимаются, обрабатываются в административном порядке и рассматриваются по существу жалобы в отношении неправомерных действий.

## СОДЕРЖАНИЕ

|   | <u>Пункты</u> | <u>Стр.</u> |
|---|---------------|-------------|
| I. ВВЕДЕНИЕ .....   | 1 - 5         | 4           |
| II. ОЦЕНКА .....  | 6 - 10        | 4           |
| III. РАССЛЕДОВАНИЕ .....  | 11 - 27       | 5           |
| А. Возможности улучшений .....  | 14 - 25       | 6           |
| В. Жалобы, полученные Управление служб внутреннего надзора .....  | 26 - 27       | 9           |
| IV. РЕКОМЕНДАЦИИ .....  | 28            | 10          |
| V. ОТВЕТ РУКОВОДСТВА БЛИЖНЕВОСТОЧНОГО АГЕНТСТВА ОРГАНИЗАЦИИ<br>ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ДЛЯ ПОМОЩИ ПАЛЕСТИНСКИМ БЕЖЕНЦАМ И<br>ОРГАНИЗАЦИИ РАБОТ ..... | 29 - 43       | 12          |

## I. ВВЕДЕНИЕ

1. В ответ на просьбу Канцелярии Генерального секретаря и Генерального комиссара Ближневосточного агентства Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР) в сентябре 1998 года Секция по расследованиям Управления служб внутреннего надзора провела два следственных мероприятия в БАПОР. Эти мероприятия имели целью определить, являлись ли обоснованными в ходе активной кампании местных средств массовой информации заявления о распространенных случаях коррупции, особенно в местном отделении в Ливане, в связи с расходами бывшего директора отделения.

2. Первое следственное мероприятие состояло в проведении оценки в БАПОР с целью определения обоснованности заявлений, появившихся в средствах массовой информации и адресованных Управлению служб внутреннего надзора. В ходе оценки Управление получило более 20 дополнительных жалоб от сотрудников БАПОР и других лиц.

3. По окончании оценки в октябре 1998 года руководство Управления служб внутреннего надзора и БАПОР согласились с тем, что второе следственное мероприятие (расследование) будет проведено с конкретной целью определения обоснованности заявлений о конкретных случаях коррупции в рамках программы строительства БАПОР в Ливане. В целях предупреждения любого повторения аналогичного негативного давления и в целях оказания помощи БАПОР в предупреждении случаев коррупции Управление в соответствии с рекомендацией его оценки постановило расследовать не только конкретные заявления, но также возможные случаи коррупции в рамках осуществления программы строительства в местном отделении в Ливане.

4. Данное расследование проводилось в Ливане с января по февраль 1999 года, и в ходе него было установлено отсутствие распространенных случаев коррупции в рамках программы строительства БАПОР в Ливане; кроме того, не подтвердились и конкретные заявления, появившиеся в местных печатных изданиях и адресованные Управлению другими лицами.

5. В ходе четырехмесячной работы следователи изучили 30 конкретных заявлений с помощью традиционных методов расследования, т.е. изучили соответствующие документы, количество которых составило более 2000; провели более 110 интервью, в том числе с сотрудниками БАПОР и субподрядчиками; выезжали с инспекциями на строительные объекты, на которых, как сообщалось, имели место неправомерные действия; и провели анализ основной информации по ряду наиболее серьезных заявлений.

## II. ОЦЕНКА

6. Следуя общей практике, применяемой Управлением служб внутреннего надзора при проведении оценок, следователи стремились выявить заявления, которые были сделаны в духе добросовестности. По двум из трех первоначальных заявлений, представленных Управлением и в средствах массовой информации, следователям удалось установить, что они были необоснованными. Конкретно это касается пропажи или чрезмерного потребления медикаментов в местном отделении в Ливане на общую сумму 1,5 млн. долл. США и, как утверждалось, нарушений при открытии банковского счета в долларах США для этого отделения.

### A. Поставки медикаментов

7. Управление служб внутреннего надзора получило сообщение о якобы имевшей место пропаже значительного количества медикаментов в местном отделении, приблизительная стоимость которых

составила 1,5 млн. долл. США. Факты свидетельствуют о том, что данное заявление не имеет под собой каких-либо веских оснований и было представлено Управлению без достаточного изучения обстоятельств для подтверждения фактов. В частности, оказалось, что утверждаемый дефицит в размере 1,5 млн. долл. США, который превысил ежегодный бюджет расходования средств на 150 процентов, возник на бумаге в результате проблем с компьютерным программированием, которые усугубились в результате ошибок, возникших на этапе ввода данных.

#### В. Банковский счет в долларах США

8. Утверждалось, что сотрудник по финансам местного отделения в Ливане допустил нарушение, открыв банковский счет в долларах США в местном банке. В течение нескольких месяцев до открытия банковского счета местный сотрудник по финансовым вопросам и казначей в штаб-квартире БАПОР (который исполнял обязанности контролера) детально обсудили меры, которые необходимо принять для решения определенных вопросов, связанных с фондом заработной платы. В рамках мер, которые они согласились принять, местный сотрудник по финансовым вопросам открыл в ливанском банке долларовый счет. Как таковые, факты не подтверждают вывод о неправомерных действиях местного сотрудника по финансовым вопросам, поскольку заявление о том, что открытие счета было вне его компетенции, является неверным. Последующие заявления о том, что такое действие привело к финансовым потерям БАПОР, также не были подтверждены.

#### С. Строительство

9. Большинство появившихся в местных средствах массовой информации и полученных Управлением служб внутреннего надзора заявлений в отношении строительства касались местного отделения в Ливане.

10. В ходе непродолжительного этапа оценки группа по оценке не смогла решить вопрос, связанный с конкретными заявлениями о коррупции в районе строительства. По этой причине с Генеральным комиссаром была достигнута договоренность о том, что Управление служб внутреннего надзора вернется в местное отделение в Ливане для решения вопроса, касающегося конкретных заявлений, и изучения возможных случаев коррупции в рамках осуществления в местном отделении программы строительства.

### III. РАССЛЕДОВАНИЕ

11. Следует отметить, что в ходе проведения оценки (см. выше) Управление служб внутреннего надзора получило ряд конкретных заявлений, касавшихся конкретных действий отдельных лиц, а также заявления более общего характера, касавшиеся отсутствия транспарентности в процессе торгов по строительным проектам. Ряд лиц, направивших жалобы, сообщили также Управлению о своей обеспокоенности тем, что механизм расследования заявлений о коррупции в БАПОР не является достаточно гласным.

12. В ходе расследования были изучены эти заявления. Конкретные заявления против отдельных лиц не были подкреплены необходимыми фактами. В этой связи было установлено, что заявления лиц, представивших их, были главным образом основаны на домысле, неправильном понимании, ограниченной и/или неточной информации, слухах и мнениях. По мнению Управления служб внутреннего надзора, было бы нецелесообразно повторять такие подробные заявления в настоящем докладе с учетом недостатка фактов, подтверждающих их обоснованность.

13. Помимо информирования БАПОР о конкретных вопросах для дальнейшего рассмотрения руководством Управления служб внутреннего надзора выявило возможности улучшения работы по программам местного отделения в Ливане в области строительства и представило руководителям программ рекомендации в целях устранения имеющихся проблем. Были представлены дополнительные рекомендации в отношении улучшения процедур рассмотрения жалоб о коррупции в масштабах всего учреждения.

#### А. Возможности улучшений

14. На основе оценки и расследования Управление служб внутреннего надзора выделило области, в которых, по мнению Управления, будет достигнут прогресс на основе мер и политики по дальнейшему сокращению случаев возможной коррупции в ходе строительства и в то же время ограничению в рамках и вне БАПОР обеспокоенности тем, что Агентство, как утверждается, имеет недостаточно транспарентную систему рассмотрения жалоб в отношении коррупции.

##### 1. Процедура проведения торгов

15. Процедуры проведения торгов, используемые в настоящее время в местном отделении в Ливане, не позволяют в достаточной степени сократить случаи возможной коррупции, а именно:

а) отделение по техническим вопросам, которое отвечает за оказание технической консультативной помощи по строительным проектам, позволяет подрядчикам, получившим подряды на строительство, нанимать неназванных субподрядчиков; в результате действия различных местных факторов эти фирмы могут использовать лишь имя подрядчика и также быть единственной фирмой, фактически занимающейся строительством, и в то же время не иметь договорных отношений с БАПОР;

б) отделение по техническим вопросам может проводить предварительный квалификационный отбор подрядчиков, не имея конкретных процедур и критериев;

с) отделение по техническим вопросам может принять решение о дисквалификации подрядчиков по своему усмотрению, не руководствуясь установленными критериями;

д) отделение по техническим вопросам участвует в открытии закрытых торгов;

е) местный комитет по контрактам, который отвечает за оценку и консультирование руководства по полученным предложениям, не всегда располагает полной информацией на этапе обсуждений; хотя комитет не принимает решений – эту роль выполняет директор на местах, которого консультируют комитет и эксперты по строительству в штаб-квартире, – его роль в защите Агентства на основе тщательной и всесторонней оценки представленных предложений позволяет комитету быть важным механизмом борьбы с коррупцией.

16. Группа сотрудников Управления служб внутреннего надзора провела с заместителем директора местного отделения в Ливане обсуждения по вопросу об усилении транспарентности в процедурах торгов, которые были разработаны в 1996 году и которые периодически изменяются. Он признал, что после трех лет применения в отделении процедуры "открытых торгов" первоначально наблюдалось увеличение числа конкурентных заявок, однако впоследствии наступил "момент насыщения", после которого последовало сокращение числа новых фирм, сотрудничающих с БАПОР. По его мнению, это явилось результатом тендерных процедур и главным образом связано с тем фактом, что результаты торгов не сообщаются не получившим подряд участникам торгов. Таким образом, не получивший подряд участник торгов, не имеющий информации о том, почему

его предложение было отклонено, может отказаться от участия в будущих торгах. В целях противодействия данной тенденции заместитель директора предложил публиковать результаты торгов. Управление служб внутреннего надзора считает это здоровым предложением. Кроме того, в ходе настоящего расследования Управление имело возможность удостовериться в том, что помимо того, что участникам торгов, которые были дисквалифицированы или невыгодные предложения которых были отклонены, во многих случаях не сообщается о причинах решения местного отделения; к ним относятся так же, как к дисквалифицированным на более позднем этапе. Причины такой дисквалификации во многих случаях остаются в памяти сотрудников местного отделения, что в свою очередь ставит под сомнение способность подрядчиков получить контракты в будущем. БАПОР рекомендует, чтобы данное предложение было одним из вопросов, подлежащих рассмотрению комитетом по контрактам штаб-квартиры.

17. БАПОР следует внедрить дополнительные письменные стратегии и процедуры проведения торгов, в частности, для отбора и отклонения участников торгов. Письменные процедуры, в которых будут четко излагаться эти процессы, повысят степень отчетности и транспарентности.

18. В результате изучения ряда контрактов, представленных местному комитету по контрактам, и проведения интервью с бывшими и настоящими членами Управление служб внутреннего надзора приняло к сведению, что отделение по техническим вопросам не всегда предоставляет комитету всю соответствующую информацию. Например, члены комитета не всегда получают информацию о квалификации участников торгов, причинах дисквалификации участников торгов, предлагающих невыгодные предложения, или использовании субподрядчиков. Для того, чтобы комитет выполнял функции контролера сделок местного отделения, ему необходимо иметь всю соответствующую информацию, участвовать в подробном обсуждении и обмениваться мнениями до представления рекомендации руководству.

## 2. Подрядчики

19. Согласно имеющимся свидетельским показаниям, некоторые подрядчики предпринимали регулярные и настойчивые попытки подкупить сотрудников. Например, в своем интервью помощник сотрудника местного отделения по техническим вопросам заявил, что подрядчики практически каждый день предлагали ему взятки в той или иной форме: от обедов до предложений назвать свою цену. Эти предложения были связаны со строительством в лагере учебных помещений в местной школе в 1998 году и строительством центра здравоохранения. По словам сотрудника, он отказался от этих предложений, которые делались исключительно в устной форме и в отсутствие свидетелей, при этом он признал, что свое руководство об этих попытках он не уведомлял. Кроме того, один из подрядчиков, не относящихся к числу тех, которые упоминаются данным сотрудником, признался следователям Управления служб внутреннего надзора в том, что он платил взятки за получение строительных подрядов, однако представить свидетельства или поддающиеся проверке подробные данные в подтверждение таких платежей не смог. Кроме того, в ходе расследования был также установлен случай, в рамках которого один из подрядчиков предпринимал в отношении Агентства неэтичные действия. Эта фирма, являющаяся утвержденным подрядчиком местного отделения в Ливане, представила поддельную банковскую гарантию в связи со строительным проектом. В ответ Агентство исключило эту фирму из своего перечня утвержденных подрядчиков. До этого, в 1995 году, было установлено, что этот же подрядчик подкупил сотрудников местного отделения, однако, несмотря на этот факт, он смог принять участие в торгах на получение подрядов в обмен на представленную информацию об этих взятках. Однако он не отказался от практики коррупции и в 1998 году вновь попытался подкупить сотрудников. Ввиду настойчивых попыток данной фирмы подорвать неподкупность сотрудников Агентства и подделать документы в рамках осуществляемых ею коммерческих сделок с местным отделением санкция отделения, состоявшая в исключении этой фирмы из его перечня

утвержденных подрядчиков, может оказаться недостаточной в качестве сдерживающего средства по отношению к другим подрядчикам. Управление служб внутреннего надзора было проинформировано о том, что в соответствии со статьей 453 Уголовного кодекса принимающей страны подделка документов является преступлением.

20. Эти примеры указывают на необходимость укрепления механизма оценки подрядчиков, с которыми местное отделение в Ливане поддерживает деловые связи. Во многих национальных правовых системах такая оценка деятельности подрядчиков является обычной практикой при осуществлении программ в области строительства и может включать вопросы, связанные с качеством и надежностью работы, а также добросовестностью фирмы, заключающей подряд.

### 3. Рассмотрение заявлений о коррупции

21. В регионе широко распространены слухи и обвинения, касающиеся коррупции. Поскольку выдвижение различных обвинений в адрес правительственных структур является обычным явлением во всем мире, БАПОР, обеспечивающее оказание услуг в области продовольствия, жилья, здравоохранения и образования и других подобных услуг, в аналогичной степени является объектом подобных утверждений. В целом, руководство БАПОР пыталось рассматривать доходившие до него обвинения в коррупции. Для проверки получаемых заявлений БАПОР использует комиссии по расследованию, своих внутренних ревизоров и объединенные дисциплинарные комитеты, а также специальные группы. Как отметил Директор БАПОР по вопросам оперативной деятельности, в Агентство поступает большое число заявлений, оценку которых должны давать руководители. По его словам, одним из используемых БАПОР методов проверки таких жалоб является рассмотрение вопроса о том, заслуживает ли доверия данный жалобщик. Это необходимо, по его словам, поскольку, если бы руководство не поступало таким образом, то ему пришлось бы учредить множество комиссий по расследованию.

22. Вместе с тем у БАПОР нет четких руководящих принципов обеспечения функционирования комиссий по расследованию или других механизмов проведения расследований, в соответствии с которыми были бы определены процедуры, стандарты, членский состав или достаточный объем требуемых свидетельских показаний. Помимо комиссий по расследованию, опыт и профессиональный уровень которых недостаточен для решения сложных вопросов, у БАПОР не имеется официального механизма с предусмотренными письменными процедурами рассмотрения жалоб на единообразной и систематической основе.

23. Вынесение решений в отношении сложных по своему характеру утверждений о коррупции связано с затруднениями, даже при наличии независимого и опытного органа, занимающегося рассмотрением таких жалоб. Комиссии по расследованию статичны в том плане, что они создаются на специальной основе с целью проведения слушаний по тому или иному конкретному делу и формулирования конкретных выводов или рекомендаций, при этом свои оценки они не основывают на имевших место прецедентах и не ведут их учет. Хотя БАПОР пыталось с помощью вышеизложенных различных средств рассматривать сообщения о коррупции, отсутствие механизма по обеспечению надзора, деятельность которого по борьбе с коррупцией осуществлялась бы на постоянной основе и с участием опытных специалистов, требует принятия соответствующих мер. Создание постоянного и независимого в оперативном отношении механизма противодействия коррупции, рассмотрения и решения связанных с ней дел способствовало бы повышению качества обслуживания БАПОР и его государств-доноров.

24. Одной из функций такого независимого механизма было бы установление различий между жалобами, представленными на законной основе, но не получившими обоснованного подтверждения, и жалобами, являющимися результатом злоумышленной или недобросовестной



отчетности. Существенно важно проводить различие между теми, кто излагает свои мнения и путает эти мнения со свидетельскими показаниями, и теми, кто действует *mala fide*.

25. В связи с заявлениями о неправомерных действиях административного характера или фактах коррупции необходимо проводить полные, профессиональные и независимые расследования. В этой связи существенно важное значение имеет приверженность руководства БАПОР. Индивидуальные утверждения о наличии коррупции, даже в том случае, если в результате расследования будет доказана их необоснованность, в меньшей степени отразятся на репутации Агентства и на его важной деятельности, если у БАПОР не предположительно, а фактически будет учрежденный механизм по рассмотрению и оценке этих заявлений и принятию по ним соответствующих решений. Как отметило Управление служб внутреннего надзора, учитывая отсутствие коррупции эндемического характера в рамках программы местного отделения в Ливане в области строительства, а также недавно разработанные письменные директивы и процедуры проведения расследований в связи с соответствующими заявлениями, отдельные случаи не должны автоматически создавать впечатление о наличии проблемы коррупции более общего характера.

#### В. Жалобы, полученные Управлением служб внутреннего надзора

26. Как упоминалось ранее в настоящем докладе, Управление служб внутреннего надзора получило большое число жалоб от сотрудников Агентства и частных лиц за пределами Агентства. Некоторые из тех, кто представил жалобы, были уверены в том, что они представляют подлинную жалобу, хотя в большинстве случаев они нередко путали то, что необходимо для обоснования жалобы, и сам факт регистрации той или иной проблемы. Другие действовали в качестве заинтересованных сторон, однако при дальнейшем рассмотрении их жалоб не было установлено каких-либо данных, обосновывающих необходимость начала проведения контррасследования с целью доказательства наличия *mala fide*.

27. Кроме того, ряд жалоб был получен от сотрудников Агентства, большинство которых не занимает руководящих должностей, или лиц, поддерживающих деловые контакты с Агентством. В этой связи важно подчеркнуть, что все лица, выдвигающие конкретные утверждения, должны в полной мере учитывать их последствия и их достоверность. Лица, представляющие такие сообщения в Управление служб внутреннего надзора, и лица, занимающие руководящие должности, имеют еще более широкий доступ к фактам и в этой связи обязаны находить достаточно вескую информацию, для того чтобы в основе их докладов лежали факты, а не слухи, и делать это с большим учетом необходимости обеспечения благополучия и престижа Организации. Это не противоречит необходимости соблюдения надлежащей отчетности; наоборот, речь идет скорее о том, что представление надлежащей отчетности по институциональным каналам и обеспечение одновременной "утечки" данных в распоряжение средств массовой информации представляют собой несовместимые деяния и не имеют ничего общего с функциями ответственного управления. Один старший руководитель, который поступил таким образом, уже не работает в Агентстве.

#### IV. РЕКОМЕНДАЦИИ

28. Управление служб внутреннего надзора представило БАПОР следующие рекомендации:

рекомендация 1: учитывая попытки подкупа подрядчиками должностных лиц Агентства, Агентству необходимо разработать и распространить документ, содержащий предупреждение в отношении взяточничества, адресованное лицам или коммерческим структурам, желающим поддерживать с ним деловые связи или поддерживающими связи в рамках осуществляемых в

настоящее время подрядов. Кроме того, в таком директивном документе необходимо четко изложить пагубные последствия попыток подкупа. Информацию о таком директивном документе следует направлять в письменном виде с такой частотностью и через такие средства, которые рассматриваются руководством БАПОР в качестве надлежащих (например, документы о торгах, контракты и публичные объявления в помещениях Агентства), с тем чтобы четко заявить о том, что Агентство не намерено терпеть подобную практику (IV98/116/01);

рекомендация 2: Агентству следует заявить о своей политике, в соответствии с которой сотрудники, к которым с предложением взятки обращаются лица или коммерческие организации, обязаны незамедлительно информировать своих руководителей о таких попытках и регистрировать такие попытки в письменном виде, с тем чтобы руководство БАПОР могло принять надлежащие меры (IV98/116/02);

рекомендация 3: Агентству необходимо разработать письменные указания и процедуры рассмотрения жалоб в целях обеспечения проведения беспристрастного, оперативного и транспарентного расследования в связи с такими заявлениями. Кроме того, записи о таких расследованиях должны содержаться в соответствующем формате и храниться в течение периода времени, достаточного для представления апелляции и проведения обзора в целях оценки характера выявленных проблем. Управление служб внутреннего надзора окажет содействие в разработке таких указаний и процедур и в контроле за их выполнением (IV98/116/03);

рекомендация 4: Генеральному комиссару следует продолжать осуществлять свои программы с целью проведения реформы и придания более транспарентного характера осуществляемым в рамках БАПОР процессам внутреннего надзора и анализа путем включения в мандат внутренних ревизоров положения об оперативной независимости ревизий, проводимых по ее усмотрению, и путем предоставления копий программы работы ревизоров заместителю Генерального секретаря по службам внутреннего надзора и таких копий докладов о проведенной ревизии, которые могут быть испрошены Управлением служб внутреннего надзора, как это имеет место с другими программами (IV98/116/04);

рекомендация 5: учитывая важное значение роли местного комитета по контрактам, Генеральному комиссару рекомендуется обеспечить издание публичной директивы или другого письменного документа, касающегося полномочий, обязанностей и независимого характера комитета в деле проведения обзора и представления консультативных заключений по вопросу о предоставлении контрактов, с тем чтобы подтвердить его место в рамках политики БАПОР, нацеленной на борьбу с коррупцией (IV98/116/05);

рекомендация 6: в рамках своих процедур Агентству следует разработать положения, предусматривающие повышение транспарентности процесса предварительной квалификации и дисквалификации подрядчиков. Например, такие меры могут включать письменные уведомления проигравших участников торгов о цене, по которой Агентство предоставило контракт выигравшему участнику торгов (IV98/116/06);

рекомендация 7: на договорном уровне следует предусмотреть необходимость того, чтобы бухгалтерские книги подрядчиков по проектам, осуществляемым ими в интересах Агентства, были открыты для проверки ревизорами Агентства в течение периода, который Агентство считает достаточным для защиты своих интересов (IV98/116/07);

рекомендация 8: в соответствии с правилами Организации Объединенных Наций в отношении закупок Агентству следует проводить такую политику в отношении субподрядчиков, которая гарантировала бы защиту его интересов, обеспечивая Агентству возможность в полной мере

располагать всеми необходимыми фактами о наличии, статусе и характере субподрядчиков (IV98/116/08);

рекомендация 9: руководству БАПОР необходимо провести надлежащие расследования в отношении подрядчиков, которые, согласно утверждениям, пытались предлагать взятки (IV98/116/09);

рекомендация 10: в соответствии с юридическим заключением, полученным Управлением служб внутреннего надзора, Агентству следует принять надлежащие меры в отношении подрядчика, который представил поддельный документ, с тем чтобы продемонстрировать свое нетерпимое отношение к практике коммерческой деятельности, не соответствующей существующим этическим требованиям (IV98/116/10).

V. ОТВЕТ РУКОВОДСТВА БЛИЖНЕВОСТОЧНОГО АГЕНТСТВА  
ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ДЛЯ ПОМОЩИ  
ПАЛЕСТИНСКИМ БЕЖЕНЦАМ И ОРГАНИЗАЦИИ РАБОТ

29. БАПОР с удовлетворением принимает к сведению выводы расследования деятельности местного отделения в Ливане, а именно: что заявления о ненадлежащем использовании предметов медицинского назначения и открытии долларового банковского счета оказались необоснованными; отсутствие фактов, подтверждающих утверждения об эндемическом характере коррупции в местном отделении; и что конкретные утверждения в отношении отдельных сотрудников БАПОР не подтвердились. В то же время БАПОР признает наличие ряда мер, которые Агентству необходимо рассмотреть и осуществить. Ниже излагаются подробные ответы, представленные БАПОР в связи с рекомендациями Управления служб внутреннего надзора.

Проводимая Агентством политика в отношении попыток подкупа и получения подарков  
(рекомендации 1 и 2)

30. С рекомендациями согласны. Следует отметить, что в рамках общих условий Агентства, в соответствии с которыми предоставляются подряды, уже содержится положение, согласно которому подрядчик "гарантирует, что никакое должностное лицо БАПОР не было и не будет допущено поставщиком к какой-либо прямой или косвенной выгоде, вытекающей из контракта или из его предоставления". Что касается данной рекомендации, то Департамент по правовым вопросам БАПОР в консультации с директорами отделений на местах, начальником отдела снабжения, руководителем отделения по техническим вопросам и другими соответствующими должностными лицами в настоящее время разрабатывает такое директивное заявление с целью дальнейшего укрепления существующих в рамках Агентства процедур заключения контрактов после обзора правил проведения торгов, технических инструкций и стандартных условий заключения контрактов. Агентство также разработает надлежащие механизмы осуществления такой политики, включая, например, взятие участниками торгов соответствующих обязательств. Документ директивного характера и механизмы его осуществления будут представлены наряду с соответствующей информацией с помощью распространяемых изданий, публикаций и объявлений.

31. В рамках Агентства уже проводится политика, в соответствии с которой сотрудники должны информировать своих руководителей о предложениях взятки и т.п. Во исполнение предложения Управления служб внутреннего надзора в мае 1999 года всем сотрудникам Агентства была направлена директива с напоминанием об их обязательствах, предусмотренных в соответствии с правилами о персонале и политикой Агентства, включая необходимость незамедлительного уведомления руководителей в письменной форме о любой попытке предложения сотруднику какого бы то ни было подарка, денег, финансовой выгоды или какой-либо льготы от какого-либо образования или индивида, поддерживающего или стремящегося поддерживать деловые связи с Агентством. Руководители, в свою очередь, обязаны сообщать администрации о таких вопросах, с тем чтобы Агентство могло принять надлежащие последующие меры. В случае нарушения тем или иным сотрудником положений настоящей директивы в положениях о персонале Агентства предусмотрены соответствующие меры дисциплинарного характера.

Дополнительные механизмы надзора и связанные с ними процедуры (рекомендация 3)

32. С рекомендацией согласны. Многие годы практической деятельности подтвердили эффективность существующих механизмов надзора БАПОР для удовлетворения его потребностей. К числу механизмов, имеющихся в распоряжении БАПОР, относятся: комиссии по расследованию; объединенные дисциплинарные комитеты; внутренняя ревизия, проводимая ревизорами БАПОР; внешняя ревизия, проводимая ревизорами Организации Объединенных Наций; Комитет по проведению ревизий (орган по надзору за деятельностью БАПОР); комитет по контрактам в штаб-квартире и комитет по контрактам в отделениях на местах. Жалобы рассматриваются также на конкретной основе с целью определения их достоверности и необходимости принятия практических мер в рамках вышеотмеченных вариантов. Эти механизмы используются часто и эффективно с целью рассмотрения поступающих заявлений.

33. Это не свидетельствует об отсутствии возможностей для дальнейшего улучшения работы. В этой связи следует отметить, что с целью дополнения существующих механизмов Агентство утвердило дополнительный механизм по расследованию жалоб и утверждений и решению связанных с ними проблем, как это было предложено в докладах Управления служб внутреннего надзора. В июне 1999 года была издана директива о создании так называемого "механизма по предупреждению возможных злоупотреблений". В соответствии с этой директивой создается процедура представления, получения и рассмотрения заявлений и жалоб в отношении неправильного использования активов Агентства, мошенничества или злоупотребления властью, независимо от того, подаются ли они сотрудниками БАПОР или представителями третьих сторон. Эти процедуры предусматривают обеспечение рациональной и своевременной записи, рассмотрения и обработки всех подобных получаемых заявлений и жалоб при сохранении их конфиденциального характера. Генеральный комиссар назначил старшее должностное лицо Агентства координатором, ответственным за координацию всех мероприятий, которые могут возникнуть в связи с соответствующими расследованиями.

Статус механизма внутренней ревизии БАПОР (рекомендация 4)

34. С рекомендацией согласны. Лица, ответственные за выполнение функции внутренней ревизии БАПОР, не входят в структуру местных отделений/программ и непосредственно подотчетны Генеральному комиссару. Независимый характер их работы не оговорен никакими ограничениями. Копии годовой программы работы и всех докладов ревизоров предоставляются внешним ревизорам Организации Объединенных Наций. По соответствующей просьбе утвержденная программа работы и копии докладов ревизоров препровождаются в Управление служб внутреннего надзора для целей информации.

Полномочия на предоставление контрактов (рекомендация 5)

35. С рекомендацией согласны. В настоящее время проводится внутренний обзор полномочий, обязанностей и независимого характера деятельности местных комитетов по контрактам. В ходе этого обзора будут приняты во внимание как доклад Управления служб внутреннего надзора, так и финансируемое по линии Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии недавнее консультативное заключение в отношении механизма закупок Агентства, в котором подчеркивалась необходимость проведения обзора состава и работы комитета штаб-квартиры по контрактам и местных комитетов по контрактам.

36. В этой связи полезной может быть следующая информация справочного характера о соответствующих функциях комитета штаб-квартиры по контрактам и местных комитетов по контрактам:

а) политика и рамочные процедуры предоставления контрактов изложены в организационной директиве № 10 БАПОР. В соответствии с этой директивой полномочия на предоставление контрактов имеют комитет штаб-квартиры по контрактам, должностные лица Агентства и местные комитеты по контрактам в зависимости от стоимости и характера рассматриваемого контракта. В каждом случае орган по предоставлению контрактов должен "убедиться в том, что предлагаемый контракт был надлежащим образом изучен и утвержден сотрудниками по правовым и финансовым вопросам и другими должностными лицами, что представлена просьба о проведении надлежащих торгов, что все другие условия являются равными, что согласованы самая низкая цена или предложение и что предлагаемый контракт в целом соответствует наилучшим интересам Агентства";

б) в этих рамках роль местного комитета по контрактам будет меняться в зависимости от стоимости контракта. В тех случаях, когда стоимость контракта ниже 100 000 долл. США, местный комитет по контрактам консультирует директора местного отделения по вопросу о том, предоставлять или не предоставлять контракт. В тех случаях, когда стоимость контракта превышает 100 000 долл. США, что характерно для большинства контрактов БАПОР, местный комитет по контрактам предлагает директору местного отделения представить этот контракт вместе с рекомендациями в комитет штаб-квартиры по контрактам на его утверждение. Местный комитет по контрактам сам по себе не утверждает и не предоставляет контракты; конечную ответственность за контракты несет комитет штаб-квартиры по контрактам и/или директор местного отделения, в зависимости от стоимости контракта.

Процесс торгов, включая связь с участниками торгов (рекомендация 6)

37. Рекомендация 6 нуждается в дальнейшем рассмотрении в рамках БАПОР. В настоящее время БАПОР пересматривает свою политику в отношении процедур предварительной квалификации, квалификации и оглашения информации. Агентство уже осуществляет обзор своих процедур проведения торгов и заключения контрактов и для этой цели привлекло специалистов-консультантов, при финансовой поддержке правительства Соединенного Королевства. Доклад консультантов уже представлен, и содержащиеся в нем основные рекомендации, наряду с рекомендациями Управления служб внутреннего надзора, касающимися, в частности, повышения прозрачности на этапе предварительной квалификации и дисквалификации подрядчиков, в настоящее время рассматриваются в рамках внутреннего междисциплинарного процесса, в ходе которого будут выявлены и рассмотрены любые недостатки в рамках установленных правил и процедур.

38. Что касается раскрытия данных о ценах на торгах, то Агентство помнит о необходимости достижения баланса между законной целью обеспечения прозрачности процедур Агентства и заинтересованностью Агентства и участников торгов в сохранении их конфиденциального характера. Раскрытие данных о ценах на торгах было бы нарушением их конфиденциального характера и повлекло бы за собой опасность проведения менее конкурентоспособных торгов по заявкам на подряды БАПОР. Потенциальные участники торгов могут отказаться от участия в торгах, если им станет известно о том, что имеющая конфиденциальный характер информация о ценах будет предана гласности. Вместе с тем Агентство могло бы на индивидуальной основе и с учетом рынка рассмотреть вопрос о возможности придания гласности конфиденциальной информации о ценах. На сложных и весьма развитых международных рынках увеличение объема информации может привести к росту конкуренции. Однако на таких меньших по размерам местных рынках, как рынки в районе оперативной деятельности БАПОР, раскрытие информации о ценах может привести к тайному соглашению между клиентами, установлению фиксированных цен и снижению конкуренции. БАПОР хотело бы в надлежащих случаях публиковать общую информацию об основных результатах торгов. Это обычно ограничивалось бы информацией о стоимости

победившего предложения цены и имени победившего участника торгов. Публикация такой информации могла бы быть продуктивной в отношении подрядов в области строительства, однако в отношении других закупок ее эффективность была бы ограниченной или вообще никакой.

39. Следует отметить, что процедуры и политика, применяемые в местном отделении в Ливане, используются в рамках всего Агентства; они не являются единственными в своем роде. В этой связи любые изменения, обусловленные расследованием, проводимым Управлением служб внутреннего надзора, и консультативными услугами Соединенного Королевства, будут внедрены в рамках всего Агентства.

Доступ к бухгалтерским книгам подрядчиков (рекомендация 7)

40. Рекомендация 7 нуждается в дальнейшем рассмотрении в рамках БАПОР. Предоставление бухгалтерских книг подрядчиков в распоряжение инспекторов не является принятой практикой проведения ревизий. Вряд ли тот или иной потенциальный подрядчик признает подобное требование в отношении контрактов приемлемым, а его внедрение вполне может ограничить число участников торгов, что тем самым приведет к уменьшению конкуренции. Возможной альтернативой было бы требование к подрядчику хранить в течение обоснованного промежутка времени всю соответствующую информацию, касающуюся данного контракта и/или проекта, после завершения проекта и по соответствующему требованию предоставлять такую информацию, касающуюся контракта, какую Агентство может в разумных рамках испросить. В некоторых соответствующих случаях (например, в случаях, связанных с возмещением издержек, соглашениями о совместных расходах или управлением активами) БАПОР могло бы предусмотреть положение, в соответствии с которым бухгалтерские счета подрядчиков по тому или иному проекту Агентства должны быть открытыми для инспекции. Однако в рамках большинства операций по закупкам, в которых принимает участие БАПОР, такое положение вряд ли будет приемлемым для потенциальных участников торгов и вряд ли будет иметь какую-либо выгоду для Агентства; в действительности оно может быть контрпродуктивным. Открытие счетов само по себе не приведет к уменьшению возможностей нарушений и взяток. Подрядчики могут вести двойные счета, что не позволит уличить их в совершении правонарушений. Выявление фактов взяточничества более вероятно в том случае, если в контракте не будет соответствующего положения. Кроме того, требование о предоставлении бухгалтерских книг будет во многих случаях отпугивать достойные уважения компании от участия в торгах, поскольку они будут противиться необоснованному вмешательству в их записи, которые они рассматривают в качестве имеющих конфиденциальный характер деловых документов.

Заключение субподрядов (рекомендация 8)

41. С рекомендацией согласны. В стандартных подрядах БАПОР на строительство уже предусмотрено требование, в соответствии с которым подрядчик может нанимать субподрядчиков только после получения письменного согласия Агентства и что подрядчик несет полную ответственность за любые деяния и упущения субподрядчиков. В отношении найма субподрядчиков каких-либо запретов не имеется; само по себе это явление не создает каких-либо неудобств для Агентства. В регионе (и во многих странах за пределами региона) подрядчики, как правило, выполняют только функции управляющих, нанимая рабочую силу и специалистов-субподрядчиков в течение периода выполнения проекта. Кроме того, Агентство сохраняет за собой право назначить, и подрядчик обязан с этим согласиться, любого субподрядчика или поставщика, которого оно хотело бы назначить. БАПОР приняло надлежащие меры по обеспечению функционирования этого механизма, с тем чтобы заключение субподрядов не происходило без ведома и одобрения Агентства. В частности, сотрудникам местных отделений по техническим вопросам было указано на необходимость обеспечения надлежащего соблюдения стандартных положений, касающихся субподрядчиков.

Последующие меры, принимаемые в связи с заявлениями о попытке подкупа (рекомендация 9)

42. С рекомендацией согласны. БАПОР потребует соответствующей информации от подрядчиков, которые, согласно утверждениям, пытались подкупить помощника сотрудника местного отделения по техническим вопросам.

Последующие меры в связи с случаем подделки документов (рекомендация 10)

43. С рекомендацией согласны. Департамент по правовым вопросам Агентства в настоящее время изучает этот вопрос и решает, какие дальнейшие меры следует принять. К числу рассматриваемых возможных мер относятся передача этого дела в судебные органы (после учета таких возможных пагубных последствий, как возможность нарушения привилегий и иммунитетов Агентства) и/или предоставление подробной информации о подделке документов специализированным учреждениям, учреждениям, занимающимся разработкой стандартов, финансовым учреждениям и другим организациям системы Организации Объединенных Наций.

Карл Т. ПАШКЕ  
Заместитель Генерального секретаря  
по службам внутреннего надзора

-----