



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
16 May 2006
Russian
Original: English

Шестидесятая сессия

Пункты 132 и 136 повестки дня

**Доклад Генерального секретаря о деятельности
Управления служб внутреннего надзора**

**Административные и бюджетные аспекты
финансирования операций Организации
Объединенных Наций по поддержанию мира**

Доклад Управления служб внутреннего надзора о расследовании сообщений о случаях мошенничества и коррупции в Приштинском аэропорту, проведенном Целевой группой по расследованиям

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить Генеральной Ассамблее для рассмотрения свои замечания по докладу Управления служб внутреннего надзора о расследовании сообщений о случаях мошенничества и коррупции в Приштинском аэропорту, проведенном Целевой группой по расследованиям.

**Замечания Генерального секретаря по докладу
Управления служб внутреннего надзора о
расследовании сообщений о случаях мошенничества и
коррупции в Приштинском аэропорту, проведенном
Целевой группой по расследованиям**

Резюме

В настоящем документе содержится дополнительная информация о расследовании сообщений о случаях мошенничества и коррупции в Приштинском аэропорту, проведенном Целевой группой по расследованиям. В нем представлены данные о структурных и управленческих реформах, начатых и завершенных Миссией Организации Объединенных Наций по делам временной администрации в Косово с 2003 года для решения вопросов, касающихся управления, мошенничества и коррупции на находящихся в государственной собственности предприятиях, включая Приштинский аэропорт. В нем также содержится информация о ходе осуществления рекомендаций, сделанных в докладе Управления служб внутреннего надзора.

I. Общие замечания

1. Доклад Управления служб внутреннего надзора (УСВН) основывается на расследованиях, проведенных Целевой группой по расследованиям и касающихся событий и административных решений, принятых в период 2000–2003 годов. Однако в этом докладе не отражены институциональные и структурные изменения, произведенные Миссией Организации Объединенных Наций по делам временной администрации в Косово (МООНК) для повышения эффективности оперативной, управленческой и надзорной деятельности в аэропорту после подготовки первоначальных докладов Целевой группы. Эти изменения непосредственно учитывают озабоченность, выраженную УСВН. Краткая информация о предпринятых МООНК мерах по борьбе с коррупцией и мошенничеством на находящихся в государственной собственности предприятиях содержится в разделе II настоящих замечаний.

2. При проведении реформ управленческой структуры находящихся в государственной собственности предприятий, инициированных МООНК, и осуществлении ряда других инициатив, направленных на борьбу с коррупцией, мошенничеством и бесхозяйственностью в косовских государственных учреждениях и предприятиях, в значительной степени учитывались рекомендации, вынесенные УСВН в его докладе, посвященном Приштинскому аэропорту. Восемь из 11 рекомендаций УСВН были выполнены, по одной был достигнут существенный прогресс, осуществление другой рекомендации не было сочтено практически осуществимым и было выражено несогласие с последней рекомендацией представить доклад УСВН Совету Безопасности, в значительной степени в силу того, что доклад должен быть рассмотрен Генеральной Ассамблеей.

3. Целевая группа по расследованиям рекомендовала передать дела девяти лиц в Департамент юстиции МООНК для дальнейшего расследования возможных преступных деяний. Это было сделано. Производство по шести делам было прекращено, одно разбирательство, связанное с персоналом аэропорта, проходит в настоящее время, и два дела по-прежнему активно расследуются Департаментом юстиции. Из 74 рекомендаций, вынесенных Целевой группой по расследованиям по всем категориям, 21 рекомендация была выполнена полностью; 26 рекомендаций находятся в стадии выполнения; и 27 рекомендаций, касающихся сотрудников, не входивших в штат Организации Объединенных Наций, рассматриваются Советом директоров Приштинского аэропорта. Среди прочего, Совет недавно объявил об увольнении двух сотрудников и вынес предупреждения в адрес пяти других сотрудников.

II. Информация о проведенной МООНК реформе находящихся в государственной собственности предприятий

4. После принятия на себя ответственности за функционирование Косовского траст-агентства и находящихся в государственной собственности предприятий, в число которых входит Приштинский аэропорт, в июле 2002 года компонент IV МООНК распорядился провести финансовую, оперативную и управленческую, а также судебную ревизию этих органов внешними ревизорами за период 2000–2002 годов. Как обоснованно сообщает УСВН, эти ревизии вскрыли факт отсутствия управленческой, административной и финансовой

подотчетности в аэропорту и на других находящихся в государственной собственности предприятиях в течение периода, охваченного ревизией. Пакет из более 30 реформ, направленных на улучшение положения с точки зрения управленческой и нормативной реформы, административных расследований и правоохранительной деятельности, был подготовлен и представлен группой МООНК на заседании с участием МООНК, УСВН и Европейского бюро по борьбе против мошенничества в Вене в августе 2003 года. В число реформ входили учреждения Целевой группы по расследованиям, необходимые изменения корпоративного управления, назначение квалифицированных специалистов на главные управленческие должности на находящихся в государственной собственности предприятиях, ужесточение внутреннего контроля, изменение нормативной базы и более активное уголовное преследование за финансовые преступления.

5. Некоторые меры были приняты очень быстро. В начале 2003 года была создана Группа финансовых расследований МООНК, которая сконцентрировала свое внимание полностью на экономических преступлениях в МООНК, организациях, финансируемых по линии косовского сводного бюджета, и на находящихся в государственной собственности предприятиях. В октябре 2003 года под непосредственным контролем Специального представителя Генерального секретаря было создано Управление по надзору за деятельностью предприятий, находящихся в государственной собственности, для координации действий в рамках различных компонентов и подразделений МООНК, направленных на обеспечение прогресса в деле реализации пакета реформ на предприятиях, находящихся в государственной собственности, которые включают в себя не только управленческие реформы и совершенствование корпоративного управления, но и правоприменительные меры. В конце 2004 года, после того как первоначальные попытки использовать существующие ресурсы для борьбы с финансовыми преступлениями оказались недостаточными, Департаменту юстиции МООНК было придано специальное подразделение по вопросам уголовного преследования.

6. МООНК создала надлежащие корпоративно-управленческие структуры на находящихся в государственной собственности предприятиях посредством учреждения советов директоров на всех таких предприятиях в рамках инкорпорационного проекта. Посредством «инкорпорации» находящихся в государственной собственности предприятий старые предприятия социалистического типа трансформируются в акционерные компании в соответствии с Распоряжением 2001/6 МООНК. Инкорпорированные предприятия, находящиеся в государственной собственности, регулируются своими «внутренними правилами», уставами, которые конкретно определяют права и обязанности акционеров и директоров и предусматривают создание административных комитетов для оказания советам директоров помощи в выполнении ими своих функций. Следует особо подчеркнуть, что инкорпорация предприятий, находящихся в государственной собственности, является обычной практикой в западных странах с рыночной экономикой и что использованная модель инкорпорации соответствует передовой европейской практике и была внедрена при поддержке и сертификации международных бухгалтерских компаний.

7. В настоящее время все крупные находящиеся в государственной собственности предприятия инкорпорированы: ПТК и аэропорт претерпели юридическую трансформацию в июне 2005 года, и КЭК, Транско (компания, отде-

лившаяся от КЭК), Железнодорожное управление МООНК и две районные отопительные компании были зарегистрированы как акционерные компании в декабре 2005 года. Ожидается, что к концу 2006 года все реструктурированные компании, занимающиеся водоснабжением и удалением отходов, станут акционерными компаниями.

8. Благодаря инкорпорации деятельность в области создания потенциала стала более транспарентной в силу необходимости представления Совету надлежащих управленческих докладов, назначения секретаря компании и создания механизмов юридического консультирования, установления надлежащих процедур закупок и т.д., и в настоящее время создается эффективная система внутренних сдержек и противовесов. Директоры обязаны обеспечивать, чтобы каждая компания управлялась в соответствии с применимым законодательством и внутренними правилами компании.

III. Ход осуществления рекомендаций Управления служб внутреннего надзора

Рекомендация 1: *МООНК рекомендуется сотрудничать с правительством Косово в создании жизнеспособного, долговременного органа по борьбе с коррупцией, который отвечал бы за проведение административных расследований в государственном секторе (IV03/365/01).*

9. Эта рекомендация была выполнена. В рамках своей стратегии ухода Группа финансовых расследований МООНК, полицейское подразделение, укомплектованное вплоть до недавнего времени почти исключительно сотрудниками, прикомандированными “Guardia di Finanza”, пополнилась пятью инструкторами и занимается подготовкой первых 22 местных полицейских по вопросам финансовых расследований. Группа обладает как административными полномочиями, так и полномочиями в сфере уголовных расследований и является единственным учреждением такого рода в Косово.

10. В прошедшем году стало в полную силу функционировать Управление Генерального ревизора. Оно осуществляет генеральный план ревизий и реагирует на запросы Скупщины Косово и временных институтов самоуправления. В консультации с Генеральным ревизором МООНК нацелит свое внимание на деятельность, касающуюся соответствующих органов-преемников в контексте неофициального процесса «будущего устройства».

Рекомендация 2: *МООНК рекомендуется следить за прохождением дел, переданных Департаменту юстиции, и докладывать Департаменту операций по поддержанию мира и Целевой группе о результатах рассмотрения дел. Кроме того, любые дела, переданные для уголовного расследования, по которым не ведется судебного процесса, должны рассматриваться через применимые административные и дисциплинарные процедуры (IV03/365/02).*

11. Эта рекомендация была выполнена. МООНК следила за прохождением дел, переданных Департаменту юстиции, и будет и впредь докладывать Департаменту операций по поддержанию мира о результатах рассмотрения дел. Поскольку Целевая группа по расследованиям является одним из органов МООНК, ей не будет представляться отдельный доклад об этих делах.

12. Из девяти дел, переданных Департаменту юстиции по рекомендации Целевой группы, производство по шести делам было прекращено, одно разбирательство, касающееся персонала аэропорта, проходит в настоящее время, а два других дела по-прежнему активно расследуются Департаментом юстиции. Из двух расследуемых дел производство по одному делу, касающемуся жилых помещений в аэропорту, было прекращено в отношении большинства соответствующих сотрудников. Производство по части этого дела продолжается. Что касается тех сотрудников аэропорта, уголовные дела которых были закрыты Департаментом юстиции, то Совет директоров решил принять дисциплинарные и иные меры, включая возможность увольнения и взыскания возмещения в порядке гражданского судопроизводства. Совсем недавно Управление аэропорта уволило двух сотрудников и сделало предупреждения в адрес пяти других сотрудников.

Рекомендация 3: *Рекомендуется провести оценку деятельности всех руководителей Приштинского аэропорта в свете расследований Целевой группы (IV03/365/03).*

13. Эта рекомендация была выполнена. МООНК установила надлежащий порядок корпоративного управления, включая оценку результатов деятельности администрации в Приштинском аэропорту, посредством создания Совета директоров, как это было сделано в случае других находящихся в государственной собственности предприятий, на который были возложены надзорные и управленческие функции в отношении предприятия. Благодаря созданию Совета деятельность в области создания потенциала стала более транспарентной, а система внутренних издержек и противовесов — более эффективной. В настоящее время МООНК может следить за деятельностью администрации Приштинского аэропорта через назначенный Совет. Этот Совет обязан утверждать все решения, которые могут сказаться на результатах деятельности предприятия в долгосрочной перспективе, и устанавливать надлежащие внутренние корпоративные управленческие правила, включая служебные аттестации и порядок смены руководства. Кроме того, как указывалось выше, Совет аэропорта проанализировал роль всех лиц, упомянутых в докладах Целевой группы, определил факты бесхозяйственности и принял необходимые дисциплинарные меры.

Рекомендация 4: *Рекомендуется выделить надлежащие средства на проведение регулярных внешних ревизий каждого предприятия, находящегося в государственной собственности, для содействия укреплению систем контроля и ограничению возможностей для мошеннической деятельности (IV03/365/04).*

14. Эта рекомендация была выполнена. МООНК подтвердила, что с 2003 финансового года проводились ежегодные внешние ревизии предприятий, находящихся в государственной собственности. Кроме того, Управление Генерального ревизора Косово в прошедшем году стало функционировать в полную силу. Генеральный ревизор выполняет ежегодный план ревизий и реагирует на запросы Скупщины Косово и временных институтов самоуправления. В консультации с Генеральным ревизором МООНК будет уделять основное внимание деятельности для соответствующих органов-преемников в контексте неофициального процесса «будущего устройства».

Рекомендация 5: *МООНК рекомендуется ввести процедуры регулярного представления деклараций о финансовых активах персоналом предприятий, находящихся в государственной собственности, например старшими руководителями и теми, кто работает в сферах повышенного риска, например в области государственных закупок (IV03/365/05).*

15. МООНК приняла меры для предметного решения этого вопроса. Компонент IV МООНК находится в процессе составления кодекса корпоративного управления для принятия Советом Косовского траст-агентства, который будет применяться ко всем находящимся в государственной собственности предприятиям. К компоненту была обращена просьба разработать комплекс правил, регулирующих внутреннее функционирование корпорации, включая отношения между Советом и администрацией, а также отношения между индивидуальными сотрудниками и компанией. Ожидается, что частью итогового документа станут положения о конфликте интересов и декларациях о финансовых активах.

Рекомендация 6: *Специальному представителю Генерального секретаря, совместно с компонентом IV МООНК, рекомендуется уточнить правила, применимые к предприятиям, находящимся в государственной собственности, и организовать программу повышения информированности для разъяснения этого вопроса всему персоналу (IV03/365/06).*

16. Эта рекомендация была выполнена посредством процесса инкорпорации предприятий, находящихся в государственной собственности. Каждое находящееся в собственности государства предприятие имеет свои конкретные уставы и внутренние процедуры, которые известны администрации и соответствующему персоналу.

Рекомендация 7: *МООНК через компонент IV рекомендуется провести со всеми сотрудниками предприятий, находящихся в государственной собственности, учебные занятия по вопросу соблюдения правил, как финансовых, так и административных, применимых к каждому из предприятий, находящихся в государственной собственности (IV03/365/07).*

17. Эта рекомендация была выполнена. Были произведены крупные процедурные изменения порядка управления находящимися в государственной собственности предприятиями в результате инкорпорационного процесса в таких ключевых областях, как закупки, финансы и набор персонала. Закон о государственных закупках в Косово был изменен в середине 2004 года и строго соблюдается. Он требует, чтобы каждое находящееся в государственной собственности предприятие имело в своем штате сотрудника, считающегося квалифицированным конкретно государственным ведомством по вопросам закупок. В настоящее время все находящиеся в государственной собственности предприятия имеют таких сотрудников в штате. В других функциональных областях политика, причем во многих случаях новая политика, и ее порядок применения были разъяснены соответствующим сотрудникам.

Рекомендация 8: *МООНК рекомендуется быстро и эффективно принять меры, рекомендованные в индивидуальных докладах Целевой группы, в целях нейтрализации опасности возникновения дальнейших случаев мошенничества и коррупции в ущерб Косово (IV03/365/08).*

18. Эта рекомендация была выполнена в максимально практически возможной степени. Процедурные вопросы были решены или решаются.

19. В случаях, не носящих преступного характера, большинство рекомендаций выходили за рамки прямой ответственности МООНК, т.е. соответствующие лица не являлись сотрудниками МООНК. В ноябре 2005 года Специальный представитель Генерального секретаря обратился к председателю Совета директоров Приштинского международного аэропорта с просьбой рассмотреть сообщения Целевой группы о случаях, не носящих преступного характера, и определить, какие меры в случае необходимости можно принять. На своем очередном заседании в феврале 2006 года Совет создал специальный комитет экспертов для рассмотрения документов. По указанию Управления Специального представителя по надзору за деятельностью предприятий, находящихся в государственной собственности, Совет аэропорта впоследствии решил принять дисциплинарные меры по отношению ко всем причастным лицам. Что касается нынешних сотрудников, то в зависимости от серьезности вопроса и индивидуальной роли меры включали в себя направление писем о первом предупреждении, писем о последнем предупреждении или немедленное увольнение. Управление аэропорта также связалось с лицами, которые уже не работают в аэропорту, в том числе с двумя бывшими генеральными управляющими. Кроме того, лица, производство по уголовным делам которых было прекращено, подпадут под административную проверку директора-распорядителя аэропорта на предмет определения того, следует ли принять дисциплинарные меры и/или добиваться возмещения в порядке гражданского судопроизводства.

Рекомендация 9: *МООНК во взаимодействии с соответствующими властями Косово рекомендуется внедрить и поощрять применение концепции приема на работу по служебным заслугам во всех государственных учреждениях (IV03/365/09).*

20. Эта рекомендация была выполнена применительно к предприятиям, находящимся в государственной собственности. Политика в области приема на работу была ужесточена. Недавние назначения на высокие должности производились в условиях полной транспарентности, гласности и на конкурсной основе. Это является другим аспектом усовершенствованного корпоративного управления, достигнутого благодаря инкорпорации и созданию советов директоров на предприятиях, находящихся в государственной собственности.

Рекомендация 10: *МООНК рекомендуется связаться с [упомянутыми в докладе УСВН] авиакомпаниями для выяснения вопроса о том, не имели ли место случаи неправомерного вмешательства каких-либо должностных лиц Приштинского аэропорта в организацию работы воздушного транспорта или расписания полетов и не требовало ли какое-либо лицо, исполняющее официальные функции в аэропорту, дачи взятки в связи с законной работой воздушного транспорта в аэропорту (IV03/365/10).*

21. Эта рекомендация была почтительно отвергнута. Как было признано УСВН, пытаясь собрать доказательства по этому делу, Целевая группа не смогла получить какую-либо информацию от соответствующих авиакомпаний, даже при поддержке ИАТА. С учетом того факта, что прошло много времени после этих событий в 2001 году, МООНК согласилась с мнением администрации аэропорта о нецелесообразности использования ограниченных ресурсов для продолжения работы над этим вопросом при весьма незначительных шансах на успех.

Рекомендация 11: *Генеральному секретарю рекомендуется довести доклад [УСВН] до сведения Совета Безопасности (IV03/365/11).*

22. Эта рекомендация не принята. Этот вопрос должен рассматриваться Генеральной Ассамблеей.

IV. Вывод

23. Положение в области управления на предприятиях, таких, как Приштинский аэропорт, сегодня значительно отличается от ситуации в 2003 году, когда были проведены первоначальные расследования Целевой группы. Важные инициативы, выдвинутые МООНК в области реформ для совершенствования порядка управления находящимися в государственной собственности предприятиями, вселяют реальную надежду на уменьшение возможностей для бесхозяйственности, мошенничества и коррупции на этих предприятиях.