



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
22 December 2016
Russian
Original: English

Семьдесят первая сессия
Пункт 140 повестки дня
Объединенная инспекционная группа

Предупреждение и выявление мошенничества и борьба с ним в организациях системы Организации Объединенных Наций

Записка Генерального секретаря

Добавление

Генеральный секретарь имеет честь препроводить членам Генеральной Ассамблеи свои замечания и замечания Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций по докладу Объединенной инспекционной группы, озаглавленному «Предупреждение и выявление мошенничества и борьба с ним в организациях системы Организации Объединенных Наций» (JIU/REP/2016/4).



Резюме

В докладе Объединенной инспекционной группы «Предупреждение и выявление мошенничества и борьба с ним в организациях системы Организации Объединенных Наций» (JIU/REP/2016/4) представлен всеобъемлющий обзор широкого спектра мер, направленных на борьбу с мошенничеством (в том числе таких, как разработка рамочных управленческих механизмов по борьбе с мошенничеством, проведение оценок рисков, связанных с мошенничеством, разработка средств контроля в целях предупреждения и выявления мошенничества и механизмов борьбы с ним), призванный дать оценку эффективности этих мер. Путем выявления сильных и слабых сторон и вынесения 16 рекомендаций исполнительным главам организаций и директивным органам Объединенная инспекционная группа стремится повысить общую эффективность деятельности организаций системы Организации Объединенных Наций в борьбе с мошенничеством.

В настоящей записке излагаются мнения организаций системы Организации Объединенных Наций относительно рекомендаций, содержащихся в вышеуказанном докладе. Эти мнения в обобщенном виде подготовлены на основе материалов, представленных организациями — членами Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций (КСР), который приветствовал доклад и поддержал некоторые из содержащихся в нем выводов.

I. Введение

1. В докладе Объединенной инспекционной группы «Предупреждение и выявление мошенничества и борьба с ним в организациях системы Организации Объединенных Наций» (JIU/REP/2016/4) представлен всеобъемлющий обзор широкого спектра мер, направленных на борьбу с мошенничеством (в том числе таких, как разработка рамочных управленческих механизмов по борьбе с мошенничеством, проведение оценок рисков, связанных с мошенничеством, разработка средств контроля в целях предупреждения и выявления мошенничества и механизмов борьбы с ним), призванный дать оценку эффективности этих мер. Путем выявления сильных и слабых сторон и вынесения 16 рекомендаций исполнительным главам организаций и директивным органам Объединенная инспекционная группа стремится повысить общую эффективность деятельности организаций системы Организации Объединенных Наций в борьбе с мошенничеством.

II. Замечания общего порядка

2. Организации системы Организации Объединенных Наций приветствуют доклад Объединенной инспекционной группы о предупреждении и выявлении мошенничества и борьбе с ним и считают его ценным вкладом в повышение транспарентности и усиление мер по борьбе с мошенничеством в рамках системы Организации Объединенных Наций. Организации отмечают, что в докладе отражено понимание серьезных проблем, требующих решения, и того, какие улучшения необходимы для того, чтобы защитить организации от мошенничества и повысить их способность бороться с ним.

3. Отмечая, что все заявления относительно мошеннических действий, совершаемых каким-либо физическим или юридическим лицом, имеющим договорные отношения с той или иной организацией, должны тщательно проверяться, организации считают, что борьба с мошенничеством и коррупцией является первоочередной обязанностью всех сотрудников системы Организации Объединенных Наций независимо от класса их должности или типа контракта, и исходя из этого они применяют меры, направленные на борьбу с мошенничеством, ко всем видам правоотношений, в том числе со сторонними организациями.

4. Кроме того, организации согласны с тем, что защита лиц, сигнализирующих о нарушениях, от преследования также важна в плане поощрения сотрудников к тому, чтобы сообщать о случаях мошенничества или неправомерных действиях, не опасаясь наказания за это.

5. Организации также отмечают важность поддержки со стороны своих надзорных органов в контексте усилий по борьбе с мошенничеством и коррупцией. Некоторые организации указывают на то, что количество времени, которое требуется их надзорным органам для завершения расследований, должно быть сокращено, с тем чтобы можно было своевременно выявлять проблемы и принимать меры по исправлению положения. Помимо этого, было отмечено, что качество подобных расследований должно быть таким, чтобы лица, виновные в мошенничестве или коррупции, не могли уйти от правосудия.

6. Несколько организаций отметили, что согласны с общей направленностью доклада и изложенными в нем принципами, однако считают некоторые из вынесенных рекомендаций чересчур трудновыполнимыми для малых нормативных учреждений, базирующихся в штаб-квартирах, и указали, что доклады для этих структур могут носить исключительно уведомительный характер, поскольку выполнение соответствующих рекомендаций потребовало бы выделения значительной части средств из их крайне небольших оперативных бюджетов. Эти структуры указали на то, что Объединенная инспекционная группа могла бы быть лучше осведомлена об ограниченности ресурсов малых учреждений Организации Объединенных Наций и небольшом количестве поступающих в течение года заявлений о случаях мошенничества и что инвестирование средств в деятельность по предупреждению мошенничества не должно осуществляться в отрыве от решения других дисциплинарных вопросов.

7. Организации высказали замечания относительно некоторых содержащихся в докладе «мягких» рекомендаций (см. приложение).

8. Было отмечено, что в дополнение к своему докладу о предупреждении и выявлении мошенничества Объединенная инспекционная группа опубликовала доклады, посвященные смежным темам, например использованию внештатного персонала; функциям омбудсмена; функциям внутренней ревизии, расследований и оценки, а также вопросам этики; управлению контрактной деятельностью; и использованию услуг партнеров-исполнителей. Организации отмечают важность целостного подхода к управленческой и административной реформе, хотя каждый новый «обзор», проводимый Объединенной инспекционной группой и независимыми органами, осуществляющими функции надзора (внутреннего и внешнего), а также другими (в частности, внешними) структурами, чреват появлением множества новых директив, рабочих групп и других мер, которые требуют осуществления, и порождает большое количество индивидуальных рекомендаций, которые в совокупности неизбежно требуют выделения дополнительных целевых ресурсов. В условиях ограниченности ресурсов неясно, где взять новые средства и/или за счет какого компромиссного решения перераспределить имеющиеся ресурсы для выполнения вытекающих из «обзоров» рекомендаций. В этой связи Объединенной инспекционной группе предлагается применять более комплексный подход к данному вопросу, возможно, периодически пересматривая свои выводы.

9. Было отмечено, что многие рекомендации очень подробны и их осуществление зависит от профиля, размера и типа деятельности каждой структуры системы Организации Объединенных Наций. Было также отмечено, что осуществление многих рекомендаций будет зависеть от итогов выполнения рекомендации 5, в которой содержится призыв к каждому подразделению провести общеорганизационную оценку рисков, связанных с мошенничеством, по итогам которой для каждой структуры будут определены виды рисков в связи с мошенничеством, которым она может подвергнуться, и степень ее уязвимости для этих рисков. Это, в свою очередь, позволит каждой структуре провести оценку эффективности затрат для определения актуальности адресованных ей рекомендаций Объединенной инспекционной группы.

10. Безотносительно вышеизложенных замечаний общего порядка организации полагают, что мошенничество представляет собой серьезную угрозу, и высоко оценивают качество подготовки и основательность доклада, а также представленный в нем анализ. По их мнению, доклад дает возможность вовлечь руководящие структуры и надзорные органы в подробное обсуждение проблемы мошенничества в организациях системы Организации Объединенных Наций и служит катализатором действий в одной из важных областей. Общая идея, выраженная организациями, заключается в том, что создание централизованного механизма приема жалоб, превентивный мониторинг информации и оценка связанных с мошенничеством рисков, о чем говорилось выше, представляют собой сложные задачи, которые необходимо решать с учетом потребностей и объема ресурсов каждой организации.

III. Конкретные замечания по рекомендациям

Рекомендация 1

Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций и исполнительным главам других организаций системы Организации Объединенных Наций необходимо, действуя в рамках Координационного совета руководителей (КСР), принять общие определения действий, имеющих характер мошенничества, коррупции, сговора, принуждения и препятствования расследованию, и представить их на утверждение соответствующим директивным и руководящим органам. В данной связи следует рассмотреть возможность принятия тех определений, которые используются многосторонними банками развития. Одновременно с этим участникам КСР следует принять совместное заявление, отражающее их четкую и недвусмысленную позицию по проблеме мошенничества, с тем чтобы надлежащим образом «обозначить отношение» руководителей к этой проблеме на общесистемном уровне.

11. Организации поддерживают усилия по согласованию общих определений действий, имеющих характер мошенничества и коррупции, соглашаясь с тем, что отсутствие четкого определения мошенничества в рамках системы Организации Объединенных Наций препятствует разработке конкретных руководящих принципов и процедур и дает повод для неоднозначного толкования этого понятия. Многие организации отмечают, что в настоящее время по линии межучрежденческих механизмов осуществляется выработка общих определений.

12. Организации признают, что многосторонние банки развития глубоко изучили этот вопрос и выработали определения, которые могли бы оказаться полезными для организаций системы Организации Объединенных Наций. Вместе с тем было отмечено, что необходимо проявлять определенную гибкость в отношении принятия этих определений, поскольку маловероятно, что они будут отвечать потребностям всех организаций, особенно обладающих широким мандатом, а их принятие может привести к дорогостоящей процедуре пересмотра ряда ключевых директивных указаний, которые действуют в настоящее время.

13. Некоторые организации согласились с тем, что предложение представить эти определения руководящим органам организаций системы Организации Объединенных Наций является целесообразным, другие же высказали оговорки по этому поводу, сославшись на то, что это может подорвать их способность оперативно корректировать определения по мере применения их на практике. Вместо этого они предложили представить эти определения соответствующим органам в информативных целях.

14. Организации поддержали предложение о принятии совместного заявления членов КСР, отражающего их «четкую и недвусмысленную позицию по проблеме мошенничества», с тем чтобы надлежащим образом «обозначить отношение руководителей» к этой проблеме на общесистемном уровне.

Рекомендация 2

Тем исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций, которые еще не сделали этого, следует разработать общеорганизационную политику борьбы с мошенничеством во вверенных им организациях или же внести изменения в уже существующую политику в данной области с учетом передового опыта, накопленного в государственном и частном секторах. Такая политика должна быть представлена директивным и руководящим органам для информации, принятия и/или утверждения, а также должна регулярно пересматриваться и обновляться.

15. Организации поддерживают рекомендацию 2, и многие из них отмечают, что деятельность по разработке и/или обновлению политики, направленной на борьбу с мошенничеством, уже осуществляется. Несколько организаций отметили, что доводят информацию о такой политике до сведения руководящих органов.

Рекомендация 3

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует в безотлагательном порядке определить руководящего работника или подразделение высокого уровня, которые будут нести общую ответственность за координацию политики в сфере борьбы с мошенничеством, а также за реализацию, мониторинг и проведение периодических обзоров такой политики.

16. Организации поддерживают рекомендацию 3.

Рекомендация 4

На основе всесторонней оценки потребностей исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует разработать целевые стратегии в области профессиональной подготовки по вопросам противодействия мошенничеству и повышения информированности о проблеме мошенничества, которыми были бы охвачены все сотрудники этих организаций. Участие в программах профессиональной подготовки по вопросам противодействия мошенничеству должно быть обязательным как минимум для сотрудников, которые заняты в сферах деятельности, наиболее подверженных мошенничеству, а также для сотруд-

ников, которые работают в нестабильных и чреватых высокими рисками местных условиях.

17. Организации поддерживают рекомендацию 4, указывая при этом, что профессиональная подготовка по вопросам противодействия мошенничеству либо уже проводится, либо планируется. Одна из организаций подчеркнула свою готовность утверждать культуру борьбы с мошенничеством и коррупцией путем формирования в организации культуры добросовестности, транспарентности и подотчетности; предоставления в конфиденциальном порядке консультаций по вопросам этики всем сотрудникам, включая руководителей, с разъяснением соответствующих норм поведения; и включения разделов с информацией о мошенничестве и коррупции в свои учебные программы по вопросам этики. Кроме того, она работает над созданием внутреннего сайта, на котором будет размещена информация о мерах по предупреждению мошеннических действий, в том числе общие или часто задаваемые вопросы и ответы, номера телефонов для экстренной связи, учебные материалы и соответствующие документы, и всем сотрудникам будет предложено посетить этот сайт и ознакомиться с его содержанием. Ряд организаций разрабатывает обязательные для всех сотрудников курсы электронного обучения методам борьбы с мошенничеством.

18. Другая организация указывает на необходимость всеобъемлющего подхода к учебной подготовке по вопросам противодействия мошенничеству с учетом меняющегося характера совершаемых мошеннических действий, а также на необходимость регулярного обновления имеющейся информации с целью учета новых тенденций. Так, возможно, было бы целесообразно установить определенный срок действия для сертификатов о прохождении учебной подготовки, с тем чтобы сотрудники повторяли пройденный материал и освежали его в памяти. Можно было бы разработать специальные учебные модули, посвященные конкретным областям (например, закупочной деятельности). Можно рассмотреть различные методы подачи информации, в том числе посредством обучения в группах (на уровне региональных или страновых отделений), индивидуального обучения, обучения во второй половине дня и веб-семинаров — и это далеко не полный перечень возможных вариантов.

Рекомендация 5

Тем исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций, которые еще не сделали этого, следует провести всестороннюю общеорганизационную оценку рисков, связанных с мошенничеством, либо действуя в рамках общеорганизационной системы управления рисками, либо выделив такую оценку в отдельное направление деятельности; при проведении оценки необходимо проанализировать риски, связанные с мошенничеством, на всех уровнях вверенных им организаций, включая штаб-квартиры и отделения на местах, а также внутренние и внешние риски, связанные с мошенничеством. На общеорганизационном уровне такие оценки должны проводиться не реже, чем один раз в два года, а на оперативном уровне — более часто, если в этом есть необходимость.

19. Организации поддерживают рекомендацию 5, и многие из них отмечают, что уже провели или в настоящее время проводят всестороннюю общеорганизационную оценку рисков, связанных с мошенничеством. Организации в целом согласны с тем, что такие процедуры оценки должны быть интегрированы в процессы управления рисками. Вместе с тем некоторые организации также отмечают, что проведение таких всеобъемлющих оценок рисков, связанных с мошенничеством, на двухгодичной основе может оказаться обременительным и дорогостоящим мероприятием и что в рекомендациях не учитывается аспект наличия соответствующих финансовых ресурсов, равно как и не принимаются во внимание принципы эффективности затрат.

Рекомендация 6

Тем исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций, которые еще не сделали этого, следует разработать адаптированные к потребностям каждой организации всеобъемлющие стратегии и планы действий по борьбе с мошенничеством в целях претворения в жизнь их соответствующих программ противодействия мошенничеству. Такие стратегии борьбы с мошенничеством должны основываться на общеорганизационной оценке рисков, связанных с мошенничеством, в каждой организации и являться неотъемлемым компонентом общих стратегий управления организациями и комплекса оперативных задач. На цели практической реализации этих стратегий и планов действий следует выделять ресурсы в таком объеме, который был бы пропорционален степени риска мошенничества.

20. Организации поддерживают рекомендацию 6, хотя некоторые из них отмечают, что, предлагая разработать «всеобъемлющие стратегии и планы действий по борьбе с мошенничеством», что в принципе не вызывает возражений, авторы рекомендации не учитывают необходимость наличия соответствующих финансовых ресурсов и не соотносятся с принципами эффективности затрат, особенно если говорить о менее крупных учреждениях системы Организации Объединенных Наций. Определения в отношении потребности в дополнительных финансовых ресурсах не входят в компетенцию надзорных органов.

Рекомендация 7

Тем исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций, которые еще не сделали этого, следует выступить с инициативой проведения обзоров систем внутреннего контроля в их организациях, с тем чтобы обеспечить наличие адекватных существующим рискам контрольных механизмов противодействия мошенничеству, а также надлежащий учет связанных с мошенничеством рисков, выявленных в ходе таких оценок, в рамках систем внутреннего контроля.

21. Организации поддерживают рекомендацию 7, при этом многие из них указывают на то, что контрольные механизмы, упомянутые в этой рекомендации, уже существуют или разрабатываются.

Рекомендация 8

В ходе подготовки или обновления ведомостей внутреннего контроля исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует обеспечивать, чтобы такие ведомости содержали оценку адекватности общеорганизационных контрольных механизмов противодействия мошенничеству с учетом образцов надлежащей практики и соответствующих международных стандартов. В отсутствие официальных ведомостей внутреннего контроля исполнительные главы в своих ежегодных докладах директивным и руководящим органам должны подтверждать, что во вверенных им организациях внедрены адекватные имеющимся рискам контрольные механизмы противодействия мошенничеству, основанные на результатах оценок рисков мошенничества, и что в них предусмотрены надлежащие процедуры и процессы, касающиеся предупреждения и выявления мошенничества и борьбы с ним, а также сбора данных.

22. Организации поддерживают рекомендацию 8, при этом некоторые из них отмечают, что внутренние контрольные процедуры, направленные на борьбу с мошенничеством, уже действуют или что они рассмотрят данную рекомендацию в ходе обновления своих механизмов внутреннего контроля. Было высказано мнение о том, что организации могли бы указывать на серьезные недостатки в работе внутренних контрольных механизмов противодействия мошенничеству в своих ведомостях внутреннего контроля и что для содействия усилиям по выявлению таких рисков организации могут оказывать руководству консультативную помощь при подготовке заявлений о гарантиях.

Рекомендация 9

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует поручить своим юридическим подразделениям провести обзор и обновление нормативных документов, регламентирующих порядок их сотрудничества со сторонними организациями, включая поставщиков и партнеров-исполнителей, с уделением особого внимания тем клаузулам и положениям, которые касаются противодействия мошенничеству.

23. Организации поддерживают рекомендацию 9, при этом некоторые из них отмечают, что в их нормативных документах уже содержатся договорные положения, способствующие уменьшению рисков, связанных с мошенничеством и коррупцией.

Рекомендация 10

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует добиваться того, чтобы эффективные инструменты предупреждения и выявления мошенничества стали неотъемлемой частью функциональных возможностей систем автоматизации, в том числе в рамках тех компонентов применяемых ими систем планирования организационных ресурсов, которые относятся к автоматизированным отчетам о деятельности и сбору сведений из массивов данных.

24. Многие организации поддерживают рекомендацию 10, при этом некоторые из них отмечают, что в используемых ими системах общеорганизационного планирования ресурсов уже имеются функции отслеживания действий, связанных с мошенничеством, или что они исследуют вопрос о том, как обеспечить и/или укрепить такие функциональные возможности. Вместе с тем одна организация отметила, что в этой рекомендации не учитываются большой объем затрат и связанные с этим риски на начальном этапе пересмотра существующих функциональных возможностей и привнесения потенциальных улучшений в уже существующие системы общеорганизационного планирования ресурсов, и добавила, что здесь требуется не просто автоматизация отчетности, а специальные навыки, позволяющие разрабатывать критерии для различных ситуаций и анализировать данные в целях выявления и предупреждения случаев мошенничества. Было отмечено, что такие факторы, как «мягкие» механизмы контроля, относящиеся к сфере поведения человека, невозможно автоматизировать в рамках систем общеорганизационного планирования ресурсов и что без проведения хотя бы базового анализа затрат и выгод с этой рекомендацией в ее нынешнем виде трудно согласиться.

Рекомендация 11

Тем исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций, которые еще не сделали этого, следует провести обзор своей политики в отношении лиц, совершающих служебные разоблачения, в целях внедрения образцов надлежащей практики, и распространить обязанность сообщать о мошенничестве и прочих служебных нарушениях на сотрудников, работающих по контрактам, добровольцев Организации Объединенных Наций, стажеров и других лиц, работающих на внештатной основе, а также на сторонние организации, включая поставщиков, подрядчиков и партнеров-исполнителей.

25. Организации поддерживают рекомендацию 11, и многие из них отмечают, что механизмы защиты лиц, сигнализирующих о служебных нарушениях, уже действуют. Одна из организаций отмечает трудности, связанные с защитой лиц, работающих на внештатной основе и подвергшихся преследованиям за свои действия, а также с финансовыми последствиями обеспечения такой защиты лицам, не являющимся сотрудниками Организации Объединенных Наций. С учетом различных контрактных процедур и ограниченных возможностей в плане обращения за помощью предоставление средств правовой защиты, таких как восстановление контракта или оплата времени вынужденного прогула, может оказаться затруднительным. Поэтому при принятии любых новых директивных документов следует четко указывать в них конкретные средства правовой защиты.

Рекомендация 12

Тем исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций, которые еще не сделали этого, следует внедрить в своих организациях передовой опыт, касающийся создания централизованного механизма приема всех жалоб в связи со случаями мошенничества. Тем временем организации, в которых действуют децентрализованные механизмы приема жалоб, должны принять безотлагательные меры для того,

чтобы: а) обязать те подразделения, которые являются частью этих децентрализованных механизмов, сообщать в один из центральных органов управления обо всех полученных жалобах, текущих делах, расследуемых в настоящее время, и уже закрытых делах с указанием принятых в связи с ними мер и б) разработать официальные процедуры и руководящие указания в отношении приема жалоб, включая четкие критерии их предварительной оценки, наличие конкретного должностного лица, подразделения или инстанции, уполномоченных проводить такую оценку, порядок, которому надлежит следовать, а также механизмы информирования о результатах предварительной оценки.

26. Многие организации поддерживают рекомендацию 12 и согласны с тем, что наличие общеорганизационной централизованной системы приема жалоб о всех случаях нарушений имеет ключевое значение для обеспечения полной осведомленности о таких случаях и существующих угрозах, а также для обеспечения полноты предоставляемой государствам-членам отчетности о действиях, связанных с мошенничеством и предполагаемым мошенничеством. Секретариат отметил, что создание централизованного механизма приема жалоб было также рекомендовано Независимым консультативным комитетом по ревизии и Комиссией ревизоров.

27. Вместе с тем было высказано мнение, что тем организациям, которые еще не взяли на себя ответственность за разработку и осуществление процедуры централизованного приема жалоб, для этих целей могут потребоваться дополнительные ресурсы, которые при текущем объеме средств будет сложно изыскать, и что это может сказаться на основной деятельности подразделения, отвечающего за соответствующие вопросы, в частности на его способности справляться с собственной рабочей нагрузкой.

28. Кроме того, одна из организаций отметила, что большинство заявлений о мошеннических действиях вовсе не обязательно подается через централизованный механизм приема жалоб. Хотя централизованный прием сообщений важен, в некоторых организациях большинство жалоб может не всегда подаваться напрямую через этот механизм. Механизм централизованного приема жалоб может использоваться для решения вопросов, которые не всегда связаны с мошенничеством или иными правонарушениями. В ряде организаций, не входящих в систему Организации Объединенных Наций, механизм централизованного приема жалоб часто находится в ведении подразделения по вопросам этики и соблюдения норм, и многие заявления, в частности касающиеся сотрудников, не требуют проведения расследования, но могут представлять собой просьбы о предоставлении консультаций или информации или о передаче соответствующего дела в подразделение по вопросам людских ресурсов или руководящие органы для принятия мер в качестве ответа на заявление. Важно обеспечить, чтобы при использовании механизма приема жалоб соблюдалась подотчетность за счет передачи дел в надлежащие инстанции.

Рекомендация 13

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций по согласованию с консультативными комитетами по проведению ревизий следует обеспечить, чтобы те подразделения вверенных им

организаций, которые занимаются вопросами расследований, разработали основные показатели оценки проведения расследований и их результатов, а также располагали достаточным потенциалом для проведения расследований с учетом классификации рисков, а также типа и сложности расследований.

29. Большинство организаций поддерживают рекомендацию 13, хотя одна организация отметила, что при разработке основных показателей оценки следует проявлять надлежащую гибкость, учитывая разнообразие возможных мошеннических действий, а другая организация, делая отсылку к формулировке «достаточный потенциал для проведения расследований», указала на то, что выполнение данной рекомендации в полном объеме может оказаться затруднительным для малых организаций с крайне ограниченным объемом ресурсов для проведения расследований.

30. Другая организация предположила, что те структуры, которые еще не выполнили эту рекомендацию, возможно, пожелают рассмотреть вопрос о применении основных показателей деятельности других организаций и принятии новаторских мер в целях оптимизации проведения расследований на основе практического опыта, накопленного в рамках всей системы Организации Объединенных Наций.

Рекомендация 14

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций по согласованию с Управлением по правовым вопросам Организации Объединенных Наций и их соответствующими юридическими подразделениями следует обеспечить совершенствование регламентов и процедур, регулирующих передачу дел о мошенничестве (и прочих служебных нарушениях) в национальные правоохранительные органы и суды для осуществления уголовного и гражданского судопроизводства и возвращения активов, а также добиваться того, чтобы такая передача осуществлялась своевременно и эффективно.

31. Хотя многие организации высказываются в поддержку рекомендации 14 и признают руководящую роль Управления по правовым вопросам, некоторые организации выразили озабоченность или высказали замечания по этому поводу. Так, было отмечено, что выполнение данной рекомендации зависит от границ, определяемых параметрами, регламентами и процедурами, регулирующими передачу дел в национальные органы власти и продиктованными правовым статусом каждой организации, и что к тому же такие процедуры в принципе уже применяются во всех учреждениях Организации Объединенных Наций на основе соглашений со страной пребывания наряду с другими механизмами и их эффективность в определенной степени зависит от способности государств-членов, в которых эти учреждения осуществляют свою деятельность, к принятию мер.

32. Отмечалось также, что данная рекомендация, как представляется, подразумевает, что действующие регламенты или процедуры в действительности не существуют или нуждаются в улучшении и что оптимизация таких регламентов и процедур приведет к передаче большего количества дел в национальные органы. Вместе с тем организации отмечают, что помимо правового анализа

сильных и слабых сторон дела требуется предметное и тщательное изучение наиболее выраженных или потенциальных рисков и обязательств, а в этом отношении в докладе не приводится должная оценка соответствующих расходов и рисков и не поясняется, почему потенциальные выгоды перевешивают такие расходы.

Рекомендация 15

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует ежегодно представлять своим директивным и руководящим органам сводный всеобъемлющий управленческий доклад о результатах деятельности по борьбе с мошенничеством, составленный на основе основных показателей эффективности такой деятельности. Такой доклад должен, в частности, включать в себя информацию о степени распространенности мошенничества и о положении дел в области соблюдения политики противодействия мошенничеству, статистические данные о мошенничестве, а также информацию о наложенных взысканиях, убытках в результате мошенничества, возвращении активов и накопленном опыте.

33. Организации в целом согласны с рекомендацией 15, при этом многие из них предлагают различные варианты с точки зрения подхода к рекомендуемой процедуре представления докладов о результатах деятельности по борьбе с мошенничеством. Например, одна из организаций указала, что считает оптимальным отчитываться перед директивными органами посредством представления дополнений к уже имеющимся докладом, а не отдельного доклада по проблеме мошенничества, тогда как другая организация отметила, что представление докладов руководящим органам могло бы осуществляться по линии других форумов по вопросам надзора.

Рекомендация 16

Директивным и руководящим органам организаций системы Организации Объединенных Наций следует: включить в свои повестки дня на постоянной или долгосрочной основе пункт, касающийся предупреждения и выявления мошенничества и борьбы с ним; проводить ежегодный обзор сводных всеобъемлющих управленческих докладов о политике и деятельности по борьбе с мошенничеством, представляемых исполнительными главами, и осуществлять на высоком уровне руководящие и надзорные функции в отношении вопросов, связанных с мошенничеством.

34. Организации системы Организации Объединенных Наций поддерживают эту рекомендацию, отмечая, что она адресована директивным органам; некоторые организации отметили, что руководящим органам также необходимо будет рассмотреть вопрос о наличии ресурсов для составления таких всеобъемлющих докладов. Одна из структур высказала мнение о том, что, хотя руководящие органы могут просить о включении этого вопроса в свою повестку дня в качестве отдельного пункта, возможно, было бы целесообразнее, чтобы этот вопрос рассматривали и отчитывались перед руководящими органами по мере необходимости другие органы, такие как комитеты, занимающиеся вопросами внешней ревизии и надзора, которые могут быть лучше приспособлены для этого (см. также ответ на рекомендацию 15).

Приложение

Замечания по поводу «мягких» рекомендаций

1. Комментируя «мягкую» рекомендацию, содержащуюся в пункте 163 доклада Объединенной инспекционной группы (JIU/REP/2016/4)^a, одна из организаций поддержала идею о расширении программ по раскрытию финансовой информации, с тем чтобы охватить ими сотрудников, функции которых связаны с высоким риском мошенничества (включая сотрудников, занимающихся управлением внебюджетными проектами, независимо от их должности), но вместе с тем отметила, что такие меры будут иметь финансовые последствия, которые также следует принять во внимание.
2. Одна из организаций отметила, что в пункте 181 содержится важное замечание относительно применения контрольных механизмов, направленных на предупреждение мошенничества, при отборе партнеров-исполнителей, и выразила убежденность в том, что применение аналогичных мер контроля к другим сторонним организациям также может быть полезным, однако указала на то, что это может иметь финансовые последствия.
3. Комментируя «мягкую» рекомендацию, содержащуюся в пункте 305 доклада^b, одна из организаций согласилась с тем, что при приеме на работу было бы полезно получать информацию о причастности того или иного потенциального сотрудника к совершению мошеннических действий в прошлом и о результатах, к которым привели такие действия и/или расследования, проводившиеся в связи с ним. Вместе с тем выполнение этой рекомендации может давать повод для беспокойства. В обстановке конфиденциальности, в которой проходят расследования случаев мошенничества или сообщений о других предполагаемых проступках, организация не всегда может иметь возможность получить подтверждение ответа на соответствующий запрос или дополнительную информацию в этой связи (включая, например, сведения о том, насколько отрицательный ответ на запрос соответствует действительности). Кроме того, запрашивание такой информации, даже в тех случаях, когда с соответствующего лица были сняты подобного рода обвинения, может не соответствовать принципам надлежащей правовой процедуры и может привести к непреднамеренной предвзятости в процессе отбора кандидатов.

^a «Организациям системы Организации Объединенных Наций следует провести обзор своих программ в области раскрытия финансовой информации и декларирования интересов в целях повышения их эффективности, а также оценить адекватность действующих правил, регламентирующих вопросы включения в сферу охвата этих программ тех или иных категорий сотрудников».

^b «Организациям системы Организации Объединенных Наций рекомендуется включить в анкеты для поступающих на работу конкретные вопросы относительно причастности кандидатов к совершению мошеннических действий в прошлом и результатах, к которым привели такие действия и/или расследования, проводившиеся в связи с ними. Юридическим подразделениям необходимо заранее анализировать и урегулировать любые возможные проблемы правового характера, которые в связи с этим могут возникнуть. Кроме того, в рамках структур Комитета высокого уровня по вопросам управления, имеющих отношение к правовым и кадровым вопросам, необходимо провести консультации в целях согласования общего подхода к данному вопросу и соответствующих формулировок».

4. Одна из организаций повторила выраженную в пункте 352 доклада мысль, касающуюся «Глобального рынка Организации Объединенных Наций», поддержав мнение о наличии возможностей для совершенствования системы, поскольку различие в подходах может приводить к ситуациям, когда та или иная организация системы Организации Объединенных Наций неосознанно заключает контракт с партнером, в отношении которого санкции, возможно, и не применялись, но который является дочерней организацией структуры, к которой они были применены.
5. Одна организация также заявила о своей поддержке «мягких» рекомендаций, содержащиеся в пунктах 346^c и 359^d доклада.

^c «Тем исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций, которые еще не сделали этого, рекомендуется до конца 2016 года обновить свою политику, процедуры и связанные с ними правовые механизмы в отношении партнеров-исполнителей, с тем чтобы предусмотреть возможность применения санкций в отношении партнеров-исполнителей, включая передачу соответствующих дел о мошенничестве национальным органам и возвращение активов».

^d «Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций рекомендуется, действуя в их качестве членов КСР, который координирует развитие «Глобального рынка Организации Объединенных Наций», ускорить рассмотрение вопроса об использовании «Глобального рынка Организации Объединенных Наций» в качестве платформы для автоматического проведения комплексных проверок партнеров-исполнителей и консультантов, а также для всестороннего обмена информацией между организациями относительно результатов их работы».