



Distr.
GENERAL

A/49/843
2 February 1995
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

Сорок девятая сессия
Пункт 123 повестки дня

ФИНАНСИРОВАНИЕ ОПЕРАЦИИ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ
В СОМАЛИ II

Ход расследования и вытекающие из него меры по определению ответственности
за хищение 3,9 млн. долл. США, находившихся в распоряжении Операции
Организации Объединенных Наций в Сомали II

Доклад Генерального секретаря

1. В пункте 1 своей резолюции 49/229 от 23 декабря 1994 года Генеральная Ассамблея просила Генерального секретаря представить Генеральной Ассамблее не позднее 31 января 1995 года письменный отчет о ходе расследования, проводимого Управлением служб внутреннего надзора, и о вытекающих из него мерах по определению ответственности за хищение 3,9 млн. долл. США и возвращению похищенных средств, а также о принятых в этой связи дисциплинарных мерах и механизмах контроля, учрежденных во избежание повторения аналогичных инцидентов в будущем.

I. ХИЩЕНИЕ И РАССЛЕДОВАНИЕ

2. Факт хищения был установлен утром в воскресенье, 17 апреля 1994 года, в штаб-квартире Операции Организации Объединенных Наций в Сомали (ЮНОСОМ II), расположенной на территории посольства Соединенных Штатов в Могадишо, о чем было в тот же день сообщено в Центральные учреждения в Нью-Йорке. Похищенные 3,9 млн. долл. США хранились в нижнем ящике армированного шкафа с выдвижными ящиками. Остальные три ящика шкафа, в которых, среди прочего, находились денежные средства в размере 299 790 долл. США, оказались нетронутыми.

3. Для руководства расследованием на месте в целях возвращения похищенных денег и выявления виновных, а также тех лиц, чьи действия, бездействие или халатность привели к хищению денег, и для немедленного принятия мер по обеспечению сохранности денежных средств ЮНОСОМ 19 апреля в ЮНОСОМ II была направлена группа по расследованию из Центральные учреждений под руководством Управления служб внутреннего надзора. Группа находилась в Могадишо с 22 апреля по 5 мая 1994 года. Она представила свой первоначальный доклад 12 мая 1994 года.

A. Срочно принятые меры

4. Для обеспечения сохранности оставшихся денежных средств днем 17 апреля они были переведены из помещения кассы в административном здании В в другое здание, где находится касса расчетов в сомалийских шиллингах, близ северной границы территории посольства. Для хранения денег туда же был перевезен обычный сейф, ранее использовавшийся в канцелярии. Сейф был помещен за решеткой из железных прутьев в помещении, предназначенном исключительно для хранения денежных средств. Был также осуществлен перевод самой кассы.

5. Был проведен анализ системы охраны нового помещения кассы, результаты которого были представлены исполняющему обязанности Специального представителя Генерального секретаря для немедленного осуществления рекомендованных мер по переоборудованию помещений, а также установки систем охраны и обеспечения круглосуточной вооруженной охраны помещений для предотвращения ограбления или кражи со взломом.

6. В целях возвращения похищенных денег 30 сотрудников службы безопасности и 50 военнослужащих произвели 17 апреля обыск территории, прилегающей к комплексу административных зданий, в котором находилось помещение кассы и из которого были похищены 3,9 млн. долл. США. Они также произвели осмотр обширного участка открытой местности за бетонным забором позади здания. С этого же дня до 22 апреля сотрудники службы безопасности и военнослужащие проверяли всю ручную кладь и автотранспортные средства, выезжавшие с территории посольства, а также ручную кладь и сопровождаемый багаж пассажиров, вылетающих из аэропорта Могадишо. Практика досмотра была возобновлена 29 апреля.

7. В течение нескольких дней они также обыскивали все служебные и жилые помещения на территории посольства. Позднее группа в составе сотрудников гражданской полиции службы безопасности и военной полиции вновь произвела обыск комплекса административных зданий и всех помещений в нем, а также жилых помещений сотрудников, только что переехавших на территорию посольства из южного комплекса близ аэропорта Могадишо. В этот раз они также вскрыли пол в комплексе административных зданий и провели осмотр, а также проверку всех столов, шкафов и ящиков. Детективы Скотленд-ярда, прибывшие в Могадишо 18 мая, также произвели обыск комплекса административных зданий, включая осмотр обшивки стен и потолков.

8. Выявить местонахождение похищенных денежных средств в результате этих поисков не удалось. К тому времени, когда 17 апреля был начат обыск автотранспортных средств, с территории посольства выехали некоторые автотранспортные средства, включая мусоровоз. Пассажиры утреннего рейса из аэропорта Могадишо не прошли досмотр. На территории комплекса в 34 гектара имеется много укромных мест, например стоянка для нескольких сот неиспользуемых военных грузовиков, выступы и углубления многих сооружений и многочисленные стальные грузовые контейнеры, которые постоянно привозятся на территорию посольства и вывозятся с нее. Кроме того, существующая система охраны позволяет легко проникать на территорию. В ночное время на территории постоянно находились местные жители, не имевшие при себе пропусков, и было установлено, что пропуска неоднократно подделывались. В некоторых местах дальняя ограда территории, примыкающая к домам местных жителей, осыпалась. Эти и некоторые другие

участки ограды ночью не освещались и не были видны охранникам на сторожевых вышках или у ворот. Здания гражданской администрации и жилые помещения не охранялись, и пешее патрулирование не обеспечивалось; при желании любой мог без труда избежать встречи с автомобильными патрулями, выдвигавшимися через регулярные интервалы времени.

9. В целях установления личности похитителя или похитителей 17 апреля сотрудники службы безопасности и военной полиции осмотрели помещение кассы, включая армированный шкаф с выдвижными ящиками, из которого были украдены денежные средства. Сотрудники службы безопасности сделали несколько фотоснимков помещения и общего вида шкафа с выдвижными ящиками, однако никаких улик обнаружено не было. Ни у службы безопасности, ни у военной полиции не оказалось оборудования и сотрудников по проведению экспертизы для осмотра и консервации места преступления и для определения и снятия отпечатков пальцев и выявления других улик. Сотрудники гражданской полиции также осмотрели место преступления 20 апреля, т.е. в тот день, когда они были привлечены к расследованию исполняющим обязанности Специального представителя Генерального секретаря. При помощи набора для снятия отпечатков пальцев, позаимствованного группой по расследованию из Центральных учреждений в Отделении Организации Объединенных Наций в Найроби, сотрудники гражданской полиции сняли пять отпечатков пальцев со шкафа и один отпечаток с пластиковых бутылок из-под воды, лежавших на полу, которые, как считалось, были вынуты из коробок и находились в руках воров в ходе преступления. Из-за отсутствия оборудования не были зафиксированы или замерены следы инструментов, использовавшихся ворами при взломе шкафа.

10. В течение нескольких дней начиная с 17 апреля следователи из службы охраны и сотрудники военной полиции проводили независимый опрос главного кассира, помощников кассира, двух сотрудников, исполнявших обязанности главного сотрудника по финансовым вопросам непосредственно перед хищением денег и в момент самого хищения, а также других лиц, которые были в состоянии представить определенную информацию, которая могла бы оказаться полезной для следствия. Сотрудники группы по расследованию из Центральных учреждений и сотрудники гражданской полиции продолжили опрос и опросили также директора административных служб, начальников различных отделов и других лиц. По возвращении в Нью-Йорк сотрудники группы провели опрос бывшего главного сотрудника по финансовым вопросам ЮНОСОМ, который работал в Могадишо с июля 1993 года по 26 марта 1994 года, т.е. за несколько дней до кражи.

11. В целях получения информации от как можно большего числа лиц, в том числе от сомалийцев, которые приходили на территорию посольства на дневную работу или только для заключения сделок, гражданская полиция распространила односторонний вопросник на английском и сомалийском языках с просьбой ко всем заполнить его и вернуть в управление гражданской полиции. Информация, полученная из ряда заполненных вопросников, была использована в проводившихся впоследствии опросах. Гражданская полиция также поместила объявление на английском и сомалийском языках в ежедневной газете и вывесила соответствующие плакаты на всех зданиях и во всех помещениях комплекса посольства, в которых ко всем лицам, которые могли располагать информацией о краже, предлагалось в конфиденциальном порядке сообщать об этом по специальному телефону. Ни одного звонка не поступило. Для получения информации о личностях похитителей и их сообщников была также запрошена помощь военной разведки. Собранные сведения практического значения не имели, поскольку носили либо слишком общий характер, либо не могли быть проверены.

В. Результаты расследования

1. Возникновение слишком большого запаса наличности

/...

12. С самого начала своей деятельности ЮНОСОМ использовала наличность для выплаты окладов на месте, пособий военнослужащим, аренды жилых помещений, расчетов с местными поставщиками и частичной оплаты суточных участников миссии из числа международных сотрудников. С конца 1993 года выплаты наличными составляли в среднем порядка 10 млн. долл. США в месяц.

13. До второй половины марта 1994 года большая часть получаемых наличных денежных средств каждую неделю расходовалась в течение суток с момента получения в ЮНОСОМ. Обычно каждый вторник поступало от 1,5 до 3 млн. долл. США. К концу вторника или среды оставшаяся наличность составляла, как правило, от 100 000 до 150 000 долл. США, причем эти денежные средства использовались до следующего вторника. К середине марта этот распорядок изменился, и началось накопление наличных средств.

14. Накопление долларов происходило по нескольким причинам. В определенной степени оно было обусловлено принятым в конце февраля 1994 года решением о переходе в расчетах с отдельными поставщиками, ранее получавшими 100-процентную оплату наличными, к использованию чеков или оплате 50 процентов наличными и 50 процентов чеком. Средняя сумма запрашиваемых штаб-квартирой денежных переводов также несколько возросла по сравнению с началом 1994 года, что было обусловлено несколькими случаями нехватки у ЮНОСОМ денежных средств, имевшими место в январе.

15. Недельные суммы, необходимые на весь март 1994 года, были испрашены ЮНОСОМ 21 февраля. Их объем примерно соответствовал фактическим потребностям до середины марта, после чего он значительно возрос. Во второй половине марта, когда стало ясно, что происходит накопление наличных средств, испрашиваемая сумма не была скорректирована соответствующим образом. Главный сотрудник по финансовым вопросам Миссии (класса С-5), контракт которого не был возобновлен, покинул Сомали 26 марта.

16. 30 марта сотрудник класса С-2, исполнявший обязанности начальника финансовой секции в неофициальном порядке, который к тому же продолжал выполнять свои непосредственные обязанности руководителя группы расчетов с поставщиками, просил сохранить сумму переводов денежных средств в течение первых трех недель апреля на том же уровне, что и в марте. В своих расчетах он исходил из относительно высокого уровня расходов наличными и необходимости поддержания резерва наличности в размере порядка 1 млн. долл. США.

17. Начиная с середины марта Миссия также получила непредвиденные поступления наличными в Сомали, составившие в общей сложности около 1 млн. долл. США. Большая часть этой суммы была перечислена одним или двумя выбывающими контингентами, накопившими излишки наличности, а остаток составили обычные портовые сборы, выручка военного магазина и т.п.

18. В результате действия этих факторов общая сумма наличности в конце каждого дня во второй половине марта составляла от 1-2 млн. долл. США непосредственно перед еженедельным поступлением наличности до 3-5 млн. долл. США после поступления. Во вторник, 12 апреля 1994 года, было перечислено 3 млн. долл. США, и в конце дня сумма наличных средств составила 4,8 млн. долл. США. Спустя четыре дня, в субботу, 16 апреля, остаток наличных средств в конце дня уменьшился до 4,2 млн. долл. США, из которых 3,9 млн. долл. США было похищено.

2. Общая обстановка в области охраны на территории посольства

19. Все должностные лица, с которыми беседовали сотрудники группы по расследованию из Централных учреждений, указывали на то, что охрана территории оставляет желать лучшего.

/...

Несмотря на наличие сторожевых постов на всех воротах и допуск на территорию только тех лиц, которые имеют обычные или временные пропуска, фальшивые пропуска, которые практически невозможно отличить от настоящих, можно без труда купить на городском рынке Бакара. Отсутствовала практика сличения числа лиц, прибывавших на территорию в течение дня и покидавших ее в конце дня. Группа по расследованию из Центральные учреждений отметила, что местные жители оставались на территории посольства в ночные часы, причем компетентные службы не требовали от них объяснения причины их присутствия.

20. Периодическое патрулирование на автомашинах осуществлялось несколько чаще в ночные часы, чем днем, но только по дорогам. Патрули не останавливались для проверки территории, прилегающей к служебным или жилым помещениям, и не заходили в служебные помещения, с тем чтобы проверить, надежно ли закрыты двери. До вывода в последнюю неделю марта 1994 года норвежского военного контингента в составе 15 человек, его военнослужащие осуществляли патрулирование территории комплекса на автомобилях и в сопровождении сторожевых и поисковых собак периодически осуществляли пешее патрулирование.

21. Комендант лагеря указал, что в настоящее время в задачу военных патрулей это не входит и что в любом случае он не располагает достаточным числом военнослужащих для решения данной задачи.

22. Главный координатор по вопросам безопасности указал, что он не располагает достаточным числом сотрудников для обеспечения охраны помещений. В момент кражи координатор по вопросам безопасности располагал 57 сотрудниками службы безопасности, выполнявшими функции личной охраны, сопровождения, проверки пропусков и транспортировки. Двое из них на постоянной основе занимались следственной работой, преимущественно в связи с хищениями. Кроме того, в его распоряжении находилось 300 местных сомалийских сотрудников, выполнявших функции охраны жилых помещений сотрудников в южном комплексе близ аэропорта, 60 сотрудников, оказывавших помощь в осуществлении транспортных операций, и еще 73 сотрудника, выполнявших функции сопровождения.

23. Начальник военной полиции указал, что вверенных ему сотрудников военной полиции слишком мало для выполнения функций по охране зданий и помещений в дополнение к их главной задаче - обеспечению выполнения военных положений.

24. Из вышесказанного следует, что с учетом площади территории посольства (примерно 34 гектара), а также присутствия на территории посольства значительного числа сотрудников, включая местных жителей, используемых подрядчиками, и с учетом способности сомалийцев изготавливать поддельные пропуска, система охраны территории далека от совершенства.

3. Обстановка в области охраны административного комплекса

25. После вывода в марте 1994 года норвежского контингента ни один сотрудник службы безопасности по долгу службы не заходил в комплекс административных зданий для проверки системы охраны помещений или для того, чтобы удостовериться, что их двери заперты.

26. Комплекс административных зданий расположен примерно в 100 футах от сторожевого поста ворот № 2, однако охранников не интересует, кто заходит в административный комплекс в любое время ночи или выходит из него. Некоторые международные сотрудники задерживаются в своих служебных помещениях, работая допоздна или всю ночь. Некоторые местные сотрудники также задерживаются допоздна в служебных помещениях без контроля и предварительного согласия непосредственного начальства. Некоторые сотрудники компании "Контрактинг, консалтинг энд инжиниринг" также допоздна задерживались в служебном помещении, с тем чтобы посмотреть телевизор или видеофильмы, поиграть в электронные игры или просто отдохнуть. По их мнению,

это было значительно лучше, чем находиться в крошечном домике без всяких удобств. Сказанное относится прежде всего к зданию, в котором находилось помещение кассы, а также канцелярии директора административных служб и начальника технических служб, помещения секции финансов, вышеупомянутой компании и управления гражданских авиаперевозок.

4. Охрана помещения кассы

27. Здание, в котором располагалось помещение кассы, где была совершена кража, было построено из сборных конструкций, которые не могли обеспечить надлежащие условия охраны большой суммы наличных денег. В помещении кассы не было установлено никакой системы сигнализации.

28. Армированный шкаф с выдвижными ящиками, в котором хранились деньги, мог обеспечить лишь минимальные условия безопасности даже при надлежащем использовании. Верхний из его четырех выдвижных ящиков имел замок с шифровым кодом и плунжерный замок; три остальных имели обычные замки. Ключом, которым закрывался любой из трех нижних выдвижных ящиков, язычок замка выдвигался лишь примерно на 3 миллиметра в прорезь в корпусе шкафа.

5. Осмотр места преступления

29. Помещение кассы, в котором была произведена кража, не было сохранено в его первоначальном состоянии, поскольку Директор административных служб ЮНОСОМ не считал это необходимым. Тем не менее сотрудники службы охраны ЮНОСОМ сфотографировали ряд основных предметов в месте преступления и представили по ним отчет, что содействовало работе группы по расследованию из Централных учреждений. Поскольку ни гражданская полиция, ни группа не могли уже на практике прибегнуть к стандартным процедурам осмотра места преступления, группа сосредоточила основное внимание на осмотре шкафа с выдвижными ящиками, особенно его нижнего ящика, из которого были похищены 3,9 млн. долл. США. Это вместе с фотографиями, представленными службой охраны, позволило сделать определенные предположения в отношении возможных похитителей, одно из которых заключается в том, что похититель или похитители были лицами, имевшими доступ, или воспользовались помощью одного из таких лиц. Ничего более сказать в этой связи нельзя, поскольку расследование не завершено.

6. Ответственность руководства в связи с хищением 3,9 млн. долл. США

30. Группа по расследованию из Централных учреждений обнаружила невероятно халатное отношение со стороны администрации ЮНОСОМ к обеспечению надлежащего порядка обращения с крупными суммами наличных денег, используемых в рамках Миссии, и их безопасного хранения.

31. Иной позиции придерживались лишь начальник (С-2) группы выплаты поставщикам, который неофициально исполнял обязанности начальника Финансовой секции с 26 марта, когда Миссию покинул главный сотрудник по финансовым вопросам, до 9 апреля 1994 года, и исполняющий обязанности начальника сотрудник по финансовым вопросам (С-4), который неофициально исполнял обязанности начальника Финансовой секции с 9 апреля.

32. Сотрудник класса С-2, который выполнял обязанности начальника Финансовой секции (обязанности сотрудника класса С-5) в дополнение к своим обязанностям начальника группы выплат поставщикам, высказывал свою озабоченность по поводу охраны помещения кассы и говорил о необходимости его укрепления на двух заседаниях начальников секций под руководством Директора административных служб.

33. Вновь прибывший исполняющий обязанности начальника сотрудник по финансовым вопросам предпринял в дни, предшествовавшие краже, ряд усилий по улучшению охраны денег,

/...

попытавшись найти подходящий сейф, обратившись к группе эксплуатации зданий с просьбой установить железную решетку в помещении кассы для размещения недостаточно защищенного шкафа с выдвижными ящиками, попытавшись обеспечить установление системы сигнализации и договориться с сотрудником службы охраны, с которым он случайно встретился 16 апреля, об организации круглосуточной охраны помещения кассы. Он не смог воспользоваться подходящим сейфом, который предложили ему на складе Секции общего обслуживания, поскольку его код был утерян; это был находившийся ранее в употреблении сейф, присланный из Камбоджи в результате ликвидации Временного органа Организации Объединенных Наций в Камбодже. Сотрудники Секции общего обслуживания произвели замеры в помещении кассы, однако железную решетку не установили. Заказ на закупку системы сигнализации был направлен лишь 16 апреля; ограбление было осуществлено ночью того же числа. Сотрудник службы охраны предложил исполняющему обязанности начальника сотруднику по финансовым вопросам представить свою заявку в письменной форме, с тем чтобы она могла быть рассмотрена официально.

34. Замечания внутренних ревизоров по результатам ревизии кассового фонда подотчетных сумм в долларах США ЮНОСОМ II от 11 декабря 1993 года (ревизия № Н93/078) были направлены Директору административных служб ЮНОСОМ II в Могадишо. Среди прочего в них поднималась проблема отсутствия охраны помещения кассы:

"В результате нашего осмотра помещения кассы был выявлен ряд серьезных недостатков, которые в случае, если они не будут устранены немедленно, могут привести к фактической утрате имущества Организации, особенно с учетом существующих условий в этом районе действия Миссии... Насильственное проникновение в здание [где расположено помещение кассы] вполне возможно с любой стороны. Кроме того, двери на выходе сделаны из дерева и имеют обычные замки. Помещение имеет три обычных застекленных окна, что дает похитителям возможность легко проникнуть в помещение. Оба кондиционера в комнате не защищены какими-либо железными решетками. Их можно легко вынуть и, таким образом, легко проникнуть в комнату. Сейф, в котором хранится большинство банкнот, примерно по 1,5 млн. долл. США в одном пакете, является недостаточно прочным, чтобы отпугнуть грабителей; его замок можно легко взломать, и его могут сдвинуть четыре человека.

Ввиду вышесказанного и с учетом возможных рисков мы считаем, что руководству необходимо срочно обратить внимание на этот вопрос в целях устранения вышеуказанных недостатков. Руководству следует произвести оценку расходов на облицовку внутреннего помещения кассы стальными листами. Кроме того, необходимо заменить имеющиеся замки более совершенными, установить решетки на окнах, купить более прочный сейф надлежащих размеров для хранения банкнот и установить систему сигнализации, связанную с Секцией охраны и Финансовой секцией, для обнаружения несанкционированного проникновения в комнату. Мы считаем также, что в целях дальнейшего усиления охраны помещения необходимо установить специальный замок, открываемый несколькими ключами. Ключи должны находиться по крайней мере у двух сотрудников, а именно: один - у кассира и один - у сотрудника службы охраны, причем так, чтобы ни один из них в отсутствие другого не мог иметь свободного доступа к помещению кассы. В этой связи мы ожидаем, что предлагаемое переоборудование помещения кассы будет произведено до отбытия группы ревизоров 18 декабря 1993 года".

35. В ответе Директора административных служб ЮНОСОМ от 14 декабря 1993 года указывалось:

"Мы согласны с тем, что помещение кассы необходимо укрепить, и соответствующие шаги предпринимаются по мере получения необходимых материалов".

/...

36. На момент совершения кражи не была осуществлена ни одна из мер по улучшению охраны, рекомендованных внутренними ревизорами.

37. Наряду с проведением оценки защищенности административного здания В и расположенного в нем помещения кассы и механизмов контроля управления денежными средствами, обращения с ними и их хранения группа по расследованию из Центральных учреждений опросила Директора административных служб, подчиняющихся ему руководителей и сотрудников, включая бывшего главного сотрудника по финансовым вопросам, который завершил работу в ЮНОСОМ в связи с выходом на пенсию 26 марта 1994 года, и получила от них подписанные заявления в целях установления ответственных за отсутствие этих механизмов контроля и мер охраны, в результате которого стало возможным хищение такой значительной суммы денежной наличности. Бывший главный сотрудник по финансовым вопросам назвал группе следующие причины, почему деньги не были помещены в сейфовую комнату в помещении кассы для расчетов в сомалийских шиллингах сразу же после завершения ее оборудования в январе 1994 года: а) это было связано с большим риском, поскольку данное помещение было близко расположено к внешней стене комплекса посольства; б) рискованно было выдавать суммы в долларах и в сомалийской валюте в одном и том же месте, поскольку те, кто получал суммы в сомалийской валюте, как правило, вели себя недисциплинированно; и с) это помещение находилось довольно далеко от административного здания, и перемещение сотрудников между зданиями было бы сопряжено с неудобствами. Бывший главный сотрудник по финансовым вопросам признал, что он не организовал и не осуществлял на практике необходимых мер контроля и других мер в отношении хранения денежной наличности ЮНОСОМ и обращения с ней. Он не может нести ответственность за утерю комплекта ключей от шкафа с выдвижными ящиками, который использовался для хранения наличных денег в долларах США.

38. С учетом вышеуказанных выводов и заявлений, сделанных Директором административных служб и главным сотрудником по финансовым вопросам, которые находились на этих должностях в период с июля 1993 года по 26 марта 1994 года, группа по расследованию из Центральных учреждений пришла к выводу о том, что ими была проявлена крайняя халатность при выполнении своих обязанностей, особенно в связи с организацией и осуществлением надлежащего контроля за использованием и охраной значительной суммы денежной наличности, которая использовалась в связи с деятельностью ЮНОСОМ II. В результате крайней халатности возникла возможность для похищения денежных средств.

39. Было установлено, что главный кассир, который находился на этой должности к моменту совершения кражи около четырех месяцев, в целом не отвечал требованиям. Хотя в силу своего положения он должен нести определенную ответственность за ненадлежащую охрану денег, степень его ответственности не столь значительна, как у главного сотрудника по финансовым вопросам, который давал кассиру противоречивые указания, а также Директора административных служб.

С. Принятие мер по исправлению положения в рамках ЮНОСОМ II

1. Защищенность и охрана помещения кассы

40. Был рекомендован ряд дополнительных мер по переоборудованию помещения, включая установку системы сигнализации, которую могла бы контролировать военная полиция, размещаемая в прилежащем управлении ее начальника, в целях обеспечения полной защищенности и охраны нового помещения кассы. Необходимо также организовать круглосуточное дежурство охраны помещения кассы как для обеспечения порядка в течение дня, так и для усиления охраны ночью.

2. Сведение к минимуму объема денежной наличности

/...

41. Было проанализировано изменение потребностей в денежной наличности во времени для определения минимальных потребностей в ней в период последующего функционирования Миссии в целях сокращения периода времени хранения денежной наличности, связанного с риском. Был произведен подсчет ежедневных денежных выплат в первом квартале 1994 года и проведен подробный анализ текущих потребностей Миссии в денежной наличности с указанием различных видов производившихся расходов и той их доли, которые должны были производиться наличными. Такой анализ с ежемесячным пересмотром показателей был рекомендован в качестве основы для представления в будущем требований в банк о переводе денежной наличности.

3. Совершенствование управления денежной наличностью

42. Были подробно проанализированы повседневные процедуры в отношении большинства аспектов кассовых операций, и многие из них были изменены. Ежедневный бухгалтерский учет денежной наличности был реорганизован в целях более полного отражения всей соответствующей информации. Были существенно ужесточены процедуры ежедневной выверки счетов, и была создана в рамках самой кассы система внутренних авансовых выплат в целях полного отслеживания и учета всех платежных операций.

43. Начали приниматься меры по дальнейшему совершенствованию выверки текущих счетов ЮНОСОМ и управления ими.

44. В запираемой сейфовой комнате были установлены дополнительные сейфы, с тем чтобы каждый помощник кассира имел бы ежедневно доступ лишь к той сумме денежных средств, за которую он несет ответственность. Главная ответственность за большие суммы денежных средств была возложена на исполняющего обязанности Главного сотрудника по финансовым вопросам.

4. Организация контроля за обращением с денежной наличностью

45. Были подготовлены в письменной форме директивные указания для руководства ЮНОСОМ II, в которых изложены необходимые процедуры обеспечения адекватной охраны ключей от помещения кассы, запираемой сейфовой комнаты внутри этого помещения и сейфов внутри этой комнаты и контроля за ними. Был составлен список с указанием лиц, которые имеют основной и резервный комплекты ключей.

46. Эти процедуры были направлены на обеспечение того, чтобы ни одно лицо самостоятельно не имело неограниченного доступа к большим суммам денежной наличности, а также полной отчетности за каждую отдельную сумму денежных средств и адекватной системы подстраховки на случай отсутствия по каким бы то ни было причинам персонала, уполномоченного хранить соответствующие ключи.

47. До хищения в ЮНОСОМ не существовало никакой конкретной политики и процедур в отношении контроля за ключами и их дубликатами для замков в помещении кассы и для армированного шкафа с выдвижными ящиками. Сложившаяся практика не анализировалась и в целом не отвечала существовавшим условиям.

5. Выверка счетов

48. Были проанализированы недостатки в ведении счетов. Из Центральных учреждений прибыли три бухгалтера для оказания содействия ЮНОСОМ в выверке счетов.

49. Были подробно проанализированы кассовые записи за период с момента проведения последнего подсчета денежной наличности Отделом внутренней ревизии в декабре 1993 года. Были

произведены подсчет и проверка денежной наличности как в долларах США, так и в сомалийских шиллингах.

50. Для придания настоящему докладу всеобъемлющего характера ниже приводятся рекомендации для принятия незамедлительных последующих мер, изложенные в первоначальном докладе, представленном этим отделом 12 мая 1994 года. Эти рекомендации, возможно, более не относятся к ЮНОСОМ II, поскольку эта операция будет прекращена в самом ближайшем будущем, однако большинство из них сохраняют свое значение для других миссий по поддержанию мира.

"РЕКОМЕНДАЦИИ ДЛЯ ПРИНЯТИЯ НЕЗАМЕДЛИТЕЛЬНЫХ ДАЛЬНЕЙШИХ МЕР

1. Суммы используемой денежной наличности должны быть сокращены до минимума

a) Сумму наличных денег, используемых ЮНОСОМ, необходимо сократить до минимально возможного уровня. Денежная наличность по-прежнему необходима для осуществления выплат местному персоналу, части выплат суточных сотрудникам, набираемым на международной основе, распределения денежных средств в районах вне Могадишо, выплат полиции, различных надбавок для военнослужащих, аренды местных автомобилей и зданий, большинства выплат поставщикам и осуществления различных расходов по небольшим проектам.

b) Большинство из этих расходов должно производиться наличными в объеме 100 процентов. Вместе с тем предпринимаются и должны предприниматься и далее новые усилия в целях сокращения значительных выплат денежной наличными крупным поставщикам. Это не является легкой и простой задачей, поскольку в большинстве случаев получение чеков для поставщиков является крайне обременительным, так как они не могут ничего сделать с ними в Сомали. Большинство из них не имеют счетов в банках вне страны. Использование других путей сопряжено со значительными расходами и затратами времени, и многие из поставщиков не хотят идти на это, особенно когда мелкие поставщики в обязательном порядке получают оплату наличными. Во многих случаях оплата наличными предусматривается в контрактах, и поэтому их необходимо будет пересматривать во всех случаях, когда это возможно.

c) Одна из возможных мер, уже осуществляемая в определенной степени, заключается в том, чтобы информировать основных поставщиков о том, что по всем новым крупным контрактам вся сумма будет выплачиваться лишь чеком и что, если условия оплаты наличными являются абсолютно необходимыми, ЮНОСОМ за предоставление такой привилегии будет требовать значительную скидку. Миссия уже взимает сумму в размере одного процента за все выплаты наличными поставщикам, и эта доля в некоторых случаях должна быть увеличена. Практически все поставщики, которые в настоящее время получают оплату наличными, будут решительно выступать против этой меры, и с самого начала придется привлекать персонал по закупкам в целях учета в контрактах любых возможных договоренностей.

d) В настоящее время чеки ЮНОСОМ выписываются со счетов Кемикл Бэнк в Нью-Йорке. В ближайшее время будут вновь предприняты усилия в целях установления возможности открытия счета в долларах США в надежном кенийском банке, поскольку чеки, выписываемые со счета в одном из банков Кении, могут быть более приемлемыми, чем чеки, выписываемые со счета в каком-либо нью-йоркском банке.

2. Необходимо произвести переоценку процедур охраны, применяемых в настоящее время в связи с доставкой денежной наличности

е) Необходимо произвести подробный анализ и переоценку нынешних оперативных процедур и процедур охраны в связи с перевозкой наличных денег в Могадишо. Уже начались переговоры с Банком Республики по вопросу об установлении более гибких сроков доставки. Сроки необходимо изменить таким образом, чтобы деньги не всегда доставлялись во вторник, как это было в прошлом. Необходимо разработать плавающий график или соответствующую процедуру, с тем чтобы нельзя было предугадать сроки доставки денежной наличности.

ф) В свете хищения и того, что о поступлении в ЮНОСОМ больших сумм денежной наличности широко известно, необходимо также пересмотреть меры охраны в Найроби в связи с доставкой наличных денег и их перевозкой в ЮНОСОМ.

3. Необходимо прилагать все возможные усилия к обеспечению более полного укомплектования штатов Финансовой секции ЮНОСОМ квалифицированными кадрами

g) Одним из наиболее важных факторов, способствующих созданию в ЮНОСОМ условий, в которых стало возможным столь крупное хищение, является наличие весьма ограниченного числа опытных и способных сотрудников по финансовым вопросам на всех уровнях. Администрация ЮНОСОМ, Департамент операций по поддержанию мира и Департамент по вопросам администрации и управления неоднократно обращали внимание на проблемы, вызываемые наличием большого числа вакантных должностей, и трудности, связанные с привлечением необходимого числа квалифицированных сотрудников на различные должности в Сомали. О существовании этих проблем, решить которые непросто, хорошо известно.

h) Несмотря на эти постоянные проблемы, связанные с набором, необходимо приложить дополнительные усилия, с тем чтобы быстро подобрать дополнительных квалифицированных сотрудников по финансовым вопросам. За исключением одного-двух сотрудников, составляющих исключение, существующая группа сотрудников категории специалистов на должностях классов С-1 - С-3 состоит из очень способных, трудолюбивых и ответственных работников. Однако в данный момент в составе всей миссии есть лишь один сотрудник категории специалистов по финансовым вопросам высокого уровня (С-4). Кроме того, срок командирования нескольких из лучших молодых сотрудников категории специалистов, которые уже проработали в миссии в течение девяти месяцев или более, приближился или приближается к завершению; по крайней мере отъезд одного из них запланирован на ближайшее будущее.

i) Необходимо в срочном порядке изыскать возможности для найма значительного числа квалифицированных сотрудников по финансовым вопросам всех уровней. Трудности в других областях деятельности миссии лишний раз подчеркивают насущную необходимость обеспечения ЮНОСОМ надлежащим числом сотрудников по финансовым вопросам, обладающих необходимым опытом и технической квалификацией. В настоящее время положение далеко от желаемого.

4. Проблемам физической безопасности должно уделяться первостепенное внимание при оборудовании как нового, так и нынешнего помещения кассы

j) В настоящее время ведутся строительные работы в одном из зданий комплекса посольства, которое ранее использовалось 10-й горной дивизией Соединенных Штатов. Это здание переоборудуется, с тем чтобы полностью разместить в нем финансовое подразделение,

/...

включая кассу. Важно вновь проанализировать планы помещений и систему охраны кассы с учетом недавно случившегося хищения. Прежде чем продолжать строительные работы, необходимо незамедлительно провести конкретную оценку системы охраны будущего помещения кассы и внести все необходимые изменения, если этого еще не сделано.

к) В целях обеспечения полного завершения осуществления оставшихся необходимых мероприятий по организации полноценной охраны нынешнего помещения кассы важно придавать этому вопросу первостепенное значение.

5. Необходимо разработать и утвердить подробные письменные директивные указания в отношении использования и обеспечения физической сохранности денежных средств

l) В действующих финансовых правилах Организации Объединенных Наций вопросу об использовании денежной наличности уделено мало внимания, и в них главным образом предусматривается создание небольших кассовых фондов и использование средств из них. В правилах не предусматривалась такая ситуация, которая имеет место в ЮНОСОМ, когда на регулярной основе необходимо расходовать весьма значительные суммы денежной наличности, и контроль за использованием больших сумм денежной наличности представляет собой серьезную проблему.

m) Контролеру необходимо разработать и утвердить в качестве дополнения к существующим финансовым положениям подробные директивные указания, касающиеся использования, представления отчетности и обеспечения физической сохранности значительных сумм денежной наличности. Хотя в данный момент в таких директивных указаниях прежде всего нуждается ЮНОСОМ, они будут актуальны и для растущего числа других миссий по поддержанию мира.

6. Необходимо свести использование сомалийских шиллингов к абсолютному минимуму и провести обзор процедур обмена долларов США на сомалийские шиллинги

n) ЮНОСОМ необходимо по возможности избегать использования сомалийских шиллингов. Контролеру или другому надлежащему должностному лицу в Центральных учреждениях необходимо в кратчайшие сроки официально утвердить положение об исключении из обычной практики, разрешающее производить любые выплаты в долларах США. Эта необычная рекомендация выносится по нескольким важным причинам:

- i) В связи с тем, что обменный курс в среднем составляет примерно 4000 шиллингов за один доллар США, а достоинство наибольшей купюры составляет всего лишь 1000 шиллингов, для осуществления любых обычных платежей в сомалийской валюте требуется огромное количество банкнот. Для практических целей необходимо располагать слишком большим количеством банкнот. Платежи можно осуществлять лишь пачками банкнот, которые на практике невозможно даже нормально сосчитать. Такое большое количество наличных денежных средств невозможно хранить в сейфе, и поэтому их приходится хранить в больших мешках на полу в сейфовых помещениях.
- ii) По мнению многих, сами банкноты шиллингов представляют потенциальную опасность, поскольку порой они покрываются крысиным ядом, с тем чтобы защитить большие суммы денежных средств, которые часто хранятся в местах, доступных для крыс.

iii) С учетом того, что в Сомали не работает ни один банк, ЮНОСОМ прибегает к услугам одного брокера в целях обмена долларов США на сомалийские шиллинги. Это лицо обеспечивает наличие валюты и котировки по рыночному курсу для обмена. Такая процедура абсолютна неприемлема, и к ее применению можно прибегать лишь в крайнем случае.

o) Для использования в зонах и для определенных платежей в Могадишо постоянно требуются небольшие суммы сомалийских шиллингов. С марта 1994 года все оклады на месте выплачиваются в долларах США, хотя эта процедура официально не утверждена в Центральных учреждениях.

p) Благодаря упразднению выплат заработной платы в шиллингах сумма в шиллингах, необходимая в настоящее время, резко уменьшилась. По состоянию на начало мая в сейфовом помещении хранилось в общей сложности около 600 млн. шиллингов, что эквивалентно примерно 150 000 долл. США. Такой суммы хватило бы на несколько месяцев в случае получения официального разрешения производить как можно больше платежей в долларах США.

q) Прежде чем продолжать обменивать доллары США на сомалийские шиллинги, ЮНОСОМ необходимо внимательно изучить другие варианты альтернативных процедур, включая опубликование объявлений о проведении заочных торгов с целью приобретения шиллингов. Необходимо предупредить нынешнего брокера о том, что он будет нести личную ответственность в том случае, если избранному вместо него в будущем другому брокеру будет причинено телесное повреждение в связи с его деятельностью.

7. Необходимо обновить данные финансовых отчетов и бухгалтерского учета ЮНОСОМ и вести их учет на текущей основе

r) Одним из факторов, усугубляющих и без того весьма сложное положение ЮНОСОМ в плане оценки будущих потребностей миссии в денежной наличности, является то, что в течение ряда месяцев ее основные операции по бухгалтерскому учету ведутся с опозданием на несколько месяцев и что не имеется финансовых отчетов с последними данными. С учетом нехватки персонала для удовлетворительного выполнения всех необходимых функций первоочередное внимание уделялось осуществлению повседневных обязанностей, связанных с выплатой заработной платы, оплатой закупок и использованием денежной наличности; вопросам бухгалтерского учета придавалось второстепенное значение.

s) Такое положение необходимо исправить. Группа в составе трех человек, направленная из Центральных учреждений, прибыла на место в начале мая, с тем чтобы помочь обучить больше сотрудников использованию имеющейся компьютеризованной системы бухгалтерского учета и содействовать сокращению числа необработанных в срок операций. После того как будет ликвидировано отставание в подготовке финансовой отчетности, необходимо будет вести счета на текущей основе и не допускать больше отставаний после отъезда группы.

8. Изменение отношения персонала к работе

t) Необходимо разработать и активно осуществлять программу, направленную на углубление понимания сотрудниками необходимости рачительного и бережливого отношения к имуществу Организации Объединенных Наций и обеспечения его сохранности. Необходимо особо указать на недопустимость легкомысленного обращения с денежной наличностью.

Особая обязанность сотрудников руководящего звена заключается в том, чтобы своим поведением являть пример для подражания в этой связи.

9. Возложение конкретных обязанностей по обеспечению охраны

и) Необходимо определить одно организационное подразделение, которое отвечало бы за обеспечение охраны гражданских зданий и имущества. Оно должно следить за соблюдением сотрудниками правил и процедур, связанных с обеспечением сохранности ценного оборудования и материалов и охраной служебных помещений и входов в здания.

10. Координация в вопросах безопасности

v) Необходимо укреплять координацию деятельности по обеспечению безопасности посредством более четкого распределения обязанностей между соответствующими военными и гражданскими службами".

D. Расследование, проведенное Скотленд-ярдом

51. Когда группа по расследованию из Центральных учреждений еще находилась в Могадишо, правительству Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии через Постоянное представительство этой страны при Организации Объединенных Наций была направлена просьба об оказании технической консультативной помощи и содействия в проведении расследования. После решения ряда первоначальных проблем, касающихся юрисдикционных полномочий и конкретного определения характера помощи, Скотленд-ярд направил в Могадишо группу по расследованию в составе трех человек, возглавляемую старшим детективом, которая прибыла в Могадишо 18 мая 1994 года и пробыла там в течение двух недель.

52. Группа сочла подробные отчеты, подготовленные в рамках ранее проведенных расследований, полезными, и они помогли ей избежать необходимости проведения значительной части предварительной работы и обеспечили ей возможность шире взглянуть на обстоятельства дела и сосредоточиться на решении имевшихся основных проблем. Группа осмотрела место преступления и шкаф с выдвижными ящиками, из которого были похищены деньги. Она собрала соответствующие документы и вещественные доказательства, включая шкаф, которые она увезла с собой и направила в лабораторию Скотленд-ярда для проведения судебной экспертизы. Члены группы опросили 19 сотрудников ЮНОСОМ и других свидетелей. Группа самостоятельно произвела осмотр комплекса зданий административных и других помещений в целях поиска украденных денег (см. пункт 7 выше).

53. Доклад Скотленд-ярда о проведенном расследовании от 30 сентября 1994 года был любезно предоставлен Управлению служб внутреннего надзора Постоянным представительством Соединенного Королевства при Организации Объединенных Наций 8 ноября 1994 года. В нем сделаны следующие выводы:

a) Если денежные средства хранились бы в помещении кассы для расчетов в сомалийских шиллингах, вероятность хищения была бы весьма незначительной.

b) Не было установлено никаких фактов, подтверждающих любое предположение о том, что хищение было совершено с целью сокрытия какой-либо недостачи наличных средств.

c) Накопление запасов денежной наличности в размере чуть менее 5 млн. долл. США являлось результатом пересмотренной системы платежей и недосмотра со стороны руководства.

/...

d) Отказ со стороны бывшего главного сотрудника по финансовым вопросам использовать имеющиеся защищенные помещения для хранения денежных средств (упомянутых в выводе a выше), вероятно, побудил преступника (преступников) к совершению преступления и содействовал ему (им) в этом. Его оценка проблем, связанных с безопасностью ежедневного перемещения определенной суммы денежной наличности из этого места в помещение кассы, расположенное в здании из сборных конструкций, была необоснованной.

e) Факты, установленные в результате расследования и из показаний свидетелей, дают серьезные основания полагать, что хищение было совершено либо лицом, имевшим доступ в соответствующие помещения, либо, по крайней мере, при его содействии. Нет прямых доказательств, необходимых для выявления лица (лиц), ответственных за совершение преступления.

Е. Расследование случая хищения продолжается

54. Управление служб внутреннего надзора Организации Объединенных Наций и Скотленд-ярд согласились в том, что с учетом установленных ими фактов расследование необходимо продолжать.

II. МЕРЫ СО СТОРОНЫ АДМИНИСТРАЦИИ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

А. Охрана имущества миссий по поддержанию мира

55. Хотя механизмы внутреннего и финансового контроля в целях обеспечения охраны имущества к тому времени уже действовали, 25 апреля 1994 года начальникам административных служб всех миссий Организации Объединенных Наций по поддержанию мира было предложено принять дополнительные возможные меры предосторожности и другие необходимые меры в целях обеспечения сохранности и охраны имущества Организации, прежде всего денежной наличности (включая дорожные чеки), бланков чеков и подписанных чеков, еще не переданных продавцам. Позднее, 13 мая 1994 года, Контролер дал указание всем начальникам административных служб провести обзор процедур, связанных со всеми аспектами управления денежной наличностью, в целях обеспечения их согласованности с Финансовыми правилами Организации Объединенных Наций и повышения степени физической сохранности денежной наличности. В ответах, полученных из миссий по поддержанию мира, подтверждено, что надлежащие меры в этой связи приняты.

В. Дисциплинарные и другие связанные с ними меры

56. 12 мая 1994 года Директор по вопросам администрации взял на себя ответственность за ущерб, причиненный Организации Объединенных Наций, и подал в отставку. В тот же день он был проинформирован, что с учетом того, что он взял всю основную ответственность на себя и готов участвовать в последующем расследовании, правило, касающееся сроков уведомления об отставке, в порядке исключения в отношении него не применялось и его отставка была принята Организацией Объединенных Наций при том понимании, что она будет рассматриваться как дисциплинарное увольнение. В настоящее время Директор по вопросам администрации оспаривает решение рассматривать его отставку как дисциплинарное увольнение в Административном трибунале Организации Объединенных Наций.

57. 19 мая 1994 года бывший главный сотрудник по финансовым вопросам, который работал в ЮНОСОМ II до 26 марта 1994 года, был проинформирован, что администрация пришла к выводу о том, что он проявлял крайнюю халатность при осуществлении своих функций и что

/...

ущерб, понесенный Организацией в результате хищения, объясняется отчасти проявленной им халатностью. В мае 1994 года администрация приняла решение не выплачивать ему субсидию на репатриацию и не оплачивать неиспользованный ежегодный отпуск. Сотрудник это решение не оспаривает.

58. 19 мая 1994 года главному кассиру был объявлен выговор в знак выражения серьезного неудовлетворения Организации в связи с тем, что он не уделяет должного внимания исполнению своих официальных обязанностей. Он был переведен на другую должность, на которой не предусматриваются непосредственные обязанности по использованию денежных средств.

59. Если в результате продолжающегося расследования будет выявлено, что другие сотрудники проявляли халатность или виновны в соучастии, то можно ожидать, что будут приняты дополнительные дисциплинарные меры.

С. Выполнение рекомендаций, вынесенных группой по расследованию из Централных учреждений

60. Рекомендации 1, 2, 4, 5 и 6 (см. пункт 50 выше) полностью выполнены.

61. В связи с наличием вакантных должностей в штатном расписании Финансовой секции ЮНОСОМ II рекомендация 3 полностью не выполнена.

62. Что касается рекомендации 7, то были составлены финансовые отчеты и обработаны данные бухгалтерского учета ЮНОСОМ за период до 30 ноября 1994 года включительно. Пребывание в течение четырех месяцев в ЮНОСОМ группы по вопросам бухгалтерского учета из Централных учреждений имело определяющее значение для сокращения объема невыполненной в срок работы и внедрения надлежащих процедур бухгалтерского учета.

63. Что касается рекомендации 8, то Специальный представитель Генерального секретаря в Сомали издал письменное распоряжение для персонала миссии, в котором говорится, что следует постоянно помнить о необходимости обеспечения рачительного и бережливого отношения к имуществу Организации Объединенных Наций и его сохранности.

64. Что касается рекомендаций 9 и 10, то приняты конкретные меры по обеспечению охраны зданий и другого имущества путем установки заграждений и организации вооруженной охраны, с тем чтобы предотвратить доступ посторонних в здания, жилые зоны и складские помещения.
