

Distr.
GENERAL

A/48/572
9 November 1993
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

Сорок восьмая сессия
Пункт 120 повестки дня

ФИНАНСОВЫЕ ДОКЛАДЫ И ПРОВЕРЕННЫЕ ФИНАНСОВЫЕ ВЕДОМОСТИ
И ДОКЛАДЫ КОМИССИИ РЕВИЗОРОВ

Возмещение средств, ненадлежащим образом использованных сотрудниками
и бывшими сотрудниками

Доклад Генерального секретаря

I. ВВЕДЕНИЕ

1. В пункте 13 своей резолюции 47/211 от 23 декабря 1992 года Генеральная Ассамблея просила Генерального секретаря представить Ассамблее предложения относительно:

"а) создания эффективных правовых механизмов по возмещению ненадлежащим образом использованных средств, как это рекомендовано Консультативным комитетом по административным и бюджетным вопросам в пункте 53 его доклада 1/;

б) привлечения к уголовной ответственности лиц, совершивших подлог в ущерб Организации".

2. В пункте 53 своего доклада 1/ Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам заявил:

"53. В пунктах 355–368 своего доклада, а также в пункте 126, в котором описывается случай ненадлежащего использования средств ЭКА в размере около 125 000 долл. США, Комиссия представляет информацию о случаях подлога и предполагаемого подлога. Комитет отмечает, что в целом ряде случаев меры по возмещению ненадлежащим образом использованных средств или других потерь для Организации были либо ничтожными, либо безуспешными в силу того, что в некоторых случаях виновные вышли из-под юрисдикции Организации Объединенных Наций. Ввиду этого Консультативный комитет предлагает Администрации при

содействии Юрисконсультта изучить возможность учреждения механизма для достижения соглашений между Организацией Объединенных Наций и всеми государствами-членами. Цель этого заключается в том, чтобы позволить Организации в судебном порядке преследовать лиц, виновных в расхищении средств Организации Объединенных Наций, требовать возмещения ненадлежащим образом использованных средств. Необходимо также изучить целесообразность возмещения за счет пенсионных пособий соответствующих лиц".

3. Настоящий доклад представляется во исполнение этой просьбы.

II. СУЩЕСТВУЮЩАЯ ПРАКТИКА

А. Внутренние меры

1. Возмещение за счет начисленного оклада и вознаграждений

4. В соответствии с положениями правила 103.18b (ii) Правил о персонале для погашения задолженности по расчетам с Организацией Объединенных Наций могут производиться вычеты из окладов, заработной платы и других вознаграждений. В случае, если установлено, что кто-либо из сотрудников использовал средства Организации Объединенных Наций ненадлежащим образом, необходимо в первую очередь попытаться возместить недостающие суммы за счет любого начисленного оклада и других вознаграждений таких сотрудников, включая выплаты, причитающиеся им при окончании службы. Этот подход практически во всех случаях обеспечивает полное возмещение средств.

5. Однако, как отметил Консультативный комитет, в некоторых случаях суммы возмещения были ничтожными, поскольку общий объем ненадлежащим образом использованных средств намного превосходил любые суммы, на получение которых в противном случае имел право сотрудник. В тех случаях, когда сотрудник Организации Объединенных Наций уходил в отставку и получал окончательный расчет до обнаружения факта предполагаемого подлога, как правило, невозможно было возместить даже часть ненадлежащим образом использованных средств, если не выяснялось, что этот сотрудник работает в какой-нибудь другой организации системы Организации Объединенных Наций. В последнем случае иногда удавалось договориться с этой организацией о возмещении средств в интересах Организации Объединенных Наций.

2. Пенсионные пособия

6. В прошлом все попытки администрации погасить задолженность непосредственно путем удержания соответствующей суммы из пенсионных пособий сотрудников наталкивались на отказ со стороны Административного трибунала Организации Объединенных Наций, который в своих действиях исходил из того, что обнародованные Генеральной Ассамблеей Положения Объединенного пенсионного фонда персонала Организации Объединенных Наций не предусматривают погашение задолженности Организации за счет пенсионных пособий вышедших в отставку сотрудников. Кроме того, Трибунал считал, что администрация не вправе отказывать в предоставлении документации, на основании которой производится оформление пенсионных пособий сотрудникам, в попытке заставить бывших сотрудников возместить Организации ненадлежащим образом использованные средства. Вместе с тем Трибунал высказал мнение, что администрация не должна оставаться беззащитной в подобных обстоятельствах; в этой связи он рекомендовал администрации и Пенсионному фонду добиваться надлежащего урегулирования аналогичных ситуаций.

7. В результате Генеральный секретарь внес в административную инструкцию, регулирующую порядок производства окончательных расчетов по заработной плате, изменения, которые

предусматривают право на отказ в предоставлении документов, необходимых для оформления пенсионного пособия после выхода сотрудника в отставку. Соответствующие положения исправленной административной инструкции 2/ гласят:

"11. Выходящие в отставку сотрудники в соответствии с обязательствами по контрактам, заключенным ими с Организацией Объединенных Наций, несут ответственность за:

а) погашение всей задолженности по расчетам с Организацией Объединенных Наций;

...

д) предоставление в соответствии с правилом 104.4 необходимой документации, подтверждающей выполнение ими вышеуказанных обязательств.

12. Заместитель Генерального секретаря по вопросам администрации и управления может отказать в выдаче формы Р.35 (форма окончательных расчетов по заработной плате) или задержать ее выдачу до тех пор, пока сотрудник удовлетворительным образом не выполнит требований, изложенных в пункте 11 выше.

13. Как сотрудникам известно, отказ в выдаче формы Р.35 лишает их возможности получения причитающегося им пенсионного пособия, поскольку эта форма требуется Пенсионному фонду для оформления пенсионных пособий. Сотрудникам также известно, что невыполнение обязательств, изложенных в пункте 11 выше, может повлечь за собой приостановление процедуры увольнения, что может вызвать задержку в производстве любых платежей, которые в противном случае причитались бы сотруднику . . .".

8. Генеральный секретарь считает, что эта процедура может поощрить бывших сотрудников к погашению своей задолженности по расчетам с Организацией. Однако необходимо отметить, что у Трибунала еще не было возможности подробно ознакомиться с этой инструкцией.

9. Что касается возможности непосредственно использовать пенсионные пособия в качестве метода возмещения средств, подлежащих взысканию с бывших сотрудников, то Генеральный секретарь отмечает, что такие пособия нередко рассматриваются как социальное пособие семьи бывшего сотрудника и что размер такого пособия семье и без этого, естественно, сократится в результате увольнения сотрудника за подлог. В случае включения такого положения в правила Пенсионного фонда секретарь Объединенного пенсионного фонда персонала Организации Объединенных Наций должен будет устанавливать факт наличия и объем задолженности, а затем определять размер суммы, подлежащей вычету из пенсионного пособия. В этой связи Административный трибунал необходимо будет наделить юрисдикцией для рассмотрения заявлений, поданных в порядке обжалования таких решений, а соответствующей организации – предоставить право на подтверждение факта задолженности.

10. Вряд ли целесообразно, чтобы расходы, обусловливаемые такой процедурой, нес Пенсионный фонд; в этом случае соответствующей организации пришлось бы возмещать Пенсионному фонду все связанные с этой процедурой расходы. Если Генеральная Ассамблея сочтет желательным продолжить рассмотрение этого варианта, предусматривающего внесение изменений в Положения Пенсионного фонда, Генеральная Ассамблея должна будет вначале передать этот вопрос Правлению Объединенного пенсионного фонда персонала Организации Объединенных Наций, с тем чтобы оно представило Ассамблее свое мнение по этому вопросу, как этого требуют его Положения 3/.

B. Внешние меры

/ . . .

1. Общие замечания

11. В статье 104 Устава Организации Объединенных Наций предусмотрено, что Организация пользуется на территории каждого из своих членов "такой правоспособностью, которая может оказаться необходимой для выполнения ее функций и достижения ее целей". Статья 1 Конвенции о привилегиях и иммунитетах Объединенных Наций 4/ (Общей конвенции) предусматривает, что Объединенные Нации являются юридическим лицом и правомочны заключать договоры, приобретать недвижимое и движимое имущество и распоряжаться им и возбуждать дела в суде. Два вышеупомянутых положения дают Организации Объединенных Наций право предъявлять иск в национальных судах.

2. Гражданские иски в целях возмещения ущерба

12. Для гражданского иска в целях возмещения ненадлежащим образом использованных средств требуется доказательство совершенного сотрудниками подлога. В этой связи возникает общего характера проблема в том случае, если предполагаемый подлог состоял в нарушении внутренних положений или правил Организации Объединенных Наций (например, требование и получение от Организации Объединенных Наций чрезмерной или необоснованной компенсации в связи с медицинскими расходами, пособием на образование или подоходными налогами). В таких случаях для определения того, присутствовал ли в действиях сотрудников подлог, национальный суд должен будет истолковывать и применять те положения внутренних правил и положений Организации, которые, как предполагается, нарушил соответствующий сотрудник.

13. Однако во многих судебных системах национальный суд может столкнуться с трудностями или даже с юридическими препятствиями в связи с применением внутренних правил той или иной межправительственной организации, которые не имеют силы закона в этой национальной судебной системе, если только они не относятся к тем нескольким положениям, промульгированным в соответствии с Соглашениями по вопросу о местонахождении Центральных учреждений как определенно выраженные исключения из местного законодательства. Кроме того, представление в национальные суды споров, затрагивающих внутренние правила или положения, может привести к толкованиям, противоречащим тем, которых придерживаются органы Организации Объединенных Наций, или не отвечающим политике и интересам Организации.

14. Вышеизложенных трудностей не было бы в тех случаях, если бы совершенное сотрудником деяние независимо от правил и положений Организации Объединенных Наций само по себе являлось правонарушением в национальной юрисдикции (например, кража имущества Организации Объединенных Наций или нанесение ему ущерба). С практической точки зрения, эффективного возмещения ущерба можно ожидать в тех случаях, когда обвиняемый владеет имуществом и физически находится в той юрисдикции, в сфере действия которой был совершен предполагаемый подлог, или имеются доказательства правонарушения, особенно если акт подлога был совершен в говоре с лицом, не являющимся сотрудником Организации Объединенных Наций, в сфере действия этой юрисдикции, и, таким образом, налицо процессуальное соучастие лиц, которым также может быть предъявлен иск в связи с возмещением ущерба.

15. Получение возмещения ущерба становится гораздо более сложным в тех случаях, когда сотрудник покинул страну, в которой был совершен акт подлога. Чтобы тот или иной иск был принят к разбирательству, в большинстве случаев необходимо будет получить помощь от судебных органов той страны, в которой в настоящее время проживает соответствующий сотрудник. Таким образом, эффективность иска в отношении компенсации будет зависеть, в частности, от того, предусмотрено ли соответствующее положение в соглашении о сотрудничестве в судебной области между страной, в которой был подан иск, и страной, где был совершен подлог. В отсутствие такого соглашения обычно приходится направлять запрос об оказании иностранной судебной

помощи по дипломатическим каналам и привлекать верховные суды или правительственные служащих высокого уровня соответствующих стран.

16. Кроме того, Организация может столкнуться со значительными задержками и расходами в связи с удовлетворением требований в отношении удостоверения подлинности и письменного перевода соответствующих документов, протоколов письменных опросов свидетелей и прилагаемых материалов на язык того суда, в который направляется запрос, а затем в связи с необходимостью письменного перевода материалов судебного разбирательства на официальный язык первоначального суда. Помимо связанных с этим задержек, расходы могут значительно возрасти в связи с необходимостью найма местных адвокатов по крайней мере в двух различных странах и обеспечения присутствия должностных лиц Организации Объединенных Наций из Центральных учреждений на судебном разбирательстве, проходящем вне того места, где был совершен акт подлога.

17. В любом случае, эффективность иска зависит от того, в какой степени можно ожидать возмещения средств в соответствии с законами, которые будут применяться данным судом. В разных странах доказательство подлога при помощи средств, которые соответствующий компетентный суд считает допустимыми, может быть различным. Например, в некоторых государствах могут существовать серьезные трудности в связи с предоставлением доказательств в виде магнитофонных записей, записей телефонных разговоров или других доказательств, полученных при помощи технических средств, в результате чего такие доказательства могут оказаться практически бесполезными. В случаях подлога, связанных с ненадлежащим использованием средств путем банковских операций, национальные законы о тайне банковских операций и ограничении ответственности банков также могут уменьшить вероятность должного возмещения средств Организации Объединенных Наций.

18. В связи с этими трудностями вероятность получения возмещения в достаточно короткие сроки при приемлемых издержках в случаях, связанных с юрисдикцией различных государств, является весьма низкой.

3. Уголовные иски

19. Уголовная юрисдикция всегда считалась одним из основных атрибутов суверенитета, и, таким образом, уголовное преследование представляет собой вопрос, входящий в ведение национальных органов уголовного правосудия. Эти национальные органы будут производить оценку обвинений в совершении уголовно наказуемого деяния и выносить решения о том, удовлетворяют ли представленные факты национальным требованиям в отношении продолжения расследования и/или начала судебного преследования.

20. Генеральный секретарь неоднократно обращался с просьбами о том, чтобы национальные органы власти провели расследование случаев предполагаемого подлога в ущерб Организации Объединенных Наций, совершенного как третьими сторонами, так и бывшими сотрудниками. Однако результаты ревизий, в результате которых производится увольнение сотрудников, редко подкрепляются такими доказательствами, которые требуются в соответствии с национальным законодательством для установления факта уголовно наказуемого деяния, поскольку Генеральный секретарь не обладает предоставленными следственным органам полномочиями, необходимыми для неопровергимого доказательства вины (как, например, право в судебном порядке затребовать банковские или финансовые записи обвиняемого или его или ее семьи, проводить снятие показаний со свидетелей под присягой и т.д.). Кроме того, национальные органы власти зачастую не изъявляют желания возбуждать уголовное дело, если масштабы подлога не являются значительными.

21. Говоря в целом, уголовное судебное преследование может успешно осуществляться лишь в том случае, если бывший сотрудник или любой возможный внешний соучастник во время судебного преследования физически находится в сфере действия той юрисдикции, где было совершено преступление. Это, конечно, требует, чтобы Организация обнаружила факт подлога до того, как данное лицо покинуло страну. Генеральный секретарь обязался усовершенствовать процедуры внутреннего контроля, что позволит незамедлительно сообщать национальным органам уголовного расследования о случаях предполагаемого подлога (см. A/42/437 и A/47/510).

22. Если соответствующий сотрудник покинул сферу действия юрисдикции, в которой был совершен подлог, до начала судебного преследования, то возникают серьезные трудности, связанные с необходимостью выдачи обвиняемого. Законы производящего выдачу государства могут запрещать выдачу по целому ряду оснований 5/. Отмечается, что Организация Объединенных Наций прилагает значительные усилия для установления более эффективного международного сотрудничества в области уголовного правосудия, включая рекомендацию в отношении принятия государствами-членами соответствующих международных соглашений, направленных на достижение этой цели 6/. Однако несмотря на принимаемые меры по обеспечению международной помощи и сотрудничества, задержки, связанные с процедурами выдачи, обычно бывают значительными.

23. Суды некоторых стран могут осуществлять судебное преследование даже в тех случаях, когда предполагаемое преступление не было совершено в сфере действия юрисдикции этих стран (например, если обвиняемый проживает в сфере действия соответствующей юрисдикции). Однако в таких случаях будет необходимо собирать доказательства за рубежом или получать показания свидетелей, проживающих в других странах. Это может быть сложным и требующим значительного времени мероприятием, которое национальные органы власти, возможно, не захотят предпринимать.

24. Короче говоря, эффективное уголовное преследование тех лиц, которые совершили акты подлога в ущерб Организации Объединенных Наций, требует всестороннего сотрудничества со стороны государств-членов, а чтобы оно было результативным, обычно необходимо, чтобы

обвиняемый или по крайней мере его или ее соучастники, в момент начала судебного преследования физически присутствовали в государстве, где был совершен акт подлога.

III. ПРЕДЛОЖЕНИЯ О РЕФОРМАХ

25. Как уже говорилось в пункте 2, Консультативный комитет в своем докладе (A/47/500, пункт 53) просил Генерального секретаря изучить возможность достижения со всеми государствами-членами соглашений или договоренностей, позволяющих Организации Объединенных Наций преследовать в судебном порядке лиц, виновных в растратах, и требовать возмещения ненадлежащим образом использованных средств.

Гражданские иски

26. Генеральный секретарь считает возможным облегчить задачу возбуждения гражданских исков о возмещении растратенных средств, внеся в Статут Административного трибунала Организации Объединенных Наций поправку, делающую подсудными тому иски, возбужденные Организацией против ее сотрудников, с тем чтобы обращение в национальные суды требовалось только для обеспечения выполнения вынесенных решений.

27. Согласно Статуту, в компетенцию Административного трибунала входит рассмотрение ходатайств сотрудников с жалобами на несоблюдение условий их назначения. Генеральной Ассамблее можно было бы внести в Статут Трибунала поправку, расширив его юрисдикцию, как это предлагается в настоящем документе.

28. Данное предложение, обеспечивая уважение суверенитета государств-членов, обладает тем преимуществом, что сводит к минимуму трудности, которыми оборачивается для Организации возбуждение гражданских исков на стороне. Потенциальные коллизии в части юрисдикции были бы практически обойдены, поскольку национальные суды будут привлекаться только для обеспечения выполнения решений. Не было бы и юридических коллизий в части существа, поскольку Административный трибунал будет применять внутренние правовые нормы Организации, а от правоохранительных органов не будет требоваться повторного рассмотрения дела по существу. Резко сократились бы высокие затраты на представление доказательств в национальные суды, а к услугам местных адвокатов прибегали бы только для того, чтобы добиться выполнения решения. Наконец, данное предложение дало бы возможность беспрепятственно рассматривать всю совокупность обстоятельств дела, не затрагивая при этом привилегий и иммунитетов Организации.

29. Сходное предложение уже представлялось Генеральной Ассамблее во втором докладе о целесообразности создания единого административного трибунала для всей общей системы, представленном Генеральным секретарем во исполнение резолюции 33/119 Ассамблеи от 19 декабря 1978 года (A/40/471) 7/.

30. Генеральная Ассамблея раз за разом откладывала рассмотрение этого доклада на следующую сессию 8/; в конце концов Пятый комитет принял решение закрыть дискуссии по данной теме с учетом выраженного государствами-членами мнения о том, что весь вопрос требует дальнейшего обсуждения (см. документ A/44/724 от 21 ноября 1989 года). По рекомендации Пятого комитета Генеральная Ассамблея постановила сохранить впредь до дальнейшего рассмотрения действующий Статут Административного трибунала Организации Объединенных Наций и просила Генерального секретаря со временем вернуться к этому вопросу (решение 44/413 от 22 ноября 1989 года).

31. Генеральный секретарь констатирует, что возражений по поводу предлагаемого расширения юрисдикции Административного трибунала не отмечалось, а причина, по которой Генеральная Ассамблея не приняла в свое время данное предложение, состояла в отсутствии консенсуса в отношении более широкого вопроса об объединении административных трибуналов Организации Объединенных Наций и Международной организации труда. Генеральный секретарь считает, что конкретно вопрос о расширении юрисдикции Трибунала может быть рассмотрен Ассамблей независимо от любых возможных сдвигов в вопросе целесообразности создания единого административного трибунала для всей общей системы.

32. Что касается обеспечения выполнения решений, выносимых Административным трибуналом в соответствии с таким новым правилом, то в ходе рассмотрения данного предложения было высказано мнение, что расширение юрисдикции "не будет в полной мере служить интересам Организации Объединенных Наций до тех пор, пока не удастся добиться, возможно с помощью многосторонней конвенции или серии двусторонних соглашений с Организацией, признания национальными судами решений Трибунала" (см. A/43/704, пункт 24).

33. Однако Генеральный секретарь считает, что для признания решений Трибунала может и не потребоваться подписание государствами-членами многосторонней конвенции или серии двусторонних соглашений с Организацией. Этого можно было бы добиться с помощью резолюции Генеральной Ассамблеи, где государствам-членам рекомендовалось бы сотрудничать с Организацией в этих вопросах и принять необходимые законодательные акты, предусматривающие признание и обеспечение выполнения решений Административного трибунала 9/. Разумеется, в законодательстве каждого государства могли бы оговариваться средства правовой защиты, доступные стороне, которой должно коснуться решение Трибунала. Однако даже в том случае, если автоматическое полное признание не окажется возможным, ряд правовых систем может изначально признавать законную силу таких решений или представленных Трибуналу доказательств. Если Генеральная Ассамблея в принципе примет этот подход, ей, видимо, стоит поручить Генеральному секретарю представить конкретные предложения в этой связи на последующей сессии, поскольку до официального представления Ассамблеи предлагаемые поправки такого рода направляются обычно Трибуналу для вынесения замечаний.

Уголовные иски

34. Генеральный секретарь отмечает, что применительно к уголовным искам против бывших сотрудников вышеупомянутые трудности обусловливаются в конечном счете существованием различных национальных уголовно-правовых систем и соответствующих норм, регулирующих, какие доказательства требуются для вынесения уголовного приговора. Несмотря на ряд попыток согласовать национальные законодательства и усовершенствовать межгосударственное сотрудничество в деле судебного преследования преступников, по-прежнему сохраняются серьезные проблемы, поскольку данные вопросы весьма тесно затрагивают национальный суверенитет. Было бы неподходящим выступать с предложением о создании централизованного уголовного суда, который занимался бы разбором уголовных деяний, направленных против Организации Объединенных Наций, или ожидать от государств-членов согласования международной конвенции со столь ограниченной сферой применения.

35. Одной из возможных мер могло бы стать принятие Генеральной Ассамблеей резолюции, где государствам-членам рекомендовалось бы утвердить законодательство, по которому акты мошенничества против Организации Объединенных Наций, совершенные их гражданами или лицами, постоянно проживающими на их территории, подлежали бы соответствующему наказанию и были бы подсудны национальным судам. Такого рода резолюция могла бы также рекомендовать государствам-членам оказывать Организации и другим государствам-членам все необходимое содействие в обеспечении уголовного преследования лиц, виновных в мошенничестве

против Организации Объединенных Наций. Если Генеральная Ассамблея пожелает провести дальнейшее изучение данного варианта, Генеральному секретарю можно поручить подготовить доклад, где разбирались бы конкретные предложения в отношении такой резолюции Ассамблеи.

Примечания

1/ A/47/500.

2/ ST/AI/155/Rev.2.

3/ Статья 49 Положений Объединенного пенсионного фонда персонала Организации Объединенных Наций (JSPB/G.4/Rev.14) предусматривает следующее:

"а) Правление может рекомендовать изменения к настоящим Положениям Генеральной Ассамблее, которая может изменять настоящие Положения после консультаций с Правлением".

4/ Резолюция 22 (I) Генеральной Ассамблеи.

5/ Например, если суды производящего выдачу государства считают себя компетентными для вынесения решения в связи с уголовным иском; если с просьбой о выдаче между государством, обращающимся, и государством, производящим выдачу, не имеется действующего договора о выдаче преступников; если предусмотренное в соответствующих законодательных актах запрашивающего государства наказание признается государством, производящим выдачу, чрезмерным, негуманным или неприемлемым; если обвиняемый является гражданином, супругой или родителем гражданина государства, производящего выдачу.

6/ Например, принятие Генеральной Ассамблеей 14 декабря 1990 года Типового договора о выдаче (резолюция 45/116), Типового договора о взаимной помощи в области уголовного правосудия (резолюция 45/117), Типового договора о передаче уголовного судопроизводства (резолюция 45/118) и Типового договора о передаче надзора за правонарушителями, которые были условно осуждены или условно освобождены (резолюция 45/119).

7/ Первый доклад Генерального секретаря был озаглавлен "Целесообразность создания единого административного трибунала" (A/C.5/39/7 и Corr.1). По рекомендации Пятого комитета (A/39/842, пункт 12) Генеральная Ассамблея постановила отложить рассмотрение доклада до своей сороковой сессии (решение 39/450 от 18 декабря 1984 года).

8/ Решение 40/465 от 18 декабря 1985 года, решение 41/447 от 5 декабря 1986 года, резолюция 42/217 от 21 декабря 1987 года и решение 43/452 от 21 декабря 1988 года.

9/ После появления резолюции 92(I) Генеральной Ассамблеи от 7 декабря 1946 года о защите названия и эмблемы Организации Объединенных Наций, где государствам-членам было рекомендовано принять соответствующие меры, необходимые для предотвращения неразрешенного пользования названием и эмблемой Организации Объединенных Наций, рядом государств-членов были приняты соответствующие законодательные меры (см. A/CN.4/L.118 и Add.1 и 2, пункты 126-129).

/ ...