

Distr.
LIMITED

A/AC.243/1994/L.3
4 April 1994
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

СПЕЦИАЛЬНАЯ МЕЖПРАВИТЕЛЬСТВЕННАЯ
РАБОЧАЯ ГРУППА ЭКСПЕРТОВ, УЧРЕЖДЕННАЯ
РЕЗОЛЮЦИЕЙ 48/218 ГЕНЕРАЛЬНОЙ АССАМБЛЕИ

Первая сессия

11-15 апреля 1994 года

Пункт 3 предварительной повестки дня*

ПРЕДПОЛАГАЕМЫЕ СЛУЧАИ МОШЕННИЧЕСТВА В ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ
НАЦИЙ:
ИЗУЧЕНИЕ ВОЗМОЖНОСТИ УЧРЕЖДЕНИЯ НОВОГО ЮРИСДИКЦИОННОГО И
ПРОЦЕДУРНОГО
МЕХАНИЗМА ИЛИ РАСШИРЕНИЕ МАНДАТОВ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ
ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ
СУЩЕСТВУЮЩИХ ЮРИСДИКЦИОННЫХ И ПРОЦЕДУРНЫХ МЕХАНИЗМОВ

Обзорный документ, подготовленный Секретариатом

I. ВВЕДЕНИЕ

1. В своей резолюции 48/218 (III) от 23 декабря 1993 года Генеральная Ассамблея постановила, в частности, изучить возможность создания нового механизма отправления правосудия или расширения мандатов и совершенствования функционирования существующих механизмов отправления правосудия. С этой целью Генеральная Ассамблея постановила создать Специальную межправительственную рабочую группу в составе 25 членов, которая будет работать во взаимодействии с соответствующими существующими органами и представит Генеральной Ассамблее не позднее ее сорок девятой сессии доклад с конкретными рекомендациями. К Генеральному секретарю была обращена просьба обеспечить необходимое обслуживание этой Группы.

* A/AC.243/1994/L.3

94-16212.R

/...

2. Принимая эти решения, Генеральная Ассамблея подчеркнула необходимость обеспечения надлежащего управления ресурсами и средствами Организации Объединенных Наций; она также выразила решимость беспристрастно рассматривать предполагаемые случаи мошенничества в Организации Объединенных Наций в соответствии с надлежащей законной процедурой и при полном уважении прав каждого отдельного соответствующего лица, прежде всего права на защиту.

3. Цель настоящего документа заключается в проведении обзора существующих в настоящее время в Организации Объединенных Наций юрисдикционных и процессуальных механизмов. Поскольку многие аспекты этой проблематики рассматривались в пространных докладах, представленных Генеральной Ассамблеей в течение целого ряда лет, настоящий документ не преследует цели дублирования подробных обзоров, с которыми можно ознакомиться в других документах. Напротив, благодаря использованию в настоящем докладе перекрестных ссылок и включению в него в качестве приложения перечня основных справочных документов до сведения членов указанной Рабочей группы будет доведен другой материал, относящийся к данной теме.

4. Из обсуждений в Генеральной Ассамблее, в результате которых была принята резолюция 48/218 (III), явствовало, что термин "мошенничество" должен толковаться в весьма широком смысле, независимо от того, влечет ли мошенничество за собой фактические финансовые убытки для Организации или приносит ли финансовую прибыль для совершившей его стороны. Таким образом, мошенничество может заключаться в попытке той или иной стороны обманым путем получить то или иное преимущество несколько иного порядка, чем непосредственная финансовая выгода.

5. В ходе обсуждений в Генеральной Ассамблее была также достигнута договоренность о том, что в обзоре, который надлежит провести Рабочей группе, необходимо учесть то обстоятельство, что мошенничество в ущерб Организации Объединенных Наций совершается не только ее сотрудниками, но и сторонами, посторонними для Организации. Поэтому в рамках обзора юрисдикционных и процедурных механизмов должны рассматриваться имеющиеся у Организации средства правовой защиты применительно к случаям, когда лица, совершающие мошенничество, не являются ее сотрудниками.

6. Различные аспекты этой проблемы рассматриваются в настоящем докладе в следующей последовательности:

Раздел II: Общие правовые и институциональные рамки

Раздел III: Нормы поведения

Раздел IV: Предупреждение и выявление проступков

Раздел V: Внутренние дисциплинарные механизмы

Раздел VI: Административный трибунал

Раздел VII: Взыскание убытков

/...

II. ОБЩИЕ ПРАВОВЫЕ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ РАМКИ

7. Организация Объединенных Наций представляет собой международную межправительственную организацию, учрежденную Уставом. Она имеет статус юридического лица, наделенного международной правосубъектностью, и имеет права и обязанности по международному праву 1/. В данном контексте важное значение имеют три признака правосубъектности Организации: а) ее способность возбуждать дела в суде; б) ее привилегии и иммунитеты и с) способность принимать собственные правила, регулирующие ее внутренние дела 2/.

A. Способность возбуждать дела в суде

8. В статье 104 Устава предусмотрено, что Организация Объединенных Наций пользуется на территории каждого из государств – членов Организации "такой правоспособностью, которая может оказаться необходимой для выполнения ее функций и достижения ее целей". Общие рамки такой правосубъектности изложены в разделе 1 статьи I Конвенции о привилегиях и иммунитетах Организации Объединенных Наций, принятой Генеральной Ассамблеей 13 февраля 1946 года (здесь и далее именуемой "Общей конвенцией") 3/, в которой предусмотрено, в частности, что Организация Объединенных Наций правомочна заключать договоры, приобретать недвижимое и движимое имущество и распоряжаться им и возбуждать дела в суде.

B. Привилегии и иммунитеты

9. Правомочие возбуждать дела в национальных судах, которым наделена Организация Объединенных Наций, не означает, однако, что на Организацию или ее должностных лиц, как правило, распространяется юрисдикция национальных судов. В статье 105 Устава говорится, что:

"1. Организация Объединенных Наций пользуется на территории каждого из своих Членов такими привилегиями и иммунитетами, которые необходимы для достижения ее целей.

2. Представители Членов Организации и ее должностные лица также пользуются привилегиями и иммунитетами, которые необходимы для самостоятельного выполнения ими своих функций, связанных с деятельностью Организации".

Предусмотренные Уставом привилегии и иммунитеты в соответствии с разделом 2 статьи II Общей конвенции включают иммунитет от любой формы судебного вмешательства, кроме случаев, когда Организация Объединенных Наций сама определенно отказывается от иммунитета в каком-либо отдельном случае. Неприкосновенность помещений Организации Объединенных Наций признается в разделе 3 статьи II Общей конвенции, в котором также говорится, что имущество и активы Организации Объединенных Наций, где бы и в чем бы распоряжении они ни находились, не подлежат обыску, реквизиции, конфискации, экспроприации и какой-либо другой форме вмешательства путем исполнительных, административных, судебных или законодательных действий. Кроме того, в разделе 4 статьи II Общей конвенции предусмотрено, что архивы Организации Объединенных Наций и вообще все документы, принадлежащие Организации или находящиеся в ее распоряжении, неприкосновенны, где бы они ни находились. Аналогичным образом, в разделе 18а статьи V Общей конвенции говорится, что должностные лица Организации Объединенных Наций "не подлежат судебной ответственности за сказанное или написанное ими и за все действия, совершенные ими в качестве должностных лиц".

10. Однако вышеупомянутые привилегии и иммунитеты не задумывались как абсолютная гарантия от осуществления национальной юрисдикции. Действительно, в соответствии с разделом 21

статьи V Общей конвенции Организация Объединенных Наций должна постоянно сотрудничать с соответствующими властями государств-членов в целях облегчения надлежащего отправления правосудия, обеспечения выполнения предписаний полиции и предупреждения каких-либо злоупотреблений в связи с привилегиями и иммунитетами, которыми пользуются ее должностные лица.

C. Способность принимать правила, регулирующие внутренние дела

11. Наконец, Организация наделена правомочием принимать собственные положения и правила, регулирующие ее внутренние дела. В статье 101 Устава говорится, что персонал Организации Объединенных Наций "назначается Генеральным секретарем, согласно правилам, устанавливаемым Генеральной Ассамблеей". Организация Объединенных Наций широко пользуется этим правом и создала особую систему регулирования вопросов приема на службу и смежных вопросов. В утвержденных Генеральной Ассамблеей Положениях о персонале и изданных Генеральным секретарем Правилах о персонале предусмотрены условия приема на службу, права, обязанности, обязательства, ответственность и прерогативы персонала Организации Объединенных Наций. В этих положениях и правилах также определены нормы поведения должностных лиц Организации Объединенных Наций (см. пункты 15-19 ниже), а также дисциплинарные меры, которые могут быть приняты в случае проступков или недостойного поведения персонала (см. пункты 34-41 ниже). В целях разрешения споров, возникающих в связи со службой в Организации Объединенных Наций, был также учрежден внутренний механизм обжалования решений, включая рассмотрение дел тем или иным квазисудебным органом (Объединенным апелляционным советом или Объединенным дисциплинарным комитетом) и затем его рассмотрение Административным трибуналом Организации Объединенных Наций, который выполняет функции судебного органа и выносит решения, имеющие для сторон обязательную силу (см. пункты 42-50 ниже).

12. Решения, принимаемые Генеральной Ассамблеей, или административные инструкции, издаваемые Генеральным секретарем, регулируют не только вопросы работы в Организации, но и другие аспекты внутренних дел Организации. Наряду с Положениями и правилами о персонале особое место во внутреннем праве Организации Объединенных Наций занимают Финансовые положения и правила, поскольку в них предусмотрены основополагающие нормы, регулирующие управление финансовой деятельностью Организации. Подразумевается, что в отношении лиц, действий или имущества, регулируемых внутренним правом Организации, применение такого внутреннего права исключает применение каких-либо национальных законов.

13. Помимо органичных полномочий в отношении нормативного регулирования внутренних дел Организация была также наделена правомочием разрабатывать положения и принимать правила в целях осуществления контроля над своими помещениями и ведущейся в них деятельностью. Об этом, например, однозначно говорится в разделе 8 статьи III Соглашения между Организацией Объединенных Наций и Соединенными Штатами по вопросу о месторасположении Центральные учреждений, соответствующая часть которого гласит:

"Организация Объединенных Наций уполномочивается издавать действующие в районе Центральные учреждений правила в целях установления в пределах района всех условий, необходимых для наиболее успешного выполнения функций Организации. Никакие, действующие в Соединенных Штатах федеральные законы, законы штатов и местные узаконения или постановления, не совместимые с правилами Организации Объединенных Наций, допускаемыми положениями настоящего раздела, не применимы в районе Центральные учреждений в том объеме, в котором имеется указанное несоответствие" 4/.

14. Однако сам характер Организации Объединенных Наций как международной организации ограничивает сферу действия ее внутреннего права. Например, Организация не может распространять на свои отношения с третьими сторонами, такими, как подрядчики или поставщики, положения своего внутреннего права или юрисдикцию своих судебных органов. Кроме того, ни один законодательный акт или договор не предусматривает осуществление Организацией Объединенных Наций уголовной юрисдикции. Поэтому вопросы, находящиеся вне сферы действия внутреннего права Организации Объединенных Наций, регулируются законами соответствующей страны. Например, в разделе 7b и c статьи III Соглашения между Организацией Объединенных Наций и Соединенными Штатами по вопросу о месторасположении Центральные учреждений говорится:

"b) За исключением случаев, предусмотренных настоящим соглашением или Общей конвенцией, в пределах района Центральные учреждения применяются федеральные законы, законы штата и местные законения Соединенных Штатов.

c) За исключением случаев, предусмотренных настоящим соглашением, деяния, совершаемые, и сделки, заключаемые в районе Центральные учреждений, подсудны федеральным судам, судам штата и местным судам Соединенных Штатов в порядке, предусмотренном соответствующими федеральными законами, законами штатов и местными законениями".

Подразумевается, что, невзирая на привилегии и иммунитеты, которыми пользуется Организация и ее должностные лица в соответствии с Общей конвенцией, уголовное законодательство соответствующей принимающей страны применимо в отношении деяний, совершенных в помещениях Организации Объединенных Наций, даже в тех случаях, когда это не предусмотрено соответствующим соглашением.

III. НОРМЫ ПОВЕДЕНИЯ

15. В пункте 3 статьи 101 Устава говорится следующее:

"При приеме на службу и определении условий службы следует руководствоваться, главным образом, необходимостью обеспечить высокий уровень работоспособности, компетентности и добросовестности ..."

16. Принципы, изложенные в пункте 3 статьи 101 Устава, подтверждаются в положениях о персонале 1.4, 4.2 и 4.4.

17. В документе "Report on Standards of Conduct in the International Civil Service" ("Доклад о нормах поведения на международной гражданской службе") 5/, который был переиздан в 1986 году после того, как Административный комитет по координации (АКК) вновь заявил о своей убежденности в том, что "установленные [в докладе] нормы являются сегодня столь же актуальными для сотрудников, как и в прошлом" 6/, подчеркиваются некоторые основные принципы, такие, как абсолютная необходимость проявления сотрудниками добросовестности:

"Одна из основных норм поведения, если не самая главная, вытекает из необходимости проявлять добросовестность, которой придается столь большое значение в статье 101 Устава Организации Объединенных Наций ... Добросовестность, которой, пожалуй, нельзя дать

исчерпывающего и точного определения, должна оцениваться на основе анализа всех аспектов поведения соответствующего лица. Очевидно, что в это понятие входят такие личные или индивидуальные качества, как честность, правдивость, лояльность, порядочность и неподкупность. От международного сотрудника, однако, Устав требует также добросовестности гражданского должностного лица, и особенно международного гражданского должностного лица. Наиболее четко это качество проявляется, пожалуй, в готовности этого должностного лица строить свое поведение исключительно на основе интересов международной организации. Отсюда следует, что он должен поставить свои личные интересы на второй план и избегать ситуаций, в которых эти интересы могли бы войти в противоречие с интересами организации, в которой он работает" 7 /.

18. Этот всеобъемлющий подход к требованию добросовестности позволяет Организации квалифицировать как проступок или серьезный проступок самые разнообразные формы действия или бездействия, в которых сотрудник проявлял недостаточную честность, правдивость и порядочность и которые в противном случае, возможно, не попадали бы под более конкретные формально-юридические определения. Такие понятия, как мошенничество, растрата, хищение, присвоение имущества, неправомерное использование средств или имущества, взяточничество, подкуп и другие формы коррупции, определяются в различных национальных законодательствах по-разному, однако все эти действия охватываются концепцией несоблюдения требуемых норм добросовестности.

19. Правило о персонале 110.1 определяет проступок как

"невыполнение сотрудником своих обязанностей в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций, Положениями и Правилами о персонале или другими административными инструкциями или несоблюдение норм поведения, которых должен придерживаться международный гражданский служащий".

Нет никаких сомнений в том, что мошенничество представляет собой явное нарушение норм добросовестности и при наличии убедительных доказательств дает основания для увольнения сотрудника в дисциплинарном порядке 8 /.

IV. ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ И ВЫЯВЛЕНИЕ ПРОСТУПКОВ

A. Меры внутреннего контроля

20. Финансовое положение 10.1 Финансовых положений Организации Объединенных Наций предусматривает следующее:

"Генеральный секретарь:

a) устанавливает подробные финансовые правила и процедуры, обеспечивающие эффективное управление финансовой деятельностью и соблюдение экономии; ...

d) осуществляет внутренний финансовый контроль, обеспечивающий эффективное текущее наблюдение за финансовыми операциями и/или их проверку с целью соблюдения:

i) правильности получения, хранения и расходования всех денежных средств и иных финансовых ресурсов Организации;

ii) соответствия принятых обязательств и произведенных расходов ассигнованиям или другим финансовым средствам, утвержденным Генеральной Ассамблеей, а также предназначению и правилам, касающимся целевых фондов и специальных счетов;

iii) экономии в использовании ресурсов Организации".

21. В основе системы контроля Организации Объединенных Наций над всеми финансовыми операциями лежит личное делегирование полномочий удостоверяющим сотрудникам и их заместителям (согласно финансовому правилу 110.4), утверждающим сотрудникам (согласно финансовому правилу 108.9) и сотрудникам по закупкам (согласно финансовому правилу 110.16); еще одним основополагающим принципом является также разделение полномочий, полномочий и обязанностей для обеспечения взаимозависимости и взаимоограничения. Например, удостоверяющие сотрудники не могут одновременно выполнять функции утверждающих сотрудников. Таким образом, для осуществления всех финансовых операций требуется разрешение двух уполномоченных сотрудников.

22. Поскольку значительная доля ресурсов Организации используется для покрытия расходов по персоналу, особое внимание уделяется процедурам внутреннего контроля за выплатой сотрудникам Организации Объединенных Наций пособий и надбавок. Меры внутреннего контроля за причитающимися персоналу выплатами призваны обеспечить соблюдение соответствующих правил и принципов, регулирующих порядок выплаты этих сумм, выявление и пресечение любых попыток уклониться от соблюдения этих правил и принципов. Внутренний контроль осуществляется, по сути, двумя методами – проверкой или подтверждением. Каждая выплата или пособие требуют применения своего, отличного от других метода проверки или подтверждения или их комбинации.

23. И в Финансовых положениях и правилах, и в Правилах о персонале Организации Объединенных Наций содержатся четкие положения, призванные защитить Организацию от любых финансовых убытков, которые могут повлечь за собой возможные нарушения сотрудниками таких правил или соответствующих административных инструкций. В финансовом правиле 114.1 о личной ответственности говорится следующее:

"Каждый сотрудник Организации Объединенных Наций несет ответственность перед Генеральным секретарем за правильность действий, осуществляемых им в процессе исполнения своих служебных обязанностей. Любой сотрудник, который осуществляет какое-либо действие, противоречащее настоящим Финансовым правилам или административным инструкциям, изданным в соответствии с ними, несет личную и финансовую ответственность за последствия своего действия".

Аналогичное положение содержится в правиле о персонале 112.3, касающемся финансовой ответственности, в котором говорится следующее:

"Любому сотруднику может быть предложено возместить Организации Объединенных Наций частично или полностью любой финансовый ущерб, который понесла Организация Объединенных Наций в результате небрежности этого сотрудника или нарушения им какого-либо положения, правила или административной инструкции".

24. Положения, касающиеся личной ответственности, содержатся также в финансовом правиле 109.5 о недостатке денежной наличности или оборотных кредитно-денежных документов, финансовом правиле 110.14 о списании недостающей денежной наличности и счетов дебиторов и финансовом правиле 110.15 о списании недостающего имущества.

25. Кроме положений о финансовой ответственности и контроле, содержащихся в Финансовых правилах и в Правилах о персонале, существует постоянно действующая инструкция Контролера Организации Объединенных Наций, предписывающая всем старшим административным и административным сотрудникам в Центральных учреждениях и всем административным руководителям и начальникам финансовых отделов в отделениях вне Центральных учреждений уведомлять Контролера непосредственно и в письменном виде о всех выявленных случаях мошенничества или предполагаемого мошенничества, связанного с ненадлежащим использованием средств. Эта инструкция применяется независимо от источников средств. Одновременно с этим должен уведомляться Директор Отдела внутренней ревизии. Сотрудники, отвечающие за информирование Контролера о случаях мошенничества или предполагаемого мошенничества, несут личную ответственность, если в ходе ревизии или каким-либо иным образом обнаруживается, что информация о выявленных случаях мошенничества или предполагаемого мошенничества, связанного с ненадлежащим использованием средств, не была представлена Контролеру.

26. Согласно инструкции от 8 февраля 1994 года руководители всех департаментов, управлений и миссий должны направить помощнику Генерального секретаря по инспекциям и расследованиям информацию о всех предполагаемых проступках, должностных нарушениях, случаях умышленного несоблюдения требований надлежащего управления, злоупотребления или нарушения положений, правил или соответствующих административных инструкций Организации Объединенных Наций, которые, возможно, имели место в их департаменте, управлении или миссии с начала 1993 года. Тем же должностным лицам предлагается сообщать о любых таких действиях, которые могут иметь место в будущем, с тем чтобы Управление инспекций и расследований могло принять необходимые меры.

27. Как указывалось выше, сотрудники Организации Объединенных Наций, особенно сотрудники, занимающие ответственные должности в области управления и финансов, обязаны докладывать вышестоящему начальству о всех случаях ненадлежащего использования ресурсов Организации. Кроме того, и в Финансовых правилах, и в Правилах о персонале есть детально проработанное положение о личной ответственности отдельных сотрудников за любые финансовые убытки, понесенные Организацией в результате ненадлежащего использования ресурсов. Такие

положения вместе с положениями Правил и положений о персонале и связанных с ними административных инструкций о дисциплинарных мерах также являются одним из факторов, могущих предотвратить попытки ненадлежащего использования ресурсов Организации.

В. Выявление

28. Совершенные проступки могут быть выявлены рядом способов. Чаще всего они выявляются при осуществлении обычных функций внутреннего контроля и наблюдения и доводятся до сведения Контролера и Отдела внутренней ревизии, о чем говорилось выше. В некоторых случаях какой-либо иной сотрудник, не отвечающий за осуществление той или иной конкретной функции внутреннего контроля, может сообщить об имевшем, по его мнению, место проступке. В других случаях вероятные проступки могут выявляться при проведении внутренней ревизии. Иногда Организация Объединенных Наций ставится в известность или мошенничестве о проступках посторонних для нее сторон национальными правоохранительными органами или частными лицами, желающими проверить правомерность заявлений одного или нескольких лиц о том, что они действуют от имени или под эгидой Организации Объединенных Наций.

29. Сразу же после получения Контролером первого сообщения о вероятном проступке или предполагаемом мошенничестве решается вопрос о том, необходимы ли дополнительные сведения или доказательства. Если такие данные необходимы, то Управлению инспекций и расследований (в состав которого входит Отдел внутренней ревизии), главе соответствующего управления или любым другим соответствующим должностным лицам предлагается провести дальнейшее расследование по этому делу. В зависимости от сложности изучаемого дела этот предварительный этап может быть очень коротким (несколько дней) или длиться достаточно долго, особенно в том случае, если сбор необходимых доказательств сопряжен с трудностями.

30. Информация о вероятных проступках того или иного сотрудника вместе с собранными доказательствами доводится до сведения Директора по кадровым вопросам.

С. Внешние меры

31. На этом этапе принимаются также решения в отношении того, следует ли обращаться за помощью к правоохранительным органам на национальном или международном уровнях. Если имеется достаточно фактов, подтверждающих, что преступник или преступники не являются сотрудниками Организации Объединенных Наций или лицами, находящимися в договорных отношениях с Организацией Объединенных Наций, дело, как правило, передается в правоохранительные органы. По ходу дела принимается решение в отношении характера и степени содействия со стороны Организации, оказываемого таким правоохранительным органам в расследовании дела, при этом должным образом учитывая привилегии и иммунитеты Организации.

32. Если предполагаемый преступник является сотрудником, дело передается в правоохранительные органы только в тех случаях, когда совершенный проступок является преступным действием согласно национальным законам, действующим в месте совершения данного деяния. В этом случае Организация Объединенных Наций будет сотрудничать с правоохранительными органами, с тем чтобы обеспечить эффективное судебное разбирательство, и не будет применять свои привилегии и иммунитеты в той мере, в какой это будет необходимо для достижения этой цели (см. пункты 9, 10 и 14 выше).

33. Генеральный секретарь неоднократно обращался с просьбами о том, чтобы национальные органы власти провели расследование случаев предполагаемого мошенничества в ущерб Организации

Объединенных Наций, совершенного, в частности, третьими сторонами или бывшими сотрудниками, с целью уголовного преследования. Однако результаты ревизий и другие установленные в ходе расследования факты, которые ведут к принятию дисциплинарных мер в отношении сотрудников, необязательно подтверждаются почти неоспоримыми доказательствами, необходимыми для установления факта уголовно наказуемого деяния. Таким образом, если даже дело завершается дисциплинарным увольнением сотрудника, зачастую фактов недостаточно для соблюдения норм доказывания, применяемых при рассмотрении национальными судами уголовных дел. Кроме того, действие, представляющее собой нарушение со стороны сотрудника норм поведения персонала Организации Объединенных Наций (см. пункты 15–19 выше), необязательно подпадает под определения уголовных преступлений, действующие в национальных правовых системах.

v. ВНУТРЕННИЙ ДИСЦИПЛИНАРНЫЙ МЕХАНИЗМ

34. В статье X Положений о персонале и главе X Правил о персонале (вступивших в силу с 1 января 1990 года), которые разъясняются и подкрепляются в административной инструкции ST/AT/371 от 2 августа 1991 года 9/, содержатся принципы и правила дисциплинарного разбирательства.

35. Рассмотрению всех случаев предшествует процедура предварительного расследования и установления фактов, в ходе которой сотруднику, подозреваемому в совершении проступка, предъявляется обвинение и предоставляется возможность объяснить свое поведение и представить любые существующие оправдывающие факты или доказательства, о чем более подробно говорится в записке Генерального секретаря о внутренних дисциплинарных механизмах (A/AC.243/1994/L.2). Сотрудника информируют также о том, что при подготовке замечаний и разъяснений он или она имеет право обратиться за помощью к любому другому работающему или вышедшему в отставку сотруднику.

36. По завершении этого предварительного этапа Директор по вопросам персонала выносит решение в отношении того, следует ли:

- а) закрыть дело (если поведение сотрудника нельзя расценивать как проступок или если имеется недостаточно фактов для разбирательства) или
- б) передать дело в ОДК (если факты и доказательства подтверждают, что проступок был совершен), или
- в) рекомендовать Генеральному секретарю уволить сотрудника в дисциплинарном порядке (если проступок является серьезным и предъявленные обвинения подкрепляются вескими и убедительными доказательствами).

37. Дисциплинарное увольнение, как правило, применяется в тех случаях, когда проступок является очевидным, имеются веские и неопровержимые доказательства и поведение явно несовместимо с нормами поведения международных гражданских служащих. Административный трибунал, в который сотрудник может обращаться с обжалованием любого дисциплинарного решения, последовательно признает мошенничество как серьезный проступок, заслуживающий дисциплинарного увольнения.

38. Все дела, касающиеся проступков, которые признаются недостаточно серьезными для вынесения решения о дисциплинарном увольнении или по которым не имеется убедительных фактов, передаются в ОДК, который может рекомендовать одну или несколько из следующих дисциплинарных мер, перечисленных в правиле о персонале 110.3а:

- a) письменное порицание со стороны Генерального секретаря;
- b) понижение на одну или более ступеней в пределах класса;
- c) задержка на определенный срок предоставления права на повышение оклада в пределах класса;
- d) отстранение от работы без сохранения содержания;
- e) штраф;
- f) понижение в должности;
- g) увольнение со службы с уведомлением или без уведомления или компенсации за это;
- h) увольнение в дисциплинарном порядке.

39. Как только ОДК начинает заниматься данным делом, Директор по вопросам персонала в Нью-Йорке или уполномоченное должностное лицо в других местах службы препровождает сотруднику полное досье, представленное ОДК, и информирует сотрудника о его или ее праве быть представленным/представленной любым работающим или вышедшим в отставку сотрудником в месте службы, где учрежден указанный ОДК. Кроме того, сотрудника информируют о составе ОДК и о его или ее праве представить ОДК в установленные сроки любые письменные замечания, а также о его или ее праве назвать других лиц, у которых можно было бы взять показания, и просить провести слушания и приглашать свидетелей.

40. ОДК рассматривает дело после получения материалов от Администрации и замечаний сотрудника, если таковые имеются. Разбирательство может ограничиваться рассмотрением письменных документов, однако во многих случаях проводятся слушания, для участия в которых приглашаются сотрудник и должностное лицо, представляющее Администрацию. Могут заслушиваться свидетели, в связи с чем могут возникать существенные задержки, если эти свидетели временно отсутствуют по причине командировки или отпуска и если по их возвращении один член ОДК или более находятся в командировке или в отпуске. Рассмотрение наиболее простых дел обычно занимает несколько месяцев.

41. С учетом доклада ОДК, который носит лишь рекомендательный характер, Генеральный секретарь решает, имел ли место проступок и если да, то какую дисциплинарную меру следует применить.

VI. АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ТРИБУНАЛ

42. Административный трибунал Организации Объединенных Наций был учрежден Генеральной Ассамблеей в 1949 году путем принятия статута, в который с тех пор дважды вносились поправки 10/. Право сотрудников обращаться в Административный трибунал зафиксировано в

положении о персонале 11.2, а аналогичное право участников Объединенного пенсионного фонда персонала Организации Объединенных Наций (ОПФПООН) – в статье 49 Положений ОПФПООН.

43. В отличие от ОАК и ОДК, которые выносят лишь рекомендации Генеральному секретарю или другим уполномоченным должностным лицам, Административный трибунал является подлинно судебным органом, т.е. судом, решения которого являются окончательными и обязательными для Генерального секретаря и ПОПФПООН, равно как и для заявителя.

44. В отношении сотрудников, бывших сотрудников, их правопреемников или других лиц, обретающих права согласно контракту или назначению, Административный трибунал наделен общей компетенцией, согласно статье 2(1) своего статута, в связи с предполагаемым несоблюдением их трудовых договоров или условий найма, включая все соответствующие положения и правила, в том числе в отношении дисциплинарного разбирательства. Кроме того, в отношении этих лиц Административный трибунал наделен специальной компетенцией в соответствии со статьей 49 Положений ОПФПООН, касающейся якобы имевшего место несоблюдения этих положений со стороны ПОПФПООН.

45. В принципе заявления в Административный трибунал можно подавать только после рассмотрения данного дела ОАК или ОДК, за исключением случаев, когда Генеральный секретарь и заявитель договорились о том, что заявление может быть подано непосредственно в Административный трибунал 11/. Сфера компетенции Административного трибунала излагается в следующих пунктах.

46. Если Административный трибунал находит, что процедура, предусматриваемая в положениях или правилах о персонале, не соблюдена, он может, по просьбе Генерального секретаря, вернуть дело на повторное рассмотрение с соблюдением установленной процедуры и может вынести решение о выплате в размере до трех месячных чистых базовых окладов в качестве компенсации за задержку.

47. Если Административный трибунал находит, что заявление – полностью или частично – хорошо обосновано, он может вынести решение о возмещении ущерба или аннулировании оспариваемого решения, или исполнении соответствующих обязательств в натуре; в то же время он устанавливает также размер альтернативной денежной компенсации, который, как правило, не должен превышать двух годовых чистых базовых окладов. После этого Генеральный секретарь должен в течение 30 дней дать согласие на аннулирование решения или выполнение обязательства, или выплатить вместо этого денежную компенсацию.

48. Решения Административного трибунала в принципе носят окончательный и обязательный характер. Однако если Комитет по заявлениям о пересмотре решений Административного трибунала примет соответствующее решение, они могут быть переданы в Международный Суд для вынесения консультативного заключения 12/.

49. Из вышесказанного очевидно, что сотрудники, которых не устраивает какое-либо принятое в отношении них административное решение, включая решение о возмещении или применении дисциплинарной меры, имеют возможность обжаловать его в судебном органе, который беспристрастно рассмотрит такую апелляцию. Следует отметить, однако, что к числу ограничений, о наличии которых Генеральный секретарь в свое время доводил до сведения Генеральной Ассамблеи 13/, относится то, что Административный трибунал в настоящее время не уполномочен рассматривать иски, возбужденные Организацией Объединенных Наций против своих сотрудников. Соответственно, в тех случаях, когда суммы, удержанные из начисленного оклада и

других выплат, недостаточны для полного возмещения убытков Организации Объединенных Наций, причиненных проступком или нарушением, Организация не располагает внутренними средствами обеспечения полного урегулирования остаточной задолженности соответствующего сотрудника.

50. По этой причине на сорок восьмой сессии Генеральной Ассамблеи Генеральный секретарь предложил следующее: в целях облегчения задачи возбуждения гражданских исков о возмещении растраченных средств, если это не было обеспечено путем удержания из зарплаты и выплат, можно внести в статут Административного трибунала поправку, в соответствии с которой его юрисдикция распространяется на иски, возбужденные Организацией против ее сотрудников, с тем чтобы обращение в национальные суды требовалось только для обеспечения выполнения вынесенных решений 14 / .

VI. ВОЗМЕЩЕНИЕ

A. Возмещение за счет начисленного оклада и элементов вознаграждения

51. В соответствии с положениями правила о персонале 103.18b (ii) задолженность по расчетам с Организацией Объединенных Наций может погашаться путем вычетов из окладов, заработной платы и других элементов вознаграждения. В тех случаях, когда установлено, что кто-либо из сотрудников использовал средства Организации Объединенных Наций ненадлежащим образом, немедленно принимаются меры по максимально возможному возмещению соответствующих сумм путем вычетов из любых начисленных окладов и других элементов вознаграждения таких сотрудников, включая выплаты в связи с окончанием службы. Практически во всех случаях возмещение обеспечивается именно таким образом.

52. Решение о принятии мер по возмещению представляет собой административное решение, которое может быть обжаловано в рамках внутренней апелляционной процедуры. После рассмотрения апелляции ОАК Генеральный секретарь проводит обзор принятого решения в свете доклада ОАК и принимает решение о том, оставить ли его в силе или же внести в него какие-либо изменения. После этого сотрудник или бывший сотрудник может передать дело на рассмотрение Административного трибунала (см. пункты 42–50 выше).

53. В некоторых случаях суммы, которые удалось взыскать, оказались ничтожными, поскольку общий объем ненадлежащим образом использованных средств намного превышал любые суммы, на получение которых в противном случае мог бы иметь право сотрудник. В тех случаях, когда сотрудник прекращал службу в Организации Объединенных Наций и получал окончательный расчет до обнаружения факта предполагаемого мошенничества, как правило, не удавалось возместить даже часть ненадлежащим образом использованных средств, если не выяснялось, что этот сотрудник работает в какой-либо другой организации системы Организации Объединенных Наций. В подобных обстоятельствах иногда удавалось прийти к договоренности с другой организацией относительно взыскания средств в пользу Организации Объединенных Наций.

B. Пенсионные пособия

54. В прошлом попытки администрации непосредственно взыскать сумму задолженности из пенсионных пособий сотрудников наталкивались на отказ со стороны Административного трибунала Организации Объединенных Наций, который постановил, что Положения ОПФПООН, утвержденные Генеральной Ассамблеей, исключают возможность взыскания сумм, причитающихся Организации, из пенсионных пособий вышедших в отставку сотрудников. Кроме того, Трибунал

постановил, что Организация не вправе отказывать в предоставлении документации, на основании которой производится оформление пенсионных пособий сотрудникам, в попытке заставить бывших сотрудников возместить Организации ненадлежащим образом использованные суммы. Вместе с тем Трибунал счел, что в подобных случаях администрация не должна оставаться без средств защиты; исходя из этого, он предложил администрации и Пенсионному фонду добиваться надлежащего урегулирования подобных ситуаций.

55. В результате этого Генеральный секретарь внес поправки в административную инструкцию, регулирующую порядок производства окончательных расчетов с сотрудниками 15/, с тем чтобы предусмотреть возможность отказа в предоставлении документов, необходимых для оформления пенсионных пособий после выхода в отставку. Генеральный секретарь считает, что эта процедура может побудить бывших сотрудников урегулировать вопрос об их задолженности Организации. Вместе с тем следует отметить, что у Трибунала еще не было возможности проанализировать эту инструкцию.

56. В докладе, представленном Генеральной Ассамблеей на ее сорок восьмой сессии, Генеральный секретарь изложил ряд соображений, которые следует принять во внимание в том случае, если Генеральная Ассамблея пожелает изучить возможность непосредственного ареста пенсионных пособий в качестве одного из методов взыскания средств, причитающихся с бывших сотрудников 16/.

С. Гражданские иски в целях возмещения средств

57. Помимо мер по возмещению средств, принимаемых в рамках Организации Объединенных Наций, может оказаться уместной передача дела на рассмотрение национальных властей для принятия дальнейших мер. Если в результате расследования выясняется, что третья сторона или лицо, более не подпадающее под юрисдикцию Организации Объединенных Наций, получили какую бы то ни было ненадлежащую или незаконную финансовую выгоду в ущерб интересам Организации Объединенных Наций, налицо возможность возбуждения гражданского иска в национальных судебных органах в целях взыскания любых растраченных сумм, принадлежавших Организации Объединенных Наций, или получения компенсации за понесенный ею ущерб. Вместе с тем следует отметить, что хотя право Организации Объединенных Наций возбуждать дела в национальных судебных органах полностью признается судебными и другими органами государств-членов 17/, подобное признание не предполагает какого-либо особого режима или привилегий, за исключением тех, которые предусмотрены в соответствующих международных соглашениях. Таким образом, в подобных случаях Организации Объединенных Наций пришлось бы прибегать к услугам адвокатов со стороны, а судебное разбирательство по иску, возбужденному от ее имени, регулировалось бы национальными процессуальными положениями. Помимо трудностей, с которыми могут столкнуться национальные судебные органы при установлении факта предполагаемых нарушений, в особенности в тех случаях, когда они состоят в нарушении или обходе внутренних положений и правил Организации Объединенных Наций, следует отметить, что сумма, на возмещение которой может обоснованно рассчитывать Организация, зачастую несоизмерима с расходами, связанными с подобными разбирательствами 18/.

Справочные материалы

58. Список основных справочных материалов приводится в приложении к настоящему документу. Копии этих материалов будут предоставлены в распоряжение членов Рабочей группы.

Примечания

1/ См. консультативное заключение Международного Суда от 11 апреля 1994 года (Reparation for injuries suffered in the service of the United Nations, ICJ Reports 1949, p. 182).

2/ Всеобъемлющий обзор практики Организации Объединенных Наций в отношении ее статуса, привилегий и иммунитетов содержится в документах A/CN.4/L.118 и Add.1-2 (Yearbook of the International Law Commission, 1967, vol. II, pp. 154-324) и A/CN.4/L.383 и Add.1-3 ("Ежегодник Комиссии международного права", 1985 год, том. II, часть первая, стр. 189-275).

3/ См. резолюцию 22 А (I) Генеральной Ассамблеи.

4/ United Nations Treaty Series, vol. 11, No. 147. Аналогичные положения содержатся в других соглашениях о Центральном учреждениях.

5/ Coord/Civil Service/5, издание 1986 года.

6/ Предисловие к изданию 1986 года.

7/ Coord/Civil Service/5, издание 1986 года, пункт 4.

8/ Административный трибунал неизменно выступал за право Генерального секретаря увольнять сотрудников в дисциплинарном порядке за мошенничество или за совершение других серьезных проступков. См., к примеру, следующие решения Административного трибунала: No. 394 Armijo, раздел XII (1987), No. 425 Bruzual, раздел X (1988), No. 479 Caine, разделы XI и XV (1990).

9/ По всему документу упоминается "помощник Генерального секретаря по вопросам управления людскими ресурсами", функции которого в настоящее время выполняет Директор по вопросам персонала.

10/ Статут Трибунала содержится в документе AT/11/Rev.4. Этот документ содержит также утвержденный им регламент Трибунала, который дополняет статут.

11/ Процедура в отношении заявлений, подаваемых в Административный трибунал, предусматривается в статуте и регламенте Административного трибунала (которые содержатся в документе AT/11/Rev.4). Подробное изложение этих процедур содержится в пунктах 44-49 информационного циркуляра ST/IC/82/7 от 3 февраля 1982 года.

12/ Соответствующая процедура предусматривается в статье 11 статута Административного трибунала и излагается в пунктах 50-56 информационного циркуляра ST/IC/82/7.

13/ См., в частности, A/40/471, пункты 15-30.

14/ См. A/48/572, пункты 26-33.

15/ ST/AI/155/Rev.2 от 31 августа 1990 года.

16/ См. A/48/572, пункты 6-10.

17/ См. Yearbook of the International Law Commission, 1967, vol. II, p. 216.

18/ См. A/48/572, пункты 12-18.

Приложение

СПИСОК СПРАВОЧНЫХ ДОКУМЕНТОВ

Резолюция 48/218 Генеральной Ассамблеи от 23 февраля 1993 года об обзоре эффективности административного и финансового функционирования Организации Объединенных Наций.

Доклад о нормах поведения на международной гражданской службе, Coord/Civil Service/5, издание 1986 года.

United Nations Administrative Tribunal, Statute and Rules, AT/11/Rev.4.

Доклад Генерального секретаря о целесообразности создания единого административного трибунала, A/40/471 от 23 июля 1985 года.

Доклад Генерального секретаря о процедурах внутреннего контроля, связанных с пособиями и надбавками, A/42/437 от 5 августа 1987 года.

Доклад Генерального секретаря о мерах по облегчению представления сотрудниками информации о фактах ненадлежащего использования ресурсов Организации; внутреннем контроле за выплатой надбавок и пособий; и усилиях по возвращению выплаченных сверх причитающихся сумм в счет возмещения подоходного налога, A/47/510 от 8 октября 1992 года.

Доклад Генерального секретаря о возмещении средств, ненадлежащим образом использованных сотрудниками и бывшими сотрудниками, A/48/572 от 9 ноября 1993 года.

Administrative instruction on personnel payroll clearance action, ST/AI/155/Rev.2 of 31 August 1990.

Administrative instruction on revised disciplinary measures and procedures, ST/AI/371 of 2 August 1991.

Information circular on internal recourse procedures in the United Nations Secretariat, ST/AC/82/7 of 3 February 1982.
