



Distr.  
GENERAL

A/52/339  
10 September 1997  
RUSSIAN  
ORIGINAL: ENGLISH

Пятьдесят вторая сессия  
Пункт 145 предварительной повестки дня\*

ДОКЛАД ГЕНЕРАЛЬНОГО СЕКРЕТАРЯ О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ  
УПРАВЛЕНИЯ СЛУЖБ ВНУТРЕННЕГО НАДЗОРА

Записка Генерального секретаря

1. В соответствии с резолюцией 48/218 В Генеральной Ассамблее от 29 июля 1994 года Генеральный секретарь имеет честь настоящим препроводить для сведения Генеральной Ассамблеи представленный ему заместителем Генерального секретаря по службам внутреннего надзора прилагаемый ниже доклад о проведении расследования по вопросу о возможном конфликте интересов в Центре Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (Хабитат).
2. Генеральный секретарь принимает к сведению содержащиеся в докладе выводы и поддерживает сделанные в нем рекомендации.

---

\* A/52/150 и Corr.1.

Доклад Управления служб внутреннего надзора о возможном конфликте  
интересов в Центре Организации Объединенных Наций  
по населенным пунктам (Хабитат)

РЕЗЮМЕ

В конце апреля 1997 года Секции по проведению расследований Управления служб внутреннего надзора было предложено провести расследование по вопросу о возможном конфликте интересов в Центре Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (Хабитат). Основанием для проведения расследования является ряд докладов, которые были представлены другими органами надзора и подразделениями непосредственно Центра с 1994 года и в которых был затронут, но не был разрешен этот вопрос. Вопрос о конфликте интересов впервые возник после того, как в феврале 1991 года в Отдел технического сотрудничества Центра на должность советника по вопросам населенных пунктов был назначен консультант при Центре, представлявший найробийскую консультативную фирму "Матрикс девелопмент консалтантс". Во время назначения упомянутый консультант жила в незарегистрированном браке с директором фирмы "Матрикс", а на следующий год вышла за него замуж. До приема на службу в 1991 году данная сотрудница, как и другие консультанты фирмы "Матрикс", регулярно привлекалась Хабитат, другими организациями и правительствами для выполнения работ, связанных с осуществлением проектов в области населенных пунктов в различных странах Африки.

Через год после того, как указанная сотрудница была принята на службу, подразделение Отдела технического сотрудничества, в которое она была назначена, заключило первый из нескольких контрактов с фирмой "Матрикс". Правительство Объединенной Республики Танзании в целевом порядке запросило услуги супруга упомянутой сотрудницы в связи проектом, который осуществлялся при техническом и финансовом содействии Центра и Программы развития Организации Объединенных Наций. Сотрудница обратилась к своему непосредственному руководителю, начальнику Отдела технического сотрудничества, за указаниями о том, как следует реагировать на этот запрос. Начальник предложил ей представить правительству список нескольких экспертов, для того чтобы правительство могло из него выбрать подходящую кандидатуру. Правительство Танзании выбрало супруга указанной сотрудницы, и Центр заключил с ним соглашение о прикомандировании на основе возмещения расходов. Соглашение было рассмотрено и впоследствии утверждено специальным комитетом Хабитат по таким соглашениям.

Впоследствии на заседаниях, посвященных рассмотрению соглашений о прикомандировании на основе возмещения расходов, был поднят вопрос о том, что заключение контрактов между Хабитат и фирмой "Матрикс" было обусловлено личными отношениями между упомянутой сотрудницей и консультантом фирмы "Матрикс", и начали распространяться соответствующие слухи. При этом квалификация консультантов фирмы "Матрикс" и выполнение ими возложенного на них объема работ сомнению не подвергались. В то же время, руководствуясь

"здравым смыслом", но без ссылки на применимое правило о персонале Организации Объединенных Наций, некоторые сотрудники отмечали, что, по их мнению, наличие личной связи и предоставление контрактов консультативной фирме "Матрикс" свидетельствуют о том, что у данной сотрудницы есть конфликт интересов.

В период с 1991 по 1993 год консультативная фирма "Матрикс" привлекалась для оказания консультативной помощи по семи проектам. Ревизионные комитеты и органы надзора Центра провели обзор всех соответствующих соглашений. Несмотря на то, что ревизионный комитет, непосредственно проводивший обзор, располагал неофициальной информацией о том, что упомянутая сотрудница и консультант состояли в личной связи, он не стал запрашивать дополнительную информацию, будь то непосредственно у сотрудницы или в Отделе технического сотрудничества, и продолжал утверждать контракты. По получении информации о конфликте интересов от сотрудника ревизионного комитета в августе 1993 года исполняющий обязанности Начальника администрации встретился с Начальником Отдела для обсуждения вопросов, вызывающих обеспокоенность Комитета. В результате этого обсуждения начальник в сентябре 1993 года дал распоряжение упомянутой сотруднице и ее подразделению в дальнейшем не заключать контракты с фирмой "Матрикс". Как подтверждает Секция по проведению расследований, с этого момента подразделение, в котором работает упомянутая сотрудница, не заключило ни одного контракта с фирмой "Матрикс".

Ни в одном из обзоров или комментариев официального или неофициального характера по данному вопросу за последние пять лет не содержалось ссылок на положение о конфликте интересов, действующее в системе Организации Объединенных Наций: в правиле 101.6 Правил о персонале говорится, что конфликт интересов имеет место в том случае, когда сотрудник "активно участвует в управлении или имеет финансовую заинтересованность в деятельности каких-либо коммерческих предприятий". Поскольку лично упомянутая сотрудница активно не участвовала в деятельности фирмы "Матрикс" и не имела финансовой заинтересованности в деятельности этой фирмы, нет никаких оснований считать, что она нарушила это правило. После того как внутренние ревизоры в представленном в ноябре 1994 года докладе подняли вопрос о возможном конфликте интересов, в январе 1995 года заместитель Директора Центра предложил создать внутреннюю группу по расследованию для рассмотрения этого вопроса. В своем докладе группа признала наличие конфликта интересов. Вместе с тем, как и ревизоры, вынося свое заключение, группа исходила из толкования конфликта интересов с позиций здравого смысла, а не из весьма ограничительной формулировки соответствующего правила о персонале, посвященного этому вопросу.

По прошествии более года, в феврале 1996 года, исполняющий обязанности Начальника администрации в письме заместителю Директора Центра предложил не предоставлять консультативной фирме "Матрикс" никаких контрактов до тех пор, пока упомянутая сотрудница числится в штате Центра. Как свидетельствуют документы, этот меморандум направлен только в Секцию контрактов и поставок Центра и включен в личное дело сотрудницы; в другие подразделения Центра он

был направлен лишь в марте 1997 года, когда он был обнаружен Директором Управления по координации программ при поиске материалов, имеющих отношение к вопросу о конфликте интересов. Директор распорядился довести его содержание до всех подразделений Центра.

В сентябре 1996 года Группа централизованного контроля и оценки Управления служб внутреннего надзора провела инспекцию Центра. 23 апреля 1997 года на основе выводов Группы был опубликован доклад (A/51/884). В резюме этого доклада Управление отметило, что вопрос о конфликте интересов, поднятый внутренними ревизорами в 1994 году, остается нерешенным и что оно намерено продолжить расследование.

Исходя из имеющихся данных Секция по проведению расследований также считает, что, хотя с позиции здравого смысла данная ситуация дает основания предположить наличие конфликта интересов, на нее, как представляется, не распространяется правило о персонале 101.6. Тот факт, что получение сотрудником косвенной выгоды в результате предоставления его супругу контрактов, за заключение которых он в определенной степени несет ответственность, не рассматривается как нарушение правила о конфликте интересов, действующего в Организации Объединенных Наций, убедительно доказывает несовершенство этого правила. В связи с этим Секция по проведению расследований вынуждена заключить, что правило о персонале 101.6 фактически не защищает интересы Организации Объединенных Наций.

Кроме того, из-за отсутствия достаточных и четких критериев возникла неясность в отношении того, что именно следует считать конфликтом интересов в Организации Объединенных Наций. Несмотря на то, что решение об отстранении сотрудника и его подразделения от ведения дел, касающихся сотрудничества с фирмой "Матрикс", которое было принято в сентябре 1993 года, следовало принять раньше, это решение отвечает наилучшим интересам Центра. Это было конкретное решение, которое должно было закрыть данный вопрос, и, тем не менее, внутренние интриги не позволяют снять этот вопрос с повестки дня.

И наконец, имеющиеся факты не подтверждают сообщения о том, что в отношении сотрудника, поднявшего вопрос о конфликте интересов, были приняты ответные меры и что обсуждение им данной темы негативно отразилось на его продвижении по службе.

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
I. ВВЕДЕНИЕ .....	1 - 3	6
II. СООТВЕТСТВУЮЩИЕ ПРАВИЛА И ПОЛОЖЕНИЯ О ПЕРСОНАЛЕ		4 - 6
III. ПОДРОБНАЯ ИНФОРМАЦИЯ О ПРОВЕДЕННОМ РАССЛЕДОВАНИИ		7 - 37
IV. АНАЛИЗ ФАКТОВ ДЕЛА И ПРАВИЛ И ПОЛОЖЕНИЙ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ О ПЕРСОНАЛЕ .....	38 - 44	13
V. ВЫВОДЫ .....	45 - 49	14
VI. ЗАКЛЮЧЕНИЯ .....	50 - 58	15
VII. РЕКОМЕНДАЦИИ .....	59	18
VIII. ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ РЕКОМЕНДАЦИЙ .....	60	19

## I. ВВЕДЕНИЕ

1. После опубликования в апреле 1997 года доклада Управления служб внутреннего надзора по Центру Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (Хабитат) (А/51/884) Секции по проведению расследований Управления было предложено провести расследование по вопросу о конфликте интересов. Эта задача была возложена на двух ревизоров. В период с 13 по 28 мая 1997 года были проведены беседы в штаб-квартире Центра в Найроби. Был проведен опрос максимально широкого круга лиц, причастных к этому вопросу, а в июне был проведен опрос бывших сотрудников Хабитат в Нью-Йорке.

2. Необходимо пояснить, почему в настоящем докладе данный вопрос, который, по мнению некоторых, сводится к элементарному конфликту интересов, рассматривается столь подробно. Во-первых, обобщения всей имеющейся информации по этому вопросу с целью ее сопоставления и обзора до сих пор не проводилось; во-вторых, тщательное изучение применимых правил о персонале Организации Объединенных Наций с целью установления наличия реального конфликта интересов или мнимого конфликта интересов с точки зрения здравого смысла и надлежащего и разумного поведения также не проводилось; и в-третьих, настоящий доклад должен быть подробным и юридически грамотным для того, чтобы Организация Объединенных Наций могла прийти к выводу о несовершенстве действующих правил о конфликте интересов.

3. Группа по проведению расследования благодарит персонал за уделенное ей время и за ту помощь, которую она получала на всех уровнях в ходе расследования. Директор-исполнитель Центра и Юрисконсульт рассмотрели рекомендации, содержащиеся в докладе о результатах расследования, и выразили свое согласие с этими рекомендациями.

## II. СООТВЕТСТВУЮЩИЕ ПРАВИЛА И ПОЛОЖЕНИЯ О ПЕРСОНАЛЕ

4. Работая в консультации с Отделом по общеправовым вопросам Управления по правовым вопросам Секция по проведению расследований выявила лишь одно положение юридического характера по вопросу о конфликте интересов, принятое в Организации Объединенных Наций, а именно: правило 101.6 Правил о персонале "Деятельность и интересы вне Организации".

### Правило 101.6 Правил о персонале

5. В настоящее время Управление по правовым вопросам разрабатывает кодекс поведения, в который войдут положения о конфликте интересов. Однако в проекте документа, по-видимому, сохранена нынешняя формулировка правила 101.6b Правил о персонале, которая гласит:

"Сотрудникам не разрешается активно участвовать в управлении или иметь финансовую заинтересованность в деятельности каких-либо коммерческих предприятий, если такое участие или финансовая заинтересованность позволяет им извлекать выгоду благодаря их служебному положению в Организации Объединенных Наций".

6. Очевидно, что любое решение по данному вопросу должно основываться на соответствующих юридических положениях правила 101.6 Правил о персонале. Анализ приводимых доказательств должен производиться с учетом критериев, заключенных в этих положениях, а решение по данному вопросу должно приниматься исходя из его результатов.

## III. ПОДРОБНАЯ ИНФОРМАЦИЯ О ПРОВЕДЕННОМ РАССЛЕДОВАНИИ

### Роль Группы II в проектах Центра

7. Вопрос о конфликте интересов касается прежде всего Группы II, которая является одной из четырех географических групп в Отделе технического сотрудничества Центра. Указанная сотрудница начинала свою деятельность в качестве советника по вопросам населенных пунктов в Группе II, координируя проекты в области населенных пунктов с национальными правительствами и Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН). Впоследствии она стала координатором Группы II. Необходимо отметить, что ранее – с 1984 по 1991 год – сотрудница работала независимым консультантом, представляя зачастую компанию "Матрикс девелопмент консалтантс". За этот период она 15 раз привлекалась Центром в качестве консультанта на основе соглашений о специальных услугах для работы над проектами в англоговорящих странах Африки.

8. Просьбы о реализации проектов поступают от национальных правительств, и после консультаций между соответствующим правительством, советником по вопросам населенных пунктов и ПРООН проект оформляется технически в географических группах Центра. Это в первую очередь связано с приемом на работу специалистов со стороны для выполнения задач, определенных в рамках проектов.

9. Для привлечения внешнего консультанта с целью выполнения любого проекта советник по вопросам населенных пунктов должен подобрать из центрального реестра консультантов Центра подходящие кандидатуры, сопоставив их квалификацию с потребностями проекта. Затем советник по вопросам населенных пунктов должен составить короткий список кандидатов и представить его соответствующему правительству. После того, как правительство сделает свой выбор, советник представляет подробные сведения об отобранном кандидате сотруднику по управлению проектами группы, который в свою очередь направляет официальную просьбу о заключении либо соглашения о прикомандировании на основе возмещения расходов, либо соглашения о специальных услугах и передает ее в Секцию набора персонала и администрации.

10. Секция набора персонала представляет затем документы Комитету по соглашениям о прикомандировании на основе возмещения расходов (или в настоящее время Комитету по вопросам управления) для утверждения или уточнения любых вопросов, прежде чем задействовать услуги консультанта. Секция отвечает за все переговоры с консультантом по финансовым вопросам.

11. Дело, связанное с конфликтом интересов, основано на роли сотрудницы в качестве советника по вопросам населенных пунктов в Группе II и позднее координатора в организации, оценке и проверке той работы, которую проделывал ее супруг в рамках разрабатывавшихся ее Группой проектов.

### Структура компании "Матрикс девелопмент консалтантс"

12. Компания "Матрикс" построена на кооперативных началах, где отдельные консультанты платят номинальный месячный взнос, а также процент от всех выплачиваемых им гонораров для покрытия общих расходов. Раньше компания называлась "Консультанты по программам управления и развития" (КПУР). Компания "Матрикс" не платит зарплату ведущим консультантам; напротив, они зарабатывают в частном порядке. По этой причине Центр неправильно пользовался услугами консультантов компании "Матрикс", заключая соглашения о прикомандировании на основе возмещения расходов; для найма частных консультантов предусмотрены соглашения о специальных услугах.

13. Вышеуказанная сотрудница была одним из акционеров КПУР по меньшей мере до 1996 года; однако она заявила, что продала свои акции до того, как перешла на работу в Центр в феврале 1991 года. Секция по проведению расследований не может самостоятельно подтвердить эту дату, поскольку имеющиеся в распоряжении кенийского правительства данные содержат сведения об акционерах лишь до 1994 года, и дата продажи сотрудницей своих акций не зафиксирована.

### Первые проявления проблем, связанных с конфликтом интересов

14. Сотрудница обратилась за советом к начальнику Отдела технического сотрудничества в ноябре 1991 года, когда правительство Объединенной Республики Танзании попросило ее нанять для осуществления одного из проектов Центра (URT/90/033) консультанта, который, как позднее оказалось, был в тот период ее сожителем. Сотрудница хотела прояснить свое положение на предмет конфликта интересов со своим руководителем, поэтому она и обратилась к нему за советом.

15. Начальник рекомендовал сотруднице предложить танзанийскому правительству для окончательного отбора несколько высококвалифицированных кандидатов, в том числе указанного консультанта. Начальник полагал, что это поможет избежать в дальнейшем любых обвинений в адрес сотрудницы в проявлении фаворитизма по отношению к этому консультанту и в то же время позволит танзанийскому правительству отобрать кандидата по своему усмотрению. Правительству Танзании были предложены несколько кандидатов, однако оно вновь остановило свой выбор на этом консультанте. Оформление консультанта на работу проходило затем на основании стандартных процедур найма. Без дальнейших консультаций со своими руководителями сотрудница произвела оценку счета-фактуры компании "Матрикс" и удостоверила его, а затем включила своего супруга в несколько списков, которые были представлены правительствам, сделав это также без предварительных консультаций.

### Личные отношения между сотрудницей и консультантом

16. Во время собеседования сотрудница заявила, что она познакомилась с консультантом, который в настоящее время является ее мужем, в конце 70-х годов в Англии и вместе с ним приехала в Найроби в 1981 году. С этого времени они жили вместе в Найроби и 18 августа 1992 года поженились там. Однако никто из сотрудников Центра не присутствовал на церемонии бракосочетания, а она почти три года не сообщала в Центре об изменении своего семейного положения.

17. Проверка личного дела сотрудницы показала, что в нем имеется написанный ею меморандум в адрес администрации Центра от 10 июля 1995 года, в котором она просила изменить сведения о своем семейном положении и указать, что она вышла замуж. Сотрудница заявила, что она



забыла сообщить администрации об изменении своего семейного положения и обнаружила эту ошибку лишь при возобновлении в начале 1995 года своего контракта. Она сообщила, что не замечала этой ошибки и при возобновлении предыдущих контрактов.

#### Работа консультанта по контракту в Центре

18. В период с 1979 года по февраль 1991 года, когда сотрудница начала работать в Группе II, Центр семь раз нанимал консультанта в рамках отдельных проектов на основании соглашений о прикомандировании на основе возмещения или о специальных услугах. Кроме того, в 1983 и 1984 годах в течение непродолжительного времени он предоставлял Центру свои услуги. Таким образом, Центр и Отдел технического сотрудничества хорошо знали консультанта с профессиональной точки зрения до того, как вышеуказанная сотрудница была принята на работу.

19. В период с января 1992 по сентябрь 1993 года консультант персонально привлекался к реализации шести проектов. Четыре из них готовились, оценивались и удостоверялись Группой II. Консультанты компании "Матрикс" участвовали в этот период и в четырех других проектах. Общая сумма, выплаченная консультанту в период с января 1991 года по сентябрь 1993 года, составила 145 819 долл. США, а общая сумма, выплаченная группе консультантов компании "Матрикс", - 175 905 долл. США.

#### Реакция руководства на проблему конфликта интересов

20. В 1993 году Комитету по соглашениям о прикомандировании на основе возмещения стало известно, что сотрудница и консультант находятся в близких отношениях. В то время Комитет поставил под сомнение этическую сторону действий сотрудницы, связанных с выдвижением кандидатуры ее супруга для выполнения ряда контрактов, разрабатываемых Группой II, однако продолжал утверждать контракты с компанией "Матрикс". Исполняющий обязанности начальника администрации заявил, что один из членов Комитета по соглашениям о прикомандировании на основе возмещения в беседе с ним в августе 1993 года поднял вопрос о конфликте интересов и предложил передать это дело руководству Центра с целью получения соответствующих разъяснений.

21. По мнению начальника Отдела технического сотрудничества принятое им в ноябре 1991 года решение об удовлетворении через Группу II просьб правительства об использовании этого консультанта позволило снять вопрос о конфликте интересов. Этот вопрос вновь возник лишь в сентябре 1993 года. В это время исполняющий обязанности начальника администрации в ответ на просьбу члена Комитета по соглашениям о прикомандировании на основе возмещения поднял вопрос о конфликте интересов, связанный с сотрудницей и консультантами компании "Матрикс". Исполняющий обязанности начальника администрации сообщил начальнику Отдела технического сотрудничества о том, что значительное количество соглашений о прикомандировании на основе возмещения было подготовлено Группой II, пользовавшейся в то же время консультантами компании "Матрикс".

22. После этого начальник Отдела технического сотрудничества известил сотрудницу, что теперь Группа II не может заниматься ни одним из аспектов, касающихся контрактов с компанией "Матрикс" или привлечения кого-либо из ее консультантов. Это устное распоряжение было подтверждено как бывшим заместителем Директора, так и бывшим исполняющим обязанности начальника администрации, хотя документально оно никак подтверждено не было.

23. Начальник Отдела технического сотрудничества далее предложил, чтобы все будущие контракты с участием консультантов компании "Матрикс" и стран, входящих в сферу ведения Группы II, рассматривались сотрудником по управлению проектами, работающим в Глобальной и

межрегиональной программе. По мнению начальника Отдела технического сотрудничества, это решение устранил вопрос о конфликте интересов. Глобальная и межрегиональная программа уже участвовала в реализации проектов в Гане и Объединенной Республике Танзании, с которыми указанный консультант был связан в прошлом, поэтому она могла бы безболезненно взять на себя эти функции.

#### Проверка соглашений о прикомандировании на основе возмещения внутренними ревизорами

24. В 1994 году внутренние ревизоры провели в Центре проверку соглашений о прикомандировании на основе возмещения и представили 21 ноября того же года свой доклад руководству Центра. В нем по результатам проверки рассматривался вопрос, связанный с конфликтом интересов, и указывались несколько соглашений о прикомандировании на основе возмещения, предоставленных сотрудницей, которая до начала работы в Центре была одним из партнеров в компании, проживала с нынешним директором компании и назначила его единственным бенефициарием по своим расчетам с пенсионным фондом. В докладе также указывалось на связь между положением сотрудницы и активным привлечением на контрактных условиях компании, в которой она была до этого партнером.

25. В составленном по результатам проверки докладе не делалось попыток увязать деятельность, квалифицированную в качестве конфликта интересов, с правилами о персонале Организации Объединенных Наций, применимыми в таких случаях. В докладе не приводится также никакой подробной информации о порядке найма компанией "Матрикс" консультантов и о том, каким образом это могло повлиять на заявление о наличии конфликта интересов. Однако в докладе, который был выпущен после принятого в 1993 году решения об отстранении Группы сотрудницы от подготовки контрактов с компанией "Матрикс", вполне оправданно выражалась озабоченность по поводу проблемы, выявленной в ходе проверки.

#### Группа по расследованию 1995 года

26. В ответ на выявленный в Центре в ходе проверки соглашений о прикомандировании на основе возмещения в 1994 году конфликт интересов заместитель Директора учредил в январе 1995 года группу по расследованию с целью изучения обстоятельств этого дела и представления соответствующего доклада. В состав группы вошли три сотрудника, которым был дан месячный срок для проведения расследования. Доклад, представленный заместителю Директора 28 февраля 1995 года, содержал целый ряд рекомендаций.

27. Группа установила, что указанная сотрудница не виновата, поскольку она сообщила в 1991 году своему руководителю о возможном конфликте интересов и получила указание о том, как действовать в данном случае. Когда этот вопрос возник снова в 1993 году, она заявила, что получила прямые указания от своего руководителя прекратить любое участие Группы II в подготовке контрактов для компании "Матрикс". Сотрудница утверждала, она следовала этим указаниям вплоть до настоящего времени.

28. Группа возложила вину за конфликт интересов на наличие в системе руководства Центра проблем системного характера, в частности на отсутствие четких руководящих принципов в отношении решения подобных проблем. Группа попыталась увязать действия сотрудницы в отношении компании "Матрикс" с Правилами о персонале Организации Объединенных Наций. Она сослалась на статью I Правил о персонале, "Обязанности, обязательства и привилегии", и на пункт 4 доклада о нормах поведения в международной гражданской службе (1954 год), однако, как и в случае с докладом ревизоров, не сопоставила должным образом эту деятельность с

соответствующим правилом (правило о персонале 101.6). Напротив, группа вполне резонно пришла к выводу о том, что основное бремя с точки зрения транспарентности лежит на сотруднице в связи с действиями, которые могут быть истолкованы как содержащие элемент конфликта интересов.

29. Группа не расследовала все сферы применения Правил и положений о персонале Организации Объединенных Наций, когда делала вывод о том, что в Центре явно существует конфликт интересов. Очевидно, заместитель Директора, который является юристом по образованию, не провел никаких дополнительных юридических исследований по этому вопросу с целью полного прояснения правовой ситуации, касающейся конфликта интересов в Организации Объединенных Наций.

#### Утверждения о сохраняющемся конфликте интересов

30. После принятого в сентябре 1993 года начальником Отдела технического сотрудничества решения о прекращении использования Группой II всех консультантов компании "Матрикс" было обнаружено, что с консультантами "Матрикса" было подписано четыре соглашения, а именно: два не связанных друг с другом контракта на закупки; одно соглашение о прикомандировании на основе возмещения и одно соглашение о специальных услугах. Хотя по существующему в Центре мнению это было сделано в Группе, в которой работала сотрудница, ни одно из этих соглашений не было подписано по ее инициативе.

31. Такое неправильное понимание привело к сохранению конфликта интересов в качестве существующей в Центре проблемы. Все контракты были подготовлены другими подразделениями в рамках Отдела технического сотрудничества; однако один контракт, который не был подготовлен и не оценивался Группой II, предусматривал использование сотрудника по управлению проектами Группы II для контроля за платежами по остающимся счетам, связанным с проектами. Указанная сотрудница не играла никакой роли в этом деле. Поэтому в рамках расследования было установлено, что со времени принятого в сентябре 1993 года руководством решения ни Группа II, ни сотрудница не выступали инициаторами заключения, оценки или проверки любых контрактов с консультантами компании "Матрикс" в соответствии с указаниями тогдашнего начальника Отдела технического сотрудничества.

Ответные действия руководства в отношении сотрудника, поднявшего вопрос о конфликте интересов

32. Бывший исполняющий обязанности начальника администрации утверждал, что в результате принятого им в 1994 году решения поставить вопрос о сохранении конфликта интересов его сместили с этой должности, что нанесло ущерб его карьере.

33. В рамках расследования было выявлено, что замена сотрудника на должности исполняющего обязанности начальника администрации в сентябре 1994 года была обусловлена законными факторами. Эти факторы ни в коей мере не были связаны с вопросом о конфликте интересов, а были обусловлены решением о создании Отделения Организации Объединенных Наций в Найроби, в результате чего предполагалось объединить административные функции, до этого распределявшиеся между Центром и Программой Организации Объединенных Наций по окружающей среде. Было также установлено, что, когда сотрудник заявил о своей озабоченности в связи с сохранением конфликта интересов в 1994 году, его мнение основывалось на неточной информации о роли Группы II в процессе заключения контрактов с фирмой "Матрикс" после сентября 1993 года.

34. Выдвинутые руководством Центра доводы в отношении назначения сотрудника после сентября 1994 года и отсутствие документально подтвержденных свидетельств в отношении связанных с карьерой трудностей позволили сделать вывод о том, что этот сотрудник не стал объектом контрмер или наказания со стороны руководства Центра в связи с вопросом о конфликте интересов.

Нарушение контрактных обязательств

35. В условиях, регулирующих контракты Центра с внешними подрядчиками, содержится пункт о прямых и косвенных выгодах для должностных лиц Организации Объединенных Наций (пункт 10), который гласит:

"Подрядчик заявляет и гарантирует, что никакое должностное лицо Организации Объединенных Наций не получало, или не получит, от подрядчика каких-либо прямых или косвенных выгод, связанных с его контрактом или же процессом заключения такового. Подрядчик соглашается с тем, что нарушение этого положения является нарушением одного из основных условий настоящего контракта".

36. 1 ноября 1994 года консультант подписал от имени компании "Матрикс" контрактный документ с учетом упомянутых выше условий. В мае 1997 года консультанту был задан вопрос о том, знал ли он о пункте контракта, касающемся выгод для должностных лиц Организации Объединенных Наций. Он дал положительный ответ и согласился с тем, что сотрудница, в качестве его супруги, получила косвенные выгоды от заключения с ним контракта через компанию "Матрикс".

37. Эти действия консультанта являлись нарушением пункта 10 условий службы для подрядчиков, привлекаемых Центром. Как правило, такое нарушение приводит к тому, что контракт утрачивает силу. Однако с учетом того, что работа подрядчика была завершена в конце 1995 года и все выплаты произведены, Организации Объединенных Наций следует изыскать альтернативные меры для рассмотрения проблемы о нарушении, допущенном подрядчиком. По мнению Секции по проведению расследований, такое нарушение контракта требует, чтобы Организация Объединенных Наций обеспечила введение запрета на наем Центром этого консультанта в будущем.

#### IV. АНАЛИЗ ФАКТОВ ДЕЛА И ПРАВИЛ И ПОЛОЖЕНИЙ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ О ПЕРСОНАЛЕ

##### Правило о персонале 101.6

38. Как отмечается в разделе II настоящего доклада, разрешение этого вопроса зависит от применения соответствующего правила по отношению к фактам этого дела. Как указывалось выше, правило, применимое к конфликту интересов со стороны сотрудницы, – это правило о персонале 101.6b (см. пункт 5).

39. В соответствии с этим правилом конфликт интересов существует лишь тогда, когда в наличии имеются три следующих элемента:

- a) рассматриваемое лицо является сотрудником;
- b) рассматриваемое лицо активно участвует в управлении фирмой или имеет финансовую заинтересованность в деятельности фирмы;
- c) это лицо может получать выгоду от своего участия в деятельности фирмы благодаря своему служебному положению в Организации Объединенных Наций.

40. Во-первых, рассматриваемое лицо является сотрудником Центра с 4 февраля 1991 года и продолжает оставаться им по сей день, поэтому к нему применены положения правила о персонале 101.6b.

41. Во-вторых, необходимо доказать, что сотрудница "активно участвует в управлении каких-либо коммерческих предприятий", в данном случае – в управлении компанией "Матрикс", или что она "имеет финансовую заинтересованность в деятельности компании "Матрикс". Это положение наиболее трудно поддается анализу, поскольку отсутствуют какие-либо документально зафиксированные решения, которые Секция по проведению расследований или Управление по правовым вопросам могут использовать в качестве руководства для их толкования. Поэтому мы должны следовать смыслу самих этих слов.

42. Можно ли доказать, что в какой-либо момент на протяжении периода работы в Центре сотрудница активно участвовала в управлении компанией "Матрикс"? Ответ носит отрицательный характер. Ни одно из проведенных интервью и ни один из имеющихся в наличии документов не говорят о том, что сотрудница лично участвовала в управлении фирмой с того момента, когда она начала работать в Центре. Ее личные отношения с главой фирмы не являются доказательством того, что она каким-либо образом лично участвовала в руководстве фирмой, поскольку она должна быть связана с этим лично, а не через своего партнера. В соответствии с этим правилом Секция по проведению расследований не может исходить из того, что одни лишь супружеские связи приводят к установлению отношений, запрещенных сами по себе.

43. Можно ли доказать, что сотрудница имеет непосредственную финансовую заинтересованность в деятельности компании «Матрикс»? И в этом случае ответ будет отрицательным. Формулировка правила требует, чтобы имелись свидетельства того, что она «имеет» заинтересованность. Хотя ее супруг владеет акциями компании «Матрикс», его финансовая заинтересованность не может распространяться на нее. Говоря другими словами, в соответствии с правилом, сама сотрудница должна иметь финансовую заинтересованность, например, в связи с владением акциями, которыми, по сведениям Регистра коммерческих предприятий в Кении, сотрудница не располагала,

по меньшей мере начиная с 1994 года. Сотрудница признала, что она владела акциями, когда работала с фирмой в середине 80-х годов, однако перестала быть акционером до того, как приступила к работе в Центре в 1991 году, и в ходе расследования не было получено каких-либо сведений, противоречащих этому заявлению.

44. В-третьих, можно ли доказать, что сотрудница получала выгоду благодаря своему служебному положению в Центре? Можно легко доказать, что в силу своего служебного положения в Центре сотрудница вполне могла получить личную выгоду, пускай опосредованно, в результате заключения контрактов с ее супругом. Если бы в соответствии с правилом требовалось лишь доказать, что она имеет «непосредственную», а не «опосредованную» финансовую заинтересованность, соответствующее свидетельство в полной мере подтвердило бы вывод Секции по проведению расследований о том, что в отношении нее существовал запрещенный конфликт интересов. Как сотрудница, так и консультант подтвердили в ходе расследования, что она опосредованно могла получать выгоду от любых доходов ее супруга, по меньшей мере с момента заключения брака в августе 1992 года. Кроме того, поскольку сотрудница известила администрацию Центра о заключении брака лишь спустя три года после этого события, обстоятельства указывают на возможное намерение скрыть эту информацию. Все различие здесь обусловлено отличиями двух правовых концепций: «непосредственная» финансовая заинтересованность против «опосредованной» финансовой заинтересованности.

#### V. ВЫВОДЫ

45. На основе свидетельств, полученных в ходе расследования, Секция по проведению расследований соглашается с теми, кто изучал контракты с компанией «Матрикс» начиная с 1991 года, в том, что существует видимость конфликта интересов, связанного с участием сотрудницы в подготовке контрактов для компании «Матрикс», особенно тех из них, которые были заключены с консультантом после ее вступления с ним в брак в августе 1992 года. В то же время, как об этом говорится в разделе IV настоящего доклада, положения правила о персонале 101.6 не позволяют сделать вывод о существовании реального конфликта интересов. В результате этого Секция по проведению расследований не может обвинить сотрудницу в нарушении данного правила.

46. Секция по проведению расследования отмечает возникающие в этом случае трудности, связанные с тем, что во всех предыдущих докладах по этому вопросу, подготовленных внутренними ревизорами в 1994 году, группой по расследованию Центра в 1995 году и Управлением служб внутреннего надзора в апреле 1997 года, говорится о наличии конфликта интересов. Кроме того, этот вопрос вызвал острые дебаты среди сотрудников Центра, которые проанализировали имевшиеся у них сведения об этом случае и пришли к выводу о наличии нарушения, что в ходе расследования было обозначено в качестве подхода к конфликту интересов на основе «здравого смысла».

47. Однако ни в одном из проведенных ранее расследований не содержится правового анализа сопоставления фактов этого дела с правилами Организации Объединенных Наций. По мнению Управления служб внутреннего надзора, бывший заместитель Директора Центра как юрист мог бы проконсультировать старших руководителей, с тем чтобы прояснить эту ситуацию несколько лет назад, по меньшей мере в начале 1995 года, после того, как он получил доклад группы по расследованию.

48. Тем не менее, основная проблема в этом деле, которая также касается всей Организации Объединенных Наций, заключается в отсутствии четкого и реального положения о конфликте

интересов, что заставляет сотрудников задуматься над проблемами, возникающими в связи с любым случаем, когда приходится проявлять лояльность по отношению к нескольким субъектам. Без такого правила как сотрудники, так и управляющие будут попадать в столь же запутанное и затруднительное положение, в котором оказались и старшие руководители Центра. Организации Объединенных Наций следует принять необходимые меры по защите своих интересов и интересов государств-членов в связи с расходом ее ограниченных финансовых ресурсов.

49. Хотя в данном случае отсутствовали обвинения или свидетельства, касавшиеся того, что работа была выполнена неудовлетворительно, вполне очевидно, что гипотетически действующее в настоящее время правило может позволить тому или иному недобросовестному сотруднику оказать членам семьи содействие в получении контракта, при этом этому сотруднику в соответствии с правилом о персонале 101.6 нельзя будет вынести наказание. Для того чтобы обеспечить несомненную преданность Организации Объединенных Наций, требуется разработать соответствующие правила Организации Объединенных Наций. Пока же Организация Объединенных Наций будет оставаться уязвимой в этом отношении.

## VI. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

### Имел ли место конфликт интересов?

50. Как указывалось выше, действующие положения правила о персонале 101.6 не содержат необходимого определения конфликта интересов, которое охватывало бы факты, связанные с настоящим делом. Весьма ограничительные элементы этого правила исключают любую возможность выявления конфликта в большинстве случаев, когда здравый смысл предполагал бы наличие такового, как это имело место в случае с внутренними ревизорами, группой по расследованию, Группой централизованного контроля и оценки и другими подразделениями Центра.

51. Факты дела явно свидетельствуют о том, что сотрудница не только рекомендовала и утверждала предоставление контрактов на предоставление консультативных услуг своему супругу до и после замужества, но и утверждала и удостоверяла выплаты по нескольким счетам-фактурам. Несмотря на отсутствие обвинений в том, что этот консультант не соответствовал полностью предъявляемым требованиям или не выполнял вверенной ему работы, налицо явное наличие конфликта интересов, когда сотрудник участвует в процессе предоставления контрактов, как это имело место в данном случае.

52. Тем не менее, ввиду примата юридических норм нельзя говорить о нарушении правила о персонале 101.6. Хотя действия сотрудницы, о которых здесь говорится, не могут считаться нарушением правила, поведение сотрудницы, в том числе неуведомление ею Центра в течение трех лет о своем замужестве, не соответствует нормам поведения международного гражданского служащего.

### Была ли реакция руководства адекватной?

53. Вопросы, связанные с конфликтом интересов, доводились до сведения руководства в индивидуальном порядке, и результаты их рассмотрения были неодинаковыми. До руководства были доведены следующие вопросы:

а) отданное начальником Отдела технического сотрудничества в ноябре 1991 года устное распоряжение сотруднице предложить правительству Объединенной Республики Танзании нескольких квалифицированных кандидатов, из числа которых оно могло бы отобрать кандидата по своему

выбору, касалось лишь вопроса об отборе кандидатов правительствами, а не вопроса удостоверения и оценки сотрудницей работы консультанта;

b) отданное в сентябре 1993 года начальником Отдела технического сотрудничества распоряжение сотруднице о том, чтобы ее группа больше не занималась контрактами компании «Матрикс», было весьма эффективным с точки зрения разрешения проблемы конфликта интересов внутри Группы II, однако его следовало бы довести до сведения руководства Центра в виде официального документа;

c) данный вопрос продолжал будироваться в некоторых подразделениях Центра в результате отсутствия достоверной информации о роли Группы II в деле найма консультантов компании «Матрикс» после 1993 года и непредания гласности решения, принятого в сентябре 1993 года;

d) решение заместителя Директора в январе 1995 года о предоставлении соответствующих полномочий группе по расследованию было правильным и своевременным, однако вопрос так и не был урегулирован ввиду решения заместителя Директора принять к сведению, но не распространить рекомендации группы;

e) заместитель Директора вновь упустил возможность урегулировать этот конфликт, когда не довел до сведения сотрудников Центра меморандум нового исполняющего обязанности начальника администрации от 27 февраля 1996 года, в котором говорилось, что Центр более не будет предоставлять компании «Матрикс» никаких контрактов, до тех пор пока сотрудница будет работать в Центре;

f) когда вопрос о конфликте интересов был поднят в докладе Управления служб внутреннего надзора, Директор Управления по координации программ обратился за документами, касающимися конфликта. Он обнаружил в личном деле сотрудницы меморандум, датированный февралем 1996 года, и принял меры по его распространению среди всех подразделений Центра с целью разъяснения ситуации, связанной с конфликтом интересов.

54. Никакого согласованного плана решения юридического аспекта вопроса о конфликте интересов разработано или обсуждено не было, однако отсутствие ясности в вопросе о том, какое поведение представляет собой конфликт интересов, обусловлено положениями действующего правила. Руководящие принципы, разработанные Директором Управления по координации программ в отношении кодекса поведения с целью решения вопроса о конфликте интересов, были направлены в марте 1997 года в Управление по правовым вопросам на предмет получения его замечаний. В своем ответе Управление рекомендовало смягчить требования, содержащиеся в руководящих принципах, с тем чтобы привести их в полное соответствие с правилом о персонале 101.6.

55. Принятое в сентябре 1993 года начальником Отдела технического сотрудничества решение, запрещавшее сотруднице и ее группе участвовать в подготовке контрактов для компании «Матрикс», было, по мнению Управления служб внутреннего надзора, правильным и содействовало устранению проблемы конфликта интересов: после этого в соответствии с указанием сотрудница или Группа II не участвовали в предоставлении компании «Матрикс» новых контрактов. Переиздание им в марте 1997 года меморандума, выпущенного в феврале 1996 года, способствовало прекращению всех контрактных взаимоотношений между консультантами компании «Матрикс» и Центром. Эти два решения были единственными, которые фактически помогли Центру решить вопрос, связанный с конфликтом интересов.



56. Как представляется, вопрос о конфликте интересов неоднократно поднимался по самым различным причинам теми, кто имел в основном не связанные с этой проблемой претензии к администрации Центра. По мнению Управления служб внутреннего надзора, этот вопрос подогревался также внутренними разногласиями по поводу других вопросов и отсутствием в Организации Объединенных Наций четкого представления о том, что представляет собой конфликт интересов. Хотя Секция по проведению расследований могла бы выступить с критикой действий или решений руководства по этому делу, это не способствовало бы точному отражению создавшегося положения: отсутствие политики в Организации Объединенных Наций и наличие правила, которое практически не защищает интересы Организации, свидетельствуют о том, что Организация Объединенных Наций не смогла обеспечить своих руководителей и сотрудников соответствующими руководящими принципами в данном вопросе. Фактически, можно сделать вполне обоснованный вывод о том, что правило о персонале 101.6 указывает на отсутствие в Организации Объединенных Наций конфликта интересов, когда тот или иной сотрудник участвует в реализации контрактов между Организацией Объединенных Наций и его/ее супругой/супругом.

Приняло ли руководство ответные меры в отношении сотрудника, который поднял вопрос о конфликте интересов?

57. Бывший исполнявший обязанности начальника администрации утверждал, что в результате принятого им в 1994 году решения поднять вопрос о сохранении конфликта интересов он якобы был смещен с занимаемой должности, в результате чего был нанесен ущерб его карьере. Выдвинутые руководством доводы в отношении назначения сотрудника после сентября 1994 года и отсутствие документально подтвержденных свидетельств в отношении связанных с карьерой трудностей позволяют сделать вывод о том, что сотрудник не был объектом контрмер или наказания со стороны руководства в связи с вопросом о конфликте интересов.

Имело ли место нарушение контрактных обязательств?

58. Консультант подписал контракт от имени компании «Матрикс» 1 ноября 1994 года. В мае 1997 года консультанта спросили, известно ли ему о содержащемся в контракте положении, которое требует от него подтвердить тот факт, что ни одно официальное лицо Организации Объединенных Наций прямо или косвенно не получает выгод от выполнения данного контракта? Он ответил утвердительно и согласился с тем, что сотрудница, будучи его женой, получала косвенные выгоды от предоставления ему контракта через компанию «Матрикс». Эти действия консультанта являются нарушением пункта 10 условий службы для подрядчиков, привлекаемых Центром.

## VII. РЕКОМЕНДАЦИИ

59. Рекомендации Секции по проведению расследований были рассмотрены и одобрены Управлением по правовым вопросам и Центром. Рекомендация 2 выполнена, а рекомендации 3 и 4 подлежат дальнейшему рассмотрению и требуют проведения консультаций в плане определения юридических последствий. Рекомендация 1 является самой сложной с точки зрения реализации, поскольку предлагаемые изменения предусматривают новый кодекс поведения, требующий проведения сложных консультаций между персоналом и администрацией. Однако Управление служб внутреннего надзора просит, чтобы ввиду наличия явных проблем, связанных с действующим правилом о персонале, участники консультаций стремились решить этот вопрос, руководствуясь наилучшими интересами Организации Объединенных Наций. Управление служб внутреннего надзора рекомендует следующее:

Рекомендация 1. Управлению по правовым вопросам, активно участвующему в разработке нового кодекса поведения, следует оказать всестороннюю поддержку и дать руководящие указания в целях дальнейшего укрепления и уточнения положений о конфликте интересов. Нельзя допускать, чтобы правило Организации Объединенных Наций позволяло сотрудникам использовать ограниченные финансовые ресурсы, предоставляемые государствами-членами, для своего опосредованного обогащения через членов своих семей в силу своего служебного положения. Новое положение должно включать требования, запрещающие подобное поведение и предусматривающие уведомление сотрудников о том, что любая деятельность, осуществляемая сотрудником не в интересах Организации, запрещается (IV97/023/01);

Рекомендация 2. Старшему руководству Центра следует обеспечить, чтобы сотрудница, находящаяся замужем за консультантом компании "Матрикс", в каком бы качестве она ни служила в Организации, не участвовала в принятии решений, связанных с подготовкой, оценкой или удостоверением контрактов об оказании консультативных услуг, предоставляемых компании "Матрикс". Решение, принятое в сентябре 1993 года бывшим начальником Отдела технического сотрудничества, а ныне Директором по вопросам координации программ, явно отвечало наилучшим интересам Организации. Управление рекомендует, чтобы он направил письмо, подтверждающее решение, принятое в сентябре 1993 года, и чтобы это письмо было доведено до сведения, согласовано и подписано им, начальником Отдела технического сотрудничества и указанной сотрудницей; любое нарушение положений письма сотрудницей следует рассматривать как основание для увольнения (IV97/023/02);

Рекомендация 3. Старшему руководству Центра следует провести консультации с Управлением по правовым вопросам в отношении сохранения в силе решения, предусматривающего приостановление всех контрактов с другими консультантами компании "Матрикс" помимо консультанта, являющегося супругом сотрудницы (IV97/023/03);

Рекомендация 4. Также в консультации с Управлением по правовым вопросам старшему руководству следует сообщить всем сотрудникам Центра в письменной форме о том, что в результате нарушения консультантом контракта от 1 ноября 1994 года (CON/НАВ/94/036) по проекту GLO/92/D12 новые контракты ему предоставляться не будут (IV97/023/04).

#### VIII. ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ РЕКОМЕНДАЦИЙ

60. Управление служб внутреннего надзора с удовлетворением сообщает, что Центр и Управление по правовым вопросам согласились с вышеуказанными рекомендациями. Они представили Управлению следующую информацию о ходе осуществления вышеуказанных рекомендаций:

Рекомендация 1 (IV97/023/01). После консультаций с Координационным комитетом по взаимоотношениям между персоналом и администрацией Управление по правовым вопросам подготовило поправку к кодексу поведения для укрепления действующих положений, касающихся конфликта интересов, добавив в правило о персонале 101.6 положение о "прямой или косвенной выгоде". Эта поправка была утверждена Генеральным секретарем, однако должна быть ратифицирована Генеральной Ассамблеей.

Рекомендация 2 (IV97/023/02). Центр полностью выполнил эту рекомендацию.

Рекомендация 3 (IV97/023/03). Центр приступил к консультациям с Управлением по правовым вопросам по поводу характера действующих контрактных отношений с другими консультантами компании "Матрикс" помимо супруга указанной сотрудницы.

Рекомендация 4 (TV97/023/04). Центр приступил к консультациям с Управлением по правовым вопросам по поводу нарушения контракта и подготовки рекомендации для руководства относительно любых будущих контрактных соглашений с этим консультантом.

Карл Т. Пашке  
Заместитель Генерального секретаря  
по службам внутреннего надзора

-----