



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
23 July 2008
Russian
Original: English

Шестидесят третья сессия

Пункты 119, 120 и 131 предварительной повестки дня*

Финансовые доклады и проверенные финансовые ведомости и доклады Комиссии ревизоров

Обзор эффективности административного и финансового функционирования Организации Объединенных Наций

Доклад о деятельности Управления служб внутреннего надзора

Доклад Комиссии ревизоров о работе Целевой группы по закупочной деятельности

Записка Генерального секретаря

Во исполнение пункта 5 резолюции 62/234 Генеральной Ассамблеи Генеральный секретарь имеет честь настоящим препроводить доклад Комиссии ревизоров о работе Целевой группы по закупочной деятельности за период с 1 января 2006 года по 30 июня 2007 года.

* A/63/150.



Препроводительное письмо

30 июня 2008 года

Имею честь препроводить Вам доклад Комиссии ревизоров о работе Целевой группы по закупочной деятельности за период с 1 января 2006 года по 30 июня 2007 года.

(Подпись) Филипп Сеген
Первый заместитель Председателя
Счетной палаты Франции
Председатель Комиссии ревизоров
Организации Объединенных Наций

Председателю Генеральной Ассамблеи
Организации Объединенных Наций
Нью-Йорк

Доклад Комиссии ревизоров о работе Целевой группы по закупочной деятельности

Резюме

В своей резолюции 62/234 Генеральная Ассамблея предложила Консультативному комитету по административным и бюджетным вопросам «обратиться к Комиссии ревизоров с просьбой провести ревизию работы Целевой группы (по закупочной деятельности) за период с 1 января 2006 года по 30 июня 2007 года, включающую проверку соблюдения ею предусмотренных Организацией и Управлением служб внутреннего надзора мер в отношении транспарентности и подотчетности, и представить Генеральной Ассамблее отдельный доклад по этому вопросу в ходе основной части ее шестьдесят третьей сессии».

Настоящий доклад представляется в ответ на эту просьбу Генеральной Ассамблеи.

Учреждение и состав Группы

Целевая группа по закупочной деятельности (ЦГЗД) была первоначально создана на ограниченный период времени продолжительностью в шесть месяцев на основании письма заместителя Генерального секретаря по службам внутреннего надзора от 12 января 2006 года «для борьбы с мошенничеством и коррупцией в сфере закупок в Организации Объединенных Наций как в Центральных учреждениях, так и в различных миротворческих миссиях» (см. A/62/272, резюме). Впоследствии мандат Целевой группы был продлен до 31 декабря 2007 года.

ЦГЗД была учреждена в январе 2006 года и первоначально возглавлялась руководителем Бюро Европейской комиссии по борьбе против мошенничества (ББПМ). Нынешний председатель ЦГЗД является бывшим федеральным прокурором Соединенных Штатов. Со времени создания подавляющее большинство членов ЦГЗД не были связаны с Организацией Объединенных Наций и представляли 14 государств-членов. Отличительной особенностью ЦГЗД была интенсивная сменяемость ее состава ввиду временного характера Группы, которая отрицательно сказывалась на преемственности в осуществлении некоторых предпринятых ею инициатив.

Ресурсы

Ресурсы ЦГЗД, рассмотренные Комиссией, не вызывают особых замечаний — уровень ее финансирования остается весьма скромным. Она не израсходовала всех выделенных ей бюджетных средств, которые находились под тщательным контролем Административной канцелярии Управления служб внутреннего надзора.

Результаты

На первоначальном этапе ЦГЗД сосредоточилась на деле, касавшемся восьми должностных лиц, отправленных в специальный отпуск. В результате ее расследований с трех из восьми должностных лиц были сняты обвинения в противоправных деяниях. Кроме того, ее деятельность позволила обнаружить серьезное нарушение, которое привело к вынесению приговора о длительном тюремном заключении.

В течение 18-месячного периода, закончившегося 30 июня 2007 года, Целевая группа завершила 63 расследования и выпустила 22 доклада. На 15 марта 2008 года ЦГЗД опубликовала 25 докладов по более чем 40 контрактам и завершила следственные действия по 142 из 432 дел и еще 290 дел оставались не рассмотренными ею.

Эти усилия не выявили широкого распространения коррупции в Организации Объединенных Наций, однако само существование ЦГЗД, возможно, сыграло роль сдерживающего фактора. Это также помогло устранить нежелательных поставщиков из списка Организации Объединенных Наций.

В конце марта 2008 года, по оценке администрации, общая стоимость контрактов, вызывавших подозрения о нарушениях, составляла порядка 630 млрд. долл. США. Фактическую стоимость понесенных убытков трудно исчислить. Администрации удалось точно установить убытки лишь в объеме 25 млн. долл. США, из которых 20 млн. долл. США были связаны с одним и тем же лицом.

По 13 делам ЦГЗД рекомендовала возбудить судебные иски. В момент проведения ревизии иски были возбуждены в отношении 5 из этих дел. Комиссия не смогла установить причины отсутствия дополнительных судебных дел: было ли это обусловлено разногласиями между администрацией и ЦГЗД или задержками в возбуждении таких дел. Кроме того, в некоторых случаях, по оценкам Управления по правовым вопросам, стоимость процедур, предлагавшихся ЦГЗД, превышала суммы, которые Организация Объединенных Наций могла бы возместить.

ЦГЗД установила несколько случаев преступного поведения, но при этом ей удалось выявить гораздо больше примеров некомпетентного управления, некоторые из которых не являются нарушениями правил Организации Объединенных Наций. По сообщению Комиссии это обстоятельство, а также тот факт, что ЦГЗД было поручено вести большое число дел, делают еще более настоятельной необходимость ясного и строгого определения администрацией условий возбуждения расследований.

Признавая необходимость наличия в Организации Объединенных Наций высокоэффективного следственного механизма, Комиссия считает, что такую процедуру не следует применять в повседневной практике в целях повышения подотчетности и эффективности управления работой различных служб.

Методы

ЦГЗД применяла стандартные следственные методы. Как подразделение Управления служб внутреннего надзора (УСВН) она выполняла правила процедуры, установленные Управлением в отношении следственных действий. Кроме того, совместно с Управлением по правовым вопросам (УПВ) она приняла решение о применении дополнительных правил процедуры, которые расширяют права подследственных сотрудников.

В соответствии с просьбой Генеральной Ассамблеи Комиссия рассмотрела соблюдение Целевой группой этих правил при проведении расследований и, в частности, правил, защищающих нормы отправления правосудия. Комиссия провела свой обзор согласно ревизионной методике, которая по существу дает только умеренную гарантию соответствия системы предъявляемым требованиям с использованием выборки и не предусматривает проверки всех отдельных случаев возможных нарушений. Комиссия подчеркивает, что помимо этих методологических ограничений она не имеет полномочий заслушивать отдельные случаи возможных нарушений норм отправления правосудия и что выводы, содержащиеся в настоящем докладе, не определяют оценок судов, призванных рассматривать такие дела. С учетом вышеупомянутых ограничений Комиссия не обнаружила со стороны ЦГЗД каких-либо нарушений следственных правил, установленных Организацией и Управлением служб внутреннего надзора, включая те, которые обеспечивают нормы отправления правосудия в рассмотренных ею случаях.

Тем не менее, обстоятельства создания, а затем и функционирования ЦГЗД отрицательно отразились на проведенных расследованиях. Эти обстоятельства определялись, с одной стороны, желанием Секретариата принять экстренные меры, а с другой — освещением некоторых дел в средствах массовой информации. Эти условия не способствовали беспрепятственной работе следователей и не облегчали положения сотрудников, находящихся под следствием. Следственные функции Организации Объединенных Наций должны быть стандартизированы в интересах обеспечения эффективности процедур и защиты подследственных.

И наконец, особое значение имеет тот факт, что в ходе следствия границы между расследованием, ревизией и дисциплинарными процедурами не всегда были предельно ясными для сотрудников, находящихся под следствием.

Официальное принятие правил

В ответ на критику со стороны сотрудников, допрошенных в период с середины 2006 года по апрель 2007 года, ЦГЗД постепенно вводила новые правила, ставившие допрашиваемых в более благоприятное положение. Однако все эти новые правила как единое целое так и не были приняты и утверждены в официальном порядке. Если с Руководством УСВН, закрепленным в официальных документах Организации Объединенных Наций, легко ознакомиться, то новые правила, установленные ЦГЗД, не были приняты в официальном порядке и поэтому являются менее доступными.

Рекомендации

Учитывая проведенный Комиссией анализ работы ЦГЗД, представленный в настоящем докладе, временный характер Целевой группы и решение Генеральной Ассамблеи, изложенное в ее резолюции 62/234 о проведении общего обзора возможностей Отдела расследований Управления служб внутреннего надзора Секретариата, Комиссия рекомендует администрации:

- a) учесть в постоянной следственной системе Организации Объединенных Наций опыт и компетентность ЦГЗД, а также выводы, вытекающие из ее работы;
- b) при выполнении вышеупомянутой рекомендации провести обзор следственных функций в Организации Объединенных Наций в целом;
- c) применять процедуру расследований с большой осторожностью и только тогда, когда имеются обоснованные подозрения о нарушении правил и когда надлежащим образом предусмотрены все другие разумные меры (решение руководства, результаты ревизии и т.д.);
- d) стандартизировать и свести воедино правила и процедуры, регулирующие все расследования, проводимые в Организации Объединенных Наций по поручению Генерального секретаря, и систематически предоставлять проходящим собеседование сотрудникам такие инструкции для ознакомления;
- e) обеспечить надлежащую преемственность в проведении незаконченных расследований после прекращения работы ЦГЗД.

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
Препроводительное письмо		2
A. Введение	1–13	8
1. Контекст	1–8	8
2. Методология Комиссии	9–13	9
B. Ресурсы Целевой группы	14–30	10
1. Бюджет	14–17	10
2. Людские ресурсы	18–30	11
C. Результаты	31–51	12
1. Программа	31–32	12
2. Работа и выводы Целевой группы	33–42	13
3. Анализ гражданской принадлежности	43–44	16
4. Финансовые последствия	45	16
5. Дальнейшие следственные действия Целевой группы	46–50	16
6. Санкции в отношении поставщиков	51	17
D. Процедуры	52–88	17
1. Первоначальные правила	52–57	17
2. Укрепление правил процедуры	58–60	19
3. Выполнение правил	61–63	20
4. Анализ критических замечаний по поводу соблюдения требований надлежащего отправления правосудия	64–86	20
5. Связь и выполнение требований конфиденциальности	87–88	24
E. Будущее Целевой группы	89–90	24
F. Рекомендации	91	24
G. Выражение признательности	92	25
Приложение		
Круг ведения Целевой группы по закупочной деятельности		26

А. Введение

1. Контекст

1. Заместитель Генерального секретаря по службам внутреннего надзора учредила Целевую группу по закупочной деятельности (ЦГЗД) 12 января 2006 года. Задача этой Целевой группы состояла в том, чтобы в дополнение к мерам, принятым к настоящему моменту Отделом расследований Управления служб внутреннего надзора, предпринять усилия по борьбе с мошенничеством и коррупцией в сфере закупок. Это была первоочередная задача для Организации Объединенных Наций, которая в тот момент столкнулась с кризисом доверия, вызванным управлением программой «Нефть в обмен на продовольствие», — кризисом, который, в частности, привел к аресту и осуждению бывшего сотрудника Организации Объединенных Наций по закупкам.

2. Таким образом, ЦГЗД была учреждена в ответ на необходимость принятия экстренных и эффективных мер. Этот шаг позволил администрации продемонстрировать свою решимость в деле активной и эффективной борьбы с мошенничеством и коррупцией. Создание ЦГЗД, а затем ее работа были связаны также с тем, что в средствах массовой информации широко освещались некоторые дела, переданные ЦГЗД.

3. ЦГЗД была учреждена в качестве специального подразделения для выполнения своих задач в течение ограниченного периода времени. Первоначально предполагалось, что ЦГЗД будет работать в течение шести месяцев, однако затем ее мандат был продлен до 31 декабря 2007 года. На первоначальном этапе руководство ЦГЗД было возложено на человека с признанным международным авторитетом, который возглавлял одно из подразделений Бюро Европейской комиссии по борьбе против мошенничества (ББПМ) и который не имел отношения к Организации Объединенных Наций.

4. ЦГЗД не входит в состав Отдела расследований Управления служб внутреннего надзора, а подчиняется непосредственно заместителю Генерального секретаря по службам внутреннего надзора.

5. Мандат и круг ведения ЦГЗД были изложены в письме от 12 января 2006 года, подписанном заместителем Генерального секретаря по службам внутреннего надзора (см. приложение). Согласно этому письму задача Целевой группы состояла в расследовании или доследовании всех закрытых, рассматриваемых или новых дел, вопросов или обвинений, касающихся закупочной деятельности.

6. Первоначально рабочая группа, предшествовавшая ЦГЗД, состояла только из шести следователей. Однако число подлежащих рассмотрению дел было настолько велико, что заместитель Генерального секретаря в своем письме с изложением круга ведения, приняла решение расширить состав ЦГЗД примерно до 18 следователей и 2 вспомогательных сотрудников. В момент создания ЦГЗД были поручены дела, касающиеся восьми должностных лиц Организации Объединенных Наций, упомянутых в докладе Управления служб внутреннего надзора (АР/2005/600/20 от 19 января 2006 года), которым был предоставлен специальный отпуск с сохранением содержания. В тот период ЦГЗД занималась нарушениями закупочных процедур в ряде миротворческих операций (Миссии Организации Объединенных Наций в Демократической Республике

Конго (МООНДРК), Миссии Организации Объединенных Наций в Судане (МООНВС), Миссии Организации Объединенных Наций по стабилизации в Судане (МООНСГ) и т.д.), а также делами о мошенничестве, растратах и коррупции в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций.

7. Когда стало очевидно, что ЦГЗД не сможет выполнить свою задачу до окончания срока полномочий – 31 декабря 2007 года, заместитель Генерального секретаря по службам внутреннего надзора предложила Генеральной Ассамблее в ноябре 2007 года продлить полномочия и финансирование ЦГЗД еще на один год. В своем докладе (A/62/520) Генеральный секретарь указал, что это продление будет финансироваться «в максимально возможной степени» за счет перераспределения бюджета ОСВН (как это и практиковалось с момента создания ЦГЗД) и что поэтому дополнительные ассигнования не потребуются.

8. В своей резолюции 62/234 Генеральная Ассамблея одобрила рекомендацию Консультативного комитета по административным и бюджетным вопросам о том, чтобы Ассамблея приняла к сведению временные меры, предлагаемые Генеральным секретарем в документе A/62/520 для продления работы ЦГЗД до 2008 года. В той же резолюции Генеральная Ассамблея предложила ККАБВ обратиться к Комиссии ревизоров с просьбой провести ревизию работы Целевой группы (по закупочной деятельности) за период с 1 января 2006 года по 30 июня 2007 года, включающую проверку соблюдения ею предусмотренных Организацией и Управлением служб внутреннего надзора мер в отношении транспарентности и подотчетности.

2. Методология Комиссии

9. Комиссия провела ревизию с применением различных подходов. Она направила ЦГЗД общий вопросник по основным рассматриваемым моментам. ЦГЗД, со своей стороны, также представила Комиссии значительное число документов, которые позволили заблаговременно проделать полезную внеофисную работу.

10. Комиссия ознакомилась с 22 заключительными докладами, выпущенными ЦГЗД в период между 1 января 2006 года и 30 июня 2007 года (их список содержится в приложении к документу A/62/272). Она отобрала 7 из них для создания репрезентативной выборки, которую можно было бы использовать для подробного рассмотрения различных ситуаций (операции по поддержанию мира, административное управление подразделениями Секретариата, использование крупных сумм, мелких сумм и т.д.). На примере этих семи докладов Комиссия изучила работу и результаты принятых мер и провела встречи с сотрудниками ЦГЗД. Кроме того, Комиссия ссылалась на эти дела в ходе встреч на высшем уровне с представителями администрации, заместителями Генерального секретаря по службам внутреннего надзора, управлению, правовым вопросам и операциям по поддержанию мира соответственно. Комиссия также провела встречи с многочисленными высокопоставленными должностными лицами Секретариата.

11. Кроме того, Комиссия собрала мнения некоторых причастных к этим делам сотрудников, большинство из которых были оправданы ЦГЗД. В некоторых случаях их мнения были представлены в письменном виде, а в других высказывались в ходе неформальных встреч. В отдельных случаях к Комиссии обращались заинтересованные стороны, а в других она сама вступала с ними в

контакт для расширения круга опрошенных лиц. Во всех случаях обеспечивалась полная конфиденциальность.

12. В соответствии с положением 7.5 Финансовых правил и положений Организации Объединенных Наций Комиссия также проанализировала использование Целевой группой людских и финансовых ресурсов, а также соблюдение ею административных и управленческих правил Организации Объединенных Наций.

13. И наконец, в ходе проверки Комиссия запросила дополнительную информацию. Все эти просьбы без исключения были удовлетворены, и Комиссия признательна за эффективное содействие со стороны персонала и руководства ЦГЗД.

В. Ресурсы Целевой группы

1. Бюджет

14. В таблице 1 представлен бюджет и расходы ЦГЗД за 2006–2007 годы, которые дополняют данные, содержащиеся в докладе Генерального секретаря под названием «Потребности в ресурсах для расследований в области закупочной деятельности» от 14 ноября 2007 года (A/62/520).

15. Бюджет ЦГЗД находится под управлением и контролем Административной канцелярии Управления служб внутреннего надзора.

Таблица 1

Сметные потребности и расходы ЦГЗД в 2006–2007 годах (В тыс. долл. США)

Статья расходов	Сметные потребности	Расходы			Неизрасходованный остаток
		2006 год	2007 год	Итого	
Прочие расходы по персоналу	5 788,3	1 964,9	2 604,6	4 569,5	1 218,8
Поездки	768,2	417,0	208,7	625,7	142,5
Консультанты	369,2	237,1	107,9	345,0	24,2
Услуги по контрактам	2 203,7	698,6	706,2	1 404,8	798,9
Общие оперативные расходы	1 028,5	364,1	621,6	985,7	42,8
Мебель и оборудование	59,4	7,7	39,4	47,1	12,3
Принадлежности и материалы	82,0	51,4	17,5	68,9	13,1
Итого	10 299,3	3 740,8	4 305,9	8 046,7	2 252,6

Источник: Управление по планированию программ, бюджету и счетам.

16. В 2006 и 2007 годах расходы ЦГЗД были ниже ее общего бюджета почти по всем статьям. Снижение путевых расходов в 2007 году по сравнению с 2006 годом явилось результатом сокращения поездок, которое, в свою очередь, в основном объяснялось трудностями с въездом в некоторые страны в этом году. Отсутствие в таблице 1 расходов на телекоммуникации в 2006 году объяс-

няется несвоевременным представлением (в 2007 году) счетов-фактур за услуги, полученные в 2006 году, и переносом этих расходов на 2007 год.

17. С начала работы ЦГЗД по просьбе Контролера бюджетные ассигнования распределялись между регулярным бюджетом и бюджетом операций по поддержанию мира на основе фактического числа дел, рассмотренных ЦГЗД. В 2006–2007 годах 85 процентов финансирования обеспечивалось за счет бюджета операций по поддержанию мира, а 15 процентов — регулярного бюджета.

2. Людские ресурсы

18. В письме заместителя Генерального секретаря по службам внутренней ревизии от 12 января 2006 года с изложением круга ведения ЦГЗД говорилось, что руководитель Целевой группы будет находиться в ее непосредственном подчинении. Два члена Отдела расследований будут назначены в состав Целевой группы до 30 марта 2006 года. В письме также говорилось, что Целевая группа сама наберет свой штат в количестве примерно 18 человек.

19. Первый руководитель Целевой группы был прикомандирован Европейским союзом, а с апреля 2006 года он работал при содействии своего будущего преемника. В августе 2006 года примерно через шесть месяцев после начала работы Целевой группы ее штат был полностью укомплектован 21 следователем. По причинам, изложенным ниже, в настоящее время она состоит из 15 следователей.

20. По профилю подготовки и опыту члены ЦГЗД специализируются на праве, финансах и расследованиях. Большинство из них имеют докторскую степень и опыт работы в качестве мировых судей и/или адвокатов. Шесть из этих следователей участвовали в расследовании скандала, связанного с программой «Нефть в обмен на продовольствие», а двое имеют значительный опыт работы в полиции по борьбе с финансовыми поступлениями.

21. Все кроме двух принятых на работу следователей не имели отношения к Управлению служб внутреннего надзора и не были связаны с Организацией Объединенных Наций.

22. Поиск большинства следователей вне структуры Организации Объединенных Наций означал, что Организация Объединенных Наций до сего времени не располагала специалистами с такой квалификацией. Однако это создавало и трудности, поскольку набор персонала извне мог обернуться тем, что эти сотрудники не будут иметь ясного представления о фактических условиях осуществления миротворческих операций Организации Объединенных Наций.

23. Группа следователей состоит из граждан 14 стран. Однако Комиссия отметила, что географическое разнообразие Целевой группы со временем снизилось (сейчас более трети состава Группы представляют Северную Америку), в частности, ввиду ее временного характера. Предлагаемые контракты становились все менее привлекательными для нерезидентов по мере приближения срока завершения деятельности Целевой группы.

24. Текучесть кадров была очень высокой: из 31 менеджера, входившего в состав Группы в течение двух лет ее существования, 15 уволились, из них 7 человек проработали менее одного года.

25. Временный характер Целевой группы мешал последовательному применению общих следственных методов. Кроме того, следователи, работавшие с подследственными, часто менялись и поэтому не всегда были знакомы с обстоятельствами соответствующих дел.

26. Это не только не способствовало накоплению Целевой группой информации, но и подрывало ее авторитет в глазах находившихся под следствием сотрудников. Например, один сотрудник трижды встречался с группой из двух следователей. Однако в ходе встреч состав следственной группы менялся настолько часто, что один и тот же следователь участвовал только в двух из трех встреч. Другой подозреваемый сотрудник был допрошен семь раз в течение 18 месяцев семью следственными группами с разным составом следователей, причем первые три из этих допросов проводились группами совершенно разного состава.

27. Хотя в некоторых случаях неоднородность состава следователей объяснялась тем фактом, что подозреваемые находились под следствием по двум отдельным делам одновременно, в других случаях главная причина заключалась в изменении состава членов следственной группы.

28. Секретариат не финансировал текущей подготовки членов ЦГЗД, поскольку их работа регулировалась временными контрактами. Для исправления ситуации Целевая группа организовала внутреннюю подготовку по тематике, представляющей общий интерес, например, по методам ведения допросов, составления отчетов и получения доказательств. Члены Группы посетили два бесплатных учебных семинара, проведенных внешними организациями, в обмен на их участие в организации этих семинаров. Кроме того, следователи, являвшиеся членами коллегии адвокатов, могли по-прежнему участвовать в организованных учебных занятиях.

29. Было бы более целесообразно финансировать учебную подготовку с учетом получения быстрых результатов. Несмотря на опыт членов ЦГЗД, им требовалась помощь в обеспечении последовательности методов работы и ознакомлении с новой для них организацией.

30. Члены ЦГЗД прошли ежегодное оценочное собеседование, на котором их ознакомили с задачами на текущий год (с использованием электронной системы служебной аттестации). На момент проведения ревизии со всеми сотрудниками были проведены ежегодные собеседования, за исключением руководителя ЦГЗД, который был запланирован для прохождения собеседования на конец апреля 2008 года.

С. Результаты

1. Программа

31. Согласно первоначальному мандату, изложенному в круге ведения, послужившем основанием для создания ЦГЗД в январе 2006 года, Целевой группе были официально переданы все расследования, касающиеся закупочных операций и входивших в то время в компетенцию Управления служб внутреннего надзора. Приоритет отдавался рассмотрению дел, побудивших Генерального секретаря отправить восемь должностных лиц Организации Объединенных Наций в специальный отпуск с сохранением содержания. В 2006–2007 годах Управление передало ЦГЗД 340 дел. Еще 92 дела были переданы из

других служб и учреждений Организации Объединенных Наций, включая и саму ЦГЗД, которые вели свое собственное расследование или располагали соответствующей информацией.

Таблица 2

Происхождение дел, переданных Целевой группе

<i>Происхождение дел</i>	<i>2006 год</i>	<i>2007 год</i>	<i>Итого</i>
Управление служб внутреннего надзора	269	71	340
Другие службы (включая Целевую группу по закупочной деятельности)	48	44	92
Итого	317	115	432

Источник: Целевая группа по закупочной деятельности (ЦГЗД).

32. Согласно кругу ведения от 12 января 2006 года критериями для отбора объектов расследования являются «тяжесть преступления, финансовые последствия, ущерб репутации Организации и другие факторы, установленные в ходе оценки рисков». Целевая группа должна представить заместителю Генерального секретаря по службам внутреннего надзора к 17 февраля 2006 года «стратегический план», включающий перечень приоритетных проблем, оценку соответствующего объема работы и предположительные даты представления предварительных докладов. Кроме того, ЦГЗД обязана подготавливать ежемесячные доклады с последними сведениями по каждому проводимому расследованию. Эти документы подготавливались в 2006 году, а затем в 2007 году они не представлялись. Помимо этого в 2006 году проводились еженедельные совещания с участием первого заместителя Генерального секретаря, заместителя Генерального секретаря по службам внутреннего надзора, руководителя ЦГЗД и его заместителя, а также заместителей Генерального секретаря или их представителей от других департаментов (Управления по правовым вопросам, Департамента операций по поддержанию мира и Департамента по вопросам управления). Аналогичные совещания в 2007 году проводились, хотя и менее регулярно.

2. Работа и выводы Целевой группы

33. Ниже кратко излагаются результаты работы ЦГЗД за период с января 2006 года по середину 2007 года:

Таблица 3

Статистические данные о работе Целевой группы по закупочной деятельности с 1 января 2006 года по 30 июня 2007 года

<i>Вопрос</i>	<i>Число</i>
Расследования	63
Доклады	22
Лица, находящиеся под следствием	26
Компании, занимающиеся сомнительными операциями	25

Источник: ЦГЗД.

34. Комиссия проанализировала также приведенные в докладах статистические данные о нарушениях. При оценке этих данных, которые приводятся в таблице 4 ниже, следует учитывать следующие факторы:

а) в некоторых случаях один и тот же сотрудник или одна и та же компания подозреваются в совершении целого ряда нарушений;

б) многие сотрудники и компании находились под следствием по таким различным основаниям, как несоблюдение Правил о персонале и Финансовых правил и положений;

с) три сотрудника, находящиеся под следствием, совершили нарушения одинакового характера и в результате обвинялись по нескольким статьям.

Таблица 4

Нарушения, указанные в докладах, и судебные или дисциплинарные разбирательства

<i>Вид нарушения и разбирательства</i>	<i>Число</i>
Нарушения	
Уголовные нарушения	11
Несоблюдение Финансовых правил и положений Организации Объединенных Наций	16
Несоблюдение Правил о персонале Организации Объединенных Наций	23
Несоблюдение Руководства Организации Объединенных Наций по закупкам	19
Разбирательства	
Завершенные или продолжающиеся судебные разбирательства	8
Завершенные или продолжающиеся дисциплинарные разбирательства	17

35. Как указано выше, расследования по делу о восьми должностных лицах, отправленных в специальный отпуск с сохранением содержания, проводились в приоритетном порядке. По этим конкретным расследованиям было выпущено девять докладов, на основании которых приняты следующие решения:

а) три сотрудника были оправданы и впоследствии получили компенсацию в размере оклада за 18–24 месяца;

б) четыре сотрудника были восстановлены на работе после специального отпуска, продолжительностью от 7 до 10 месяцев, предоставленного трем сотрудникам, а продолжительность отпуска четвертого сотрудника составляла два года. В некоторых случаях сотрудники назначались на должности, не имеющие никакого отношения к их предыдущей работе. Один сотрудник был вновь отправлен в специальный отпуск с сохранением содержания после того, как стала известна новая информация. Двум из четырех должностных лиц, восстановленных в должности без компенсации, Генеральным секретарем был вынесен выговор, который затем был снят;

с) на момент ревизии один сотрудник был обвинен федеральным судом Соединенных Штатов Америки в уголовных преступлениях, взяточничестве и коррупции и приговорен к восьми годам тюрьмы.

36. В отношении этих должностных лиц следует дать следующие разъяснения:

а) решение о предоставлении специального отпуска с сохранением содержания было принято до создания ЦГЗД. Это решение было мотивировано имевшимися подозрениями и серьезными опасениями по поводу того, что в связи с закупочной деятельностью Организации Объединенных Наций может разразиться скандал;

б) сотрудник, представший перед судом и осужденный по итогам расследования ЦГЗД, ранее был оправдан Отделом расследований Управления служб внутреннего надзора.

37. По состоянию на 15 марта 2008 года ЦГЗД опубликовала 25 докладов по более чем 40 контрактам и завершила работу по 142 из 432 переданных ей дел, причем остальные 290 дел еще не были рассмотрены.

38. ЦГЗД намерена прочно обосновать приведенную в ее докладах аргументацию, в частности путем многочисленных ссылок на источники, которые лежат в ее основе. Методика, применяющаяся при подготовке этих докладов, предусматривает их повторное чтение в целях обеспечения высокого качества. Во-первых, проекты докладов распределяются между несколькими следователями, не участвовавшими в их первоначальной подготовке. Затем проводится полное повторное чтение доклада специалистом-следователем, который не участвовал в его подготовке. И наконец, доклад просматривает руководитель ЦГЗД и затем представляет его на рассмотрение заместителю Генерального секретаря по службам внутреннего надзора.

39. Как показано в таблице 5 ниже, сроки расследования колеблются в весьма широких пределах. В среднем каждое расследование длится около восьми месяцев.

Таблица 5

Продолжительность расследований, отраженных в докладах, выпущенных в период с 1 января 2006 года по 30 июня 2007 года

<i>Продолжительность расследований</i>	<i>Число докладов</i>
3 месяца или менее	1
3–6 месяцев	8
6–9 месяцев	7
9–12 месяцев	0
12–15 месяцев	4
15–18 месяцев	0
Более 18 месяцев или еще не завершено	2
Итого	22

40. Большинство дел, касающихся восьми сотрудников, отправленных в специальный отпуск с сохранением содержания в январе 2006 года, были рассмотрены в первую очередь, а соответствующие доклады были представлены летом того же года. По этому делу уже был представлен доклад Отдела расследова-

ний Управления служб внутреннего надзора, и поэтому уже имелась соответствующая документация. Оно было вновь рассмотрено в течение менее четырех месяцев. Однако выводы ЦГЗД противоречили ранее вынесенному заключению Отдела расследований и впоследствии были подтверждены судами.

41. Хотя частая замена следователей затрудняла некоторые расследования, продолжительность сроков расследования в целом объяснялась сложностью рассматриваемых вопросов, строгим соблюдением норм надлежащей процедуры и необходимостью обеспечить результаты расследований бесспорными доказательствами.

42. Неизбежная затянутость сроков расследований должна послужить еще одним фактором, побуждающим администрацию ограничиться расследованием дел с особой спецификой и последствиями.

3. Анализ гражданской принадлежности

43. Анализ гражданской принадлежности 29 сотрудников, находящихся под следствием, проводимым ЦГЗД, показал, что наиболее представленными являются три страны: Соединенные Штаты Америки (семь сотрудников, или 24 процента), Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии и Новая Зеландия (по три сотрудника, или 10 процентов). От каждой из четырех стран было по два находящихся под следствием сотрудника (7 процентов). От других стран под следствием находилось не более одного сотрудника.

44. Что касается находящихся под следствием поставщиков, то наиболее представленными странами были: Соединенные Штаты Америки (26 процентов), Демократическая Республика Конго (13 процентов), Италия, Канада, Российская Федерация и Индия (по 9 процентов).

4. Финансовые последствия

45. Согласно оценкам Целевой группы по закупочной деятельности по состоянию на конец марта 2008 года общая стоимость контрактов с подозрениями в нарушении процедур составляла порядка 630 млн. долл. США. Фактический объем понесенных убытков установить не удалось. Целевая группа выявила убытки только в размере 25 млн. долл. США, из которых 20 млн. долл. США относятся к одному и тому же лицу.

5. Дальнейшие следственные действия Целевой группы

46. Дальнейшие следственные действия не относятся к сфере ответственности ЦГЗД. Тем не менее, они были проанализированы Комиссией, о чем сообщается ниже.

47. Доклады ЦГЗД содержат 28 рекомендаций, относящихся к дисциплинарным процедурам, включая несколько рекомендаций о непринятии каких-либо действий. В период проведения ревизии на основе этих рекомендаций администрация пришла к выводу о совершении проступков 17 сотрудниками, 7 из которых были уволены.

48. Из 28 рекомендуемых мер 12 касались сотрудников Департамента операций по поддержанию мира, а 11 сотрудников — Департамента по вопросам

управления. Другие рекомендации, которые еще не были рассмотрены администрацией в период проведения ревизии, касались персонала Программы развития Организации Объединенных Наций (4) и Детского фонда Организации Объединенных Наций (1). Семь дел еще не закрыты по причине подачи апелляций.

49. ЦГЗД рекомендовала возбудить судебные иски по 13 делам. В период проведения ревизии иски были возбуждены по пяти из этих дел. Комиссии не удалось установить причины отсутствия новых дел. В некоторых случаях Управление по правовым вопросам полагало, что стоимость процедур, предлагаемых ЦГЗД, превышает суммы, которые Организация Объединенных Наций могла бы возместить.

50. В ряде случаев подозреваемым сотрудникам вменялись в вину проступки, являющиеся следствием не преступного поведения, а некомпетентного управления, в частности недостаточного контроля со стороны начальников за подчиненными, которые сейчас находятся под следствием.

6. Санкции в отношении поставщиков

51. По состоянию на 31 марта 2008 года насчитывалось 35 поставщиков, подлежащих санкциям, которые обычно предусматривают долгосрочное или временное исключение из списка компаний, имеющих право участвовать в торгах, проводимых Организацией Объединенных Наций. В этой связи следует отметить, что применительно к поставщикам, признавшим незаконность своих действий и согласившимся сотрудничать с ЦГЗД, Целевая группа рекомендовала использовать более мягкие санкции, которые предполагают исключение из списка на ограниченный период времени. Сейчас ЦГЗД участвует в заседаниях Комитета по проверке работы поставщиков в качестве приглашенного участника без права голоса. ЦГЗД предоставляет информацию о расследованиях и содействует принятию решений о приостановлении прав некоторых поставщиков.

D. Процедуры

1. Первоначальные правила

52. В круге ведения ЦГЗД говорится, что Целевая группа, являющаяся подразделением, подчиняющимся Управлению служб внутреннего надзора, должна выполнять требования мандата УСВН и Руководства по теории и практике ведения следственной деятельности.

53. Пункт 14 опубликованного в 2005 году Руководства гласит:

Расследование Отдела расследований УСВН, которое заключается в сборе фактов до принятия Управлением людских ресурсов каких-либо решений о дисциплинарных или административных мерах, регулируется принципами «надлежащего отправления правосудия» и «справедливости», изложенными в резолюции¹ и бюллетене²..., которые, несомненно, отличают-

¹ Резолюция 48/218(b).

² Бюллетень Генерального секретаря ST/SGB/273 об учреждении Управления служб внутреннего надзора.

ся от надлежащих процедур отправления правосудия, необходимых для принятия дисциплинарных мер согласно административной инструкции ST/AI/371 (Пересмотренные дисциплинарные меры и процедуры).

54. Хотя это Руководство не имеет того же правового статуса, что инструкция или бюллетень Генерального секретаря, тем не менее оно является наиболее адекватным внутренним документом, касающимся правил следственной деятельности. В других официальных документах содержатся дополнительные положения о проведении расследований, в частности в Правилах о персонале и докладе Генерального секретаря от 11 октября 2000 года под названием «Правила и процедуры, которые должны применяться Управлением служб внутреннего надзора при выполнении функций проведения расследований» (A/55/469).

55. Понятие «надлежащего отправления правосудия в ходе расследований, проводимых Отделом расследований/УСВН» закреплено в пунктах 47–61 Руководства по расследованиям. Ниже приводятся его основные положения:

а) следственные действия Отдела расследований являются не дисциплинарной процедурой, а мероприятиями по установлению фактов. Пункт (г) статьи 1.2 Положений о персонале гласит, что «сотрудники обязаны представлять полную информацию на запросы сотрудников и других официальных должностных лиц Организации, наделенных полномочиями расследовать...». Генеральная Ассамблея обязует всех должностных лиц сотрудничать с Управлением. Они не могут отказаться отвечать на вопросы и не имеют права на помощь адвоката в ходе сбора фактов ОР/УСВН. Любой отказ от сотрудничества может рассматриваться Генеральным секретарем в качестве нарушения, подлежащего дисциплинарным санкциям;

б) сотрудник, проходящий собеседование в связи с возможным совершением им или ею проступка, имеет право выдвинуть свою версию фактов и представить доказательства или показания свидетелей. Это означает, что когда сотруднику предлагается высказаться по тому или иному обвинению, он (или она) должен быть ознакомлен с его обстоятельствами;

в) понятие «надлежащее отправление» правосудия означает, что до подготовки Управлением его доклада сотрудник должен быть проинформирован о степени возможного проступка, в котором обвиняется он (или она), и получить возможность объяснить, почему его (или ее) действия являются обоснованными, и предъявить другие доказательства, объяснения, информацию и свидетельские показания;

г) Управление не публикует окончательный текст своего доклада без предварительного предоставления заинтересованной стороне возможности ответить на обвинения. Управление рассматривает доказательства и ответы подследственного. Если оснований для подтверждения проступка недостаточно, то Управление сообщает об этом в своем докладе;

д) сотрудника, против которого предъявляются доказательства, обычно допрашивают два следователя, которые затем подготавливают письменный протокол беседы. Сотруднику, который желает признать нарушение какого-либо положения, правила, директивы или административной инструкции Организации Объединенных Наций, может быть предложено подготовить и подписать соответствующее заявление.

56. Кроме того, в пункте 55 Руководства рассматривается принцип «справедливости в ходе расследования фактов». Этот пункт гласит: «основополагающий принцип справедливости в ходе расследования фактов состоит в том, что следователь должен подходить к ним объективно. Следователь, у которого сложилось окончательное мнение еще до начала следствия, не должен принимать в нем участия...».

57. Как указано выше, круг ведения предусматривает, что все правила, касающиеся следственных действий Отдела расследований, должны применяться к расследованиям, проводимым ЦГЗД, за следующими двумя «исключениями»:

- а) допрашиваемым необходимо предлагать подписать протокол беседы;
- б) руководитель ЦГЗД, не нарушая требований конфиденциальности, может проинформировать вышестоящее руководство о ходе следствия во избежание причинения Организации дополнительных убытков или ущерба при условии, что эта информация не повредит расследованию.

2. Укрепление правил процедуры

58. В период с середины 2006 года по апрель 2007 года ЦГЗД постепенно вводила новые правила, облегчающие положение допрашиваемых. Эти официально не принятые правила являются следующими:

- а) сотрудникам поставщиков Организации Объединенных Наций, допрашиваемым ЦГЗД, по желанию Целевой группы предоставляется возможность прочесть и подписать протоколы беседы;
- б) подследственным сотрудникам разрешается ознакомиться с некоторыми доказательствами, используемыми ЦГЗД в ходе расследования, до подготовки окончательного доклада Целевой группы;
- с) с мая 2007 года перед выпуском заключительного доклада подследственным сотрудникам предъявляется «Заключение о причастности» с перечислением примеров их предосудительного поведения;
- д) подследственным сотрудникам разрешается, если они того пожелают, иметь адвоката.

59. Последний пункт требует более глубокого анализа. Это положение было принято после того, как просьба сотрудника о привлечении адвоката была отклонена на том основании, что это не разрешалось Руководством по расследованиям Управления служб внутреннего надзора. ЦГЗД провела консультации с Управлением по правовым вопросам Организации Объединенных Наций о приемлемости такой просьбы и 30 мая 2006 года она приняла следующие оговорки, обычно применяемые в Организации Объединенных Наций:

- а) до начала дисциплинарной процедуры сотрудник (сотрудница) должен безоговорочно сотрудничать с Отделом расследований;
- б) после начала дисциплинарной процедуры сотрудникам предоставляется ряд прав, включая право на адвоката.

60. Поскольку подтверждение Административным трибуналом Организации Объединенных Наций этих оговорок и их последствий для надлежащего отправления правосудия не было однозначно признано Управлением по право-

вым вопросам, УСВН полагало, что оно имеет возможность при необходимости расширить права допрашиваемых. Этот ответ объясняет решение ЦГЗД разрешить с июня 2006 года допрашиваемым сотрудникам привлекать адвокатов по своему выбору.

3. Выполнение правил

61. Комиссия подчеркивает, что у нее нет полномочий выносить решения о возможных нарушениях надлежащего отправления правосудия администрацией и что поэтому изложенные ниже выводы не определяют оценок, которые могут быть вынесены судебными органами, занимающимися рассмотрением этих дел.

62. В рамках обзора на основе выборки из семи докладов Комиссия не обнаружила каких-либо нарушений правил процедуры, изложенных в Руководстве по расследованиям УСВН.

63. Все допрошенные сотрудники были заблаговременно уведомлены о предмете собеседования, причем на каждом из них всегда присутствовали два следователя. Все допрошенные сотрудники получили возможность ознакомиться с протоколом беседы и, при необходимости, внести в него исправления. Возможность использования услуг адвоката строго соблюдалась: на различных этапах расследования почти 10 дел ЦГЗД приходилось иметь дело с адвокатом допрашиваемого сотрудника. И наконец, ответы сотрудников на заключения об их причастности автоматически прилагались к докладу ЦГЗД.

4. Анализ критических замечаний по поводу соблюдения требований надлежащего отправления правосудия

64. Как указано выше, по выборке из семи докладов Комиссия получила или добивалась получения устного или письменного заявления от лиц, допрашиваемых ЦГЗД. Хотя эти собеседования не вскрыли каких-либо нарушений правил ведения расследований администрацией, Комиссия сочла полезным отметить в своем докладе критические замечания со стороны допрашиваемых для анализа причин критики и вынесения рекомендаций об усовершенствовании этого процесса.

65. Отмеченные Комиссией критические замечания или пожелания, высказанные лицами, допрашиваемыми ЦГЗД, распределяются по следующим четырем группам вопросов:

- a) отсутствие официально принятых, обнародованных и, следовательно, транспарентных правил, которым следует ЦГЗД;
- b) условия применения действующих правил;
- c) желательность предоставления дополнительных прав;
- d) неясность роли ЦГЗД в ревизии и расследованиях и необходимость разъяснения действующих правил процедуры.

a) Отсутствие официально принятых правил, которым следует ЦГЗД

66. Некоторые из сотрудников, с которым проводилось собеседование, подтвердили, что они просили о предоставлении им доступа к перечню всех пра-

вил, регулирующих расследования ЦГЗД. Целевая группа не смогла предоставить такой перечень из-за того, что расследования, проводимые Управлением служб внутреннего надзора, регулируются множеством правил, а также новыми правилами, введенными ЦГЗД. Полного утвержденного свода всех правил не существует. Кроме того, хотя Руководство УСВН, закрепленное в официальных документах Организации Объединенных Наций, находится в открытом доступе, новые правила ЦГЗД не были приняты в официальном порядке и поэтому доступ к ним затруднен.

в) Условия применения действующих правил

67. Большинство опрошенных ЦГЗД сотрудников подтвердили, что их надлежащим образом проинформировали о характере и рамках собеседований, проводимых следователями.

68. Некоторые критические замечания в отношении продолжительности собеседований подтвердить не удалось. Между теми, кто склонялся в пользу одного собеседования (которое несмотря на продолжительность позволило бы избежать многочисленных поездок), и теми, кто предпочитал ряд более коротких собеседований, имелись разногласия. Продолжительность собеседований не всегда указывалась в протоколах.

69. Кроме того, сотрудники, прошедшие собеседование, указывали в качестве причины их озабоченности количество следователей, участвовавших в одном собеседовании. В зависимости от количества дел, касавшихся допрашиваемых сотрудников, им приходилось в ходе одного и того же собеседования встречаться с несколькими различными следователями.

70. Другое замечание Комиссии касалось изменения состава следователей, ведущих то или иное дело. Высокая текучесть кадров в ЦГЗД приводила к тому, что некоторых сотрудников, причастных к одному делу, допрашивали две или даже три различные следственные группы в течение одного года. По словам подследственных, в результате частой смены состава собеседования проводились следователями со слабым знанием правил административного функционирования Организации Объединенных Наций, особенно в контексте миротворческих операций. В некоторых случаях опытные сотрудники, проходившие интервью в ЦГЗД, ставили под сомнение компетентность следователей, когда отсутствие у них знаний о закупочных процессах становилось очевидным.

71. Комиссия считает, что критика по поводу отсутствия у следователей осведомленности об Организации Объединенных Наций беспочвенна в случае нарушений правил Организации Объединенных Наций или уголовных действий, но что она более уместна в случаях оценки следователями качественных аспектов управления.

72. Тем не менее, эта критика в основном касалась дел, которые рассматривались ЦГЗД в начале ее деятельности, т.е. тогда, когда вновь принятые на работу следователи из структур, не относящихся к Организации Объединенных Наций, были слабо знакомы с процессами и процедурами, принятыми в Организации. Эта нехватка знаний впоследствии была восполнена благодаря ряду факторов, включая прием на работу следователей из системы Организации Объединенных Наций, учебную подготовку и опыт, приобретенный в ходе расследований.

73. Допрошенные сотрудники положительно оценили возможность ознакомиться с протоколами беседы. Однако в некоторых случаях интервал между собеседованием и возможностью ознакомиться и подписать его протокол был весьма значительным (отмечались случаи, когда он составлял 4–9 месяцев), и из-за этого сотрудники не могли вспомнить содержания собеседования.

74. Комиссия отметила возможность усовершенствования формы заключения о причастности, которое является дополнительной гарантией, предоставляемой ЦГЗД. В настоящее время в нем отражается общий контекст, в котором сотруднику предъявляются обвинения, а также предположительно нарушенные им правила или положения. Тем не менее, в большинстве случаев в нем не приводятся доказательства, подтверждающие сделанные выводы, что затрудняет выдвижение сотрудником соответствующих контраргументов. В других случаях оно представляет собой проект текста доклада по данному сотруднику, предоставляя тем самым ему (или ей) возможность лучше выстроить свою защиту.

75. Срок, предоставляемый подследственному для ответа на заключение о причастности, не одинаков и временами является весьма кратким (в одном случае он составлял четыре дня). Следует признать, что во многих случаях запрашивалось и всегда предоставлялось продление сроков расследования, однако в одном случае срок представления ответа был назначен после даты выпуска доклада и соответствующий сотрудник был лишен возможности включить в него свои аргументы.

с) Желательность предоставления дополнительных прав

76. Сотрудники, допрошенные ЦГЗД и прошедшие собеседование с Комиссией, решительно высказывались о своем желании получать информацию об изменении их статуса, на основании которого их допрашивали. ЦГЗД могла проводить собеседования с сотрудниками, выступавшими в качестве либо свидетелей для дачи показаний об организации спорных услуг или процедур, либо возможных фигурантов, причастных к расследуемому делу. ЦГЗД иногда предоставляет такую информацию в устной форме, но никогда в официальном порядке.

77. Аналогичным образом сотрудники, допрошенные ЦГЗД и прошедшие собеседование с Комиссией, хотели иметь информацию о мерах по итогам их собеседования независимо от того, оправданы они или подозреваются в каком-либо проступке или преступлении.

78. Следует помнить, что согласно правилам Организации Объединенных Наций³ ЦГЗД не имеет права предоставлять такую информацию сотруднику, находящемуся под следствием, или сообщать ему, что он (или она) уже не находится под подозрением; эти функции выполняет руководитель программы, в которой занят данный сотрудник. Тем не менее эта информация редко предоставляется заинтересованным лицам.

79. Находящийся под следствием сотрудник получает доклад ЦГЗД и всю документацию, на которой основаны предъявляемые ему обвинения, только в случае осуществления Управлением служб внутреннего надзора дисциплинарной процедуры.

³ См. пункт 5(с)(v)(а) резолюции 48/212 В, пункт 19 бюллетеня Генерального секретаря ST/SGB/273 и пункт 19 документа A/55/469.

80. В случае особо длительных разбирательств следует учитывать неопределенность положения сотрудника, которому неизвестно, оправдан он или обвиняется на основании заключения о причастности и каково содержание этого заключения.

d) Критика по поводу отсутствия разграничений между расследованиями и другими процедурами

81. Проводимые ЦГЗД расследования отличаются от дисциплинарных, уголовных или ревизионных процедур. Тем не менее Комиссия установила, что, хотя сотрудники должным образом информируются о формате допроса, у них по-прежнему нет ясности относительно различных процедур.

82. Административный характер расследований ЦГЗД предполагает, что допрашиваемые лица не ведут протоколов бесед и не составляют документов, которые были представлены или обменены в ходе разбирательства. Тем не менее у некоторых сотрудников сложилось такое впечатление, что собеседования носили юридический характер. Это побудило их потребовать доступ к этим документам и этим же объясняется тот факт, что во многих случаях они отказывались подписывать протоколы собеседований на том основании, что им не предоставлялась копия документов.

83. Кроме того, некоторые сотрудники высказали недоумение по поводу методов расследования, которые они считали грубыми и неуместными в вопросах некомпетентного управления, которые целесообразнее рассматривать в ходе ревизии.

84. Широкий круг гарантий, предоставляемых при дисциплинарной процедуре, побудил сотрудников поинтересоваться, не носят ли расследования, проводимые ЦГЗД, дисциплинарный характер. Главная цель административной инструкции ST/AI/371 от 2 августа 1991 года о дисциплинарных мерах и процедурах состоит в напоминании о надлежащем отправлении правосудия в случае, если тот или иной сотрудник подозревается в совершении проступка. В этой инструкции приводится определение проступка, предусмотренное правилом 110.1 Правил о персонале, которое гласит, что проступок означает «невыполнение сотрудником своих обязанностей, предусмотренных Уставом Организации Объединенных Наций, Положениями и правилами о персонале и другими соответствующими административными инструкциями, или несоблюдение норм поведения, которых должен придерживаться международный гражданский служащий». Здесь же содержится определение несоблюдения норм поведения, к которым, в частности, относятся кража, мошенничество и домогательства. Инструкция гласит, что если, исходя из этого, помощник Генерального секретаря по завершении предварительного расследования принимает решение о применении дисциплинарной процедуры, то эта процедура должна отвечать следующим требованиям:

а) сотрудник должен быть проинформирован о предъявляемых ему обвинениях и о его (или ее) праве ответить на них;

б) данному сотруднику должны предоставляться копии документов, являющихся основанием для предъявляемых ему обвинений;

в) сотрудник должен быть проинформирован о его (или ее) праве на получение консультаций со стороны другого сотрудника или вышедшего в от-

ставку сотрудника для оказания помощи в подготовке ответов на предъявляемые обвинения; он также должен быть проинформирован о том, как пользоваться такой помощью.

85. В настоящее время ЦГЗД не может выполнить эти два последних условия, поскольку она не участвует в дисциплинарных процедурах, как об этом говорится в пункте 14 Руководства по расследованиям Управления служб внутреннего надзора.

86. Сохранение неясности в этих вопросах среди подследственных требует предоставления им более конкретной информации. Помимо уже упомянутых директив было бы целесообразно предупредить подследственного о любом изменении его «статуса» в ходе следствия, например из статуса свидетеля в статус потенциального ответчика.

5. Связь и выполнение требований конфиденциальности

87. Правила конфиденциальности расследований, проводимых Управлением служб внутреннего надзора, ясно изложены в Руководстве по расследованиям. Руководство гласит, что «конфиденциальность текущего расследования является главным принципом следственной методики и справедливости» (пункт 39).

88. Комиссия также отметила, что члены ЦГЗД принимают особые меры предосторожности для обеспечения безопасности и конфиденциальности документации в их служебных помещениях, которые используются в ходе следствия. Тем не менее тот факт, что в конце 2007 года органы печати распространили некоторую конфиденциальную информацию о расследованиях ЦГЗД без объяснения, каким образом они ее получили, требует, чтобы администрация проявляла большую бдительность во избежание нарушения конфиденциальности ее работы.

Е. Будущее Целевой группы

89. Необходимые условия для продолжения работы ЦГЗД до 31 декабря 2008 года уже созданы, однако Целевая группа прекратит свое существование в ее нынешней форме на основании ее временного статуса.

90. В докладе, озаглавленном «Усиление деятельности по проведению расследований» (A/62/582) администрация излагает планы сохранения профессиональных кадров и опыта ЦГЗД путем их интеграции в уже существующий Отдел расследований. Комиссия считает, что укрепление и реорганизация Отдела расследований должны сопровождаться анализом следственных функций Организации Объединенных Наций в целом.

Г. Рекомендации

91. **Учитывая проведенный Комиссией анализ работы ЦГЗД, представленный в настоящем докладе, временный характер ЦГЗД и решение Генеральной Ассамблеи, изложенное в ее резолюции 62/234 о проведении общего обзора возможностей Отдела расследований Управления служб внутреннего надзора Секретариата, Комиссия рекомендует администрации:**

а) учесть в постоянной следственной системе Организации Объединенных Наций опыт и компетентность ЦГЗД, а также выводы, вытекающие из ее работы;

б) при выполнении вышеупомянутой рекомендации провести обзор следственных функций в Организации Объединенных Наций в целом;

в) применять процедуру расследований с должной осторожностью и только тогда, когда имеются обоснованные подозрения о нарушении правил и когда надлежащим образом предусмотрены все другие разумные меры (решение руководства, результаты ревизии и т.д.);

г) стандартизировать и свести воедино правила и процедуры, регулирующие все расследования, проводимые в Организации Объединенных Наций по поручению Генерального секретаря, и систематически предоставлять проходящим собеседование сотрудникам такие инструкции для ознакомления;

е) обеспечить надлежащую преемственность в проведении незавершенных расследований после прекращения работы ЦГЗД.

Г. Выражение признательности

92. Комиссия хотела бы выразить свою искреннюю признательность Директору и всему персоналу ЦГЗД за их непредубежденность и готовность к сотрудничеству, а также за оперативность и высокое качество их ответов на вопросы, заданные в ходе ревизии.

(Подпись) Филипп Сеген
Первый заместитель Председателя
Счетной палаты Франции
(Председатель Комиссии ревизоров
Организации Объединенных Наций,
координатор)

(Подпись) Теренс Номбембе
Генеральный ревизор
Южно-Африканской Республики

(Подпись) Рейнальдо А. Вильяр
Председатель Ревизионной комиссии
Филиппин

30 июня 2008 года

Приложение

Круг ведения Целевой группы по закупочной деятельности

После того как в последнее время были обнаружены проблемы в сфере закупок, в частности в Службе закупок Организации Объединенных Наций (СЗООН), включая расследование УСВН по делу о бывшем сотруднике по закупкам Александре Яковлеве, которое привело к его аресту и осуждению, Отдел расследований УСВН учредил небольшую рабочую группу для рассмотрения в течение трех месяцев ряда нерешенных дел, касающихся закупок. Департамент по вопросам управления выразил особую озабоченность по поводу деятельности СЗООН и принял меры по проведению внешней ревизии компанией «Делойт энд Туш».

После нескольких недель работы группы Отдела расследований и после того как в результате ревизии УСВН и внешней ревизии компании «Делойт» возникла озабоченность по поводу управления операциями и руководства деятельностью СЗООН, состоялись совещания между УСВН и старшими руководителями Организации Объединенных Наций, на которых были приняты следующие решения:

1. Обнаруженные в СЗООН проблемы носят настолько масштабный характер, что их необходимо решать на всеобъемлющей основе. В этой связи настоящим принимается решение о том, чтобы руководство и ведение Отделом расследований всех прошлых, текущих или будущих дел, касающихся закупок, было целиком или частично передано Целевой группе (основания такого решения более подробно разъясняются в записке, прилагаемой к настоящему кругу ведения).
2. Рекомендация Отдела расследований о более продолжительном сроке работы (шесть месяцев) и расширении состава (18 +/- следователей) Целевой группы по закупочной деятельности подлежит утверждению с учетом необходимого финансирования, обеспечиваемого Департаментом по вопросам управления.
3. Такая Целевая группа должна подчиняться непосредственно заместителю Генерального секретаря по службам внутреннего надзора для обеспечения внимания к ее работе на самом высоком уровне УСВН.
4. Вопросы Департамента по вопросам управления, касающиеся предыдущего расследования (дело № 0125/03) по одному из дел о закупках, должны быть рассмотрены и, при необходимости, повторно проработаны сотрудниками Бюро Европейской комиссии по борьбе против мошенничества.
5. Целевая группа в консультации с заместителем Генерального секретаря по службам внутреннего надзора будет определять, какие дела она принимает к расследованию и какой порядок срочности будет назначен этим расследованиям.
6. Целевой группе поручается расследовать или доследовать все закрытые, рассматриваемые и новые дела, вопросы или обвинения, касающиеся закупочной деятельности. Во избежание каких-либо сомнений заявляем,

что эта работа не будет ограничиваться только Службой закупок Центральными учреждениями Организации Объединенных Наций.

Круг задач

Как указано выше, Целевая группа при определении порядка срочности расследований будет учитывать такие критерии, как тяжесть преступления, финансовые последствия, ущерб репутации Организации и другие факторы, установленные в ходе оценки рисков.

Заместитель Генерального секретаря по службам внутреннего надзора может поручать Группе такие другие задачи, которые она считает необходимыми и уместными.

Мероприятия

Целевая группа представит заместителю Генерального секретаря по службам внутреннего надзора стратегический план выполнения поставленных перед нею задач к 17 февраля 2006 года, в котором будет содержаться перечень приоритетных дел, примерные сроки их завершения в человеко-часах и график представления предварительных докладов.

Первого числа каждого месяца Целевая группа будет представлять заместителю Генерального секретаря по службам внутреннего надзора предварительный доклад с обновленной информацией по каждому делу, включая сведения о любых изменениях статуса или графика с соответствующими разъяснениями. По усмотрению Целевой группы в случае каких-либо значительных изменений в отношении отдельных дел она будет представлять дополнительные предварительные доклады.

По мере завершения работы по каждому приоритетному делу заместителю Генерального секретаря по службам внутреннего надзора будет представляться проект заключительного доклада о деле. Кроме того, при завершении работы Целевой группы заместителю Генерального секретаря по службам внутреннего надзора будет представлен доклад об оценке масштабов коррупции в СЗООН.

Заместитель Генерального секретаря по службам внутреннего надзора будет решать, какой из этих докладов должен быть представлен руководству и в какой форме может быть представлен Генеральной Ассамблее.

Руководство

Во главе Целевой группы будет поставлен руководитель, непосредственно подчиненный заместителю Генерального секретаря по службам внутреннего надзора. Он будет выносить рекомендации по операциям и деятельности Целевой группы для заместителя Генерального секретаря по службам внутреннего надзора, которая и будет направлять работу Целевой группы. Вместе с заместителем Генерального секретаря руководитель Целевой группы будет участвовать в еженедельных совещаниях, созываемых начальником Канцелярии заместителя Генерального секретаря для обсуждения работы Целевой группы. После завершения формирования Целевой группы ее руководитель может при необходимости назначать заместителя и/или старших по группам в составе Целевой группы.

Руководитель Целевой группы будет непосредственно подчиняться заместителю Генерального секретаря по службам внутреннего надзора, однако последняя может назначить одного из сотрудников своей Канцелярии ответственным за регулярные контакты с Целевой группой для урегулирования вопросов в рабочем порядке и обеспечения ее функционирования в соответствии с графиком и планом работы; оперативного выявления и решения любых проблем; урегулирования оперативных трудностей.

Обсуждение хода расследований и любых юридических или политических проблем проводится не реже одного раза в две недели, в ходе которого изучаются наиболее деликатные из возникших вопросов или проблем, которые затем докладываются заместителю Генерального секретаря для рассмотрения и принятия соответствующего решения.

Заместитель Генерального секретаря и руководитель Целевой группы согласовывают те вопросы, которые представляются ей в срочном порядке.

Оперативная деятельность

В ходе своей работы Целевая группа соблюдает все правила, положения и административные инструкции Организации Объединенных Наций, а также Единообразные руководящие принципы проведения расследований. Кроме того, она выполняет требования мандата УСВН и Руководства Отдела расследований/УСВН, размещенного на веб-сайте Управления.

Из вышеизложенных положений допускаются только два исключения, которые касаются Целевой группы и только в период ее функционирования:

1. С даты вступления в силу круга ведения всем лицам, прошедшим собеседование с Целевой группой, предлагается подписать протокол собеседования. Это требование более подробно разъясняется в Руководстве Отдела расследований УСВН. Протокол собеседования должен точно отражать все обсуждавшиеся вопросы, но не обязательно представлять собой стенограмму.
2. Руководитель Целевой группы или назначенный им заместитель не нарушает требований конфиденциальности, изложенных в оперативной процедуре В, если он (или она) информирует вышестоящее руководство о ходе расследования с целью предотвратить дополнительные убытки или ущерб Организации при условии, что разглашение этой информации не повредит следствию.

Целевая группа устанавливает свои собственные процедуры и системы хранения информации в целях обеспечения соблюдения принципов конфиденциальности, вытекающих из ее мандата. Все собранные Целевой группой материалы и закрытые документы хранятся в условиях строгой конфиденциальности, за исключением случаев, предусмотренных пунктом 2 выше. В Целевой группе и Канцелярии заместителя Генерального секретаря устанавливаются сейфы и другие средства обеспечения безопасности.

Административная канцелярия УСВН выполняет административные функции, включающие в себя управление финансовыми ресурсами, набор персонала и организацию закупок при содействии вспомогательных сотрудников, набранных Целевой группой. Все рекомендации по приему на работу и расходам должны утверждаться Административной канцелярией.

Кадровый состав

Целевая группа сама привлекает к работе тех лиц или компании, которые отвечают ее потребностям. Два члена Отдела расследований (по одному из Найроби и Вены), которые работали на первоначальном этапе, будут назначены в состав Целевой группы до 30 марта. Однако заместитель Генерального секретаря рассмотрит необходимость предоставления Целевой группе этих сотрудников и примет такое решение, которое она считает уместным с учетом хода расследований.

Все члены Целевой группы обязаны подписать договоры о конфиденциальности, которые будут храниться в их личных делах, если они являются штатными сотрудниками, либо в контрактной документации, если речь идет о фирмах или подрядчиках. Весь нанятый по контрактам персонал обязан подписывать такой же договор о конфиденциальности. Нарушение этого режима повлечет за собой следующие санкции: лишение в будущем права на любую работу для какого-либо подразделения системы Организации Объединенных Наций, отказ в будущем трудоустройстве, обнародование нарушений на веб-сайте УСВН и немедленный отзыв или аннулирование любого контракта или иного договора об обслуживании.

Взаимоотношения с Отделом расследований УСВН

Существует договоренность о том, что руководство Отдела расследований УСВН не будет нести ответственности за Целевую группу. Однако следует ясно понять, что Целевая группа по-прежнему входит в состав УСВН и в этой связи Отдел расследований должен оказывать Целевой группе всю помощь, которая может ей потребоваться. Не ограничивая вышеуказанных положений, эта помощь будет включать в себя содействие со стороны следователей Отдела расследований, работающих в Нью-Йорке и в периферийных местах службы.

Что касается доступа к документам, базам данных и файлам Отдела расследований, то следователи Целевой группы имеют те же права и обязанности, что и следователи Отдела расследований.

Завершение работы Целевой группы

Все вопросы, относящиеся к кругу ведения Целевой группы, но остающиеся нерешенными или не полностью проработанными, доводятся до сведения заместителя Генерального секретаря в отдельном докладе, которая решает вопрос о дальнейших мерах и поручениях. Все собранные Целевой группой материалы по завершении ее работы передаются заместителю Генерального секретаря.

Настоящий круг ведения вступает в силу 12 января 2006 года.

(Подпись) Инга-Бритт Алениус
Заместитель Генерального секретаря
по службам внутреннего надзора
Организация Объединенных Наций
12 января 2006 года

Пояснительная записка к кругу ведения Целевой группы по закупочной деятельности

В настоящее время работой по делам, касающимся закупок, находящимся на рассмотрении в Отделе расследований, руководят начальники двух групп. Создание новой целевой группы, специально занимающейся делами по закупкам, чревато дублированием усилий и опасностью того, что если все дела по закупочной деятельности не будут переданы в ведение Целевой группы, то может быть не установлена связь между подозреваемыми или компаниями. Хотя первоначальная задача Целевой группы состояла в том, чтобы сосредоточиться на нескольких основных делах, касающихся закупочной деятельности, сейчас принято решение о том, чтобы в сферу ее компетенции входило всеобъемлющее рассмотрение всех обвинений в области закупок независимо от того, предъявляются ли они Центральными учреждениями Организации Объединенных Наций или другими организациями.

В целях максимального использования этой расширенной сферы ответственности и признавая, что наличие в составе Отдела расследований нескольких подразделений, занимающихся вопросами закупок, особенно тогда, когда для решения этой задачи специально учреждена Целевая группа, может вызвать трудности, я считаю более целесообразным передать все дела по закупкам Целевой группе и возложить на нее ответственность за них.

Не следует проводить каких-либо различий между Целевой группой и другими подразделениями Отдела расследований за исключением того обстоятельства, что рассматриваемые Целевой группой дела ограничиваются закупочной деятельностью. Не пытаясь повлиять на развитие общей тенденции к передаче всех дел, касающихся закупок, Целевой группе, я все же считаю, что в отдельных случаях будет более целесообразно с точки зрения эффективности и ускорения получения результатов следствия, если работу по тому или иному делу будут проводить следователи Отдела расследований, а не Целевой группы. Аналогичным образом Целевая группа будет просить следователей, не входящих в штат Отдела расследований, предпринять те или иные следственные действия в силу того, что они находятся на местах, готовы к сотрудничеству или хорошо осведомлены о соответствующих вопросах. В этих условиях предполагается, что все сотрудники Отдела расследований независимо от того, относятся ли они к Целевой группе или нет, руководствуясь здравым смыслом и целесообразностью, будут обеспечивать максимальную эффективность разбирательства. В этих обстоятельствах любые следственные действия, предпринятые следователями, не входящими в состав Целевой группы, должны согласовываться между начальником подразделения и руководителем Целевой группы по закупочной деятельности.

12 января 2006 года

(Подпись) Инга-Бритт Алениус
Заместитель Генерального секретаря
по службам внутреннего надзора