



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
15 September 2008
Russian
Original: English

Шестьдесят третья сессия
Пункт 131 предварительной повестки дня
**Доклад о деятельности Управления
служб внутреннего надзора**

Доклад Управления служб внутреннего надзора о деятельности Целевой группы по закупочной деятельности в период с 1 июля 2007 года по 31 июля 2008 года

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить для рассмотрения Генеральной Ассамблеей свои замечания по докладу Управления служб внутреннего надзора о деятельности Целевой группы по закупочной деятельности в период с 1 июля 2007 года по 31 июля 2008 года (A/63/329).

Резюме

В докладе Управления служб внутреннего надзора (УСВН) о деятельности Целевой группы по закупочной деятельности в течение 13-месячного периода, закончившегося 31 июля 2008 года, кратко описана ее работа в этот период. В настоящей записке содержатся замечания и разъяснения, касающиеся информации, содержащейся в докладе, которые предназначены для рассмотрения Генеральной Ассамблеей.

Генеральный секретарь подчеркивает, что, поскольку многие из дел, проанализированных в докладе УСВН, все еще находятся в стадии рассмотрения, выводы Целевой группы по закупочной деятельности следует расценивать только как ее выводы, а не как окончательные выводы Организации.



I. Введение

1. В настоящей записке содержится дополнительная информация, необходимая для того, чтобы Генеральная Ассамблея имела более полную картину при рассмотрении доклада Управления служб внутреннего надзора (УСВН) о деятельности Целевой группы по закупочной деятельности в период с 1 июля 2007 года по 31 июля 2008 года.

II. Общие замечания по докладу

2. Прежде всего Генеральный секретарь хотел бы подчеркнуть, что суммы, упомянутые в резюме и в пункте 3 доклада, показывают не финансовые потери Организации, а общую стоимость контрактов, которые, по мнению УСВН, оказались в какой-то степени связанными с коррупцией или мошенничеством.

3. УСВН включило в свой доклад информацию о выводах расследований, проведенных в течение отчетного периода. Хотя УСВН завершило свои расследования и представило окончательный вариант своего соответствующего доклада, решение о том, были ли действительно нарушены какие-либо правила, принимается Генеральным секретарем и его руководителями программ, после чего в соответствующих случаях проводится разбирательство в рамках системы внутреннего правосудия. Большинство из докладов Целевой группы, которые были проанализированы в докладе УСВН, еще рассматривается администрацией. Поэтому Генеральный секретарь еще раз повторяет, что выводы Целевой группы следует расценивать только как выводы этой Группы, а не как окончательные выводы Организации. Каждый сотрудник считается невиновным вплоть до завершения разбирательства по его делу.

4. Ниже приводятся замечания по конкретным разделам доклада УСВН.

III. Замечания по должному разбирательству (раздел III)

5. Генеральный секретарь ссылается на подробную информацию, приведенную в пункте 13 его доклада о выполнении рекомендаций, содержащихся в докладе Комиссии ревизоров о деятельности Целевой группы (A/63/167/Add.1), касающуюся рекомендации Комиссии ревизоров относительно стандартизации и объединения правил и процедур проведения любых расследований в Организации Объединенных Наций по указанию Генерального секретаря, а также относительно того, что надо систематически доводить такие правила и процедуры до сведения сотрудников, с которыми проводятся собеседования. Генеральный секретарь считает, что благодаря выполнению этой рекомендации будет внесено больше ясности в вопрос о праве на должное разбирательство в контексте расследований, проводимых не только Целевой группой, но и Отделом расследований УСВН, руководителями программ и любыми другими структурами и лицами, которым поручено проводить административные расследования в целях установления фактов.

IV. Замечания относительно определения понятия «проступок» (раздел IV)

6. Прежде всего Генеральный секретарь хотел бы подчеркнуть, что именно он принимает решение о том, является ли какое-либо деяние проступком, и что он принимает такое решение с учетом всех фактов и в консультации со всеми соответствующими подразделениями Организации. Хотя УСВН может делать свои выводы и давать рекомендации относительно мер, которые следует принять по итогам его расследований, решение о том, какие меры будут приняты, остается за Генеральным секретарем, а Юрисконсульт дает юридические консультации Генеральному секретарю и другим органам в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций относительно правомочности того или иного деяния. Кроме того, поведение, которое, как представляется, является нарушением соответствующих положений или правил Организации Объединенных Наций, но, видимо, не является нарушением внутригосударственного законодательства, подлежащим уголовному преследованию (например, такие дисциплинарные вопросы, как проступок), входит в компетенцию главным образом Управления людских ресурсов.

7. В первом предложении пункта 16 доклада УСВН говорится о том, что, по мнению УСВН, некоторые вопиющие случаи невыполнения своих служебных обязанностей являются проступком и что Генеральный секретарь может квалифицировать их таким образом. Генеральный секретарь согласен с тем, что вопиющие случаи невыполнения своих служебных обязанностей могут в силу своей серьезности доходить до уровня проступка, и еще раз напоминает, что принятие дисциплинарных мер в таких случаях входит в его сферу компетенции. Как и при выполнении любых других дискреционных полномочий, каждое дело должно рассматриваться на основе конкретных фактов, и поэтому, если УСВН выносит какую-либо рекомендацию или устанавливает факт вопиющего невыполнения служебных обязанностей, это само по себе не доказывает, что имел место проступок, и это не ограничивает полномочия Генерального секретаря.

V. Замечания по процедурам Целевой группы, использовавшимся для проведения расследований и представления отчетности (раздел V)

8. У Генерального секретаря нет замечаний.

VI. Замечания по расследованиям и рекомендациям, касающимся поставщиков (раздел VI)

9. Генеральный секретарь принимает к сведению вопросы, которые Целевая группа затронула в связи с деятельностью поставщиков, их агентов и посредников, отказывающихся в некоторых случаях сотрудничать со следствием. Организация приняла энергичные меры, содействующие сотрудничеству поставщиков при проведении расследований с Целевой группой или же с любым дру-

гим надзорным органом Организации Объединенных Наций. Речь идет, в частности, о следующих мерах:

а) внедрение новых критериев регистрации, которые должны использоваться применительно к потенциальным поставщикам Организации Объединенных Наций, включая декларирование того, что филиалы, агенты, посредники и исполнители потенциального поставщика будут сотрудничать с УСВН в ходе любого проводимого им расследования — как до, так и во время и после исполнения контракта. Такое сотрудничество подразумевает предоставление всех запрашиваемых документов, записей и финансовых данных, а также предоставление доступа ко всем наемным работникам, должностным лицам и сотрудникам;

б) принятие новых «Общих условий контрактов Организации Объединенных Наций», которые были пересмотрены в январе 2008 года и наделяют Организацию Объединенных Наций правом расследовать деятельность поставщика в связи с любым аспектом, связанным с предоставлением контракта, и обязывать поставщика сотрудничать с таким расследованием в соответствии с пунктом 24.2 пересмотренных «Общих условий контрактов Организации Объединенных Наций». Поставщик обязан в полной мере и своевременно сотрудничать с лицами, проводящими такие расследования, ревизии сделанных выплат или инспекции. Важно отметить, что обязанность сотрудничать со следствием, проводимым Организацией Объединенных Наций, не заканчивается после истечения или после досрочного расторжения контракта. Кроме того, поставщик должен обязать своих агентов, включая адвокатов, бухгалтеров и других советников, в разумной степени сотрудничать с лицами, проводящими какие-либо инспекции, ревизии сделанных выплат или расследования Организации Объединенных Наций;

с) применение Кодекса поведения поставщиков Организации Объединенных Наций. В этом Кодексе содержатся положения, наделяющие Организацию Объединенных Наций правом проводить расследования. В Кодексе прямо говорится о том, что «Общие условия контрактов Организации Объединенных Наций» являются неотъемлемой составной частью контрактов Организации Объединенных Наций и что по этой причине они являются юридически обязательными для поставщиков Организации Объединенных Наций. Таким образом, обязательство, касающееся сотрудничества с инспекциями, ревизиями сделанных выплат или расследованиями, проводимыми Организацией Объединенных Наций в связи с любым аспектом того или иного контракта Организации Объединенных Наций с соблюдением «Общих условий контрактов Организации Объединенных Наций», было усилено положениями Кодекса поведения поставщиков Организации Объединенных Наций.

10. В связи с конкретной рекомендацией УСВН о сотрудничестве поставщиков с лицами, проводящими расследования, Генеральный секретарь отмечает, что в последнем предложении пункта 28 доклада УСВН говорится, что нет ясности в вопросе о том, распространяется ли положение о сотрудничестве, включенное в «Общие условия контрактов Организации Объединенных Наций», и на субподрядчиков. Генеральный секретарь хотел бы разъяснить, что субподрядчики не являются стороной контрактов, заключаемых между Организацией Объединенных Наций и поставщиком. Поэтому, за исключением тех случаев, когда в соответствующих контрактах прямо указано, что субподряд-

чик принимает условия, оговоренные в контракте между поставщиком и Организацией Объединенных Наций, и в том числе соглашается соблюдать положение о сотрудничестве, включенное в «Общие условия контрактов», эти условия контрактов не будут распространяться на субподрядчиков. Однако Генеральный секретарь отмечает, что согласно соответствующим положениям «Общих условий контрактов» Организация имеет право утверждать договоры, заключаемые поставщиком, а также утверждать любых субподрядчиков. Генеральный секретарь отмечает также, что в соответствии с «Общими условиями контрактов» условия договора о субподряде, заключенного между поставщиком и субподрядчиком, должны соответствовать условиям основного контракта.

11. Генеральный секретарь хотел бы уточнить, что в Руководстве по закупкам содержатся подробные руководящие принципы отказа или временного отказа от услуг тех или иных поставщиков. Комитет по проверке работы поставщиков рассматривает конкретные дела и выносит рекомендации относительно отказа или временного отказа от услуг поставщиков, которые, как было установлено, нарушили условия контракта. Отдел закупок не только исключает или временно вычеркивает поставщиков из реестра поставщиков Организации Объединенных Наций в случае, если они нарушили правила, но и продолжает направлять уведомления об исключении или временном исключении тех или иных поставщиков из реестра в миротворческие миссии, отделения вне Центральные учреждения, трибуналы, комиссии, политические миссии, учреждения, фонды и программы всей системы Организации Объединенных Наций, а также в Бюро по «Глобальному договору». Кроме того, информация об исключении или временном исключении поставщиков из реестра поставщиков вывешивается на публичном веб-сайте Отдела закупок. Генеральная Ассамблея, возможно, пожелает отметить, что одна из задач Комитета высокого уровня по связи между управляющими и закупочными органами заключается в создании глобальной сети для обмена информацией о поведении поставщиков.

12. Наконец, Генеральный секретарь хотел бы отметить, что рекомендации УСВН направлены на значительное расширение сферы охвата режима санкций, применяемого ныне Организацией в отношении поставщиков, проявляющих недобросовестность. Эти рекомендации включают, например, следующие меры: а) применение не только нынешних санкций, заключающихся во временном или постоянном исключении поставщиков из реестра поставщиков, но и санкций финансового характера (пункты 32–34 доклада УСВН); б) публикация и распространение информации о том, как Организация вводит санкции в отношении поставщиков (пункты 37–38 доклада УСВН); в) введение санкций не только в отношении компаний, но и должностных лиц компаний, а также в отношении тех поставщиков, которые не были включены в реестр поставщиков Организации Объединенных Наций и поэтому не состоят ни в каких договорных отношениях с Организацией (пункты 39–40 доклада УСВН).

13. Генеральный секретарь поддерживает предложения УСВН об усилении применяемого Организацией режима санкций в отношении поставщиков, с тем чтобы в распоряжении Организации Объединенных Наций был более широкий набор возможных мер в отношении поставщиков, которые занимаются мошенничеством или каким-либо другим образом проявляют недобросовестность. Генеральный секретарь отмечает, что рекомендации, изложенные в докладе УСВН, основаны главным образом на процессах и процедурах, существующих в некоторых международных финансовых учреждениях, таких как Всемирный

банк и Азиатский банк развития, и что эти учреждения применяют всеобъемлющие и тщательно продуманные процедуры квазисудебного характера, призванные обеспечить должное разбирательство дел соответствующих поставщиков.

14. Генеральный секретарь согласен с тем, что процедуры, разработанные этими финансовыми учреждениями, могли бы служить в качестве образца для режима санкций, применяемого Организацией. В этой связи важно обеспечить, чтобы любой новый усиленный режим вводился таким образом, чтобы были должным образом защищены интересы и законные права Организации, чтобы была обеспечена та степень гибкости, к которой стремится УСВН, и чтобы было обеспечено удовлетворительное рассмотрение жалоб поставщиков, против которых применяются такие санкции.

15. Поэтому Генеральный секретарь считает целесообразным и даже необходимым, чтобы Организация провела глубокое изучение процедур, существующих в таких учреждениях, и получила от них информацию о накопленном опыте. Кроме того, в ходе такого изучения можно было бы рассмотреть и сделать рекомендации относительно правовой основы введения предлагаемого усиленного режима.

VII. Замечания о выполнении рекомендаций Целевой группы, передачи дел для судебного преследования и мер по взысканию средств (раздел VII)

16. В пункте 42 Целевая группа отмечает, что 34 из ее 68 рекомендаций, которые были сделаны в течение отчетного периода, до сих пор не выполнены. Генеральный секретарь хотел бы заверить Генеральную Ассамблею в том, что все доклады и рекомендации Целевой группы, включая 34 вышеупомянутые рекомендации, активно изучаются и что в тех случаях, когда Генеральный секретарь согласен с ними, принимаются соответствующие меры. Следует отметить, что в первом квартале 2008 года Комитет по вопросам управления изучил вопрос о выполнении всех рекомендаций Целевой группы и до конца этого года еще раз рассмотрит этот вопрос. Хотя меры по выполнению рекомендаций, содержащихся в таких докладах, принимаются как можно быстрее, следует отметить, что такие вопросы требуют тщательного изучения и рассмотрения всеми соответствующими подразделениями Организации. Без такого тщательного изучения и рассмотрения этих вопросов нельзя обойтись, и этот факт необходимо учитывать.

17. В этой связи следует отметить, что УСВН отдельно упоминает о выполнении его рекомендаций, предназначенных для национальных властей, а также о юридических действиях, необходимых для взыскания средств. В течение периода, охваченного докладом УСВН, Организация принимала различные меры в связи с передачей тех или иных дел, а также взысканием ущерба в соответствующих случаях, и в связи с одним делом было вынесено решение о том, что ей должны возратить 932 165,99 долл. США. В результате разбирательства по другому делу было вынесено решение о том, что Организации должны вернуть 515 285,41 долл. США.

18. Рекомендации УСВН о передаче дел в органы уголовного правосудия, а также рекомендации о начале судебного производства, в том числе о начале гражданского производства в национальных судах, не приводят автоматически и не могут приводить автоматически к принятию именно таких мер. Любая такая рекомендация должна быть сначала внимательно проанализирована, а для этого необходимо прежде всего изучить политические соображения, а также соображения юридического характера, касающиеся всех соответствующих подразделений Организации, и лишь после этого будет произведена передача таких дел. Во всех таких случаях окончательное решение принимает Генеральный секретарь, и, как только такое решение принимается, Управление по правовым вопросам немедленно осуществляет передачу такого дела.

19. В числе факторов, которые должны учитываться, прежде чем будут приняты юридические меры, есть следующие: последствия для привилегий и иммунитетов; вероятность достижения успеха в результате разбирательства; последствия подачи иска для репутации Организации; оценка плюсов и минусов начала такого разбирательства с учетом высокой стоимости судопроизводства; возникновение финансовых и других рисков для Организации; возможные последствия для существующей в Организации системы внутреннего правосудия.

20. В связи с рекомендациями УСВН о начале гражданского судопроизводства следует отметить, что в некоторых случаях доказательства, представленные УСВН в качестве обоснования своих рекомендаций, были сочтены недостаточными для начала успешного судопроизводства. В других случаях гражданское судопроизводство может оказаться нецелесообразным вследствие контрактных ограничений или по политическим соображениям. В тех случаях, когда рекомендации УСВН о возбуждении гражданского дела представляются наряду с рекомендациями об уголовном судопроизводстве, самое правильное решение может заключаться в том, чтобы дождаться результатов уголовного судопроизводства и вынесения приговора, прежде чем начинать гражданское судопроизводство. Это объясняется тем, что в результате уголовного судопроизводства может быть вынесено решение о возмещении средств Организации, благодаря чему отпадет необходимость дальнейших действий и удастся избежать больших расходов на судопроизводство.

21. Генеральный секретарь далее отмечает, что следует внимательно изучить рекомендации УСВН о возмещении финансового ущерба, учитывая при этом юридическую целесообразность и вероятность доведения таких дел до успешного завершения. В пункте 45 доклада УСВН, где рассматривается гражданское законодательство, не учитывается в полной мере наличие больших различий в гражданском и уголовном законодательстве многих стран, в которых действует Организация. Вследствие такого разнообразия обстоятельств существует большая степень неопределенности перспектив успешного доведения до конца дел в рамках гражданского производства, если не проведено тщательное изучение конкретной законодательной базы, а для такого изучения нужно много времени и финансовых средств. При этом необходимо учитывать также общую целесообразность таких действий с учетом высокой стоимости и негарантированности итогов судопроизводства.

22. В связи с рекомендациями УСВН о возбуждении дел против сотрудников с целью возмещения финансового ущерба Генеральный секретарь хотел бы еще раз отметить, что такие рекомендации не ведут автоматически к тому, что ре-

комендуемые меры действительно принимаются. Все рекомендации тщательно изучаются администрацией, и окончательное решение возбуждать или не возбуждать дело с целью получения компенсации за финансовый ущерб является результатом изучения различных правовых и политических факторов, затрагивающих все соответствующие структуры Организации, и свою роль в этом процессе играет УСВН.

23. Что же касается рекомендаций УСВН о возмещении финансового ущерба в рамках существующих в Организации процедур внутреннего правосудия, то администрация обязана рассматривать и вести каждое дело в соответствии с политикой Организации, изложенной в административной инструкции о финансовой ответственности сотрудников за грубую халатность (ST/AI/2004/3), и указанными там процедурами. Генеральный секретарь отмечает, что эта политика касается только получения компенсации за любой финансовый ущерб, который понесла Организация Объединенных Наций в результате грубой халатности сотрудников или нарушения ими положений, правил или административных инструкций Организации. Администрация сообщила УСВН, что в связи с разбирательством дел о грубой халатности или проступках сотрудников, которые привели к финансовому ущербу, необходимо подготовить оценку финансового ущерба, нанесенного Организации, а также дать объяснение того, как проводилась эта оценка.

24. В тех случаях, когда УСВН не приводит в своих докладах расчет ущерба, который можно взять за основу мер по получению финансовой компенсации в соответствии с инструкцией ST/AI/2004/3, администрация обращается к УСВН, чтобы оно сделало такой расчет. Пока такой расчет не получен, данному сотруднику предъявляется обвинение в совершении проступка и администрация сохраняет за собой право начать дело с целью получения компенсации за финансовый ущерб. После того как УСВН представляет свой расчет и объясняет, как он был произведен, администрация рассматривает вопрос о возбуждении дела против данного сотрудника в соответствии с установленной политикой и практикой.

VIII. Замечания о крупных расследованиях: результаты и рекомендации (раздел VIII)

25. Поскольку большинство дел, упомянутых в докладе УСВН, еще находится в стадии активного изучения, Генеральный секретарь еще раз повторяет, что выводы Целевой группы, отраженные в докладе УСВН, являются выводами лишь самой Целевой группы, а не окончательными выводами Организации.