



# Генеральная Ассамблея

Distr.: General  
17 October 2008  
Russian  
Original: English

---

## Шестьдесят третья сессия

Пункты 116, 117 и 128 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 о работе Целевой группы по закупочной деятельности

### Доклад Консультативного комитета по административным и бюджетным вопросам

1. Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам рассмотрел доклад Комиссии ревизоров о работе Целевой группы по закупочной деятельности за период с 1 января 2006 года по 30 июня 2007 года (A/63/167) и доклад Генерального секретаря об осуществлении рекомендаций Комиссии ревизоров, содержащихся в ее докладе о работе Целевой группы по закупочной деятельности (A/63/167/Add.1). Консультативный комитет также имел в своем распоряжении доклад Управления служб внутреннего надзора о работе Целевой группы по закупочной деятельности за период с 1 июля 2007 года по 31 июля 2008 года (A/63/329) и касающуюся его записку Генерального секретаря, содержащую его замечания по этому докладу (A/63/329/Add.1). В ходе рассмотрения этих докладов члены Консультативного комитета встречались с членами Комитета по ревизионным операциям, представителями Управления служб внутреннего надзора, включая Председателя Целевой группы по закупочной деятельности, а также с представителями Генерального секретаря, от которых была получена дополнительная информация и разъяснения.

2. В пункте 5 своей резолюции 62/234 Генеральная Ассамблея предложила Консультативному комитету 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 в Организации 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. Консультативный комитет обратился к Комиссии ревизоров с такой просьбой в письме от 16 января 2008 года.

**3. Консультативный комитет с удовлетворением отмечает доклад Комиссии ревизоров (A/63/167) и проведенную ею работу и анализ в связи с его подготовкой. В докладе отмечается, что в результате работы Целевой группы по закупочной деятельности в Организации Объединенных Наций не было выявлено широкого распространения коррупции; в нем также освещается деятельность Целевой группы по закупочной деятельности, используемые ею процедуры и возникшие трудности и выносятся рекомендации в этой связи.**

4. Причины создания Целевой группы по закупочной деятельности и условия, в которых она была создана, описываются в пунктах 1–8 доклада Комиссии (A/63/167), а ее круг ведения приводится в приложении к нему, в то время как краткая информация о финансовых и людских ресурсах Целевой группы по закупочной деятельности и соответствующий анализ содержатся в пунктах 14–30 доклада Комиссии. Комиссия отмечает возникшие трудные задачи. Специалистов необходимой квалификации, которыми до того времени не располагала Организация Объединенных Наций, было необходимо набирать со стороны, что требовало оперативного проведения учебной подготовки для обеспечения последовательности методов и достаточных знаний об организации, в которой им предстояло работать. Комиссия отмечает далее, что временный характер Целевой группы мешал последовательному применению общих следственных методов и что высокая сменяемость персонала не способствовала накоплению знаний самой Целевой группы и подрывала ее авторитет в глазах находившихся под следствием сотрудников.

5. Методология, использовавшаяся Комиссией при проведении ревизии, описывается в пунктах 9–13. Комитет отмечает, что Комиссия, среди прочего, ознакомилась с 22 заключительными докладами, выпущенными Целевой группой, и затем отобрала 7 из них для создания выборки, по которой она изучила результаты принятых мер, провела опросы и имела беседы с членами Целевой группы, представителями администрации, заместителями Генерального секретаря по службам внутреннего надзора, по вопросам управления, правовым вопросам и операциям по поддержанию мира, а также с сотрудниками, причастными к расследовавшимся делам.

6. Результаты проведенной Комиссией ревизоров проверки описываются в пунктах 31–51 доклада. В пункте 45 своего доклада Комиссия отмечает, что «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».

7. Комитет также отмечает, что Генеральный секретарь в своих замечаниях относительно работы Целевой группы по закупочной деятельности в период с 1 июля 2007 года по 31 июля 2008 года подчеркнул, что сумма в размере

630 млн. долл. США отражает только общую стоимость контрактов, которые, по мнению Управления служб внутреннего надзора, могли быть в какой-то степени связанными с коррупцией и мошенничеством. Кроме того, Генеральный секретарь указал, что после завершения Управлением расследований и подготовки соответствующих докладов окончательное заключение относительно того, были ли нарушены какие-либо правила, принимается Генеральным секретарем и руководителями программ, вслед за чем в соответствующих случаях проводятся разбирательства в рамках системы внутреннего правосудия. Генеральный секретарь отметил, что выводы Целевой группы по закупочной деятельности следует поэтому расценивать только как выводы этой группы, а не как окончательные выводы Организации (A/63/329/Add.1, пункты 2 и 3).

8. В пункте 34 и таблице 4 доклада Комиссии говорится о видах нарушений и разбирательства, упоминавшихся в докладах Целевой группы по закупочной деятельности. **Комитет подчеркивает, что Генеральный секретарь, возможно, пожелает уделить особое внимание устранению коренных причин этих нарушений, в частности посредством обеспечения большей информированности о правилах и положениях о персонале, а также посредством оперативного уточнения и обновления руководств по закупочной деятельности и по расследованиям.**

9. В пунктах 52–88 своего доклада Комиссия ревизоров подробно описывает процедуры, применявшиеся Целевой группой по закупочной деятельности при выполнении ее задач. В докладе указано, что правила, подлежащие соблюдению при проведении расследований, изложены в Руководстве по теории и практике ведения следственной деятельности Управления служб внутреннего надзора (опубликованном в 2005 году), которое также предусматривает требования в отношении надлежащего отправления правосудия и справедливости, и в докладе Генерального секретаря о правилах и процедурах, которые должны применяться Управлением служб внутреннего надзора при выполнении функций проведения расследований (A/55/469). Другие правила, которые Комиссия квалифицирует как «облегчающие положение» допрашиваемых и которые постепенно вводились в период с середины 2006 года по апрель 2007 года, но не были официально приняты, кратко описываются в пункте 58 доклада (см. также пункт 20 ниже).

10. Комиссия ревизоров подчеркивает, что у нее нет полномочий выносить решения о возможных нарушениях надлежащего отправления правосудия администрацией и что поэтому ее выводы не определяют оценок, которые могут быть вынесены судебными органами, занимающимися рассмотрением соответствующих дел. Вместе с тем в рамках проведенного ею обзора на основе выборки из семи докладов (см. пункт 5 выше) Комиссия не обнаружила каких-либо нарушений правил процедуры, изложенных в руководстве по расследованиям (A/63/167, пункты 61 и 62). Кроме того, Комиссия сочла полезным отметить в своем докладе критические замечания со стороны допрашивавшихся Целевой группой по закупочной деятельности сотрудников в отношении применяемых к проведению расследований правил в целях анализа причин критики и вынесения рекомендаций об усовершенствовании процесса. Критические замечания касаются отсутствия официально принятых, обнародованных и транспарентных правил, которым следует Целевая группа по закупочной деятельности; условий применения действующих правил; желательности предоставления дополнительных прав; а также неясности роли Целевой группы по

закупочной деятельности в ревизии и расследованиях и необходимости разъяснения действующих правил и процедур (A/63/167, пункты 66–86).

11. **Комитет считает, что Генеральному секретарю следует учесть проблемы, поднятые Комиссией ревизоров, и опыт, накопленный Целевой группой по закупочной деятельности, с тем чтобы обеспечить наличие у Организации внутреннего потенциала для решения таких вопросов в будущем во избежание необходимости прибегать к специальным мерам.**

12. По результатам своего анализа работы Целевой группы по закупочной деятельности Комиссия ревизоров выносит пять рекомендаций, которые содержатся в подпунктах (a)-(e) пункта 91 ее доклада. **Консультативный комитет рекомендует Генеральной Ассамблее одобрить рекомендации Комиссии ревизоров с учетом собственных замечаний и рекомендаций Комитета.**

13. Комиссия ревизоров рекомендует администрации учесть в постоянной следственной системе Организации Объединенных Наций опыт и компетентность Целевой группы по закупочной деятельности, а также выводы, вытекающие из ее работы (A/63/167, пункт 91(a)). Она также рекомендует администрации обеспечить надлежащую преемственность в проведении незаконченных расследований после прекращения работы Целевой группы по закупочной деятельности (A/63/167, пункт 91(e)). Консультативный комитет отмечает, что Генеральный секретарь в своих замечаниях по докладу Комиссии ревизоров указал, что в настоящее время принимаются меры для обеспечения передачи накопленных знаний, а также для надлежащей передачи к концу 2008 года оставшихся дел в Отдел расследований Управления служб внутреннего надзора и обеспечения их профессионального расследования (A/63/167/Add.1, пункты 5 и 16).

14. Консультативный комитет также отмечает, что, как указано в докладе Управления служб внутреннего надзора о работе Целевой группы по закупочной деятельности (A/63/329, резюме и пункт 4), со времени создания Целевой группы по закупочной деятельности в 2006 году ей было поручено рассмотреть 437 дел. Она завершила 222 расследования и выпустила 29 основных докладов. В ответ на соответствующий запрос Комитет был информирован о том, что к концу 2008 года должны быть выпущены по крайней мере еще 8 основных докладов и что будет необходимо рассмотреть еще более 150 дел. Он был также информирован о том, что в Управление служб внутреннего надзора будут по-прежнему направляться дополнительные дела.

15. В пункте 90 своего доклада Комиссия ревизоров упоминает о планах сохранения профессиональных кадров и опыта Целевой группы по закупочной деятельности путем их интеграции в существующий Отдел расследований Управления служб внутреннего надзора. Комиссия считает, что укрепление и реорганизация Отдела расследований должны сопровождаться анализом следственных функций Организации Объединенных Наций в целом (см. также A/63/167, пункт 91(b)). **В этой связи Консультативный комитет ссылается на свой доклад, содержащийся в документе A/62/7/Add.35, и резолюцию 62/247 Генеральной Ассамблеи.** В ответ на просьбу, содержащуюся в пункте 17 резолюции 62/247 Ассамблеи, Генеральный секретарь представил доклад (A/63/369), который содержит информацию о ходе выполнения резолюции 59/287 Ассамблеи, информацию о всех структурах, помимо Управления служб внутреннего надзора, которые проводят административные дозна-

ния и расследования, а также информацию о ходе работы, проводимой за счет привлечения временного персонала общего назначения для организации учебной подготовки в Отделе расследований, с тем чтобы руководители программ могли рассматривать случаи возможного ненадлежащего поведения категории II. **Комитет считает, что при включении профессиональных кадров из Целевой группы по закупочной деятельности в Отдел расследований следует учесть замечания и рекомендации, которые были вынесены в докладах Консультативного комитета (A/62/7/Add.35, пункты 16 и 23, и A/62/855, пункт 159) и одобрены Ассамблеей в ее резолюциях 62/247 и 62/250.**

16. Комиссия ревизоров считает, что неизбежная затянутость сроков расследований должна послужить еще одним фактором, побуждающим администрацию ограничиться расследованием дел с особой спецификой и последствиями (A/63/167, пункт 42). Поэтому Комиссия рекомендует применять процедуру расследований с должной осторожностью и только тогда, когда имеются обоснованные подозрения относительно нарушений правил и когда надлежащим образом предусмотрены все другие разумные меры (A/63/167, пункт 91(с)). Как указал Генеральный секретарь, в соответствии с пунктом 12 резолюции 59/287 Генеральной Ассамблеи руководители программ обязаны представлять Управлению служб внутреннего надзора информацию о предполагаемых проступках. Когда заявления о предполагаемых проступках передаются Управлению, оно решает, какие вопросы ему следует расследовать. Отдел расследований и Целевая группа по закупочной деятельности разработали процедуры для оценки необходимости расследований вопросов, на которые обращено внимание Управления, и для рассмотрения информации, которая может служить основанием для расследований, был создан комитет по приему дел (A/63/167/Add.1, пункты 11 и 12).

17. Консультативный комитет также напоминает о том, что, согласно резолюции 48/218 В Генеральной Ассамблеи и бюллетеню Генерального секретаря ST/SGB/273, Управление служб внутреннего надзора пользуется оперативной независимостью и действует под руководством Генерального секретаря при выполнении своих обязанностей и, в соответствии со статьей 97 Устава Организации Объединенных Наций, имеет право инициировать, принимать и освещать в своих докладах любые меры, которые он считает необходимыми для выполнения своих обязанностей в области наблюдения, внутренней ревизии, инспекции, оценки и расследований.

18. В этой связи Комитет отмечает, что Генеральный секретарь в своем докладе (A/63/369, раздел III), который представляется во исполнение пункта 17 резолюции 62/247 Генеральной Ассамблеи, привел информацию о расследованиях или административных дознаниях, проводимых Управлением служб внутреннего надзора и другими внутренними структурами Организации (дела категории I и категории II), о директивной основе их деятельности и их роли, о количестве и характере рассматриваемых дел, соответствующих ресурсах, механизмах отчетности, применяемых стандартах и руководящих принципах и осуществляемой подготовке. Генеральный секретарь также отметил в пункте 12 своего доклада, содержащегося в документе A/63/167/Add.1, что Управление занимается разработкой руководящих принципов и учебных программ для оказания помощи руководителям в рассмотрении предполагаемых дисциплинарных проступков.

19. По мнению Комиссии ревизоров, тот факт, что Целевая группа по закупочной деятельности выявила гораздо больше случаев некомпетентного управления, нежели случаев неправомерного поведения, убедительно свидетельствует о необходимости четкого и конкретного определения администрацией ситуаций, когда следует начинать расследования. Комиссия считает нецелесообразным регулярно использовать процедуру расследования для повышения подотчетности и эффективности управления службами. Со своей стороны, Управление служб внутреннего надзора отметило, что многие расследования, которые в итоге приводят к выявлению случаев некомпетентного управления, не начинались как специальные расследования с этой целью. Управление также отметило, что определенные виды серьезного невыполнения служебных обязанностей представляют собой неправомерное поведение. В этом контексте Генеральный секретарь отметил, что в связи с расследованием некомпетентного управления Административный трибунал Организации Объединенных Наций в своих решениях определил, что серьезные случаи некомпетентного управления относятся к проступкам, подлежащим дисциплинарным санкциям (A/63/167/Add.1, пункт 12). Генеральный секретарь, соглашаясь с Управлением в том, что вопиющие случаи невыполнения своих служебных обязанностей могут в силу своей серьезности доходить до уровня проступка, еще раз напомнил, что принятие дисциплинарных мер в таких случаях относится к его компетенции и что, если Управление 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 (A/63/329/Add.1, пункт 7).

20. Комиссия ревизоров рекомендует 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 (A/63/167, пункт 91(d)). Генеральный секретарь в пункте 14 своего доклада отметил, что подготовка Управлением служб внутреннего надзора всеобъемлющего руководства по расследованиям шла полным ходом, что проект руководства должен быть полностью готов к сентябрю 2008 года и что после завершения работы над руководством сотрудники смогут получить его для ознакомления. Завершены рассмотрение и расширение основных стандартных оперативных процедур с целью приведения деятельности Управления в соответствие с имеющимися в системе передовыми методами и современными юридическими нормами, касающимися расследований, в то же время расширяются другие стандартные оперативные процедуры, предназначенные специально для расследований. Разрабатывается также комплексная учебная программа для повышения профессионального уровня руководителей и сотрудников, участвующих в процессе расследований. Эта программа войдет в новое руководство по расследованиям. Полный набор модулей учебной программы должен быть разработан к концу 2008 года, а подготовку руководителей программ планируется начать в начале 2009 года. **Комитет подчеркивает необходимость скорейшего завершения этой работы. Комитет также считает, что бюллетень Генерального секретаря мог бы стать надлежащим инструментом доведения стандартизованных и сведенных воедино правил процедуры, применимых ко всем расследованиям в Организации Объединенных Наций, до сведения всех сотрудников.**

21. Комиссия ревизоров отмечает в своем докладе тот факт, что, несмотря на принятие членами Целевой группы по закупочной деятельности особых мер предосторожности для обеспечения безопасности и конфиденциальности документов, используемых в их служебных помещениях в ходе следствия, органы печати в конце 2007 года распространили некоторую конфиденциальную информацию о расследованиях, проводимых Целевой группой (A/63/167, пункт 88). **Консультативный комитет считает, что администрация должна проявлять большую бдительность в целях недопущения нарушения конфиденциальности в ее работе.**

22. Как отмечалось Комиссией ревизоров, Целевая группа по закупочной деятельности участвует в заседаниях Комитета по проверке работы поставщиков в качестве приглашенного участника без права голоса. Целевая группа по закупочной деятельности представляет информацию о расследованиях и способствовала временному исключению ряда поставщиков из списка компаний, имеющих право участвовать в торгах (по состоянию на 31 марта 2008 года насчитывалось 35 поставщиков, подлежащих санкциям (A/63/167, пункт 51)). Управление служб внутреннего надзора в своем докладе о деятельности Целевой группы за период с 1 июля 2007 года по 31 июля 2008 года затронуло вопрос о расследованиях, касающихся поставщиков, и указало на ряд областей, в которых Целевая группа рекомендовала усовершенствовать нормативные рамки, включая внесение поправок в «Общие условия контрактов Организации Объединенных Наций», в руководство по закупкам, в процесс отбора поставщиков и в процесс обмена информацией между Секретариатом, фондами и программами, а также предложила усилить режим санкций, применяемых Организацией в отношении поставщиков, в частности предусмотреть финансовые санкции в дополнение к традиционному режиму санкций, используемому в настоящее время (постоянное или временное исключение из списка поставщиков) (A/63/329, пункты 26–41). Управление признало, что некоторые из этих рекомендаций сформулированы с учетом опыта Целевой группы по закупочной деятельности в области расследования закупочной деятельности и с учетом результатов углубленного изучения процессов и процедур в других международных организациях, например в Азиатском банке развития и Всемирном банке.

23. **Консультативный комитет отмечает, что многие из этих рекомендаций относятся к сфере компетенции Генерального секретаря. Он приветствовал меры, изложенные в его докладе (A/63/329/Add.1, пункты 9–15).** Генеральный секретарь заявил о своей поддержке предложения относительно усиления режима санкций в отношении поставщиков и высказал свое мнение относительно целесообразности и необходимости углубленного изучения Организацией процедур, существующих в других учреждениях, и применения уроков, извлеченных из опыта их деятельности. **Консультативный комитет рекомендует Генеральному секретарю провести такой обзор в целях формулирования рекомендаций относительно правовой основы введения такого режима.**

24. Доклад Управления служб внутреннего надзора о деятельности Целевой группы по закупочной деятельности (A/63/329, пункт 42) содержит также информацию о выполнении рекомендаций Целевой группы, о передаче дел для судебного преследования и о мерах по взысканию ущерба. В этой связи Управление заявило, что Целевая группа вынесла за период с 1 июля 2007 года по 31 июля 2008 года 68 рекомендаций, 34 из которых остаются невыполненными.

К ним относятся некоторые рекомендации относительно передачи дел национальным властям и рекомендации относительно возбуждения Организацией судебных исков для взыскания средств. Генеральный секретарь заявил, что выводы Целевой группы следует расценивать только как выводы Целевой группы, а не как окончательные выводы Организации, что, по его мнению, такие вопросы требуют тщательного изучения и рассмотрения всеми соответствующими подразделениями Организации и что без такого тщательного изучения и рассмотрения этих вопросов не обойтись и что их необходимо учитывать, в том числе последствия для привилегий и иммунитетов, вероятность достижения успеха в результате разбирательства, последствия подачи иска для репутации Организации, оценку предполагаемых издержек и выгод, связанных с инициированием таких мер, возникновение финансовых и других рисков для Организации и возможные последствия для существующей в Организации внутренней системы правосудия (A/63/329/Add.1, пункты 3 и 16–24).

---