


Январь 2013 года

	منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة	联合国 粮食及 农业组织	Food and Agriculture Organization of the United Nations	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
---	--	--------------------	---	---	---	--

СОВЕТ

Сто сорок шестая сессия

Рим, 22-26 апреля 2013 года

Функция расследований в системе Организации Объединенных Наций (JIU/REP/2011/7)

1. Настоящий доклад ОИГ сопровождается краткими замечаниями Генерального директора и более подробными общими замечаниями Координационного совета руководителей системы ООН (КСР) (A/67/140/Add.1).

Замечания Генерального директора ФАО

2. ФАО поддерживает доклад ОИГ "Функция расследований в системе Организации Объединенных Наций" (JIU/REP/2011/7), а также замечания КСР.
3. В связи с расследованием случаев домогательства ФАО отмечает, что существующая в Организации система отражает практику, которая была обычной на ранних этапах деятельности Организации Объединенных Наций и все еще существует в ряде организаций. Были предприняты значительные усилия по совершенствованию функционирования групп по расследованиям и проведения разбирательств. Учитывая это, ФАО полагает, что в настоящее время нет серьезных причин менять эту систему.
4. ФАО отмечает, что она в полной мере согласуется с рекомендациями 2,3,4 и 5, соответствует кадровой политике и процедурам, Уставу Канцелярии Генерального инспектора и Руководящим принципам проведения внутренних административных расследований.
5. В связи с Рекомендацией 6 следует отметить, что Генеральный директор рассматривает вопрос о достаточности ресурсов и кадровом обеспечении функционального звена на основе рекомендаций Генерального инспектора и Ревизионного комитета ФАО. Предложения и корректировки, касающиеся бюджета и должностей, представляются членами в процессе формирования двухгодичной программы работы и бюджета.
6. ФАО поддерживает Рекомендацию 7 назначить координатора для контроля за принятием конкретных мер и отслеживания всех отчетов о расследованиях и разделяет озабоченность КСР по поводу Рекомендации 8, поскольку создание единой сводной группы для системы ООН не обеспечит проведения эффективных и действенных расследований.
7. В отношении Рекомендации 1 ФАО отмечает, что КСР не занял никакой определенной позиции по данной рекомендации и выразил озабоченность по целому ряду вопросов, в том числе озабоченность финансового характера. В этой связи государства-члены требуют представить фактические данные для обоснования любых изменений, предполагающих увеличение ресурсов для выполнения Рекомендации 1.

В целях сведения к минимуму воздействия процессов ФАО на окружающую среду и достижения климатической нейтральности настоящий документ напечатан в ограниченном количестве экземпляров. Просьба к делегатам и наблюдателям приносить на заседания свои экземпляры документа и не запрашивать дополнительных копий. Большинство документов к заседаниям ФАО размещено в Интернете по адресу: www.fao.org



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
29 August 2012
Russian
Original: English

Шестьдесят седьмая сессия
Пункт 136 первоначального перечня*
Объединенная инспекционная группа

Функция расследований в системе Организации Объединенных Наций

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить членам Генеральной Ассамблеи свои замечания и замечания Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций по докладу Объединенной инспекционной группы, озаглавленному «Функция расследований в системе Организации Объединенных Наций» (JIU/REP/2011/7).

* A/67/150.



Резюме

В своем докладе, озаглавленном «Функция расследований в системе Организации Объединенных Наций», Объединенная инспекционная группа изучила прогресс в деле укрепления функции расследований в организациях системы Организации Объединенных Наций за последнее десятилетие. Группа пришла к выводу о том, что, как и в прошлом, органы внутреннего надзора не обладали оперативной независимостью от своих исполнительных руководителей, поскольку они не вправе определять свои собственные бюджетные потребности или полностью контролировать свою кадровую ситуацию. Кроме того, Группа установила, что в ряде организаций отмечается раздробленность в сфере осуществления функции расследований, в связи с чем некоторые расследования проводятся сотрудниками, которые не являются специалистами в этой области.

В настоящей записке приводятся мнения организаций системы Организации Объединенных Наций в отношении рекомендаций, вынесенных в докладе. Эти обобщенные мнения подготовлены на базе материалов, полученных от организаций, входящих в Координационный совет руководителей системы Организации Объединенных Наций, которые дали высокую оценку доклада и одобрили некоторые из содержащихся в нем выводов по укреплению функции расследований в организациях системы Организации Объединенных Наций.

I. Введение

1. В своем докладе, озаглавленном «Функция расследований в системе Организации Объединенных Наций», Объединенная инспекционная группа проанализировала предыдущие доклады по вопросам надзора, чтобы определить, какого прогресса удалось добиться в деле укрепления функции расследований в организациях системы Организации Объединенных Наций за последнее десятилетие. Группа пришла к выводу о том, что, как и в прошлом, органы внутреннего надзора не обладали оперативной независимостью от своих исполнительных руководителей, поскольку они не вправе определять свои собственные бюджетные потребности или полностью контролировать свою кадровую ситуацию. Кроме того, Группа установила, что в ряде организаций отмечается раздробленность в сфере осуществления функции расследований, в связи с чем некоторые расследования проводятся сотрудниками, которые не являются специалистами в этой области.

2. Группа вынесла рекомендации в целях повышения общесистемной согласованности и последовательности и предложила, в частности, передать проведение всех расследований службе внутреннего надзора каждой организации, повысить уровень профессионализма при осуществлении функции расследований путем привлечения квалифицированных сотрудников и их освобождения от требований мобильности или ротации в рамках той же организации, уделять на этапе последующего контроля особое внимание результатам проведенных расследований, периодически изучать вопрос о достаточности финансовых и кадровых ресурсов для целей проведения расследований и обеспечить институциональную поддержку процесса сотрудничества и обмена информацией о передовой практике в сфере проведения расследований между надзорными органами. Кроме того, Группа предложила Генеральному секретарю сформировать под эгидой Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций (КСР) межучрежденческую целевую группу для разработки и представления соответствующим директивным органам предложений о создании единой группы для проведения расследований в системе Организации Объединенных Наций к концу 2013 года. Такая централизация функций будет отвечать интересам небольших учреждений, которые не имеют возможности проводить собственные расследования, позволит унифицировать рабочие процессы, обеспечит наличие общих стандартов и процедур проведения расследований, решит проблемы независимости, позволит обеспечить наем только профессиональных специалистов по проведению расследований, откроет новые возможности для продвижения по службе и позволит устранить проблемы дробления функций.

II. Общие замечания

3. Организации системы Организации Объединенных Наций дают высокую оценку этому докладу. Они признают, что содержащиеся в нем выводы будут способствовать повышению эффективности системы Организации Объединенных Наций и что сформулированные рекомендации преследуют цель обеспечения независимости функции расследований в различных организациях. Вместе с тем они отмечают, что некоторые из этих рекомендаций не применимы к небольшим учреждениям, в которых не существует отдельных подразделений по

проведению расследований. Они также отмечают, что необходимо внести ясность в некоторые разделы доклада, в частности пункты 18 и 19, в которых говорится, что кадровые вопросы, например, касающиеся служебной деятельности, не должны рассматриваться в рамках официальных расследований.

III. Конкретные замечания по рекомендациям

Рекомендация 1

Исполнительным главам, которые еще не сделали этого, следует дать указания о передаче функции проведения всех расследований внутреннему надзорному органу каждой организации. Для эффективного выполнения функции расследований должны быть выделены необходимые ресурсы (людские и финансовые) на основе рекомендаций комитетов по аудиту/надзору организации.

4. Хотя некоторые организации системы Организации Объединенных Наций одобрили эту рекомендацию, орган внутреннего надзора Секретариата Организации Объединенных Наций отмечает, что Объединенная инспекционная группа не учла материально-технические и финансовые последствия такой административной централизации функции расследований. Для осуществления этой рекомендации потребуются значительные ресурсы в целях замены существующей в Организации Объединенных Наций системы расследований на местах, которая отвечает за проведение расследований категории II и расследований более низкого уровня категории I. Кроме того, орган внутреннего надзора Секретариата Организации Объединенных Наций придает особое значение рекомендации 7, поскольку государствам-членам потребуются эмпирические доказательства для обоснования любых изменений, которые повлекут за собой увеличение объема ресурсов или перераспределение средств в поддержку любого решения по осуществлению рекомендации 1.

5. Помимо финансовых последствий существуют и другие потенциальные проблемы, связанные с осуществлением рекомендации 1. Если, например, в Секретариате Организации Объединенных Наций орган по надзору примет на себя всю полноту ответственности за проведение расследований, то придется принимать альтернативные меры для обеспечения последовательной подотчетности руководства в сфере принятия таких превентивных мер, как подготовка кадров и проведение информационно-разъяснительной работы, усиление охраны зданий и/или обеспечение соблюдения правил, касающихся закрытых помещений и передвижений во внеурочное время. Кроме того, как отмечают учреждения, Группа не осведомлена о том, что государства-члены приняли решение в отношении классификации заявлений по категориям I и II, а также в отношении полномочий Управления внутреннего надзора (УСВН) о передаче расследований по заявлениям категории I под ответственность руководителей программ (см. ST/SGB/273).

6. Незвирая на высказанные опасения, орган внутреннего надзора Секретариата Организации Объединенных Наций отмечает, что рекомендация 1 представляется выполнимой в той части, которая касается расследований запрещенного поведения на рабочем месте. Эта часть рекомендации основана на информации, полученной от сотрудников, подразделений по проведению рас-

следований и руководства. Орган внутреннего надзора Секретариата Организации Объединенных Наций считает, что передача таких расследований лицам, которые не являются специалистами в этой области, может создать опасность для Организации. Вместе с тем, вопросы управления, не подлежащие расследованию, должны по-прежнему находиться в ведении руководства. Расследования не должны использоваться для того, чтобы освободить руководство от обязанности решения проблем, возникающих на рабочих местах.

7. Вместе с тем орган внутреннего надзора Секретариата Организации Объединенных Наций заявляет о своей решительной поддержке той части рекомендации, в которой говорится, что учреждения должны передать все функции расследований органам внутреннего надзора, поскольку это будет способствовать повышению профессионального уровня сотрудников, занимающихся проведением расследований. В этой связи орган внутреннего надзора отмечает, что независимо от категории все дела на более позднем этапе расследования передаются одной и той же профессиональной системе расследований, в которой заняты специалисты сопоставимого уровня.

8. В этом же контексте орган внутреннего надзора Секретариата Организации Объединенных Наций отметил, что в докладе Генерального секретаря, касающемся деятельности Канцелярии Омбудсмана Организации Объединенных Наций и посредников (A/64/314), Канцелярия Омбудсмана сообщила Генеральной Ассамблее о том, что «сотрудники Секретариата и фондов и программ высказывали беспокойство по поводу процедур расследования сообщений о притеснениях, злоупотреблении властью и других проступков. Они сообщали, что такие расследования иногда проводятся без соблюдения надлежащей процедуры. Кроме того, как представляется, расследования не всегда проводятся соответствующими следственными органами или лицами, обладающими знанием соответствующих языков».

9. Трибуналы также обращали особое внимание на эту проблему.

Рекомендация 2

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует обеспечить отбор сотрудников по проведению расследований в соответствии с положениями и правилами о персонале на основе — в качестве основных критериев отбора — заслуг, квалификации и опыта профессиональной работы по проведению расследований. Эти сотрудники должны отбираться на независимой основе без управленческого и административного вмешательства для обеспечения справедливости и прозрачности, повышения эффективности и независимости функции расследований.

10. Организации системы Организации Объединенных Наций поддерживают эту рекомендацию. Они отмечают, что необходимо обеспечить независимый отбор сотрудников без управленческого и административного вмешательства и согласно соответствующим правилам и положениям. Вместе с тем некоторые организации считают, что заслуги, квалификация и опыт должны быть единственными критериями для отбора сотрудников, которые будут заниматься проведением расследований.

11. Организации отмечают, что в тексте, предваряющем эту рекомендацию, Объединенная инспекционная группа, как представляется, предлагает предоставить руководителям всех служб по надзору с учетом оперативной независимости этих служб весь объем полномочий по отбору и назначению сотрудников. Оперативная независимость должна обеспечиваться таким образом, чтобы службы по надзору могли выполнять их предусмотренные мандатами функции, однако эта независимость касается лишь функций внутреннего надзора и не должна препятствовать выполнению обязательств и полномочий, делегированных государствами-членами руководителям соответствующей службы по надзору.

12. В случае Секретариата Организации Объединенных Наций Управление кадров выполняет функции по обеспечению последовательного соблюдения в Секретариате применимых правил, положений и инструкций. Таким образом, оно осуществляет контроль за процессом найма, отбора и назначения сотрудников во всех департаментах и подразделениях Секретариата Организации Объединенных Наций, включая УСВН, в целях обеспечения надлежащего и последовательного выполнения соответствующих положений, правил и инструкций. Вместе в том заместитель Генерального секретаря по службам внутреннего надзора может назначать сотрудников вплоть до уровня Д-1, если такие назначения осуществляются лишь в УСВН.

Рекомендация 3

Исполнительным главам следует прекратить практику обеспечения мобильности сотрудников, проводящих расследования, в пределах одной и той же организации и поощрять перевод и/или откомандирование этих сотрудников в службы расследований других организаций системы Организации Объединенных Наций.

13. Организации системы Организации Объединенных Наций не возражают против этой рекомендации, хотя в процессе ее осуществления необходимо учитывать соответствующую систему отбора сотрудников. Следует отметить, что для содействия осуществлению таких переводов КСР принял внутриорганизационное соглашение по вопросам перевода, откомандирования или прикомандирования сотрудников между организациями с учетом общей системы окладов и пособий Организации Объединенных Наций. Следует также отметить, что в этой связи необходимо учитывать пожелания сотрудников, оставляя на усмотрение руководства решение вопросов об отказе в откомандировании, прикомандировании или переводе сотрудников с учетом оперативных потребностей предусмотренной мандатами деятельности. Например, перевод сотрудников по проведению расследований из УСВН в другие подразделения в Организации Объединенных Наций по-прежнему является добровольным с учетом заявлений, процедур найма и накопленных прав (после отбора кандидата). Хотя обязательная ротация сотрудников по проведению расследований на должности, не связанные с проведением расследованием, представляется нереалистичной с учетом конкретных навыков, необходимых для проведения расследований, организации не поддерживают запрет на добровольную подачу сотрудниками по проведению расследований заявлений о переходе на другие должности в той же организации, если они обладают для этого необходимой квалифи-

кацией, поскольку это не наносит ущерба независимости функции расследований.

Рекомендация 4

Руководящим органам организаций системы Организации Объединенных Наций, которые еще не сделали этого, следует поручить их исполнительным главам обеспечить, чтобы внутренние надзорные органы или подразделения по проведению расследований были правомочны начинать расследования без предварительного согласия исполнительного главы.

14. Организации системы Организации Объединенных Наций одобряют и поддерживают эту рекомендацию, цель которой заключается в укреплении оперативной независимости функции расследований.

Рекомендация 5

Конференции международных следователей следует учредить подгруппу системы Организации Объединенных Наций по аналогии с форумом представителей служб внутренней ревизии (ПСВР) Организации Объединенных Наций.

15. Организации системы Организации Объединенных Наций одобряют и поддерживают эту рекомендацию, которая была впервые сформулирована на последнем заседании Конференции международных специалистов по проведению расследований в целях определения контрольных показателей, распространения информации о передовой практике, укрепления координации, последовательности и сотрудничества в сфере проведения расследований.

Рекомендация 6

Руководящим органам организаций системы Организации Объединенных Наций следует рассматривать вопрос о достаточности ресурсов и кадрового обеспечения функционального звена, ответственного за проведение расследований, на основе рекомендаций соответствующих комитетов по аудиту/надзору либо на ежегодной, либо на двухгодичной основе, в зависимости от бюджетного цикла организаций.

16. Организации системы Организации Объединенных Наций отмечают, что директивные органы некоторых организаций уже занимаются изучением вопроса о достаточности финансовых и кадровых ресурсов для выполнения функции расследований. Например, в Секретариате Организации Объединенных Наций Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам учитывает рекомендации Консультативной комиссии по независимому аудиту при рассмотрении вопросов, касающихся бюджетных предложений по УСВН. Кроме того, организации отмечают, что, хотя они приветствуют эту рекомендацию, их исполнительные главы, наделенные соответствующими полномочиями, должны заниматься рассмотрением вопросов о достаточности финансовых и кадровых ресурсов для выполнения функции расследований с учетом, в частности, рекомендаций Консультативного комитета по независимому аудиту.

Рекомендация 7

Исполнительным главам следует в централизованном порядке назначить координатора для контроля за принятием конкретных мер и отслеживания всех отчетов о расследованиях в их организациях.

17. Организации системы Организации Объединенных Наций одобряют и поддерживают эту рекомендацию.

Рекомендация 8

Генеральному секретарю следует создать под эгидой КСР межучрежденческую целевую группу, которая проработает различные варианты формирования единой группы по проведению расследований системы Организации Объединенных Наций к концу декабря 2013 года на предмет представления руководящим органам.

18. Организации системы Организации Объединенных Наций одобряют эту рекомендацию в принципе, однако отмечают, что для создания единой группы по проведению расследований системе Организации Объединенных Наций потребуется пересмотреть мандаты всех существующих подразделений по проведению расследований во всех соответствующих организациях. Кроме того, организациям, в которых не существует подразделений по проведению расследований, придется согласиться с тем, что единая группа по проведению расследований системы Организации Объединенных Наций будет обладать юрисдикцией в отношении них. В этой связи необходимо запросить согласие руководящих органов каждой организации до принятия каких бы то ни было решений в отношении создания предлагаемой межучрежденческой целевой группы.

19. В связи с отсутствием четких указаний директивных органов в отношении мандата по созданию единой группы по проведению расследований системы Организации Объединенных Наций учреждения испытывают сомнения в отношении необходимости создания межучрежденческой целевой группы для решения сложных проблем, связанных с осуществлением этой рекомендации (например, процедуры представления докладов/обеспечение подотчетности, кадровые вопросы, вопросы размещения канцелярских помещений и бюджеты). Кроме того, учреждения отмечают, что эту задачу будет крайне сложно решить, особенно к 2013 году, с учетом различий в положениях о персонале, основополагающих директивных положениях, руководящих принципах по проведению расследований и финансовых правилах и положениях в каждой организации, а также с учетом того, что для проведения расследований требуется глубокое понимание и знание методов работы каждой организации, некоторые из которых носят узкоспециальный характер.

20. Учреждения также считают, что, если все соответствующие директивные органы одобряют эту рекомендацию, то КСР необходимо получить мандат на создание предлагаемой целевой группы и необходимую поддержку. Таким образом, организации отмечают, что для централизации функции расследований нужно будет должным образом учесть уникальные потребности различных организаций, фондов и программ. Сотрудники центрального органа по проведению расследований не будут обладать необходимыми знаниями различных положений, правил и процедур и не смогут эффективным образом осуществлять эту рекомендацию.

Функция расследований в системе Организации Объединенных Наций

Подготовили:

*М. Дебора Уайнс
М. Мунир Захран*

Объединенная инспекционная группа



**Организация Объединенных Наций
Женева, 2011 год**

*Резюме***Функция расследований в Организации Объединенных Наций
JIU/REP/2011/7**

Настоящий обзор является логическим продолжением двух предыдущих докладов ОИГ по вопросам надзора: "Укрепление функции по проведению расследований в организациях системы Организации Объединенных Наций" и "Пробелы с точки зрения надзора в системе Организации Объединенных Наций". Цель обзора заключается в том, чтобы предложить рекомендации, направленные на обеспечение общесистемной слаженности и согласованности надзорных механизмов в системе Организации Объединенных Наций в деле выполнения ими обязанностей в области проведения расследований.

Основные установленные факты и выводы

За прошедшее десятилетие в организациях системы Организации Объединенных Наций был достигнут значительный прогресс в укреплении функции расследований. Вместе с тем, несмотря на общий достигнутый прогресс, нерешенные проблемы остаются.

Инспекторы установили, что в ряде организаций системы Организации Объединенных Наций ответственность за проведение обследований остается раздробленной. В результате этого расследования проводятся непрофессиональными лицами и/или органами. Некоторые из наиболее серьезных последствий раздробленности этой функции заключаются в том, что лица, проводящие расследования, не являются независимыми, а входят в состав руководства организаций и что в пределах одной и той организации применение стандартов при проведении расследований является несбалансированным.

Не изжиты также проблемы, связанные с независимостью внутренних надзорных органов в деле выполнения функции расследований:

- ни один надзорный орган не вправе определять свои собственные бюджетные потребности; их бюджет по-прежнему является предметом надзора и контроля со стороны функциональных руководителей и в конечном счете исполнительного главы;
- руководители внутренних надзорных органов не обладают полной оперативной независимостью, поскольку они не несут полной управленческой ответственности за свои людские ресурсы и не контролируют эту сферу;
- из-за проблем, связанных с мобильностью, существует риск того, что при выполнении своих обязанностей специалисты по расследованиям, могут превращаться в объекты влияния или даже манипулирования со стороны тех, кто может стать их непосредственными начальниками или играть какую-либо роль в будущем развитии их карьеры;
- в некоторых организациях ни одно расследование не может быть открыто без прямого одобрения или конкретного указания исполнительного главы.

Инспекторы установили, что при организации расследований:

- другие подразделения в организациях, где эта функция является раздробленной, не применяют одинаковые профессиональные стандарты и руководящие принципы в отношении расследований, которые они проводят;
- хотя во всех организациях внутренние надзорные органы опираются на Единообразные руководящие принципы проведения расследований, используемые руководства и методы значительно варьируются в зависимости от организации;
- в системе Организации Объединенных Наций отсутствует институционализированный форум по выполнению функции проведения расследований;
- в бюджетах надзорных механизмов некоторых организаций отсутствуют отдельные ассигнования на проведение расследований;
- в большинстве организаций отсутствует последовательная и эффективная система контроля после проведения расследований.

Рекомендации

Большинство рекомендаций адресованы исполнительным главам и направлены на принятие практических мер и устранение проблем, выявленных Инспекторами. Особого упоминания заслуживает рекомендация, адресованная Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций и содержащая просьбу создать под эгидой КСР межучрежденческую целевую группу, которая проработает различные варианты формирования единой группы по проведению расследований системы Организации Объединенных Наций к концу 2013 года на предмет представления руководящим органам. Такое окончательное объединение функций расследований в рамках единого органа системы Организации Объединенных Наций пойдет на пользу небольшим учреждениям, не имеющим возможности проводить собственные расследования, позволит унифицировать рабочие процессы, обеспечит наличие общих стандартов и процедур проведения расследований, решит проблемы независимости, позволит обеспечить наем только профессиональных специалистов по проведению расследований, откроет новые возможности для продвижения по службе, позволит устранить проблемы дробления функции и т.д. Инспекторы признают, что это будет трудной и весьма сложной задачей, но убеждены в том, что при ее положительном решении всеми сторонами соответствующие проблемы могут быть устранены, а выгоды для организаций и их сотрудников будут значительными.

Рекомендации, предлагаемые для рассмотрения руководящим органам

- **Руководящим органам организаций системы Организации Объединенных Наций, которые еще не сделали этого, следует поручить их исполнительным главам обеспечить, чтобы внутренние надзорные органы или подразделения по проведению расследований были правомочны начинать расследования без предварительного согласия исполнительного главы.**
- **Руководящим органам организаций системы Организации Объединенных Наций следует рассматривать вопрос о достаточности ресурсов и кадрового обеспечения функционального звена, ответственного за проведение расследований, на основе рекомендаций соответствующих комитетов по аудиту/надзору либо на ежегодной, либо на двухгодичной основе, в зависимости от бюджетного цикла организаций.**

Содержание

Стр.

Резюме	iii
Сокращения	vi

Глава

Пункты

I.	Введение	1–7	1
II.	Определения	8–13	2
	A. Расследования и их типы	8–10	2
	B. Сфера охвата и характер расследования	11–13	3
III.	Структура функционального звена, отвечающего за проведение расследований	14–24	4
	A. Ответственность и полномочия функционального звена, отвечающего за проведение расследований	14	4
	B. Проблемы фрагментации	15–24	5
IV.	Независимость функционального звена, отвечающего за проведение расследований	25–38	8
	A. Проблемы с одобрением бюджетных ассигнований на нужды внутреннего надзора	25–26	8
	B. Проблемы с наймом и увольнением сотрудников подразделений по внутреннему надзору	27–30	9
	C. Проблемы с мобильностью	31–34	10
	D. Исполнительные главы и функция расследований	35–38	11
V.	Организация расследований	39–67	12
	A. Политика и процедуры	39–49	12
	B. Бюджет и штатное укомплектование функционального звена по проведению расследований	50–55	15
	C. Компетентность специалистов по расследованиям	56–62	17
	D. Необходимость централизованных последующих действий и мониторинга отчетов о расследованиях	63–64	18
	E. Гарантии качественного выполнения функции расследований	65–66	19
	F. Взаимоотношения функционального звена, отвечающего за расследования, с комитетами по аудиту/надзору	67	20
VI.	Единая группа по расследованиям в системе Организации Объединенных Наций	68–73	20

Приложения

I.	Полномочия и сфера охвата функционального звена по проведению расследований	22
II.	Данные о делах, расследованных органами внутреннего надзора и закрытых в 2010 году	31
III.	Бюджет и кадровые ресурсы для проведения расследований в 2010 году	36
IV.	Обзор действий, которые необходимо предпринять участвующим организациям по рекомендациям Объединенной инспекционной группы JIU/REP/2011/7	38

Сокращения

АТООН	Апелляционный трибунал Организации Объединенных Наций
АУД	Управление Генерального инспектора
БАПОР	Ближневосточное агентство Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ
ВМО	Всемирная метеорологическая организация
ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения
ВОИС	Всемирная организация интеллектуальной собственности
ВПП	Всемирная продовольственная программа
ВПС	Всемирный почтовый союз
ГВРР	Группа внутренней ревизии и расследований
ДОБ	Департамент по вопросам охраны и безопасности
ДОПН	Департамент операций по поддержанию мира
ДПП	Департамент полевой поддержки
ДСВН	Департамент служб внутреннего надзора
ДУ	Департамент по вопросам управления
ИКАО	Международная организация гражданской авиации
ИМО	Международная морская организация
КМС	Конференция международных следователей
КСР	Координационный совет руководителей системы Организации Объединенных Наций
МАГАТЭ	Международное агентство по атомной энергии
МОТ	Международная организация труда
МСЭ	Международный союз электросвязи
ОВРН	Отдел внутренней ревизии и надзора
ОИГ	Объединенная инспекционная группа
ОСН	Отдел служб надзора
ППП	Положения и Правила о персонале
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
ПСВР ООН	представители служб внутренней ревизии организаций системы Организации Объединенных Наций
СВН	Служба внутреннего надзора
СН	Служба надзора
СПН	Страна, предоставляющая войска
СПП	Секция по профессиональной практике
ТСООН	Трибунал по спорам Организации Объединенных Наций
УВКБ	Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев
УВН	Управление внутреннего надзора

УВР	Управление внутренней ревизии
УГИ	Управление Генерального инспектора
УЛР	Управление людских ресурсов
УРР	Управление ревизии и расследований
УСВН	Управление служб внутреннего надзора
ФАО	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций
ЮНВТО	Всемирная туристская организация
ЮНЕСКО	Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры
ЮНИДО	Организация Объединенных Наций по промышленному развитию
ЮНИСЕФ	Детский фонд Организации Объединенных Наций
ЮНОПС	Управление Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов
ЮНФПА	Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения

I. Введение

1. В рамках своей программы работы на 2011 год Объединенная инспекционная группа (ОИГ) провела обзор функции расследований в системе Организации Объединенных Наций. Этот обзор, который предложили провести Управление служб внутреннего надзора Организации Объединенных Наций (УСВН) и ОИГ, является логическим продолжением двух предыдущих докладов ОИГ по вопросам надзора: "Укрепление функции по проведению расследований в организациях системы Организации Объединенных Наций"¹ и "Пробелы с точки зрения надзора в системе Организации Объединенных Наций"². Функция расследований представляет собой важный компонент внутреннего надзора, содействующий функционированию системы руководства, созданной государствами-членами. Она является также одним из важнейших компонентов систем подотчетности, поскольку составляет неотъемлемую часть официального механизма обеспечения индивидуальной и общеорганизационной добросовестности, а также подотчетности в вопросах принимаемых решений, мер или допускаемых упущений.

2. Цель обзора заключается в том, чтобы предложить рекомендации, направленные на обеспечение общесистемной слаженности и согласованности механизмов и участников системы надзора в организациях системы Организации Объединенных Наций в деле выполнения их обязанностей по проведению расследований. Обзором охвачены Организация Объединенных Наций, ее фонды и программы, специализированные учреждения Организации Объединенных Наций и Международное агентство по атомной энергии (МАГАТЭ). В соответствии с внутренними стандартами и руководящими принципами ОИГ, а также ее внутренними процедурами работы методология, использовавшаяся при подготовке настоящего доклада, предусматривала проведение предварительного обзора, анкетирования, бесед и углубленного анализа. Участвующим организациям были разосланы подробные анкеты. На основе полученных ответов Инспекторы провели беседы с должностными лицами участвующих организаций, а также запросили мнения ряда других международных организаций и экспертов частного сектора.

3. В отличие от доклада, посвященного пробелам с точки зрения надзора, здесь Инспекторы не указывают, были ли предлагаемые стандарты ОИГ соблюдены теми организациями, которые создали функциональное звено по проведению расследований. На основе бесед и дополнительных исследований Инспекторы пришли к выводу о том, что в настоящее время определение общего стандарта сопряжено с проблемами с учетом характера и сложности функции расследований в организациях системы Организации Объединенных Наций, нынешней нагрузки, очень разных рабочих процессов в учреждениях и продолжающегося эволюционирования этой функции во многих организациях. На данном этапе "единый шаблон" отсутствует. Инспекторы признают, что за последние несколько лет произошли "всплески" в количестве расследуемых дел, во многом из-за усиления организациями акцента на поощрении представления сообщений о предполагаемых проступках. Тем не менее Инспекторы надеются на то, что в конечном счете благодаря созданию/укреплению систем подотчетности, формированию подразделений по вопросам этики и более широкому распространению кодексов поведения и положений и правил о персона-

¹ JIU/REP/2000/9.

² JIU/REP/2006/2.

ле (ППП) (так как это будет способствовать повышению осведомленности всех сотрудников о том, что представляет собой приемлемое поведение) количество расследуемых дел уменьшится.

4. В соответствии с обычной практикой участвующим организациям было предложено высказать свои замечания по проекту доклада, которые были приняты во внимание при подготовке его окончательного варианта.

5. В соответствии с пунктом 2 статьи 11 статута ОИГ настоящий доклад был доработан после консультаций между Инспекторами, чтобы взвесить предложенные выводы и рекомендации с учетом коллективного мнения Группы.

6. Для облегчения работы с докладом, а также выполнения содержащихся в нем рекомендаций и контроля за их выполнением в приложении IV приводится таблица с указанием того, представляется ли этот доклад соответствующим организациям для принятия мер или для информации. В таблице выделяются рекомендации, актуальные для каждой организации, и указывается, требуется ли для их выполнения решение руководящего или директивного органа организации или же меры по ним могут быть приняты исполнительным главой организации и руководителем подразделения внутреннего надзора и/или расследований.

7. Инспекторы хотели бы выразить свою признательность всем, кто оказал им содействие при подготовке настоящего доклада, и особенно тем, кто принял участие в беседах и с такой готовностью поделился своими знаниями и опытом.

II. Определения

A. Расследования и их типы

Расследование – это имеющий юридическое основание аналитический процесс, предназначенный для сбора информации в целях определения факта совершения факта противоправного деяния и в случае установления такого факта ответственных физических или юридических лиц³.

8. В пункте 2 раздела "Общие принципы" Единообразных руководящих принципов проведения расследований, которые применяются ко всем расследованиям, проводимым в международном государственном секторе⁴, указывается, что цель расследования заключается в изучении и установлении достоверности утверждений⁵ о коррупции или мошенничестве, как они определяются каждым учреждением, в том числе (но не исключительно) в отношении проектов, фи-

³ "Единообразные руководящие принципы проведения расследований", одобренные на четвертой Конференции международных следователей (КМС), Брюссель, Бельгия, 2003 год, раздел II "Используемые термины", стр. 3.

⁴ Во исполнение содержащейся в документе JIU/REP/2000/9 рекомендации 1 относительно разработки и принятия единого комплекса стандартов и процедур для проведения расследований в организациях системы Организации Объединенных Наций четвертая КМС в 2003 году одобрила "Единообразные руководящие принципы проведения расследований", которые были пересмотрены десятой КМС в 2009 году (второе издание).

⁵ Это может включать в себя признаки мошенничества или коррупции.

нансированных⁶ организацией, и утверждений о проступках сотрудников организации. Все организации системы Организации Объединенных Наций охарактеризовали расследования как административные мероприятия по установлению фактов, причем некоторые из них считают термины "расследование" и "установление фактов" синонимами.

9. Большинство организаций системы Организации Объединенных Наций проводят расследования **в порядке реагирования**, которые возбуждаются в связи с поступающими заявлениями или определенными инцидентами. Некоторые из них проводят расследования **в порядке упреждения**, которые подразумевают анализ и оценку ситуаций и операций на предмет определения факторов риска в целях разработки или повышения эффективности мер и систем контроля, которые позволили бы предупредить противоправные деяния⁷. На недавно завершившейся 12-й Конференции международных следователей (КМС) было признано, что учреждениям следует делать больший акцент на проведении расследований в порядке упреждения в качестве профилактической меры. Многие согласились с мнением о том, что опора исключительно на получение сообщений или заявлений для возбуждения расследования не является эффективной стратегией. Улучшение потоков информации, выявление и мониторинг закономерностей при поступлении сигналов, настораживающие сигналы и субъекты в определенных секторах, регионах или странах могут улучшить выявление признаков неправомερных деяний, дающих основания для проведения расследования в порядке упреждения. Инспекторы согласны с тем, что подобным расследованиям должно уделяться больше внимания и на них следует усилить акцент.

10. Инспекторы узнали о том, что внутренние расследования считаются "предварительными" в рамках системы внутреннего правосудия, главным образом применительно к дисциплинарному процессу, поскольку они проводятся до предъявления официальных обвинений. Вместе с тем термин "предварительное" имеет и другое значение: он употребляется для обозначения раннего этапа принятия мер расследования, именуемого в зависимости от обстоятельств "предварительной оценкой", "предварительным обзором" или "проверкой", до принятия решения о возбуждении полномасштабного или официального расследования. На этом предварительном этапе внутренний надзорный орган производит оценку того, дают ли поступившие заявления достаточные или убедительные основания для возбуждения полномасштабного или официального расследования. Многие дела прекращаются и закрываются по завершении предварительной оценки, когда ее результаты свидетельствуют о том, что нет дела *prima facie*.

В. Сфера охвата и характер расследования

11. Хотя в определениях понятия "расследование" большинства участвующих организаций, чтобы охарактеризовать проступок, используется термин "неправомерное деяние", в "Единообразных принципах проведения расследований" указывается, что роль подразделения по проведению расследований заключается в изучении и установлении того факта, был ли совершен "проступок"; кроме того, они определяют **проступок** как:

⁶ Это может быть применимо к проектам, исполняемым или осуществляемым организацией.

⁷ JIU/REP/2000/9, пункт 11.

Невыполнение сотрудником правил или стандартов поведения, предписанных Организацией⁸.

12. Невыполнение сотрудником административных норм организации может принимать несколько форм; оно может носить поведенческий характер или может быть связано с мошенничеством или другими финансовыми нарушениями (включая коррупцию, нарушение правил закупок и т.д.). Кроме того, в силу характера своих операций некоторые организации расширили сферу охвата своих расследований, распространив ее также на физических и/или юридических лиц с различными типами контрактов и партнерских взаимоотношений с организацией. Например, Управление по ревизиям и расследованиям (УРР) Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) может производить оценку и проводить расследования при поступлении сообщений о случаях мошенничества и других финансовых нарушениях со стороны подрядчиков, партнеров по осуществлению и других третьих сторон, которые считаются причиняющими ущерб организации. УСВН может в соответствующих случаях расследовать проступки персонала страны, предоставляющей войска (СПВ), в миротворческих или специальных политических миссиях в том случае, если национальное правительство не готово или не способно провести административное расследование по делу о предполагаемых серьезных проступках с участием военнослужащих⁹.

13. Если после проведения расследования делается вывод о том, что, возможно, имело место нарушение уголовного законодательства, результаты расследования могут быть доведены до сведения компетентных органов страны, где было совершено предполагаемое преступление. Решение о передаче или непередаче дела, по которому было проведено расследование, национальным органам принимают исполнительные главы; в случае фондов и программ Организации Объединенных Наций полномочия на принятие такого решения имеет Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций.

III. Структура функционального звена, отвечающего за проведение расследований

A. Ответственность и полномочия функционального звена, отвечающего за проведение расследований

14. Возросшие с середины 1990-х годов значение, стоимость и сложность деятельности Организации Объединенных Наций в сочетании с акцентом на ответственности сотрудников и всех заинтересованных сторон за представление сообщений о мошенничестве, коррупции и проступках побудили большинство

⁸ "Uniform Guidelines for Investigations", 2nd edition (10th CII, Dead Sea, Jordan, 2009), para. 11, footnote 5; в этом примечании указывается, что определение для организаций системы Организации Объединенных Наций приводится в правиле 110.1 Правил о персонале: "*Невыполнение сотрудником своих обязанностей в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций, Положениями о персонале и Правилами о персонале или другими соответствующими административными инструкциями или несоблюдение норм поведения, которых должен придерживаться международный гражданский служащий*".

⁹ A/61/19 (Part III), статья 7 quarter, пункт 3 а), стр. 5.

организаций системы Организации Объединенных Наций к тому, чтобы предпринять значительные шаги для создания или укрепления своих внутренних функциональных звеньев, отвечающих за проведение расследований. В 1994 году было учреждено УСВН Организации Объединенных Наций, которому было поручено, в частности, проводить расследования. Ряд фондов и программ Организации Объединенных Наций создали свои собственные внутренние надзорные органы и отдельные подразделения по проведению расследований в составе их надзорных служб. Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) и Управление Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов (ЮНОПС) создали в составе своих внутренних надзорных органов должности специалистов по расследованиям. За исключением Всемирной туристской организации (ЮНВТО), которой еще предстоит создать внутренний надзорный орган, большинство специализированных учреждений и МАГАТЭ в настоящее время имеют отдельные функциональные звенья, уполномоченные проводить расследования, причем Международная организация труда (МОТ), Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО), Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) и Всемирная организация интеллектуальной собственности (ВОИС) создали отдельные подразделения по проведению расследований в составе своих внутренних надзорных органов. Организация Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО) и Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) имеют отдельную должность специалиста по расследованиям в составе своих надзорных органов.

В. Проблемы фрагментации

15. В ранее вышедшем докладе ОИГ об укреплении функции по проведению расследований было установлено, а в докладе, посвященном пробелам в системах надзора, было подтверждено, что, несмотря на все более четкие мандаты, предусматривающие возложение функции расследований на внутренние надзорные органы, лишь немногие организации системы Организации Объединенных Наций возложили полную ответственность за функцию расследований на эти надзорные органы.

16. Согласно проведенному обзору шесть лет спустя ситуация улучшилась; теперь многие организации возложили ответственность за проведение расследований на один орган, т.е. на соответствующий внутренний надзорный орган, которому официально поручено проводить расследования в организации. Консолидированное функциональное звено, ответственное за проведение расследования, имеют ПРООН, ЮНИСЕФ, Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ), ЮНОПС и Всемирная продовольственная программа (ВПП). Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) недавно передала дела о домогательствах в ведение ее Служб внутреннего надзора (СВН). Должностные лица ВОЗ сообщили, что ранее предусмотренные полномочия глав региональных отделений на проведение расследований были аннулированы, и была достигнута договоренность о том, что все расследования проступков будут проводиться СВН или под их руководством.

17. В Организации Объединенных Наций ответственность за проведение расследований несут многие субъекты: УСВН, службы безопасности, главы отделений и руководители программ, а также Управление людских ресурсов (УЛР). В ответ на просьбу Генеральной Ассамблеи изучить этот вопрос была учреждена целевая группа для рассмотрения "всех видов расследований, проводимых в Секретариате; вынесения предложений относительно необходимости

совершенствования систем; изучения шагов, которые будет необходимо предпринять для осуществления перемен; и подготовки документа о круге ведения, который был запрошен Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 62/244¹⁰ относительно проведения всеобъемлющего обзора функции расследований в Организации Объединенных Наций¹¹. Этот обзор проводится в настоящее время, и УСВН готовит количественную оценку на предмет того, как такую консолидацию можно перевести в плоскость цифр и нагрузки при проведении расследований, до принятия решения о ее целесообразности.

18. Главный аргумент, приводимый как руководителями, так и специалистами по проведению расследований в защиту фрагментации этой функции в их соответствующих организациях, особенно в тех случаях, когда дела о преследованиях на рабочем месте или злоупотреблении полномочиями передаются на рассмотрение в непрофессиональные группы, формируемые главным образом подразделениями, отвечающими за людские ресурсы, заключается в том, что эти дела никогда не бывают исключительно делами о преследованиях; они представляют собой в основном дела о межличностных отношениях и дела, обрамленные в аттестационную оболочку, которые всплывают в качестве проблем только в случаях, когда возникает спорный вопрос о неудовлетворительной работе. Некоторые организации утверждают, что речь здесь идет просто о "конфликтах на рабочем месте", которые должны урегулироваться соответствующими сторонами, а не теми, кто проводит расследования на профессиональном уровне. Некоторые сторонники такой аргументации считают достаточной двухдневную подготовку по вопросам проведения расследований, обеспечиваемую для тех штатных сотрудников, которые в добровольном порядке становятся членами таких групп, особенно если они имеют соответствующую профессиональную подготовку или функции, например, юридического характера. Инспекторы решительно возражают против этого и считают, что предполагаемые жертвы, организации в целом и сотрудники, подозреваемые в совершении подобных правонарушений, должны выиграть от проведения профессионального и тщательного расследования компетентными и подготовленными специалистами; двухдневный учебный семинар, к тому же проведенный несколько лет назад, отнюдь не является достаточным и не обеспечивает проведение тщательного, справедливого и беспристрастного расследования. Кроме того, проведение расследований руководителями сопряжено с проблемами, поскольку они в конечном итоге отвечают за защиту интересов организации, а не отдельных лиц.

19. Утверждения, имеющие отношение к таким кадровым вопросам, как продвижение по службе, возобновление контрактов, надбавки и пособия (за исключением случаев мошенничества с материальными правами) и т.д., представляют собой вопросы, относящиеся к управленческой сфере, а не к сфере проступков, и поэтому не должны доводиться до уровня официального расследования. Вместо этого они должны урегулироваться в рамках неформальных механизмов, имеющих на случай такого рода конфликтов: омбудсменами, арбитрами, советниками по вопросам персонала, посредниками и т.д. Инспекторы считают, что дело должно передаваться на официальное расследование только и исключительно в том случае, если проблемы не урегулируются через эти не-

¹⁰ Доклад Независимого консультативного комитета по ревизии о деятельности Независимого консультативного комитета по ревизии за период с 1 августа 2010 года по 31 июля 2011 года (A/66/299), пункт 44.

¹¹ A/62/582.

формальные механизмы и одна из сторон заявляет об угрозе серьезного проступка.

20. Все собеседники Инспекторов согласились с тем, что "рутинные" расследования, сопряженные с вопросами охраны и безопасности, например касающиеся штрафов за нарушение правил дорожного движения, утерянных пропусков, мелких краж, вопросов защиты, охраны и безопасности помещений, сотрудников и имущества, должны проводиться службами охраны и безопасности. В качестве первых должностных лиц Организации Объединенных Наций, прибывающих на место происшествия, сотрудники служб безопасности обычно проводят первоначальное "расследование" по установлению фактов в целях предварительной оценки ситуации. Если в ходе первоначального установления фактов обнаруживаются признаки серьезного проступка, сотрудники служб безопасности обязаны сообщить своим внутренним надзорным органам о том, что требуется проведение официального расследования; в этом случае такое расследование должно проводиться не службами безопасности, а надзорным органом. Вместе с тем Инспекторы установили, что в Секретариате Организации Объединенных Наций сотрудникам службы безопасности на местах поручается проведение полномасштабных официальных расследований дел о серьезных проступках независимо от УСВН в тех случаях, когда у УСВН для этого нет ресурсов или времени.

21. Ввиду серьезности процесса расследований и его решающей роли в отправлении внутреннего правосудия сотрудники считают выполнение функции расследований исключительно важной задачей. Они выразили пожелание о том, чтобы ко всем было одинаковое отношение и на всех распространялись одни и те же стандарты проведения расследований и чтобы дела о проступках рассматривались теми, кто занимается расследованиями на профессиональном уровне. Они, равно как и Инспекторы, обеспокоены тем, что **расследования, проводимые непрофессиональными сотрудниками и/или подразделениями, которые не являются независимыми, а входят в систему руководства, могут приводит к конфликтам интересов, неправомерному использованию информации, несбалансированному применению стандартов и к проблемам с применением должной процедуры, а также к "закрытию" дел или их чрезмерному затягиванию.**

22. Кроме того, некоторые сотрудники упомянули в качестве препятствия для равного обращения ту роль, которую стаж работы, категория и класс должности сотрудников в некоторых организациях играют при отборе/отсеивании приоритетности того или иного дела на этапе приема к рассмотрению. Значимость, придаваемая принципу старшинства при классификации и приоритизации того или иного дела и при его последующем рассмотрении сотрудниками, занимающимися проведением расследований на профессиональном уровне, рассматривается сотрудниками в качестве дискриминации и привилегированного положения старших сотрудников категории специалистов по сравнению с другими категориями и уровнями должностей. Аргумент, приводимый в защиту этого различия, сводится к тому, что с увеличением стажа работы растет объем полномочий, уровень ответственности и тем самым повышаются риски для организаций. Инспекторы не убеждены в правильности проведения такого различия и считают, что отношение ко всем сотрудникам должно быть одинаковым.

23. Инспекторы полагают, что аргументация в пользу консолидации функции расследований во внутреннем надзорном органе является убедительной и что это следует сделать безотлагательно в интересах справедливости для всех сотрудников и заинтересованных сторон при проведении официальных расследо-

ваний. В соответствующих случаях потребуется внести изменения в административные инструкции, существующие положения и т.д. Инспекторы в полной мере отдадут себе отчет в том, что для осуществления любой такого рода консолидации должны быть выделены необходимые ресурсы.

24. Ожидается, что выполнение нижеследующей рекомендации повысит эффективность функции расследований в организациях системы Организации Объединенных Наций.

Рекомендация 1

Исполнительным главам, которые еще не сделали этого, следует дать указания о передаче функции проведения всех расследований внутреннему надзорному органу каждой организации. Для эффективного выполнения функции расследований должны быть выделены необходимые ресурсы (людские и финансовые) на основе рекомендаций комитетов по аудиту/надзору организации.

IV. Независимость функционального звена, отвечающего за проведение расследований

A. Проблемы с одобрением бюджетных ассигнований на нужды внутреннего надзора

25. Инспекторы по-прежнему считают, что внутренние надзорные органы должны сами составлять проекты собственных бюджетов на основе их профессиональных суждений в отношении ресурсов, необходимых для аудита, инспекций, расследований и оценки. Эта смета, в составление которой не должен вмешиваться исполнительный глава, должна составлять часть общих предложений исполнительных глав, представляемых руководящему органу. При нынешней системе ни один надзорный орган не может свободно определять свои собственные бюджетные потребности; на надзорные органы распространяется та же бюджетная политика, которая действует в отношении любого другого подразделения в секретариатах. Инспекторы считают, что это серьезно подрывает независимость надзорной функции, включая расследования. Как отмечалось в докладе о пробелах в системах надзора, *"бюджетные потребности органа внутреннего надзора остаются предметом проверки и контроля со стороны руководителей других функциональных звеньев, таких как бюджет и финансы, и в конечном счете со стороны исполнительного главы"*¹². Несмотря на создание в ряде организаций комитетов по аудиту/надзору, которые выносят директивным органам рекомендации об объеме ресурсов, необходимых для внутреннего надзора, определение ресурсов для внутреннего надзора, которые будут включаться в бюджетные предложения, остается прерогативой исполнительных глав.

26. **Инспекторы напоминают о рекомендации 9 в докладе о пробелах в системах надзора, в которой к руководящим органам каждой организации был обращен призыв "принять решение о том, чтобы предлагаемый бюджет подразделений по внутреннему надзору составлялся самим этим подразделением и представлялся [комитету по аудиту/надзору] вместе с лю-**

¹² JIU/REP/2006/2, пункт 38.

быми замечаниями исполнительного главы для рассмотрения и препровождения в соответствующие директивные органы". Инспекторы настоятельно призывают руководящие органы в срочном порядке одобрить, а исполнительных глав – выполнить указанную рекомендацию.

В. Проблемы с наймом и увольнением сотрудников подразделений по внутреннему надзору

27. Внутренние надзорные органы задуманы как органы, призванные обеспечивать независимые, объективные гарантии и помогать исполнительным главам в выполнении их обязанностей по внутреннему надзору. Оставаясь в функциональном подчинении исполнительных глав каждой организации, они пользуются оперативной независимостью.

28. Инспекторы отмечают, что руководители внутренних надзорных подразделений не несут полномасштабной управленческой ответственности за свои людские ресурсы и не контролируют их и тем самым на практике не пользуются полной оперативной независимостью. В своем докладе "Функция аудита в системе Организации Объединенных Наций" Инспекторы отметили ряд случаев вмешательства в процесс отбора кадров в функциональные звенья, отвечающие за внутренний надзор¹³. По их мнению, "*... отбор и продвижение по службе сотрудников-аудиторов должны производиться независимо от администрации и руководства организации, но на справедливой и прозрачной основе, с уважением установленных принципов политики организации*". Они рекомендовали предоставить руководителю службы аудита/надзора весь объем полномочий на отбор и назначение его сотрудников. Эта аргументация/рекомендация не ограничивается только сотрудниками-аудиторами, а фактически распространяется на отбор и продвижение по службе всех сотрудников внутреннего надзорного органа, т.е. и на сотрудников, отвечающих за расследования, инспекции и оценку.

29. Инспекторы отмечают, что приводимая ниже рекомендация аналогична рекомендации, приведенной в докладе ОИГ о функции аудита¹⁴, но относится к специалистам по расследованиям. В записке Генерального секретаря, препровождавшей членам Генеральной Ассамблеи его замечания и замечания Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций (КСР) в отношении доклада о функции аудита, отмечалось, что "*... учреждения предложили, чтобы за действиями аудиторских служб по набору, переводу и продвижению по службе сотрудников осуществлялся такой же контроль, который осуществляется для достижения вышеуказанных целей в отношении всех остальных сотрудников... Такие процедуры контроля за набором аудиторов и сотрудников других категорий должны разрабатываться [выделено Инспекторами] с учетом того, что такой персонал не должен зависеть от остальных структур Организации"*¹⁵. **Инспекторы приходят к выводу о том, что по сути это представляет собой признание потребности в переработке существующих мер контроля с учетом необходимости обеспечения независимости функции внутреннего надзора и – разумеется, по мнению Инспекторов, – невмешательства в выполнение этой функции со стороны руководства.**

¹³ JIU/REP/2010/5, пункт 54.

¹⁴ JIU/REP/2010/5, рекомендация 4, стр. 18.

¹⁵ A/66/73/Add.1, пункт 9.

30. Ожидается, что выполнение нижеследующей рекомендации повысит эффективность функции расследований в организациях системы Организации Объединенных Наций.

Рекомендация 2

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует обеспечить отбор сотрудников по проведению расследований в соответствии с положениями и правилами о персонале на основе – в качестве основных критериев отбора – заслуг, квалификации и опыта профессиональной работы по проведению расследований. Эти сотрудники должны отбираться на независимой основе без управленческого и административного вмешательства для обеспечения справедливости и прозрачности, повышения эффективности и независимости функции расследований.

С. Проблемы с мобильностью

31. Инспекторы не обнаружили никаких ограничений, которые не позволяли бы сотрудникам внутренних надзорных органов претендовать и, при наличии соответствующей квалификации, назначаться на должности в различных профессиональных группах и карьерных категориях в организациях, где они занимаются проведением расследований. Большинство из тех, с кем были проведены беседы, сочли, что неограниченные возможности сотрудников по проведению расследований в области перевода в другие функциональные звенья в пределах организации сопряжены с проблемами, поскольку это может затрагивать их объективность и беспристрастность при выполнении их обязанностей по проведению внутренних расследований. Существует риск того, что при выполнении своих обязанностей те, кто проводят расследования, могут превращаться в объекты влияния или даже манипулирования со стороны тех, кто может стать их непосредственным начальником или играть какую-либо роль в будущем в развитии их карьеры.

32. Эта проблема еще острее стоит в организациях, проводящих политику обязательной мобильности. В УВКБ применяется схема обязательной ротации для всех сотрудников, включая сотрудников его Службы расследований, за исключением должности "старшего специалиста по расследованиям", которая была создана, в частности, для подготовки ротируемых сотрудников для перехода на должности специалистов по расследованиям, в составе Управления Генерального инспектора (УГИ). Инспекторы отмечают, что такого рода подготовка не может устранить и не устраняет необходимость укомплектования функционального звена, отвечающего за проведение расследований, в полной мере подготовленными квалифицированными профессиональными сотрудниками соответствующего профиля. Некоторые сотрудники УВКБ считают, что УГИ не может считаться независимым подразделением, поскольку его сотрудники, проводящие расследования, являются штатными сотрудниками УВКБ, которые подлежат ротации в той же мере, как и их коллеги, действия которых они расследуют и которых они опрашивают в период их службы в УГИ; это делает их уязвимыми и подверженными разного рода влиянию на многих уровнях. ВПП также проводит политику обязательной ротации, но она исключила проводящих расследования сотрудников из схемы обязательной ротации, распространив на них в порядке исключения "статус продленного цикла мобильности", выдвинув при этом аргумент, что для этих должностей требуется в высшей мере техническая или специализированная квалификация.

33. Инспекторы считают, что мобильность сотрудников, проводящих расследования, следует поощрять посредством переводов или откомандирования в службы расследований различных организаций системы Организации Объединенных Наций.

34. Ожидается, что выполнение нижеследующей рекомендации повысит эффективность функции расследований в организациях системы Организации Объединенных Наций.

Рекомендация 3

Исполнительным главам следует прекратить практику обеспечения мобильности сотрудников, проводящих расследования, в пределах одной и той же организации и поощрять перевод и/или откомандирование этих сотрудников в службы расследований других организаций системы Организации Объединенных Наций.

D. Исполнительные главы и функция расследований

35. Инспекторы считают, что еще одним ключевым элементом независимости является право руководителя внутреннего надзорного органа на беспрепятственный доступ к внешним аудиторам, независимым комитетам по аудиту/надзору и соответствующим руководящим органам. Этот канал отчетности/доступ имеет особенно важное значение в случае возникновения серьезных разногласий относительно методов расследования между внутренним надзорным органом и исполнительным главой. Инспекторы установили, что исполнительные главы имеют возможность использовать результаты, выводы или рекомендации, содержащиеся в отчетах о расследовании, по их усмотрению, что в худшем случае может приводить к сокрытию доказательств и/или игнорированию результатов. Для исправления этого предлагается, чтобы руководитель надзорного подразделения докладывал о любых разногласиях между ним и исполнительным главой комитету по аудиту/надзору в дополнение к их отражению в его ежегодном докладе директивным органам. Комитеты по аудиту/надзору могут принять к сведению такое разногласие, и, хотя они не могут заставить исполнительного главу принять какие-либо меры, они могут, тем не менее, также сообщить о возникшем разногласии в своих собственных докладах директивным органам и тем самым четко возложить ответственность за принятие мер на государства-члены. Во всех организациях расследование с целью установления фактов отделено от функции принятия решений о предъявлении обвинений или применении соответствующих санкций. Это может приводить к тому, что решения будут приниматься лицами помимо исполнительного главы или такие лица могут оказывать на них влияние. Полная отчетная информация о результатах расследований, отражающих факт поступка, а также о мерах, принятых руководством в связи с таким проступком (т.е. о мерах наказания), должна доводиться до сведения директивных органов.

36. Что касается конкретно расследований, касающихся исполнительных глав, то такие вопросы предпочтительнее передавать для проведения независимого расследования отдельному органу, например ОИГ. Применительно к отчетам о расследованиях примером передовой практики является проект политики Секции расследований ВОИС от августа 2010 года, где говорится (пункт 23), что: *"Если расследование касается Генерального директора, то Директор ОБАН представляет окончательный отчет Председателю Ассамблеи ВОИС для принятия любых мер, которые будут сочтены уместными, а его копию –*

Председателю Комитета по аудиту и Внешним аудиторам организаций". Инспекторы считают, что все организации должны с учетом собственных обстоятельств принять на вооружение аналогичную политику.

37. Инспекторам известны лишь две организации системы Организации Объединенных Наций – ЮНЕСКО и Международный союз электросвязи (МСЭ), – где никакие расследования не могут возбуждаться без прямого согласия или конкретного указания исполнительного главы. Инспекторы не могут найти оснований для этого и считают это неприемлемым и самым серьезным препятствием для обеспечения независимости данной функции в обеих организациях. Хотя до сих пор исполнительный глава ни одной из этих организаций не воспользовался этими особыми полномочиями, данную проблему следует устранить незамедлительно с учетом весьма очевидных последствий, которые она влечет или может повлечь за собой.

38. Ожидается, что выполнение нижеследующей рекомендации повысит эффективность функции расследований в организациях системы Организации Объединенных Наций.

Рекомендация 4

Руководящим органам организаций системы Организации Объединенных Наций, которые еще не сделали этого, следует поручить их исполнительным главам обеспечить, чтобы внутренние надзорные органы или подразделения по проведению расследований были правомочны начинать расследования без предварительного согласия исполнительного главы.

V. Организация расследований

A. Политика и процедуры

39. Руководители внутренних надзорных органов или отдельно созданных подразделений по проведению расследований несут ответственность за организацию всей работы по проведению расследований, относящихся к сфере их компетенции. Чрезвычайно важное значение имеют четкая политика и процедуры, а также необходимость обеспечения специалистов по расследованиям всеми средствами, требующимися для выполнения их работы. Все опрошенные организации системы Организации Объединенных Наций считают, что они имеют необходимые средства. Вместе с тем политика, процедуры и оперативная практика внутри организаций и между ними значительно разнятся.

40. Некоторые из крупных организаций системы Организации Объединенных Наций имеют отборочные комитеты, которые призваны определять порядок очередности в работе. Другие организации с учетом их размеров и штатного расписания таких комитетов не имеют, и эта работа выполняется руководителем внутреннего надзорного органа. Кроме того, УСВН имеет Секцию по профессиональной практике (СПП) для обеспечения качества соответствующих расследований (см. пункт 65 ниже).

41. Большинство организаций имеют линии экстренной связи, часть которых передана на внешний подряд, действует на круглосуточной основе и способна давать ответы на разных языках, тогда как другие организации таких линий связи не имеют. Одни организации четко указывают, где и как сообщать о неправомерных деяниях, на своих сайтах, другие же не делают этого. Очень не-

многие внутренние надзорные органы размещают информацию о процессе расследования на своем вебсайте, кратко разъясняя его суть, с тем чтобы сотрудники могли в общих чертах ознакомиться с его результатами.

42. Одна крупная организация имеет камеры, установленные в помещениях службы внутреннего надзора. Это является серьезным сдерживающим фактором для сотрудников, желающих сообщить о неправомерном деянии и обсудить его со специалистами по расследованиям. **Инспекторы считают, что в рабочее время камеры следует отключать.**

43. Все службы внутреннего надзора организаций системы Организации Объединенных Наций опираются на Единообразные руководящие принципы проведения расследований, которые были приняты и обновлены соответственно на четвертой и десятой Конференции международных следователей, в качестве руководства и ориентира в своей работе по проведению расследований¹⁶. Однако эти руководящие принципы носят широкий характер и основаны на общих принципах. Большинство организаций ввели в действие руководства по проведению расследований, которые основаны на этих руководящих принципах и отражают политику и процедуры, установленные организациями. В этих руководствах регулируется порядок приема дел к рассмотрению, разъясняются процедуры рассмотрения дел и используемые критерии установления приоритетов, методы проведения расследований, общий порядок работы и обращения с доказательствами, т.е. весь процесс проведения расследований (от представления сообщений до закрытия дела), а также права и обязанности сотрудников при проведении официальных расследований. Ими руководствуются не только специалисты по расследованиям, но и другие стороны проводимых расследований в организации.

44. Профессиональные руководящие указания относительно того, как работать с источниками информации, фигурантами и свидетелями или обрабатывать, хранить доказательства и обеспечивать их сохранность, были приняты во многих, но не во всех внутренних надзорных органах; при проведении расследований другими подразделениями в организации не обеспечивается соблюдение одинаковых профессиональных стандартов и не предусмотрены гарантии качества.

45. Особенно важное значение имеет необходимость обеспечения внутренними надзорными органами, а также другими субъектами, проводящими расследования четкого учета юридической практики административных трибуналов в таких вопросах, как должная процедура, должная осмотрительность, бремя доказывания, а также в других вопросах, касающихся проведения расследований. Вместе с тем ряд организаций выразили обеспокоенность по поводу того, что процесс документирования решений Трибунала по спорам Организации Объединенных Наций (ТСООН) и Апелляционного трибунала Организации Объединенных Наций (АТООН) не является эффективным. Поскольку возможность сортирования решений ТСООН и АТООН по темам отсутствует, в организациях системы Организации Объединенных Наций и между ними приходится затрачивать значительное время и усилия для изучения отдельных решений трибуналов, что приводит к нерациональному использованию ресурсов. Инспекторы подняли этот вопрос с секретарем трибунала по спорам Организации Объединенных Наций, который признал, что возможности для внесения усовершенствований имеются. Поскольку ТСООН и АТООН еще только начинают

¹⁶ "Единообразные руководящие принципы проведения расследований" (четвертая КМС, Брюссель, Бельгия, 2003 год).

свою работу, они сделали акцент на рассмотрении накопившихся дел, доставшихся в наследство от старой системы отправления правосудия в Организации Объединенных Наций. **Инспекторы призывают секретарей всех административных трибуналов Организации Объединенных Наций рассмотреть вопрос о том, как лучше удовлетворить потребности организаций в документировании решений трибуналов в целях обеспечения более высокого уровня прозрачности и доступности юридической практики трибуналов Организации Объединенных Наций.**

46. Хотя в настоящем обзоре внимание не фокусируется на внутренней оперативной политике и процедурах фактического проведения расследований, тем не менее Инспекторы сочли себя обязанными обратить внимание на серьезную обеспокоенность, выраженную представителями персонала в ходе бесед при подготовке настоящего доклада, – обеспокоенность по поводу того, как проводятся беседы в ходе расследований. Большинство процедур расследований предусматривается, что в проведении беседы с одним сотрудником участвуют два специалиста по расследованиям. **Сотрудники указали, что хотели бы, чтобы во время таких бесед присутствовал наблюдатель или представитель по их выбору.** Многие специалисты по расследованиям согласились с этим, и тем не менее очень немногие внутренние надзорные органы допускают при этом присутствие наблюдателя. Если присутствие наблюдателя допускается, то в большинстве случаев выбор этого варианта остается за специалистом по расследованиям, а не за фигурантом расследования. Сотрудники и многие специалисты по расследованиям считают, что нормой должно быть ведение аудиозаписи или предпочтительно видеозаписи бесед и что это вполне могло бы заменить присутствие представителей сотрудников или даже двух специалистов по проведению расследований. Инспекторы согласны с этим.

47. В докладе ОИГ 2000/9 Инспекторы отметили необходимость частого и организованного взаимодействия между организациями системы Организации Объединенных Наций при проведении расследований. Они указали, что такое сотрудничество могло бы предусматривать разработку общих стандартов и процедур для проведения расследований, обмен услугами экспертов, которые можно было бы использовать в случае возникновения потребности в консультациях или помощи, обмен информацией о методологиях, подготовку совместных учебных мероприятий, обмен персоналом (например, в порядке прикомандирования), который позволит выработать общесистемный подход к проведению расследований, и проведение совместных расследований, особенно в случае полевых операций с участием многих учреждений. Инспекторы считают, что эти замечания остаются актуальными, и хотели бы также отметить важное значение выявления дел, представляющих общий интерес, особенно в тех случаях, когда сразу несколько учреждений расследуют дело одного и того же поставщика или какой-либо спор в одной стране.

48. Инспекторы отмечают, что в 2011 году за день до ежегодной Конференции международных следователей был проведен неофициальный форум, на котором встретились руководители надзорных органов организаций системы Организации Объединенных Наций для обсуждения вопросов, представляющих взаимный интерес. Инспекторы считают, что эту отличную практику следует институционально закрепить в качестве подгруппы Конференции международных следователей (КМС ООН), в состав которой входили бы руководители внутренних надзорных органов и их старшие специалисты по расследованиям. Этот форум был бы аналогичным форуму Организации Объединенных Наций

по внутреннему аудиту (известному как ПСВР ООН), который был учрежден в рамках форума представителей служб внутренней ревизии (ПСВР)¹⁷. КМС ООН занималась бы вопросами, представляющими конкретный интерес для ее членов и системы Организации Объединенных Наций, и работала бы над согласованием функций по проведению расследований, а также вопросов, отмеченных в настоящем докладе.

49. Выполнение нижеследующей рекомендации призвано привести к распространению передового опыта и улучшению координации и сотрудничества.

Рекомендация 5

Конференции международных следователей следует учредить подгруппу системы Организации Объединенных Наций по аналогии с ПСВР ООН.

В. Бюджет и штатное укомплектование функционального звена по проведению расследований

50. Действенность и эффективность служб внутреннего надзора зависит от приверженности как исполнительных глав, так и государств-членов, а также от ресурсов, выделяемых ими внутренним надзорным органам.

51. Для надлежащего штатного укомплектования функциональным звеньям по проведению расследований требуются надлежащие ресурсы. В 2010 году размеры бюджета служб внутреннего надзора по отношению к совокупному бюджету в каждой организации колебались от максимум 1,2% (ВМО) общего бюджета до минимум 0,04% (ЮНВТО). Кроме того, доля отдельных бюджетных ассигнований функционального звена по проведению расследований в общем бюджете надзорных служб в каждом из внутренних надзорных органов колебалась от 38% (ВПП) до 6,7% (ЮНЕСКО); в то же время в семи крупных организациях системы Организации Объединенных Наций со специальным профессиональным звеном для расследований отдельных бюджетных ассигнований на проведение расследований не предусматривалось (ЮНИСЕФ, УВКБ, БАПОР, МОТ, ФАО, ВОИС, ЮНИДО) (приложение III). Эти процентные показатели не являются сопоставимыми, поскольку в состав одних служб внутреннего надзора включается функция оценки, а в других – нет и в некоторых организациях определенные функции расследований в настоящее время расплывлены.

52. Инспекторы четко сформулировали свое мнение относительно необходимости консолидации всех расследований в рамках внутреннего надзорного органа в каждой организации. Одним из способов практической консолидации является передача внутреннему надзорному органу тех ресурсов, которые в настоящее время ассигнуются или используются для проведения расследований другими подразделениями в организациях. Но в настоящее время это сопряжено с проблемами, так как Инспекторы были проинформированы о том, что в тех случаях, когда расследования проводят разные субъекты, никакой статистики людских и финансовых ресурсов, выделяемых на различные мероприятия по проведению расследований в рамках всей организации, не ведется. Таким образом, общая стоимость и рабочая нагрузка в части проведения расследований во

¹⁷ Представители служб внутренней ревизии организаций системы Организации Объединенных Наций, многосторонних финансовых учреждений и других ассоциированных межправительственных организаций.

многих организациях неизвестны и, вполне вероятно, значительно занижены. В Организации Объединенных Наций в настоящее время проводится исследование в целях выявления ресурсов, используемых в других звеньях в организации, и еще предстоит определиться в том, сможет ли полностью укомплектованный Отдел расследований УСВН справиться с дополнительной рабочей нагрузкой в пределах существующих ресурсов, особенно после реализации запланированных мер повышения эффективности.

53. Инспекторы по-прежнему считают, что трудно обосновать целесообразность создания звена для проведения расследований в некоторых из очень мелких организаций, и высказывают идею о том, что можно было бы создать совместное или общее подразделение по проведению расследований, например в ВПС, МСЭ, ВМО, ИМО, ИКАО и ЮНВТО. В качестве альтернативы эти организации могли бы передавать эту функцию на "внутренний подряд" какой-либо другой организации, готовой и способной предоставить им услуги в области проведения расследований.

54. Изучив нагрузку по внутренним расследованиям в организациях и признав стремительное изменение общих условий проведения расследований (на уровне штаб-квартир, регионов и на местах), а также возрастающую сложность дел, Инспекторы пришли к выводу о том, что стандарты штатного укомплектования 2006 года необходимо пересмотреть. Инспекторы признают, что уже были и в обозримом будущем еще будут "всплески" в количестве расследуемых дел, не в последнюю очередь из-за повышения уровня осведомленности и усиления акцента на поощрении представления сообщений о предполагаемых неправомерных деяниях. Инспекторы надеются, что в долгосрочной перспективе благодаря созданию/укреплению систем подотчетности, формированию подразделений по вопросам этики и более широкому распространению кодекса поведения и положений и правил о персонале количество расследуемых дел уменьшится. Однако на данный момент для этой все более перегруженной функции важно выделить надлежащие и соответствующие ресурсы. Инспекторы приходят к выводу о том, что руководящим органам следует рассматривать вопрос о достаточности ресурсов и стандартов кадрового обеспечения функционального звена, отвечающего за проведение расследований, включая использование консультантов, на основе рекомендаций соответствующих комитетов по аудиту/надзору на ежегодной или двухгодичной основе в зависимости от бюджетного цикла организаций.

55. Выполнение нижеследующей рекомендации призвано обеспечить усиление контроля и соблюдения требований.

Рекомендация 6

Руководящим органам организаций системы Организации Объединенных Наций следует рассматривать вопрос о достаточности ресурсов и кадрового обеспечения функционального звена, ответственного за проведение расследований, на основе рекомендаций соответствующих комитетов по аудиту/надзору либо на ежегодной, либо на двухгодичной основе, в зависимости от бюджетного цикла организаций.

С. Компетентность специалистов по расследованиям

56. Одна из целей обзора заключалась в определении того, удалось ли в последнее десятилетие укрепить и повысить потенциал организаций в области проведения расследований. Инспекторы с удовлетворением отмечают, что здесь был достигнут значительный прогресс благодаря постепенному формированию отдельных групп по расследованиям в рамках внутренних надзорных органов. Кроме того, функциональное наименование "специалист по расследованиям" (или аналогичные ему наименования), которое 11 лет назад было редкостью, было расширено и теперь активно используется в описаниях должностных обязанностей и/или классификациях должностей.

57. По состоянию на 2011 год должность специалиста по расследованиям не имеют 6 из 21 охваченного обзором секретариата (ИКАО, ВПС, МСЭ, ВМО, ИМО и ЮНВТО). 15 организаций нанимают и принимают на работу сотрудников на функциональную должность "специалист по расследованиям". В подавляющем большинстве случаев в описаниях должностных функций "специалиста по расследованию" в этих организациях в качестве минимального образовательного требования для профессиональных специалистов по расследованиям, которых они нанимают, указывается наличие университетского диплома второй степени в области права или по смежной дисциплине¹⁸. В большинстве из этих описаний должностных обязанностей четко указывается на необходимость профессиональной подготовки и опыта в области проведения расследований, в том числе в правоприменительных органах или других областях деятельности в сфере права.

58. Пять организаций перечисляют дополнительные требования, но они в большей мере подходят профилю профессионального "аудитора"; речь, в частности, идет о подготовке в сфере бухгалтерского учета и аудита или о сертификатах, которые обычно получает только квалифицированный аудитор. Одна организация подтвердила, что специалист по расследованиям, которого она наняла в качестве руководителя отдела расследований, является не профессиональным следователем, а присяжным бухгалтером, который проходит подготовку для получения квалификации дипломированного специалиста по расследованию случаев мошенничества. Шестая организация не упоминает о необходимости наличия университетского диплома по правовому профилю или опыта следственной работы для главы подразделения, но в числе требований четко указывает, что данный сотрудник должен будет давать технические консультации по этому вопросу своим подчиненным.

59. Признавая, что роль специалиста по расследованиям и роль аудитора частично дублируются, следует отметить, что здесь все же имеются довольно значительные различия и их подготовка существенно разнится. Специалисты по расследованиям устанавливают ответственность отдельных лиц и используют научно обоснованные методы сбора доказательств в качестве основания для принятия дисциплинарных, административных мер или привлечения к уголовной ответственности, тогда как аудиторы проверяют системы и процессы. Специалисты по расследованиям выявляют и получают всю необходимую информацию и сведения для установления фактов, имеющих отношение к поступившему заявлению, в результате чего эти факты либо подтверждаются, либо опровергаются. В процессе расследования используются научно обоснованная

¹⁸ В качестве альтернативы – наличие университетского диплома первой степени в сочетании с опытом работы по специальности вместо диплома второй степени.

методология, позволяющая опираться на собранные свидетельства административному трибуналу системы Организации Объединенных Наций, национальному суду или другому директивному органу, а также использовать их в качестве должного основания для принятия административных или иных мер. Кроме того, расследование проводится с соблюдением норм процессуальной объективности, конфиденциальности и других общепринятых принципов передовой практики. Набор навыков специалистов по расследованиям в международных организациях обычно приобретает за счет опыта в правоприменительной деятельности или юридического образования.

60. Аудиторы обеспечивают систематический процесс объективного получения и оценки информации, связанной с финансовыми или иными системами и процессами, для предоставления разумного уровня гарантий наличия, достаточности и эффективности мер контроля. Аудиторы обычно получают образование или профессиональную подготовку в сфере финансов, бухгалтерского учета или делового администрирования в целом.

61. Хотя некоторые аудиторы/бухгалтеры продолжают рассматривать аудит и расследования в качестве синонимов, большинство признали различия между этими двумя функциями и считают необходимым, чтобы функциональное звено по проведению расследований укомплектовывалось квалифицированными специалистами по проведению расследований. Инспекторы согласны с этим.

62. На международном уровне пока не существует эффективных учебных курсов для подготовки специалистов по расследованиям в случае отсутствия уже накопленного опыта. Необходимо на регулярной основе обеспечивать более значительные возможности профессиональной подготовки с охватом всех типов дел, с которыми сталкиваются организации: преследования на рабочем месте, злоупотребление полномочиями, сексуальная эксплуатация и домогательства, технические вопросы, связанные с закупками, коррупция, мошенничество, вопросы ИТ и т.д. Некоторые из тех, с кем были проведены беседы, высказали мысль о том, что следует разработать курсы, обеспечивающие получение профессиональной квалификации специалистов по расследованиям, и что отправной точкой в этом деле может стать Международная антикоррупционная академия (МАКА). Инспекторы согласны с этим и хотели бы предложить сделать это темой для обсуждения на ежегодной Конференции международных следователей, которая обеспечивает прекрасную возможность для непосредственного взаимодействия и площадку для обмена идеями в сообществе профессиональных специалистов по расследованиям.

D. Необходимость централизованных последующих действий и мониторинга отчетов о расследованиях

63. После завершения расследования, подготовки и представления отчета с установленными фактами, выводами и/или рекомендациями компетентным органам все внутренние надзорные органы прекращают предпринимать какие-либо дальнейшие действия. Ответственность за принятие соответствующих мер на основе отчета о расследовании перелagается на руководителей программ (в некоторых случаях) или на кадровые службы, руководителей юридических подразделений и/или исполнительных глав, которые устанавливают, какие надлежит принять меры, в том числе административного или дисциплинарного характера. Инспекторы не смогли обнаружить, особенно в учреждениях, где расследованиями занимаются многие субъекты, какой-либо централизованной орган, которому было бы поручено осуществлять мониторинг и принимать после-

дующие меры в связи с отчетами о расследованиях, чтобы убедиться в том, были ли приняты конкретные меры, и если да, то были ли они соразмерными "правонарушению". Инспекторы считают это серьезным пробелом, который необходимо устранить, поскольку он может приводить и действительно приводит к преднамеренному или непреднамеренному непринятию мер по делам. Это может также приводить к неравному отношению к сотрудникам, которые совершают аналогичные проступки, но на которых не распространяются такие же санкции. **Инспекторы приходят к выводу о том, что следует назначить какого-либо координатора и возложить на него эту ответственность в рамках организации в целом.** При этом координатору будет необходимо подписать присягу о соблюдении конфиденциальности. Вне зависимости от места координатора в организации будет абсолютно необходимо, чтобы он действовал в тесном сотрудничестве с кадровыми, юридическими службами, внутренними надзорными органами и соответствующими другими подразделениями. Ежегодные отчеты о состоянии дел следует направлять внутреннему надзорному органу и другим соответствующим сторонам с учетом требования о соблюдении конфиденциальности. Координатор будет также отвечать за обеспечение того, чтобы информация о результатах расследований, а также о мерах, принятых руководством в связи с проступком (т.е. о санкциях), размещалась на вебсайте организации для уведомления всех сотрудников при соблюдении требований конфиденциальности.

64. Ожидается, что выполнение данной рекомендации приведет к усилению контроля и соблюдения требований.

Рекомендация 7

Исполнительным главам следует в централизованном порядке назначить координатора для контроля за принятием конкретных мер и отслеживания всех отчетов о расследованиях в их организациях.

Е. Гарантии качественного выполнения функции расследований

65. В большинстве организаций ответственность за контроль и обеспечение гарантий качества проводимых расследований и подготавливаемых отчетов лежит на директоре внутренней надзорной службы. В УСВН для обеспечения гарантий качества проекты отчетов о расследованиях представляются в Секцию по профессиональной практике (СПП). Каждый отчет представляется как техническому эксперту, который проверяет его на предмет соблюдения требований к составлению отчетов, так и контролеру, который проверяет его на предмет соблюдения редакционных и юридических требований, а также на предмет соответствия фактам. Вместе с тем в случае расследований, проводимых другими сторонами в Секретариате Организации Объединенных Наций, например группами по сексуальным домогательствам, гарантии или проверки качества не предусматриваются. Инспекторы хотели бы, чтобы секции по профессиональной практике были созданы во всех организациях, но признают, что в настоящее время это не представляется возможным в силу ограниченности людских и финансовых ресурсов.

66. Инспекторы считают необходимым ввести в действие официальную программу гарантий и совершенствования качества, т.е. обеспечить регулярную и периодическую оценку качества деятельности или функции по проведению

расследований во всех организациях. Инспекторы подтверждают содержащуюся в докладе ОИГ о пробелах в системах надзора рекомендацию 13, в соответствии с которой "руководящим органам в каждой организации следует поручить своим соответствующим исполнительным главам обеспечить независимую качественную оценку, например через процедуры перекрестного экспертного обзора, органа внутреннего надзора как минимум раз в пять лет".

Е. Взаимоотношения функционального звена, отвечающего за расследования, с комитетами по аудиту/надзору

67. Роль комитета по аудиту/надзору была подробно рассмотрена в докладе ОИГ, посвященном функции аудита в системе Организации Объединенных Наций, а также в докладе о пробелах с точки зрения надзора, где была предложена модель внешних надзорных советов для организаций системы Организации Объединенных Наций, которые осуществляли бы контроль за деятельностью всех функциональных звеньев по внутреннему надзору. Комитеты по аудиту/надзору, созданные к настоящему времени, уделяют основное внимание аудиторской деятельности, хотя они все активнее занимаются и другими надзорными функциями. Вместе с тем в круге ведения (КВ) некоторых комитетов не содержится никакой ссылки на функцию расследований. Вместо этого в них предусматривается, в частности, проверка финансовых ведомостей, существенных вопросов политики финансовой отчетности, адекватности внутреннего контроля и систем управления рисками. **Инспекторы считают, что необходимо пересмотреть и обновить эти КВ, с тем чтобы конкретно включить в них обязанности в отношении всех элементов внутреннего надзора.** Хотя эти комитеты не устанавливают стандарты, а проводят проверку того, какими должны быть эти стандарты, они могут давать и фактически дают ценные и весьма важные рекомендации и указания относительно эффективности надзорной деятельности, включая функцию расследований.

VI. Единая группа по расследованиям в системе Организации Объединенных Наций

68. В настоящем докладе было выявлено множество проблем: широкий разброс объема ресурсов, выделяемых для функциональных звеньев/деятельности по проведению расследований, расплывчатость или отсутствие стандартов в некоторых организациях, отсутствие последовательной политики и процедур, нехватка профессиональных специалистов по расследованиям, фрагментация ответственности за проведение расследований во многих учреждениях, недостаточная независимость, отсутствие профессиональной подготовки, отсутствие последовательных дальнейших мер или контроля в связи с отчетами о расследованиях. Все эти проблемы причиняют серьезный ущерб и приводят к несбалансированному применению политики и практики проведения расследований внутри учреждений и между ними для всех заинтересованных сторон в системе Организации Объединенных Наций, которые вправе и должны иметь одинаковые права в рамках всей системы.

69. Инспекторы считают, что корни многих из этих проблем кроются в организационной "культуре" и обусловлены ограниченной заинтересованностью со стороны представителей высшего руководства, а также укоренившейся бюрократией, сопротивляющейся переменам. Государства-члены также несут опре-

деленную ответственность, не предоставляя необходимые ресурсы, поскольку деятельность по проведению расследований может не входить в число их основных приоритетов в области финансирования.

70. Замечания и рекомендации, предложенные для решения этих проблем, могут служить лишь временной мерой. Рекомендации будут осуществляться внутри учреждений и между ними лишь частично, и разноразличной в системе сохранится: отношение к сотрудникам и всем заинтересованным сторонам в системе по-прежнему будет неодинаковым. Инспекторы считают, что необходимо комплексное общесистемное решение, которое устранило бы большинство этих проблем в более долгосрочной перспективе и которое будет в равной мере распространено на всех, а также будет соответствовать духу "Единой ООН".

71. **Инспекторы считают, что это решение лежит в плоскости объединения всех функциональных звеньев/подразделений по расследованиям в одно совместно финансируемое независимое подразделение, обслуживающее все организации системы Организации Объединенных Наций.** С административной точки зрения и точки зрения вопросов существа выгоды являются очевидными, и на них уже было указано выше: выгоды для мелких учреждений, не имеющих собственного функционального звена по расследованиям, согласование рабочих процессов, единые стандарты и процедуры при проведении расследований, специализированный экспертный персонал для решения большинства возникающих проблем, специалисты-профессионалы по проведению расследований, возможности для продвижения по службе и т.д. Инспекторы понимают, что для внесения такого изменения необходимо будет изменить существующие положения и правила. Инспекторы полагают, что в это новое подразделение будут переведены сотрудники, которые занимаются расследованиями в настоящее время. В краткосрочной перспективе те, кто проводит расследования, должны быть знакомы с соответствующими организационными мандатами, рисками, партнерами и т.д. Хотя эта проблема не является непреодолимой, в силу деталей подобная задача будет весьма сложной.

72. Инспекторы считают, что следует создать совместную целевую группу в составе профессионалов-специалистов по проведению расследований из всех организаций системы Организации Объединенных Наций, которым в случае необходимости оказывали бы содействие юридические советники и другие представители, для рассмотрения того, как оптимальнее всего решить эту задачу и как на оперативном уровне подобное подразделение удовлетворяло бы потребности всех заинтересованных сторон и системы в целом. Эту совместную целевую группу следует создать под эгидой КСР, и она должна не позднее конца декабря 2013 года подготовить выводы, заключения и рекомендации для представления руководящим органам.

73. Ожидается, что выполнение нижеприведенной рекомендации повысит эффективность функции расследований в организациях системы Организации Объединенных Наций.

Рекомендация 8

Генеральному секретарю следует создать под эгидой КСР межучрежденческую целевую группу, которая проработает различные варианты формирования единой группы по проведению расследований системы Организации Объединенных Наций к концу декабря 2013 года на предмет представления руководящим органам.

Приложение I

Полномочия и сфера охвата функционального звена по проведению расследований

Организация	Официальное функциональное звено по расследованиям (Да/Нет)	Полномочия, на основании которых надзорный орган проводит расследования	Сфера охвата функционального звена	Другие подразделения, проводящие официальные расследования*
ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ, ЕЕ ФОНДЫ И ПРОГРАММЫ				
Организация Объединенных Наций	Да	<p>УСВН:</p> <p>– A/RES/48/218 В (12 августа 1994 года) и</p> <p>– ST/SGB/273 (7 сентября 1994 года)</p>	<p>– Нарушения положений, правил и соответствующих административных инструкций Организации Объединенных Наций.</p> <p>– Мошенничество и коррупция в части контрактов и других соглашений Организации Объединенных Наций.</p> <p>– В соответствии с ограниченными процедурами, предусмотренными в документе A/61/19 (Part III), – ненадлежащее поведение персонала стран, предоставляющих войска (СПВ), в миротворческих и специальных политических миссиях.</p> <p>– Мандат УСВН распространяется на все категории персонала, включая сотрудников Организации Объединенных Наций, добровольцев Организации Объединенных Наций, подрядчиков, военных наблюдателей и персонал гражданской полиции.</p>	<p>– <u>ДУ/УЛР</u>:</p> <p>имеет очень ограниченные функции по проведению расследований при поступлении жалоб о преследованиях, сексуальных домогательствах и злоупотреблении полномочиями в тех случаях, когда они направлены против руководителя управления или департамента;</p> <p>– <u>Руководители управлений и программ</u>:</p> <p>создают специальные группы сотрудников (под эгидой УЛР) для расследования обычных дел о проступках, включая преследования, сексуальные домогательства и злоупотребление полномочиями. УЛР ведет список сотрудников, подготовленных УСВН для проведения расследований дел о преследованиях/злоупотреблении полномочиями.</p> <p>(ST/AI/371 и поправка к ней; ST/SGB/2002/7, ST/AI/2004/3 и ST/SGB/2008/5)</p> <p>– <u>ДОПМ/ДПП</u>:</p> <p>а) Советы по расследованиям: проводят расследования для установления ответственности за имущество полевых миссий и защиту полевых миссий и их сотрудников; их результаты могут свидетельствовать о проступках (SOP, 1 марта</p>

Организация	Официальное функциональное звено по расследованиям (Да/Нет)	Полномочия, на основании которых надзорный орган проводит расследования	Сфера охвата функционального звена	Другие подразделения, проводящие официальные расследования*
ПРООН	Да	<p>УРР:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Устав Управления ревизии и расследований – правовые рамки ПРООН для принятия мер в случаях несоблюдения стандартов поведения Организации Объединенных Наций – политика защиты от репрессий 	<ul style="list-style-type: none"> – Заявления о проступках, таких как мошенничество, кража и хищение, коррупция, злоупотребление привилегиями и иммунитетом, сексуальная эксплуатация и сексуальные домогательства, преследования на рабочем месте и злоупотребление полномочиями, репрессии в отношении информаторов и другие деяния или упущения, противоречащие общим обязанностям сотрудников, с участием сотрудников ПРООН и другого персонала; – заявления о мошенничестве и других финансовых нарушениях, совершенных подрядчика- 	<p>2011 года);</p> <p>б) Специальные группы по расследованиям (СГР) служб охраны и безопасности (СОБ) полевых миссий: расследуют обычные проступки; время от времени им поручается расследовать дела о серьезных проступках (на основе мандатов, предусмотренных в резолюциях ГА по соответствующим полевым миссиям).</p> <p>– <u>ДОБ</u>:</p> <p>а) Специальная группа по расследованиям в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций;</p> <p>б) Отделения за пределами центральных учреждений, региональные комиссии.</p> <p>(ST/SGB/1998/11)</p>

Организация	Официальное функциональное звено по расследованиям (Да/Нет)	Полномочия, на основании которых надзорный орган проводит расследования	Сфера охвата функционального звена	Другие подразделения, проводящие официальные расследования*
ЮНФПА	Да	ОСН: – политика ЮНФПА в области борьбы с мошенничеством; Устав Отдела служб надзора; – круг ведения Отдела служб надзора	ми, партнерами-исполнителями и другими третьими сторонами, считающихся причиняющими ущерб ПРООН. – Все заявления о проступках, за исключением злоупотребления полномочиями и преследований	– <u>Людские ресурсы</u> : злоупотребления полномочиями, преследования или сексуальные домогательства
ЮНИСЕФ	Да	УВР: – свод полномочий и обязанностей УВР от 12 апреля 2011 года	– Подозрение в мошенничестве или факт мошенничества в соответствии с <i>Процедурами представления и рассмотрения жалоб и заявлений о мошенничестве, коррупции и других проступках с участием сотрудников ЮНИСЕФ</i> , включая преследования, сексуальные домогательства и злоупотребление полномочиями	
УВКБ	Да	УГИ: – Внутренний служебный меморандум УВКБ 054/2005 от 3 ноября 2005 года о роли и функциях УГИ	– Возможные проступки любых лиц, имеющих непосредственную связь с УВКБ, включая сотрудников, консультантов, стажеров и лиц, приписанных к отделениям УВКБ по соглашениям с третьими сторонами, а также партнеров УВКБ по исполнению проектов.	

Организация	Официальное функциональное звено по расследованиям (Да/Нет)	Полномочия, на основании которых надзорный орган проводит расследования	Сфера охвата функционального звена	Другие подразделения, проводящие официальные расследования*
БАПОР	Да	ДСВН: – Организационная директива 14	– Все заявления и жалобы о возможных нарушениях положений, правил и других соответствующих административных инструкций Агентства, случаи мошенничества, кражи, проступки, серьезные недочеты в управлении, коррупция, нецелевое использование средств, растрата ресурсов и злоупотребление полномочиями вне зависимости от их источников или исходной точки получения в Агентстве	– <u>Директоры местных отделений</u> : обычно поручают проведение расследований по заявлениям о проступках непрофессиональным сотрудникам, выполняющим другие функции в этих отделениях. Эти лица имеют разное образование и опыт работы. Круга ведения для них не предусмотрено.
ЮНОПС	Да	ГВРР: – Устав Группы ревизии и расследований, пункт 6	– Такие проступки, как серьезные недочеты в управлении, мошенничество, коррупция, репрессии в отношении информаторов, злоупотребление полномочиями, сексуальные домогательства, преследования на рабочем месте, нарушение или преднамеренное игнорирование положений, правил и других административных инструкций ЮНОПС (включая Стандарты поведения для международной гражданской службы), с участием сотрудников ЮНОПС, подрядчиков и других лиц, к которым это применимо, согласно соответствующим организационным директивам	

Организация	Официальное функциональное звено по расследованиям (Да/Нет)	Полномочия, на основании которых надзорный орган проводит расследования	Сфера охвата функционального звена	Другие подразделения, проводящие официальные расследования*
ВПП	Да	<p>СН:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Финансовое положение 12.1; – Устав Отдела служб надзора (СН) (циркуляр Директора-исполнителя 2005/007 от 28 июля 2005 года) – Устав Управления инспекций и расследований (УИР) (опубликованный в качестве внутреннего административного меморандума и увязанный с Уставом СН) 	– Заявления о нарушениях (мошенничество, растрата, должностные преступления, злоупотребление полномочиями и т.д.)	

СПЕЦИАЛИЗИРОВАННЫЕ УЧРЕЖДЕНИЯ И МАГАТЭ

МОТ	Да	<p>УРВН:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Положения о персонале – Финансовые правила – Аудиторский устав УРВН 	– Мошенничество, предполагаемое мошенничество или попытка совершения мошенничества	– <u>Людские ресурсы</u> : жалобы на трудовые конфликты, включая проступки, преследования, злоупотребление полномочиями, сексуальные домогательства
------------	----	--	--	---

Организация	Официальное функциональное звено по расследованиям (Да/Нет)	Полномочия, на основании которых надзорный орган проводит расследования	Сфера охвата функционального звена	Другие подразделения, проводящие официальные расследования*
ФАО	Да	<p>АУД:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Устав Управления Генерального инспектора (руководство ФАО, раздел 107) – Политика борьбы с мошенничеством и нецелевым использованием ресурсов в Организации (административный циркуляр 2004/19) – Политика защиты информаторов (административный циркуляр 2011/05) 	<ul style="list-style-type: none"> – Заявления о нарушениях Правил и Положений ФАО, включая мошенничество и неудовлетворительное поведение сотрудников, а также мошенническую и коррупционную деятельность третьих сторон, участвующих в программах и операциях Организации – С января 2011 года Управление отвечает также за проведение предварительных проверок и полномасштабных расследований по заявлениям о репрессиях – Заявления о мошенничестве при медицинском страховании 	<ul style="list-style-type: none"> – <u>Людские ресурсы</u>: заявления о преследованиях, включая сексуальные домогательства, которые не могут быть урегулированы в рамках неформальных процедур – <u>Подразделение коммерческого поставщика по расследованиям нарушений в области медицинского страхования</u>: проводит свое собственное расследование по делам о возможном мошенничестве сотрудников ФАО в вопросах медицинского страхования, и его отчеты направляются в <u>Управление Генерального инспектора (АУД)</u>. АУД всегда рассматривает отчеты поставщика услуг медицинского страхования в качестве предварительных проверок и неизменно проводит расследования в соответствии с политикой ФАО.
ЮНЕСКО	Да	<p>СВН:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Административное руководство 1.6 – Руководство по людским ресурсам 18.3 "Политика защиты информаторов" 	<ul style="list-style-type: none"> – Проступки, включая противоправное, неэтичное и бесхозяйственное поведение (например, мошенничество, коррупция, хищение, кража, дискриминация, преследования, злоупотребление полномочиями, конфликты интересов, серьезные недочеты в управлении или растрата ресурсов и т.д.) 	

Организация	Официальное функциональное звено по расследованиям (Да/Нет)	Полномочия, на основании которых надзорный орган проводит расследования	Сфера охвата функционального звена	Другие подразделения, проводящие официальные расследования*
ИКАО	Нет	УОА: – Устав Управления по оценке и внутреннему аудиту от июня 2009 года	– Нарушения финансового характера	– Сотрудник по вопросам этики (новая должность, которая еще должна быть официально создана и заполнена) будет получать и рассматривать все сообщения о проступках и принимать решение о том, следует ли проводить расследование и какому <u>соответствующему подразделению</u> следует поручить его проведение (при назначении специального комитета по расследованиям) (руководство ИКАО по этике, которое вступает в силу 1 января 2012 года; одобрено Советом в июне 2011 года) – В случае необходимости функция расследования передается на <u>внешний подряд</u> .
ВОЗ	Да	СВН: – Финансовое правило XII, 112.1	– Административные внутренние расследования	
ВПС	Да ^a	Внутренний аудит: – Устав внутреннего аудита, содержащийся в приложении к Финансовым положениям ВПС	– Широкая сфера охвата: от вопросов ЛР до вопросов, касающихся финансов, а также любые другие направления деятельности, согласно мандату Международного бюро	
МСЭ	Да ^b	Внутренний аудит: – Устав внутреннего аудита МСЭ (приказ 10/99 от 8 июня 1999 года) – Политика МСЭ в области защиты сотрудников от репрессий за сообщения о проступках (приказ 11/04)	<i>"Внутренний аудитор отвечает за проведение независимых аудиторских проверок, инспекций, расследований и другой надзорной работы для обеспечения эффективного, действенного и экономичного управления и использования финансовых, людских, технологических и неосязаемых ресурсов МСЭ".</i>	– <u>Комиссия по проверкам</u> : отвечает за проведение конфиденциальных и независимых проверок утверждений о преследованиях и злоупотреблении полномочиями (политика МСЭ по вопросам преследований и злоупотребления полномочиями; приказ 05/05 от 16 марта 2005 года) – Генеральный секретарь уполномочил создавать <u>специальные комитеты по расследованиям</u> для решения вопросов, напрямую не подпадающих под сферу ответственности вышеупомянутого механизма

Организация	Официальное функциональное звено по расследованиям (Да/Нет)	Полномочия, на основании которых надзорный орган проводит расследования	Сфера охвата функционального звена	Другие подразделения, проводящие официальные расследования*
ВМО	Да ^c	УВН: – Финансовое положение 13.8	– Мошенничество, растрата, серьезные недочеты в управлении, проступки, существенная мошенническая деятельность	– <u>Объединенные группы по рассмотрению жалоб:</u> расследуют дела о проступках, сексуальных домогательствах, преследованиях, злоупотреблении полномочиями (служебная записка № 26/2003)
ИМО	Да ^d	СВН: – Финансовые правила и положения: круг ведения Секции внутреннего надзора – Политика и процедуры в области предупреждения и установления фактов мошенничества и серьезных проступков (приложение F к Положениям и Правилам о персонале)	– Утверждения о неправомерных действиях, сопряженных с нарушениями правил, положений и соответствующих административных инструкций Организации, а также о серьезных недочетах в управлении, проступках, растратах и злоупотреблении полномочиями со стороны сотрудников	– <u>Административный отдел и/или Отдел по правовым вопросам и внешним связям:</u> Генеральный секретарь может поручить их директорам взять на себя ответственность, возложенную на СВН, в тех случаях, когда фигурантом расследования является сотрудник СВН или когда сам характер дела требует значительных мер административного и/или правового вмешательства для установления фактов
ВОИС	Да	УВРН: – Устав внутреннего надзора, 2010 год (Финансовые положения и правила, приложение 1) – Политика Секции по расследованиям, август 2010 года (проект)	– Неправомерные деяния и проступки	

Организация	Официальное функциональное звено по расследованиям (Да/Нет)	Полномочия, на основании которых надзорный орган проводит расследования	Сфера охвата функционального звена	Другие подразделения, проводящие официальные расследования*
ЮНИДО	Да	СВН: – Устав Служб внутреннего надзора (апрель 2011 года) DGB/(M).92 Rev.2 – Финансовые правила и положения, правило 109.1.15 – Политика в области повышения осведомленности и предупреждения мошенничества (бюллетень Г–Д, 6 июня 2005 года)	– Заявления о мошенничестве, проступках, неэтичном поведении и возможных нарушениях положений, правил и административных инструкций в соответствии с требованиями политики в области повышения осведомленности и предупреждения мошенничества	– <u>Администрация</u> : в тех случаях, когда "имеются признаки нарушения норм поведения, администрация обязана принять меры посредством проведения необходимых проверок и – в ходе этого – проведения бесед с соответствующим сотрудником" (административный циркуляр о дисциплинарных мерах № 87, UNIDO/DA/PS/AC.87 от 28 мая 1992 года)
ЮНВТО	Нет ^e			
МАГАТЭ	Да	УСВН: – Устав Управления служб внутреннего надзора	– Проступки и сообщения о предполагаемых нарушениях положений, правил, политики и административных инструкций Агентства, касающиеся сотрудников Агентства и физических или юридических лиц, имеющих договорные и иные взаимоотношения с Агентством	– <u>Людские ресурсы</u> : дела, охватываемые добавлениями Е и G к Положениям и Правилам о персонале

* Подразделения, независимые от официального функционального звена по расследованиям или в целом внутреннего надзорного органа в организации; за исключением служб безопасности, которые расследуют только инциденты, связанные с вопросами безопасности в каждой организации.

^a Ранее было совмещено с внутренним аудитом; в настоящее время в зависимости от обстоятельств дела проведение расследований может поручаться на основе внешнего подряда международной частной компании, нанимаемой для проведения аудиторских проверок, или поручаться на основе "внутреннего подряда" УСВН.

^b Вместе с Группой внутреннего аудита и Бюро по вопросам этики.

^c В настоящее время эта функция совмещается с Бюро по вопросам этики в составе Управления внутреннего надзора; согласно сообщениям, в настоящее время принимаются корректирующие меры.

^d В случае необходимости Службы внутреннего надзора могут нанимать экспертов по расследованиям, знакомых с особенностями внутренних расследований в системе Организации Объединенных Наций, в качестве консультантов.

^e Органы внутреннего надзора отсутствуют: функция расследований может осуществляться при внешней поддержке (на основе внешнего подряда).

Приложение II

Данные о делах, расследованных органами внутреннего надзора и закрытых в 2010 году

А: число дел, закрытых после предварительной оценки/проверки

В: число дел, закрытых после полного расследования

Итого: общее число дел по категориям проступков

Организация Объединенных Наций, ее фонды и программы																								
Организация	ООН			ПРООН			ЮНФПА			ЮНИСЕФ			УВКБ			БАПОР			ЮНОПС			ВПП		
Категория проступков:	А	В	Итого	А	В	Итого	А	В	Итого	А	В	Итого	А	В	Итого	А	В	Итого	А	В	Итого	А	В	Итого
• Подкатегория проступков			227			102			32			24			37			14			9			22
Финансовые нарушения:																								
• Мошенничество (в том числе связанное с материальными правами, финансами, медицинским страхованием)	–	–		11	4		–	1		2	8		9 ⁵	13 ⁵		2	1		–	–		2	5	
• Нецелевое использование ресурсов	20 ¹	5 ¹		11	2		–	–		–	2		–	1		1	3		–	–		–	–	
• Закупки: мошенничество, сговор	19	30		36	12		–	25		–	–		–	1		1			3	–		1	5	
• Кражи и хищения	–	–		8	5		–	–		2	8		3	3		–	5		4	1		2	7	
• Несоблюдение требований к раскрытию финансовой информации	–	–		–	–		–	–		–	–		–	–		–	–		–	–		–	–	
• Введение в заблуждение, подлог и ложные заверения	–	–		9	4		–	–		–	2		2	2		–	1		–	–		–	–	

Организация Объединенных Наций, ее фонды и программы																								
Организация	ООН			ПРООН			ЮНФПА			ЮНИСЕФ			УВКБ			БАПОР			ЮНОПС			ВПП		
<u>Категория проступков:</u>	А	В	Итого	А	В	Итого	А	В	Итого	А	В	Итого	А	В	Итого	А	В	Итого	А	В	Итого	А	В	Итого
• Подкатегория проступков																								
• Прочее	132	21		-	-		-	6 ⁴		-	-		3	-		-	-		1	-		-	-	
<u>Преследования на рабочем месте/злоупотребление полномочиями:</u>			8			34			4			6			38			32			2			19
• Злоупотребление полномочиями	-	-		11	2		-	-		-	2		9	7		5	7		2	-		3	1	
• Сексуальные домогательства	7	1		-	-		-	1		-	2		1	1		3	2		-	-		1	4	
• Преследования/дискриминация на рабочем месте	-	-		20 ³	1 ³		-	3		2	-		10	10		7	8		-	-		4	6	
<u>Дела о нарушениях при найме/по кадровым вопросам</u>	141	68	209	27	2	29	-	2	2	-	-	0	-	-	0	15	5	20	-	-	0	-	-	0
<u>Репрессии в отношении информаторов</u>	-	-	0	2	3	5	-	-	0	-	-	0	1	-	1	-	-	0	-	-	0	-	1	1
<u>Прочие дела:</u>			152			56			5			15			37			175			4			74
• Посягательства и угрозы	-	-		8	3		-	-		-	-		-	3		7 ⁶	44 ⁶		-	-		-	-	
• Несоблюдение местных законов	-	-		5	2		-	-		-	-		1	3		9	12		-	-		-	-	
• Сексуальная эксплуатация и сексуальные злоупотребления	43	47		5	4		-	-		-	-		3	1		5	8		-	-		-	-	
• Другие проступки, связанные с несоблюдением обязательств	-	-		13	5		-	5		-	5		13	8		32	58		-	4		-	-	
• Прочее	54 ²	8 ²		-	11		-	-		7	3		4	1					-	-		49 ⁷	25 ⁷	
Всего	416	180	596	166	60	226	0	43	43	13	32	45	59	54	113	87	154	241	10	5	15	62	54	116

Специализированные учреждения и МАГАТЭ																								
Организация	МОТ			ФАО			ЮНЕСКО			ИКАО			ВОЗ			ВПС			МСЭ			ВМО		
Категория проступков: • Подкатегория проступков	А	В	Итого	А	В	Итого	А	В	Итого	А	В	Итого	А	В	Итого	А	В	Итого	А	В	Итого	А	В	Итого
Финансовые нарушения:			12			47			21			0			9			0			1			3
• Мошенничество (в том числе связанное с материальными правами, финансами, медицинским страхованием)	1	–		2	4		3	–					2	4					–	–		–	–	
• Нецелевое использование ресурсов	5	2		3	–		–	1					2	1					–	–		–	–	
• Закупки: мошенничество, сговор	1	–		16	3		9	1					–	–					–	1		–	1	
• Кражи и хищения	–	2		1	–		1	2					–	–					–	–		1	–	
• Несоблюдение требований к раскрытию финансовой информации	–	–		–	–		–	–					–	–					–	–		–	–	
• Введение в заблуждение, подлог и ложные заверения	1	–		–	2		4	–					–	–					–	–		–	1	
• Прочее	–	–		7	9		–	–					–	–					–	–		–	–	
Преследования на рабочем месте/злоупотребление полномочиями:			2			7			5			0			13			0			0			1
• Злоупотребление полномочиями	–	–		4	2		–	–					–	–					–	–		1	–	
• Сексуальные домогательства	–	–		–	–		1	2					3	1					–	–		–	–	
• Преследования/дискриминация на рабочем месте	2	–		1	–		2	–					6	3					–	–		–	–	
Дела о нарушениях при найме/по кадровым вопросам	–	–	0	–	–	0	1	–	1			0	1	–	1			0	–	–	0	–	–	0
Репрессии в отношении информаторов	–	–	0	–	–	0	–	–	0			0	–	–	0			0	–	–	0	–	–	0
Прочие дела:			0			19			6			0			8			0			0			0

Специализированные учреждения и МАГАТЭ																								
Организация	МОТ			ФАО			ЮНЕСКО			ИКАО			ВОЗ			ВПС			МСЭ			ВМО		
<u>Категория проступков:</u>	А	В	Итого	А	В	Итого	А	В	Итого	А	В	Итого	А	В	Итого	А	В	Итого	А	В	Итого	А	В	Итого
• Подкатегория проступков																								
• Посягательства и угрозы	-	-		-	-		-	3					-	-					-	-		-	-	
• Несоблюдение местных законов	-	-		1	1		-	-					1	1					-	-		-	-	
• Сексуальная эксплуатация и сексуальные злоупотребления	-	-		-	-		-	-					-	-					-	-		-	-	
• Другие проступки, связанные с несоблюдением обязательств	-	-		1	1		-	-					3	3					-	-		-	-	
• Прочее	-	-		15	-		2	1					-	-					-	-		-	-	
Всего	10	4	14	51	22	73	23	10	33	0	0	0	18	13	31	0	0	0	0	1	1	2	2	4

Специализированные учреждения и МАГАТЭ (продолжение)															
Организация	ИМО			ВОИС			ЮНИДО			ЮНВТО			МАГАТЭ		
	А	В	Итого	А	В	Итого	А	В	Итого	А	В	Итого	А	В	Итого
Категория проступков:															
• Подкатегория проступков															
Финансовые нарушения:			0			2			7			0			11
• Мошенничество (в том числе связанное с материальными правами, финансами, медицинским страхованием)					1			2	1						
• Нецелевое использование ресурсов														1	1
• Закупки: мошенничество, сговор								2							2
• Кражи и хищения															1
• Несоблюдение требований к раскрытию финансовой информации															1
• Введение в заблуждение, подлог и ложные заверения															1
• Прочее					1			2						2	2
Преследования на рабочем месте/злоупотребление полномочиями:			0			4			2			0			5
• Злоупотребление полномочиями					2			2							1
• Сексуальные домогательства															1
• Преследования/дискриминация на рабочем месте					1	1								2	1
Дела о нарушениях при найме/по кадровым вопросам			0		1			1				0		1	1
Репрессии в отношении информаторов			0			0		1				1			1
Прочие дела:			0			16			54			0			4
• Посягательства и угрозы								1							
• Несоблюдение местных законов															
• Сексуальная эксплуатация и сексуальные злоупотребления															
• Другие проступки, связанные с несоблюдением обязательств								1						1	
• Прочее					6	10		52						2	1
Всего	0	0	0	10	13	23	63	1	64	0	0	0	9	14	23

¹ Включая товарно-материальные запасы/активы.

² Включая заявления о нарушениях в программах.

³ Дела о преследованиях включают в себя дела о сексуальных домогательствах.

⁴ Включая нарушения Финансовых правил и положений.

⁵ Включая дела о мошенничестве при определении статуса беженца/переселении (ОСБ/ПЕР).

⁶ Включая телесные наказания учащихся преподавательским составом.

⁷ Включая нарушения при поставках продовольственной помощи.

Приложение III

Бюджет и кадровые ресурсы для проведения расследований в 2010 году¹

Организация	Ресурсы, находящиеся в распоряжении (млн. долл. США)*	Бюджет внутреннего надзорного органа (млн. долл. США)*	Бюджет для проведения расследований (млн. долл. США)*	Сотрудники категории специалистов, занимающиеся расследованиями (вакансии)	Замечания
ООН	<i>данные не представлены</i>	52,9	14,7	70 (27)	В число сотрудников категории специалистов входят специалисты по расследованиям – резиденты УСВН, прикомандированные к миссиям ДОПМ/ДПП
ПРООН	<i>данные не представлены</i>	13,4	2,2	7	Два сотрудника занимаются предварительной оценкой дела
ЮНФПА	783,0	5,1	0,8	3	
ЮНИСЕФ	4 563,0	8,0	Отдельные ассигнования отсутствуют	2	Приблизительная сумма бюджета для проведения расследований составляет 0,5 млн. долл. США*
УВКБ	1 903,5	4,6	Отдельные ассигнования отсутствуют	5	
БАПОР	863,9	2,0	Отдельные ассигнования отсутствуют	1	ЗГС выделил средства для одной дополнительной должности специалиста по расследованиям (в процессе найма)
ЮНОПС	1 390,5	2,0	Отдельные ассигнования отсутствуют	1	0,2 млн. долл. США* были выделены для финансирования оклада штатного специалиста по расследованиям, которому в его работе оказывают содействие консультанты, а также аудиторы ГВРР и директор
ВПП	4 200,0	6,3	2,4	10 (1)	
МОТ	608,8	1,8	Отдельные ассигнования отсутствуют	1	Расследования проводятся дипломированным присяжным бухгалтером; этому сотруднику оказывают содействие аудиторы
ФАО	1 133,0	5,3	Отдельные ассигнования отсутствуют	4	Для финансирования окладов сотрудников Группы по расследованиям выделен 1,0 млн. долл. США*

Организация	Ресурсы, находящиеся в распоряжении (млн. долл. США)*	Бюджет внутреннего надзорного органа (млн. долл. США)*	Бюджет для проведения расследований (млн. долл. США)*	Сотрудники категории специалистов, занимающиеся расследованиями (вакансии)	Замечания
ЮНЕСКО	326,5	3,0	0,2	1	Для оказания содействия в проведении расследований обычно используются услуги аудиторов СВН
ИКАО	235,0	0,8	Отдельные ассигнования отсутствуют	0	
ВОЗ	2 150,0	3,9	0,5	1	Дополнительная поддержка – четверть рабочего времени аудитора
ВПС	27,5	0,2	Отдельные ассигнования отсутствуют	0	Проведение расследований может поручаться либо на основе внешнего подряда международной частной компании, нанимаемой для проведения аудиторских проверок, либо на основе "внутреннего подряда" (УСВН)
МСЭ	196,0	0,5	Отдельные ассигнования отсутствуют	0	Расследования проводятся аудиторами
ВМО	99,3	1,2	Отдельные ассигнования отсутствуют	0	Расследования проводятся аудиторами
ИМО	91,0	0,03	Отдельные ассигнования отсутствуют	0	Расследования могут проводиться консультантами
ВОИС	340,6	2,0	Отдельные ассигнования отсутствуют	1	В 2011 году одобрена дополнительная должность специалиста по расследованиям (в процессе найма)
ЮНИДО	281,9	0,6	Отдельные ассигнования отсутствуют	1	Приблизительная сумма бюджета для проведения расследований составляет 0,2 млн. долл. США*; штатному сотруднику оказывают содействие аудиторы
ЮНВТО	22,1	0,01	<i>Не применимо</i>	0	Создание внутреннего надзорного подразделения за счет найма дополнительных сотрудников считается непозволительным и ненужным для небольшой организации
МАГАТЭ	506,4	2,5	0,2	1	В 2011 году Генеральный директор одобрил дополнительную должность специалиста по расследованиям (в процессе найма)

¹ Исключая бюджет и кадровые ресурсы для расследований, проводимых за пределами внутреннего надзорного органа.

* Суммы всех ресурсов/бюджетов конвертированы в долл. США. Переводные курсы: 1 долл. США = 0,90 шв. фр., 1 долл. США = 0,74 евро, 1 долл. США = 0,64 фунта стерлингов.

Приложение IV

Обзор действий, которые необходимо предпринять участвующим организациям по рекомендациям Объединенной инспекционной группы JIU/REP/2011/7

	Намечаемая отдача	Организация Объединенных Наций, ее фонды и программы								Специализированные учреждения и МАГАТЭ													
		Организация Объединенных Наций*	ПРООН	ЮНФПА	ЮНИСЕФ	УВКБ	БАПОР	ЮНОПС	ВПП	МОТ	ФАО	ЮНЕСКО	ИКАО	ВОЗ	ВПС	МСЭ	ВМО	ИМО	ВОИС	ЮНИДО	ЮНВТО	МАГАТЭ	
Док- лад Рекомендация 1	К действию	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
	Для информации	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Рекомендация 2	e	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И
Рекомендация 3	e	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И
Рекомендация 4	e	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р
Рекомендация 5	b c	Н	Н	Н	Н	Н	Н	Н	Н	Н	Н	Н	Н	Н	Н	Н	Н	Н	Н	Н	Н	Н	Н
Рекомендация 6	d	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р
Рекомендация 7	d	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	
Рекомендация 8	e	И																					

Условные обозначения:

- Р:** Рекомендация для принятия решения руководящим органом
И: Рекомендация для принятия мер исполнительным главой
Н: Рекомендация для принятия мер руководителям подразделения по внутреннему надзору/расследованиям
 Рекомендация не предполагает принятия каких-либо мер данной организацией

Намечаемая отдача:

- a:** усиление подотчетности; **b:** распространение передового опыта; **c:** улучшение координации и сотрудничества; **d:** усиление контроля и соблюдения требований; **e:** повышение эффективности; **f:** значительная финансовая экономия; **g:** повышение результативности; **o:** прочее.

* Охватывает все подразделения, перечисленные в документе ST/SGB/2002/11, кроме УВКБ и БАПОР.