



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
11 October 2000
Russian
Original: English

Пятьдесят пятая сессия

Пункт 126 повестки дня

Доклад Генерального секретаря о деятельности

Управления служб внутреннего надзора

Правила и процедуры, которые должны применяться Управлением служб внутреннего надзора при выполнении функций проведения расследований

Доклад Генерального секретаря *

Резюме

Настоящий доклад о процедурах, применяемых Секцией по расследованиям Управления служб внутреннего надзора, представляется во исполнение просьбы Генеральной Ассамблеи, изложенной в пункте 17 ее резолюции 54/244 от 23 декабря 1999 года. Как и все подразделения Организации Объединенных Наций, отвечающие за проведение любых расследований, как плановых, так и специальных*, Секция по расследованиям обязана соблюдать установленные положения, правила и административные инструкции Организации Объединенных Наций. Однако Секция также следует положениям резолюций Генеральной Ассамблеи, касающимся деятельности Управления служб внутреннего надзора (т.е. резолюцией 48/218 В и 54/244), и положениям бюллетеня Генерального секретаря ST/SGB/273 от 7 сентября 1994 года (который вместе с этими двумя резолюциями Генеральной Ассамблеи здесь и далее именуется мандатом), и ее Руководство опубликовано на веб-сайте Управления.

В соответствии со своим мандатом для оказания Генеральному секретарю

* Например, расследования также проводятся, в частности, руководителями программ, советами по расследованию, службами безопасности и охраны, а в миссиях по поддержанию мира — офицерами безопасности и полевыми советами по расследованию, Канцелярией Координатора Организации Объединенных Наций по вопросам безопасности и объединенными дисциплинарными комитетами. Никто из них не опубликовал своих официальных процедур, хотя они тоже руководствуются правилами и положениями Организации Объединенных Наций (см., например, ST/AI/371).

помощи в осуществлении его программы реформы Секция по расследованиям обязана строить свою работу с уделением должного внимания обеспечению справедливости и объективности в целях недопущения и выявления случаев расточительства, совершения неправомерных действий, злоупотребления и ненадлежащего управления при проведении операций Организации Объединенных Наций. Для достижения целей, поставленных в мандате, Секция расследует направляемые ей сообщения о совершении неправомерных или других недопустимых действий и устанавливает факты, подтверждающие или опровергающие эти сообщения. В этом отношении Секция привержена принципу подотчетности. Если на основании собранных доказательств устанавливается, что кто-либо нарушил законы или этические нормы либо виновен в совершении неправомерных действий, расточительства, злоупотребления или ненадлежащем руководстве, Секция выносит руководителю соответствующей программы рекомендации, которые могут предусматривать обращение в национальные правоохранительные органы для возбуждения уголовного преследования и/или в Управление людских ресурсов для принятия дисциплинарных мер.

Столь же энергично Секция по расследованиям будет добиваться восстановления доброго имени тех сотрудников, против которых обвинение было выдвинуто неправильно или ошибочно. В таких случаях доказательства либо свидетельствуют о том, что обвиняемый не был вовлечен в инкриминируемые ему противоправные действия, либо их недостаточно, чтобы поддержать обвинение. В последнем случае обвиняемый должен быть оправдан за отсутствием доказательств. В общих случаях с обвиняемого лица снимаются обвинения.

В соответствии с резолюциями Генеральной Ассамблеи, Правилами и положениями о персонале и мандатом Управления расследования проводятся таким образом, чтобы обеспечить конфиденциальность для лиц, от которых поступили сведения, как это предусмотрено в документе ST/SGB/273, а также права вовлеченных сотрудников, защиту от преследований тех, кто обращается в Секцию, и интересы Организации.

Настоящий доклад был рассмотрен Управлением по правовым вопросам и Департаментом по вопросам управления, мнения которых получили отражение в докладе.

I. Введение

1. В соответствии с мандатом, установленным Генеральной Ассамблеей в ее резолюциях 41/218 В от 29 июля 1994 года и 54/244 от 23 декабря 1999 года и дополненным в бюллетене Генерального секретаря ST/SGB/273 от 7 сентября 1994 года, Секция по расследованиям Управления служб внутреннего надзора отвечает за проведение расследований в широком круге областей. Работа Секции строится прежде всего на сборе доказательств с должным соблюдением прав всех, кого это касается. Не являясь правоохранительным органом, Секция проводит расследования в рамках своего мандата. Следя за соблюдением дисциплины в Организации, Секция в соответствии с административной инструкцией ST/AI/371 от 2 августа 1991 года о пересмотренных дисциплинарных мерах и процедурах занимается производством предварительного расследования.

2. Расследование, которое представляет собой юридический, аналитический процесс, осуществляется профессионалами-специалистами для определения, были ли совершены неправомерные или незаконные действия, и, если такие действия имели место, для установления лица или лиц, их совершивших. Выводы расследования основываются на доказательствах, приведенных в соответствующую форму и достаточно полных, чтобы представить их суду или другому соответствующему органу. Поскольку выводы такого расследования должны основываться на доказательствах, оно может также привести к оправданию лиц, обвиненных в результате злого умысла или просто по ошибке.

II. Права и обязанности сотрудников Организации Объединенных Наций

3. Сотрудники Организации Объединенных Наций имеют право на проведение добросовестного и объективного расследования выдвинутых против них обвинений следователями Секции, от которых требуется, чтобы они постоянно демонстрировали профессиональный подход и руководствовались действующими правилами, положениями и процедурами. Следователи — это специально

отобранные, высококвалифицированные специалисты с разносторонними знаниями, из которых половина имеет диплом юриста и которые после поступления на службу в Организацию Объединенных Наций прошли соответствующую дополнительную подготовку по вопросам проведения расследований.

4. Секция по расследованиям проводит предварительные расследования, руководствуясь документом ST/AI/371. За выполнение требований в части соблюдения официально установленного порядка, изложенных в документе ST/AI/371, отвечают руководитель соответствующей программы, которому согласно пунктам 19 и 20 документа ST/SGB/273 направляются выводы и рекомендации следователей, и Управление людских ресурсов. Правомочия Секции носят исключительно рекомендательный характер, и она не может предъявлять обвинения сотрудникам. В этой связи те же самые стандарты, которые регламентируют официальный порядок проведения предварительных расследований, распространяются и на расследования, проводимые Управлением, например право каждого сотрудника дать ответ на предъявленные ему обвинения до публикации любого сообщения.

5. При проведении расследований должны обеспечиваться индивидуальные права сотрудников и соблюдение надлежащей процедуры и принципов справедливости по отношению ко всем сотрудникам. Следователи должны демонстрировать уважительное отношение к обратившимся к ним сотрудникам и вызывать сотрудников на беседу только в рамках следственных действий, должным образом санкционированных руководством Секции. Наряду с этими правами сотрудники также несут обязанности. В соответствии с положением о персонале 1.2(r) сотрудники обязаны представлять полную информацию на запросы сотрудников и других официальных должностных лиц Организации, наделенных правомочиями расследовать возможные случаи использования не по назначению средств, расточительства или злоупотреблений. Кроме того, в соответствии с документом ST/SGB/273 сотрудники обязаны явиться по вызову следователя и предоставить ему без предварительного на то разрешения доступ ко всем записям, документам или другим материалам,

имуществу и помещениям, с которыми следователь считает необходимым ознакомиться в ходе своей работы.

6. Сотрудничество со стороны персонала имеет исключительно важное значение для проведения успешного и объективного расследования. Оказывая содействие в проведении расследований и сообщая Секции о возможных нарушениях национального законодательства, положений, правил и процедур Организации Объединенных Наций или этических норм, сотрудники способствуют укреплению веры общественности в бескорыстность и эффективность деятельности Организации Объединенных Наций. Кроме того, возможные злоупотребления со стороны отдельных сотрудников могут негативно отражаться на их коллегах, препятствовать достижению целей Организации Объединенных Наций и наносить ущерб ее программам и тем, ради кого осуществляются эти программы. Например, похищенные у Организации Объединенных Наций деньги — это деньги, которые в ином случае пошли бы на финансирование ее проектов; и сотрудники, на чьих глазах совершаются злоупотребления, в меньшей степени способны работать с полной отдачей на благо Организации.

III. Конфиденциальность

7. Заявления или сообщения, направляемые непосредственно в Секцию по расследованиям, рассматриваются в конфиденциальном порядке, как это предусмотрено в пункте 18 (b) документа ST/SGB/273. Следователи правомочны принимать к рассмотрению сообщения и заявления и обязаны обеспечивать, чтобы их содержание случайно, по небрежности или сознательно не получило огласки. Кроме того, следователи обязаны держать в секрете имя любого лица, направившего такое сообщение, за исключением случаев, оговоренных в документе ST/SGB/273, или когда заявитель рассказал о своем заявлении другим лицам, не являющимся сотрудниками Секции. Лицам, обращающимся в Секцию с анонимными заявлениями, нет никакого смысла скрывать свое имя, поскольку они находятся под защитой положений мандата, касающихся обеспечения конфиденциальности и наказания виновных в ее несоблюдении. От лиц, обращающихся в Секцию по телефону или письменно, в соответствии с

положениями мандата не требуется, чтобы они указывали свое имя, но им настоятельно рекомендуется сообщать его, чтобы помочь в проведении расследований и избежать клеветнических жалоб.

8. Положения документа ST/SGB/273 в части конфиденциальности, обеспечивающие защиту сотрудников, обращающихся с заявлениями в Секцию от разглашения их имени, не распространяются на свидетелей или лиц, являющихся объектом расследования, которые в ходе разбирательства дают показания и отвечают на вопросы следователя. Тем не менее они пользуются защитой от несанкционированного разглашения сообщенных ими сведений.

9. Положения о конфиденциальности обязывают персонал Секции обеспечивать защиту получаемой им информации. Несанкционированное разглашение сведений персоналом Секции, в частности сведений о личности сотрудника, обратившегося с жалобой или сообщением в Секцию, поставило бы под угрозу эффективность работы Секции и подорвало бы доверие к ней со стороны Организации Объединенных Наций. Аналогичным образом запрещается несанкционированное разглашение сведений о лицах, являющихся объектом расследования. Такое разглашение может привести к формированию в коллективе неправильного и необъективного представления как о данном конкретном человеке, так и об Организации в целом. Несанкционированное разглашение персоналом Секции полученных им сообщений и заявлений является нарушением служебных обязанностей, за которое виновные могут быть наказаны в дисциплинарном порядке.

10. Наряду с защитой, предоставляемой сотрудникам, обращающимся с жалобами, в документе ST/SGB/273 предусматривается защита от последующих репрессивных мер. Сотрудники, которые считают, что они подвергаются преследованиям в результате обращения с жалобой в Секцию или сотрудничества с Секцией, должны уведомлять об этом Секцию. Организация может привлечь к ответственности лицо, которое преследует сотрудника, оказывающего помощь Секции в выполнении ее мандата, подвергнув его соответствующему наказанию. Решение о наказании принимается руководителем программы

в консультации с Управлением людских ресурсов или другим уполномоченным на это органом.

IV. Порядок проведения расследований

11. Конфиденциальность также обеспечивается для сотрудников и других лиц, обвиняемых в совершении противозаконных действий. В целях защиты этих лиц, в отношении которых ведется расследование, не разрешается несанкционированное разглашение их личности и существа выдвинутых против них обвинений. До предоставления лицу, являющемуся объектом расследования, возможности дать ответ по существу предъявленного ему обвинения, включая представление соответствующих документов и заслушивание свидетелей, выступающих в его защиту, не сообщаются никакие выводы и рекомендации. Порядок проведения расследований разработан с целью обеспечить транспарентность процесса расследования и одновременно гарантировать его конфиденциальность. Все расследования должны проводиться в соответствии с этим установленным порядком, с тем чтобы гарантировать справедливость и профессиональную объективность. Кроме того, конфиденциальность при ее надлежащем соблюдении способствует укреплению доверия и защите репутации.

12. Основанием для проведения большинства расследований является поступившая жалоба или сообщение, хотя Секция правомочна проводить расследования и на основе данных анализа существующих возможностей для мошенничества. Такие расследования проводятся на основании сообщений, поступающих от различных лиц, включая руководителей управлений, департаментов, фондов и программ; от сотрудников; подрядчиков; лиц, обращающихся в Секцию по телефону, Генеральной Ассамблеи или одного из ее вспомогательных органов; неправительственных организаций; или от представителей общественности. После первоначальной оценки все такие сообщения официально регистрируются в Секции, и для расследования каждого сообщения назначается следователь. Никто из следователей Секции не может проводить расследование без предварительного официального письменного разрешения руководства Секции. Следователи

проводят расследования, руководствуясь положениями, правилами и соответствующими административными инструкциями Организации Объединенных Наций. Роль следователя состоит в том, чтобы объективно и всестороннее анализировать случаи, которые могут быть связаны с нарушениями закона, положений, правил и административных инструкций Организации Объединенных Наций, ненадлежащим управлением, злоупотреблением служебным положением, расточительным использованием ресурсов, и возможные области совершения мошенничества, а также рассматривать предложения, направленные на улучшение выполнения программ. По итогам расследования на основе собранных доказательств может быть сделан вывод о необоснованности поступившего сообщения. В ходе расследования может быть также выявлено, что были совершены действия, явно нарушающие национальное законодательство, или имело место поведение, неподобающее для международного гражданского служащего. Кроме того, по некоторым вопросам расследования могут не проводиться; они, например жалобы по кадровым вопросам, передаются в другие органы Организации, которым скорее надлежит заниматься их рассмотрением. В отношении вопросов, расследуемых Секцией, применяются надлежащие процедуры, предусмотренные как в Руководстве Управления, так и в рамках внутренних дисциплинарной и административной систем.

13. Информация поступает в Секцию различными путями: от лиц, непосредственно обращающихся в Секцию, по телефону, по факсимильной связи и по электронной обычной почте. В соответствии с документом ST/SGB/273 и административной инструкцией ST/AI/397 от 7 сентября 1994 года в Секции установлена телефонная линия «прямой связи» для сообщений об использовании не по назначению ресурсов Организации Объединенных Наций и предложений по улучшению выполнения программ. Эта линия является эффективным прямым каналом для передачи сотрудниками Организации Объединенных Наций и другими лицами сведений о случаях расточительного использования ресурсов, мошенничества, злоупотреблений, ненадлежащего управления и совершения неправомерных действий.

14. Сотрудники и другие лица, направляющие в Секцию сообщения о случаях, которые, по их мнению, требуют расследования, должны информировать о них как можно более подробно и подтверждать их любыми имеющимися у них документами или другой фактической информацией. Это облегчит расследование и уменьшит возможность поступления неточных или неполных сообщений. Все сообщения, которые поступают в Секцию, тщательно изучаются, но не все сообщения служат основанием для проведения всестороннего расследования. Например, управленческие или административные вопросы могут быть переданы руководителям программ с просьбой сообщить Секции о сделанных ими выводах.

15. Принимаются все меры к тому, чтобы поступающие жалобы рассматривались более оперативно и эффективно с целью обеспечить защиту интересов Организации и всех, кого это касается. Однако на ход расследования могут оказывать влияние различные факторы, включая безотлагательность рассмотрения первоочередных дел, наличие в Секции ресурсов, доступность и близость вовлеченных сторон и необходимость защиты личности и прав тех сотрудников, которые информируют Секцию, и тех сотрудников, в отношении которых ведется расследование.

16. При проведении расследования назначенные следователи изучают и анализируют документы и другие материалы, опрашивают свидетелей и проводят любые дополнительные расследования, которые могут потребоваться. Просьбы о предоставлении доступа к записям, документам или другим материалам, имуществу и помещениям или беседам с сотрудниками в ходе расследования, не должны восприниматься как доказательство совершения неправомерных действий. Такие просьбы преследуют прежде всего цель собрать информацию, необходимую для установления фактов по данному делу.

17. В соответствующее время Секция будет сообщать руководителям программ о расследованиях, имеющих отношение к программам или операциям, за которые они несут ответственность. Поскольку предварительное уведомление может быть нецелесообразным или нежелательным, информация о проведении расследования может не предоставляться

руководству заблаговременно. Например, из опасений нанесения ущерба репутации данного сотрудника, неподтвержденные сообщения о его незаконных действиях не разглашаются до завершения расследования, за исключением случаев, когда сокрытие такой информации может негативно сказаться на выполнении программы. Секция не направляет руководителям программ или заинтересованным сторонам сообщения о ходе расследования, когда в этом нет явной и острой необходимости. В качестве дополнительной меры обеспечения объективности процесса расследования и неразглашения личности вовлеченных в него лиц Секция не обнародует публично ни подробности, ни сам факт ведущегося расследования или неподтвержденные сообщения.

18. Секция проводит расследования в соответствии с установленным порядком, который включает изучение соответствующих материалов и документации, беседы с заявителями, свидетелями и лицами, являющимися объектом расследования, а также привлечение к расследованию других лиц, например технических экспертов, которые, по мнению Секции, могут оказать помощь в его проведении. С учетом глобальных масштабов ответственности Организации Объединенных Наций следователям Секции нередко приходится выезжать в командировки и консультироваться с местными властями.

19. По завершении расследования Секция дает оценку собранным доказательствам. По результатам этого анализа Секция на основании имеющихся у нее доказательств может квалифицировать сообщение как необоснованное и закрыть дело, или, если собранные доказательства подтверждают сообщение, направить дело в установленном порядке. Когда имеющиеся доказательства подтверждают факт совершения противоправных действий, Секция вместе со своими выводами и рекомендациями сообщает об этом руководителям соответствующих программ. Аналогичным образом, когда собранные доказательства не подтверждают сообщения, об этом ставится в известность руководитель соответствующей программы, а лица, в отношении которых было выдвинуто обвинение, признаются невиновными.

20. Секция — орган, который уполномочен выносить только рекомендации и который не правомочен непосредственно передавать

расследуемые им дела в национальные правоохранительные органы, вводить дисциплинарные или принимать административные меры (например, объявлять выговор). Если после завершения расследования, которое в соответствии с документом ST/AI/371 является лишь предварительным, такие меры рекомендуются, то руководитель соответствующей программы согласно положениям документа ST/SGB/273 обязан рассмотреть их и сообщить о результатах своего рассмотрения Управлению служб внутреннего надзора, после чего могут состояться консультации. Когда руководитель программы соглашается с рекомендацией о наказании виновного в дисциплинарном порядке, он сообщает об этом Управлению людских ресурсов для дальнейшей проработки этого вопроса; положения документа ST/AI/371 в части соблюдения установленного порядка применяются только после принятия Управлением людских ресурсов решения о предъявлении официальных обвинений. Секция будет оказывать Управлению людских ресурсов, советам по расследованию, объединенным дисциплинарным комитетам и объединенным апелляционным советам, по их просьбе, помощь в проведении дальнейших расследований. В дополнение к уголовному преследованию и независимо от него могут приниматься также административные меры. Когда руководитель программы не согласен с рекомендацией, могут состояться дополнительные консультации с Управлением служб внутреннего надзора. Если по итогам этих консультаций вопрос остается неурегулированным, он может быть передан на рассмотрение Генерального секретаря для его решения в соответствии с положениями мандата Управления.

21. Если собранные в ходе расследования доказательства свидетельствуют о наличии состава преступления, Секция может рекомендовать руководителю программы после консультаций с Управлением по правовым вопросам передать это дело в соответствующие национальные правоохранительные органы для возбуждения уголовного преследования. Это может касаться дел сотрудников, поставщиков и других лиц, попытавшихся незаконно получить выгоду в ущерб Организации Объединенных Наций.

22. Когда дело передается в национальные правоохранительные органы для осуществления уголовного расследования и возможного преследования в судебном порядке, Секция в консультации с Управлением по правовым вопросам и руководителем соответствующей программы выполняет порученные ей функции по обеспечению связи между Организацией Объединенных Наций и национальными органами. Секция оказывает соответствующим национальным органам, по их просьбе, помощь, руководствуясь положениями Конвенции о привилегиях и иммунитетах Организации Объединенных Наций и на постоянной основе консультируясь с руководителями соответствующих программ и Управлением по правовым вопросам. По делам, связанным с утратой или неправомерным использованием ресурсов Организации Объединенных Наций, рекомендуется возмещение нанесенного ущерба.

23. Если собранные в ходе расследования доказательства подтверждают, что, подавая заявления, заявитель знал о ложности своих утверждений или сознательно игнорировал их правдивость или ложность (ST/SGB/273, пункт 18e), то Секция в соответствии с установленным порядком обязана сообщать об этом руководителям соответствующих программ для принятия необходимых мер. Согласно положениям документа ST/SGB/273, одних доказательств того, что сообщение является недостоверным, недостаточно. Для этого необходимо иметь доказательства, подтверждающие недобросовестность лица, направившего это сообщение.

V. Заключение

24. Секция по расследованиям действует в соответствии с предусмотренными в ее мандате полномочиями и исходя из интересов Организации. Кроме того, она руководствуется правилами о персонале и Положениями о персонале и административными инструкциями. Руководство и надзор за работой Секции осуществляет заместитель Генерального секретаря по службам внутреннего надзора.