



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
10 February 2004
Russian
Original: English

Пятьдесят восьмая сессия

Пункт 130 повестки дня

Доклад Генерального секретаря о деятельности

Управления служб внутреннего надзора

Доклад Управления служб внутреннего надзора об укреплении функций по проведению расследований в Организации Объединенных Наций

Записка Генерального секретаря

1. В соответствии с резолюцией 57/282 Генеральной Ассамблеи от 20 декабря 2002 года Генеральный секретарь имеет честь препроводить для сведения Ассамблеи прилагаемый доклад об укреплении функций по проведению расследований в Организации Объединенных Наций, направленный ему заместителем Генерального секретаря по службам внутреннего надзора.
2. Генеральный секретарь принимает к сведению выводы и соглашается с рекомендациями.

Доклад Управления служб внутреннего надзора об укреплении функций по проведению расследований в Организации Объединенных Наций

Резюме

В ответ на просьбу Генеральной Ассамблеи изучить практику участия руководителей программ в процессах расследования, с уделением конкретного внимания независимому выполнению функций, обеспечению подготовки и выработке руководящих принципов, Управление служб внутреннего надзора (УСВН) обратилось к 59 департаментам, управлениям, фондам, программам и миссиям (подразделения) с просьбой сообщить информацию о проведенных ими расследованиях в 2002 году.

УСВН установило, среди прочего, что:

- а) как показали данные, было проведено мало расследований, несмотря на ежегодное увеличение числа серьезных вопросов, о которых подразделения сообщают УСВН;
- б) ни в одном из подразделений нет никаких официальных программ подготовки, кроме тех, которые предоставляются УСВН;
- с) письменные процедуры не имеют широкого применения, хотя УСВН были разработаны руководящие принципы, впоследствии официально одобренные надзорными органами системы Организации Объединенных Наций.

Объединенная инспекционная группа в своем докладе по этому вопросу (см. A/56/282) настоятельно рекомендовала не только обеспечить подготовку, но и разработать процедуры для должностных лиц, отвечающих за проведение расследований. Судя по полученным ответам, эта рекомендация пока остается невыполненной. УСВН вновь подтверждает важность рекомендаций и будет вести дальнейшую работу по претворению в жизнь ключевых принципов, воплощенных в этих рекомендациях.

УСВН предлагает провести соответствующие мероприятия в координации с другими надзорными органами Организации Объединенных Наций и соответствующими департаментами в целях разработки политики в отношении роли руководителей программ в процессах расследования; рассмотрения возможности подготовки ответственных лиц, включая сотрудников службы охраны и любого другого персонала, которому поручается проведение простых расследований; подготовки процедур для решения менее сложных вопросов; ускорения создания функции по проведению независимых расследований в системе Организации Объединенных Наций; и проведения последующего обзора и представления Генеральной Ассамблее на ее пятьдесят девятой сессии доклада по его результатам.

Подразделениям была дана возможность представить замечания по настоящему докладу, и все поступившие замечания были включены в текст доклада.

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1–2	4
II. История вопроса	3–17	4
A. Укрепление функций по проведению расследований в Организации Объединенных Наций	3–8	4
B. Обзор, проведенный Управлением служб внутреннего надзора	9–17	5
III. Выводы	18–23	8
A. Ответы подразделений	18–21	8
B. Анализ ответов	22–23	9
IV. Выводы	24–29	10
V. Предложения	30	12
Приложения		
I. Меморандум заместителя Генерального секретаря по службам внутреннего надзора для руководителей департаментов, управлений, фондов и программ		13
II. Расследования, проведенные руководителями программ Организации Объединенных Наций в 2002 году		15
III. Единообразные руководящие принципы проведения расследований		21

I. Введение

1. Генеральная Ассамблея в своей резолюции 57/282 от 20 декабря 2002 года одобрила рекомендации Объединенной инспекционной группы об укреплении функций по проведению расследований в системе Организации Объединенных Наций. В этой связи Ассамблея просила Генерального секретаря обеспечить, чтобы руководители программ Организации Объединенных Наций, причастные к инцидентам, преступлениям или нарушениям, обусловившим проведение расследований, никоим образом не участвовали в проведении указанных расследований. Генеральному секретарю было предложено также изучить практику участия руководителей программ Организации Объединенных Наций в расследованиях, с тем чтобы обеспечить независимое выполнение ими административных и управленческих функций и выработать должные руководящие принципы, которые учитывали бы практику внутреннего контроля. Наконец, Генеральному секретарю было предложено представить Ассамблее доклад по этим вопросам на ее пятьдесят восьмой сессии.

2. Для выполнения этих просьб Генеральный секретарь обратился к Управлению служб внутреннего надзора (УСВН) за помощью в проведении обзора в департаментах, управлениях, фондах, программах и миссиях Организации Объединенных Наций (подразделения), в частности по вопросу об участии администрации в расследованиях.

II. История вопроса

A. Укрепление функций по проведению расследований в Организации Объединенных Наций

3. В августе 2001 года Генеральный секретарь препроводил Генеральной Ассамблее доклад Объединенной инспекционной группы, озаглавленный «Укрепление функции по проведению расследований в организациях системы Организации Объединенных Наций» (A/56/282). Объединенная инспекционная группа вынесла ряд рекомендаций, в том числе по вопросу об участии руководителей программ в расследованиях.

4. Доклад Объединенной инспекционной группы начинается с тезиса о том, что функция по проведению расследований стала важным компонентом механизма внутреннего надзора для организаций системы Организации Объединенных Наций и что эффективная функция по проведению расследований требуется для пресечения противоправных деяний, обеспечения должной подотчетности и поддержания веры государств-членов и других заинтересованных сторон в добросовестность организаций, которым они оказывают поддержку. В докладе говорится, что расследования проводятся по широкому спектру дел, от простых до более сложных; ими затрагиваются персонал, а также подрядчики и консультанты, оказывающие услуги и поставляющие товары, которые не являются сотрудниками Организации.

5. Объединенная инспекционная группа отметила главенствующую роль, которую УСВН традиционно играет в развитии функции по проведению расследований и процессов расследования в Организации Объединенных Наций. Тем не менее она отметила, что подразделения, состоящие из квалифицированных

следователей, остаются в системе Организации Объединенных Наций исключением, а не правилом. Как следствие отсутствия надлежащего потенциала в области расследований проводить расследования часто приходится администрации Организации Объединенных Наций, в том числе руководителям программ и руководителям, отвечающим за административную поддержку.

6. В докладе описано множество проблем, связанных с участием руководителей программ в расследованиях. Руководители программ, как правило, не имеют ни должной профессиональной подготовки, ни опыта в области проведения расследований и поэтому могут упустить из виду или утратить важные доказательства, неправильно обращаться с доказательствами, в результате чего они могут быть не приняты судом, нарушить требования должной процедуры или подорвать усилия, направленные на возмещение утраченных финансовых средств.

7. Объединенная инспекционная группа отметила, что при этом неизменно возникает вопрос о независимости и беспристрастности руководителя, проводящего расследование в области, относящейся к сфере его ответственности. В этой связи Группа настоятельно рекомендовала, чтобы руководители программ, участвующие в расследованиях, прошли по крайней мере надлежащую подготовку по вопросам использования стандартов и процедур для проведения расследований.

8. Давая свою оценку доклада, Комитет по программе и координации рекомендовал Генеральной Ассамблее утвердить большинство рекомендаций и сообщил о возникших вопросах относительно желательности привлечения руководителей к проведению расследований. Комитет пришел к пониманию, что будет проявляться осторожность с целью гарантировать обеспечение независимости и беспристрастности руководителей в сферах их ответственности и что будут выработаны четкие руководящие принципы в отношении степени их участия на всех этапах процесса проведения расследований¹.

В. Обзор, проведенный Управлением служб внутреннего надзора

9. УСВН провело обзор в 59 департаментах, управлениях, фондах, программах и миссиях Организации Объединенных Наций для получения информации, которая позволила бы оценить характер и масштабы расследований, проведенных в 2002 году, роль администрации, наличие и соблюдение руководящих принципов и характер любой проводимой подготовки (см. приложение I). Большинство подразделений представили по крайней мере частичные ответы на просьбу УСВН. К сожалению, ввиду ограниченности представленной подразделениями информации сделать более подробные выводы относительно участия руководителей программ в расследованиях, проведенных в 2002 году, не представлялось возможным. (Ответы подразделений представлены в обобщенном виде в приложении II.)

10. Цель обзора состояла в выяснении того, можно ли с уверенностью утверждать, что руководители программ обеспечивают требуемое от них *независи*

¹ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят седьмая сессия, Дополнение № 16 (A/57/16), пункты 356–358.

мое выполнение своих административных и управленческих функций, когда они участвуют в процессах расследования, что им обеспечена достаточная и надлежащая *подготовка* по вопросам проведения расследований и что они имеют в своем распоряжении и применяют соответствующие письменные *процедуры* для проведения расследований. Руководители программ, реагируя на сообщения о противоправных деяниях или нарушениях правил, несут ответственность за определение надлежащего порядка действий. Они могут либо просить свою службу охраны или комиссию по расследованию провести расследования, либо передать дело, особенно если оно касается более серьезного вопроса, профессиональным следователям. Кроме того, для целей настоящей оценки устанавливаются и рассматриваются основополагающие нормы проведения расследований.

1. Независимость

11. Как отметила Объединенная инспекционная группа, независимость — важный фактор надлежащего проведения расследований, предполагающий соблюдение принципов разграничения, беспристрастности и справедливости со стороны тех, кто несет ответственность за выполнение функций по проведению расследований. При рассмотрении вопроса о независимости нет альтернативы созданию отдельного профессионального следственного подразделения. Нормой в таких профессиональных следственных подразделениях являются беспристрастные официальные системы, созданные для получения и расследования жалоб².

12. Вместе с тем в дискреционных структурах независимость может практически отсутствовать или фактически сводиться на нет множеством факторов, например политическими, экономическими или личными соображениями. Может оказаться, что в организациях, где отсутствуют самостоятельные профессиональные следственные группы, жалобы и даже окончательные доклады, подтверждающие факты совершения противоправных деяний, могут не приниматься во внимание, игнорироваться или иногда дискредитироваться без обращения за помощью к суду. С другой стороны, профессиональные следственные подразделения должны вести надлежащий учет всех жалоб; сообщать полную информацию о любых фактических или потенциальных конфликтах интересов в отношении объектов расследования, свидетелей, мест службы или результатов; и тщательным образом готовить и соблюдать письменные процедуры в отношении выполняемой работы и составляемых докладов.

13. Независимость — решающий фактор с самого начала работы, а именно при определении того, какие жалобы рассматривать и как это делать. В случаях, когда руководитель программы получает сообщение или жалобу, его объективность и профессионализм имеют решающее значение для обеспечения надлежащего рассмотрения вопроса в рамках всего процесса расследования. В обязанности профессионального следователя входит изучение всех доказательств на предмет их соответствия установленным нормам в рамках регуля

² Стоит отметить, что современная практика проведения расследований полностью поддерживает понятие инициативной работы, а также реагирования в целях поощрения своевременного выявления, предупреждения противоправных действий и сокращения риска.

тивной системы Организации. Затем, независимое выполнение функции по проведению расследований позволяет провести справедливую и беспристрастную оценку полученных доказательств, надежности источников, относительной весомости доказательств и методов и средств принятия решения по делу. Не будучи лично заинтересованным в исходе дела, независимый следователь может вести расследование с использованием полученной подготовки и протоколов для установления картины происшедшего, наилучшим образом удовлетворяя тем самым интересы Организации, при этом принятие окончательных решений относительно выполнения рекомендаций по-прежнему остается правом администрации, которая может опереться на беспристрастные результаты расследования. Любое лицо, которому поручено определять необходимый порядок действий для реагирования на сообщения о проступках или нарушениях правил, должно обеспечивать соблюдение этих норм. При рассмотрении серьезных вопросов это может потребовать соответствующего действия со стороны руководителя программы, которое заключается в передаче вопроса специальной следственной группе в составе его подразделения, отвечающей за рассмотрение более серьезных и сложных дел.

2. Подготовка следователей

14. Независимое выполнение функции по проведению расследований может оказаться под угрозой в том случае, когда задача проведения расследований, особенно в сложных и деликатных случаях, поручается неподготовленному персоналу. Профессиональные следователи изучают множество дисциплин в области права, методов проведения опроса, судебной экспертизы и смежных областях. Обычно они получают также в наставники старших и более опытных следователей. Оба вида обучения — формальная подготовка и наставничество — позволяют профессиональному следователю ознакомиться с теорией и нормами проведения расследований и их практическим применением. Этот процесс — нелегкий и небыстрый. Он требует навыков, умения и самоотверженности. Годы обучения позволяют профессиональному следователю, получившему комплекс необходимых навыков, браться за сложные и серьезные дела.

15. В таблице, приведенной в приложении II, показано, что основной курс по проведению расследований, разработанный и организуемый Отделом по расследованиям УСВН, является единственной учебной программой по проведению расследований, предлагаемой в рамках системы Организации Объединенных Наций. Этот однонедельный курс не ставит своей целью охватить весь спектр подготовки, необходимой следователю, даже на начальном уровне. Курс был разработан УСВН в ответ на очевидную потребность в укреплении способности персонала, например сотрудников службы охраны и другого аналогичного персонала, проводить расследования по менее серьезным вопросам, таким, как дорожные инциденты, пожары, мелкие кражи, потеря или ненадлежащее использование имущества и мелкие нарушения правил, не связанные с серьезной преступной деятельностью, которые относятся к сфере их компетенции. Хотя эти вопросы менее сложные, они все же требуют подготовки для обеспечения понимания и соблюдения основных процедур проведения расследований. Со своей стороны, руководители программ должны иметь комплекс навыков, необходимых для оценки серьезности и последствий проведения расследований по вопросам, доводимым до их сведения, с тем чтобы они могли

решить, поручить ли рассмотрение данного вопроса своему местному персоналу или же передать его профессиональным следственным группам в составе их подразделений.

3. Процедуры проведения расследований

16. Из полученных УСВН ответов следует также, что в большинстве подразделений отсутствуют письменные процедуры проведения расследований. Помимо Руководства УСВН по процедурам проведения расследований, изданного в 1997 году и широко применяемого полностью или частично другими подразделениями, письменные процедуры встречаются редко.

17. Наличие четких руководящих принципов и процедур, которые могут использоваться руководителями программ для оценки вопросов, доводимых до их сведения, и сотрудниками службы охраны и другими местными сотрудниками, которым руководители программ поручили расследование менее серьезных вопросов, имеет решающее значение для обеспечения невмешательства в процесс расследования. Для решения этого вопроса необходимо разработать процедуры, которые служили бы надлежащим руководством. Отдел по расследованиям УСВН подготовил в 2001 году процедурные руководящие принципы для профессиональных следственных надзорных подразделений, которым поручено рассматривать серьезные дела в рамках своих организаций. Этот факт был отмечен Объединенной инспекционной группой. Поскольку эти процедуры должны были учитывать различия в мандатах, функционировании и кадровом составе надзорных групп в системе Организации Объединенных Наций и в многосторонних финансовых учреждениях, они были подготовлены не в виде стандартного поэтапного руководства по проведению расследований. Эти руководящие принципы служат скорее регулятивной основой для проведения расследований. В частности, в руководящих принципах определены функции и обязанности Организации и персонала, участвующего в расследованиях; описаны этические и правовые обязанности следователей; обозначены важнейшие этапы и процедуры расследования; предусмотрены вопросы конфиденциальности и защиты свидетелей; и описаны права подозреваемых на надлежащую правовую процедуру. В апреле 2003 года на четвертой Конференции по вопросам проведения международных расследований, состоявшейся в Брюсселе, были одобрены единообразные руководящие принципы проведения расследований (см. приложение III). Эти руководящие принципы могли бы служить моделью при разработке процедур для рассмотрения вопросов, решаемых на местах, однако ясно, что такие процедуры должны быть более подробными и учитывать конкретные нужды и потребности Организации и содержать четкое описание обязанностей.

III. Выводы

A. Ответы подразделений

18. УСВН обратилось к 59 подразделениям с просьбой представить информацию о расследованиях к 15 апреля 2003 года, однако многие из ответов были получены лишь спустя несколько месяцев. Каждое подразделение так или ина

че откликнулось на эту просьбу, однако качество и полнота ответов существенно различались (см. приложение II).

19. Подразделения представили лишь ограниченные данные, за исключением миссий по поддержанию мира, которые представили значительный объем информации. Полученные данные представлены в разбивке по подразделениям и по категориям информации, изложенной в меморандуме заместителя Генерального секретаря по службам внутреннего надзора для руководителей департаментов (см. приложение I). Ответы, по-видимому, указывают на то, что, опять же за весьма незначительными исключениями, расследования проводятся в небольшом числе подразделений. Даже в тех подразделениях, где расследования проводятся, это делается несколько раз в год. Из 59 подразделений только 12 сообщили о проведении более чем 5 расследований в 2002 году; из этих 12 подразделений 9 являются миссиями по поддержанию мира, где подавляющее большинство «расследований» проводится в связи с дорожно-транспортными происшествиями.

20. Из тех подразделений, которые откликнулись на просьбу сообщить информацию об участии руководителей программ, включая тех руководителей, которые могли быть причастны к расследованию в качестве его объектов или свидетелей, только три подразделения, не являющиеся миссиями по поддержанию мира, сообщили, что руководители участвовали в расследовании в общей сложности шести дел за год.

21. Из полученных ответов ясно следует также, что, помимо основного курса по проведению расследований, подготовка в этой области в системе Организации Объединенных Наций практически отсутствует, несмотря на настоятельную рекомендацию Объединенной инспекционной группы. Кроме того, помимо ссылок на действующие правила, положения и административные инструкции Организации Объединенных Наций, в ответах указывалось на отсутствие каких-либо письменных процедур проведения расследований, кроме Руководства по проведению расследований УСВН и меморандумов, распространенных канцелярией Генерального инспектора Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев. Опять же, в ответах указано, что рекомендация Объединенной инспекционной группы по этому вопросу пока не выполнена.

В. Анализ ответов

22. В полученных ответах указывалось, что в большинстве подразделений отсутствуют профессиональные возможности для выполнения функции по проведению расследований, в результате чего Организация подвергается чрезмерному риску понести ущерб вследствие неправомерных действий своих сотрудников, консультантов, подрядчиков и прочих лиц. Ответственность за выполнение функции по проведению расследований необоснованно рассредоточена среди множества подразделений, включая внутренние надзорные группы, службы безопасности и охраны, комиссии по расследованию и руководителей программ и административных служб. Передача ответственности в отношении более серьезных вопросов профессиональным следственным подразделениям поможет избежать подрыва трех ключевых принципов — независимости, под

готовки и разработки процедур, необходимых для выполнения функций по проведению профессиональных расследований.

23. В рамках всей Организации руководители обязаны реагировать на вопросы, требующие расследования. В связи с такой практикой возникают вопросы как в отношении независимости администрации, так и в отношении невмешательства в процесс расследования. Хотя полностью лишить администрацию возможности выполнять определенную роль в процессе расследования не предлагается, необходимо четко определить условия, при которых разрешается такое участие, установить четкие, но разумные ограничения, обеспечивать проверку и надзор и соблюдать единообразные руководящие принципы.

IV. Выводы

24. В настоящем обзоре подтверждается мысль Объединенной инспекционной группы о том, что функция по проведению профессиональных расследований необходима в Организации Объединенных Наций и нуждается в создании в тех подразделениях, где она отсутствует. Для эффективного и беспристрастного выполнения этой функции требуется:

- а) независимость, обеспечивающая четкое разграничение функций по проведению расследований и лиц и вопросов, являющихся объектом расследования;
- б) подготовка по вопросам проведения расследований;
- в) письменные процедуры, руководящие принципы, инструкции или протоколы, регулирующие получение жалоб, проведение расследований и подготовку докладов.

25. УСВН считает, что недостаток информации, представленной в ответах подразделений, может объясняться отсутствием у руководителей программ соответствующих возможностей для проведения расследований, что связано, например, с отсутствием надлежащей подготовки или неиспользованием руководящих принципов. Поэтому в рамках этих подразделений могут иметься вопросы, которые заслуживают расследования, но не расследуются. Действительно, ежегодное увеличение числа серьезных вопросов, о которых сообщается УСВН, свидетельствует о том, что общее число вопросов, о которых сообщается внутри подразделений, не сокращается.

26. Согласно классификации УСВН, сложные вопросы, сопряженные с большим риском, и серьезные уголовные дела относятся к категории I. Расследование таких вопросов в идеале должно проводиться независимыми, профессионально подготовленными, опытными следователями. Когда о таких вопросах становится известно руководителям программ или другим лицам, они должны доводить их до сведения профессиональных следователей в составе соответствующей надзорной группы своего подразделения или до сведения УСВН. В обычном случае к категории I относятся следующие вопросы:

- серьезные или сложные случаи мошенничества;
- другие серьезные преступные действия или деятельность;
- злоупотребление должностным положением или персоналом;

- конфликт интересов;
- случаи вопиющей бесхозяйственности;
- растрата ресурсов в крупных размерах;
- все случаи, связанные с угрозой жизни персонала или других лиц, включая свидетелей;
- грубое нарушение положений, правил или административных инструкций Организации Объединенных Наций;
- сложные инициативные расследования с целью определения или уменьшения опасности для жизни персонала и/или собственности Организации Объединенных Наций.

27. Случаи, сопряженные с меньшим риском для Организации, относятся УСВН к категории II и включают следующее:

- кадровые вопросы;
- расследования, связанные с дорожными инцидентами;
- мелкие кражи;
- трудовые конфликты;
- конфликты с администрацией подразделения;
- мелкие злоупотребления в использовании оборудования или персонала;
- мелкие случаи бесхозяйственности;
- нарушения положений, правил или административных инструкций;
- простые случаи мошенничества, связанные с пособиями и льготами.

28. Практика решения таких обычных вопросов по указанию руководителей программ может быть сохранена. Как отметила Объединенная инспекционная группа, для всех видов следственной работы необходимым условием надлежащего ведения дел является наличие определенной официальной подготовки и письменных процедур, поскольку результатом таких расследований может стать применение санкций в отношении персонала или подрядчиков. Однако в отношении вопросов, сопряженных с возможной незаконной деятельностью, даже в скромных масштабах дел, относимых к категории II, необходимо использовать обученных профессиональных следователей. Руководители программ, в том числе руководители, ответственные за обеспечение безопасности в местах службы и полевых отделениях, должны иметь также возможность обсуждать с профессиональными следователями, даже на неофициальной основе, порядок своих действий по решению вопросов.

29. Для уточнения роли руководителей программ в процессах расследования необходимо будет разработать соответствующую политику. В рамках такой политики должны быть предусмотрены процедуры для отнесения рассматриваемых руководителями программ вопросов либо к категории I, либо к категории II и для определения порядка последующих действий. Важно также, чтобы УСВН периодически информировалось о результатах расследования вопросов категории II, с тем чтобы оно могло иметь общее представление о всех вопросах, расследованных в рамках Организации.

V. Предложения

30. УСВН предлагает провести следующие мероприятия и представить последующий доклад Генеральной Ассамблее на ее пятьдесят девятой сессии:

- УСВН в консультации с другими соответствующими департаментами Организации Объединенных Наций, а также следственными группами в составе других подразделений разработает политику в отношении роли руководителей программ в процессах расследования, в рамках которой будут, в частности предусмотрены процедуры для отнесения вопросов к категории I или категории II и для определения порядка последующих действий;
- УСВН будет в сотрудничестве с другими подразделениями разрабатывать процедуры для рассмотрения дел, отнесенных к категории II;
- УСВН в сотрудничестве с Управлением людских ресурсов рассмотрит возможные пути организации основного курса подготовки по вопросам проведения расследований для департаментов, управлений, фондов и программ Организации Объединенных Наций, особенно для тех из них, которые занимаются операциями повышенного риска;
- УСВН будет поддерживать дальнейшее развитие функции по проведению независимых расследований в рамках департаментов, управлений, фондов и программ Организации Объединенных Наций в координации с Комиссией ревизоров, другими внешними ревизорами и надзорными органами Организации Объединенных Наций. УСВН будет оказывать консультативную помощь по вопросам создания независимых групп по проведению расследований в тех подразделениях, где их не существует;
- УСВН проведет последующий обзор путем личного посещения выборочного числа обследуемых департаментов и управлений для изучения их возможностей по проведению расследований и участия их руководителей программ в расследованиях.

(Подпись) Дилип **Наир**
Заместитель Генерального секретаря
по службам внутреннего надзора

Приложение I

Меморандум заместителя Генерального секретаря по службам внутреннего надзора для руководителей департаментов, управлений, фондов и программ

Кому: Всем руководителям департаментов, управлений, фондов и программ Дата: 10 марта 2003 года

Через: Порядковый номер: 20795/03

От кого: Дилипа Наира,
заместителя Генерального секретаря
по службам внутреннего надзора

Вопрос: Изучение практики участия руководи-
телей программ Организации Объеди-
ненных Наций в расследованиях —
дело № 078/03

1. Рассмотрев доклад Объединенной инспекционной группы, озаглавленный «Укрепление функции по проведению расследований в организациях системы Организации Объединенных Наций», Генеральная Ассамблея просила Генерального секретаря:

- обеспечить, чтобы руководители программ Организации Объединенных Наций, причастные к инцидентам, никоим образом не участвовали в проведении расследований;
- изучить практику участия руководителей программ в процессах расследования, с тем чтобы обеспечить независимое выполнение ими административных и управленческих функций;
- выработать должные руководящие принципы в этой связи.

2. Управлению служб внутреннего надзора (УСВН) поручено доложить Генеральной Ассамблее информацию по этому вопросу, и доклад должен быть представлен на пятьдесят восьмой сессии.

3. Для соблюдения сроков проведения обзора УСВН просит Вас помочь в составлении к 15 апреля 2003 года следующей информации о расследованиях, проведенных в рамках Вашей программы, департамента или управления в течение 2002 календарного года:

а) перечень всех проведенных расследований и краткое описание каждого расследования с указанием мест(а) службы, управлений или подразделений, охваченных расследованием, а также руководителя(ей), отвечающего за проведение, руководство и утверждение результатов расследования;

б) перечень всех расследований, к которым были причастны руководители, с указанием того, были ли они свидетелями или объектами расследования;

с) экземпляр каждого доклада или итогового документа о проведенном расследовании;

d) перечень всех поступивших вопросов, по которым не были проведены расследования;

e) описание подготовки, организованной для лиц, отвечающих за проведение расследований, и имена и фамилии тех, кто прошел подготовку;

f) экземпляр всех распространенных руководящих принципов, директив и инструкций по проведению этих расследований.

4. Если в Вашем подразделении не проводилось никаких расследований или не поступало никаких жалоб, пожалуйста, укажите это в своем ответе, который Вы направите нам. Кроме того, если расследования в 2002 году проводились только УСВН, также, пожалуйста, укажите это.

5. Поскольку у нас может возникнуть необходимость связаться с Вами для получения дальнейшей информации, пожалуйста, назначьте должностное лицо, которое будет выполнять функции координатора по проведению этого обзора, и уведомите меня в своем ответе. Если у Вас возникнут вопросы в связи с этой просьбой, пожалуйста, свяжитесь с г-жой Барбарой Диксон, Директором Отдела по расследованиям, по телефону (212) 963-5663 или с г-ном Фрэнсисом Монтилом, старшим сотрудником по проведению расследований, по телефону (212) 963-5151.

6. Благодарим Вас за сотрудничество.

Экземпляры направляются: г-ну Ризе
 г-же Бертини
 г-же Диксон

Приложение II

Расследования, проведенные руководителями программ Организации Объединенных Наций в 2002 году

Департамент/управление	Число					Руководящие принципы, директивы и/или инструкции	Вопросы, доведенные до сведения Отдела по расследованиям УСВН
	проведенных расследований	или объектов расследования	проведенном расследовании	докладах или итоговых докладах, по которым не было	поступивших вопросов, по которым не было		
Департамент по вопросам разоружения	0	0	0	0	0	Не сообщалось	0
Департамент по экономическим и социальным вопросам	0	0	0	0	0	Не сообщалось	2
Департамент по делам Генеральной Ассамблеи и конференционному управлению	2	0	0	0	0	Подготовка не ведется	13
Департамент по вопросам управления	0	0	0	0	0	Не сообщалось	18
Департамент по политическим вопросам	0	0	0	0	0	Не сообщалось	1
Департамент общественной информации	3	Не сообщалось	3	Не сообщалось	Не сообщалось	ST/AI/371, рекомендация Группы административного права	4
Экономическая комиссия для Африки	0	0	0	0	Не сообщалось	Не сообщалось	5
Европейская экономическая комиссия	0	0	0	0	0	Не сообщалось	0
Экономическая комиссия для Латинской Америки и Карибского бассейна	0	0	0	0	0	Не сообщалось	3
Экономическая и социальная комиссия для Азии и Тихого океана	0	0	0	0	0	Подготовка не ведется	2
Экономическая и социальная комиссия для Западной Азии	1	0	1	1	1	Подготовка не ведется	1
						Руководящих принципов, директив или инструкций нет	

Департамент/управление	Число					Руководящие принципы, директивы и/или инструкции	Вопросы, доведенные до сведения Отдела по расследованиям УСВН
	проведенных расследований	или объектов расследования	докладов или итоговых документов о проведенном расследовании	вопросов, по которым не было проведено расследования	Не сообщалось		
Международный учебный и научно-исследовательский институт по улучшению положения женщин	0	0	0	0	Не сообщалось	Не сообщалось	0
Центр по международной торговле ЮНКТАД/ВТО	Расследования проводятся Отделом по расследованиям УСВН						0
Управление по координации гуманитарной деятельности	0	0	0	0	Не сообщалось	Не сообщалось	4
Управление Верховного комиссара ООН по правам человека	0	0	0	0	Не сообщалось	Не сообщалось	3
Канцелярия Высокого представителя по наименее развитым странам, развивающимся странам, не имеющим выхода к морю, и малым островным развивающимся государствам	0	0	0	0	Не сообщалось	Не сообщалось	0
Управление по правовым вопросам	0	0	0	0	Не сообщалось	Не сообщалось	1
Специальный представитель Генерального секретаря по вопросу о положении детей и вооруженных конфликтах	0	0	0	0	Не сообщалось	Не сообщалось	0
ООН-Хабитат	Расследования проводятся Отделом по расследованиям УСВН						8
Объединенная программа ООН по ВИЧ/СПИДу	Данные не были представлены						0
Конференция ООН по торговле и развитию	2	Не сообщалось	Не сообщалось	Не сообщалось	Не сообщалось	Не сообщалось	4
Программа развития ООН	Данные не были представлены						11
Фонд международного партнерства ООН	0	0	0	0	Не сообщалось	Не сообщалось	1
Фонд ООН в области народонаселения	Не сообщалось	0	Не сообщалось	Не сообщалось	Не сообщалось	Не сообщалось	1

	Число				Программа подготовки	Руководящие принципы, директивы и/или инструкции	Вопросы, доведенные до сведения Отдела по расследованиям УСВН
	проведенных расследований или объектов расследований	стать свидетелей	докладов или итоговых документов о проведенном расследовании	вопросов, по которым не было проведено расследования			
Департамент/управление	58	Не сообщалось	Не сообщалось	Не сообщалось	Основной курс по проведению расследований УСВН и другие разовые курсы ^b	Меморандумы канцелярии Генерального инспектора	27
Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев ^a	Не сообщалось	Не сообщалось	Не сообщалось	Не сообщалось	Разовая программа	Не сообщалось	3
Детский фонд ООН	0	0	0	0	Не сообщалось	Не сообщалось	0
Учебный и научно-исследовательский институт ООН	Данные не были представлены						0
Объединенный пенсионный фонд персонала ООН	100	0	Не сообщалось	Не сообщалось	Основной курс по проведению расследований УСВН	Не сообщалось	12
Отделение ООН в Женеве	0	0	Данные отсутствуют	0	Подготовка не ведется	Брифинг/руководящие указания юриконсульта	3
Управление Программы по Ираку	5	0	3	0	Основной курс по проведению расследований УСВН	Согласно указаниям УСВН	21
Отделение ООН в Найроби и Программа ООН по окружающей среде	3	2	3	Не сообщалось	Подготовка не ведется	Руководящие принципы и инструкции Отдела правового и снабженческого обслуживания	3
Управление ООН по обслуживанию проектов	5 ^c	1	5	3	Основной курс по проведению расследований УСВН	Руководство по проведению расследований УСВН и ST/AI/371	16
Отделение ООН в Вене и Управление ООН по наркотикам и преступности	37	0	0	0	Основной курс по проведению расследований УСВН	Руководящие принципы Департамента по правовым вопросам Агентства и кадровая директива A/10 по дисциплинарным мерам	1
Ближневосточное агентство ООН для помощи палестинским беженцам и организации работ	0	0	0	0	Подготовка не ведется	Нет	1
Университет ООН							

Департамент/управление	Число				Руководящие принципы, директивы и/или инструкции	Вопросы, доведенные до сведения Отдела по расследованиям УСВН
	проведенных расследований	или объектов расследования	или свидетелей	докладов или итоговых документов о проведенном расследовании		
Мировая продовольственная программа ^a	71	Не сообщалось	18	Не сообщалось	Подготовка не ведется	Единообразные руководящие принципы проведения расследований
Департамент операций по под- держанию мира						
Отделение ООН по под- держке миростроительства в Центральноафриканской Республике	0	0	0	0	Не сообщалось	Не сообщалось
Контрольная миссия ООН в Гватемале	2	0	2	1	Не сообщалось	Не сообщалось
Миссия ООН по проведе- нию референдума в Запад- ной Сахаре	4	0	4	0	Не сообщалось	Не сообщалось
Миссия ООН в Демократи- ческой Республике Конго	349	Не сообщалось	Не сообщалось	Не сообщалось	Не сообщалось	Не сообщалось
Миссия ООН по содейст- вию Афганистану	6	0	6	0	Курс по вопросам расследования авиационных происшествий, прослушанный сотрудником Миссии по безопасности воздушного движения	Руководство по безопасности воздушного движения ООН и приложение 13 к Конвенции о международной гражданской авиации «Расследование авиационных происшествий и инцидентов»
Миссия ООН в Сьерра- Леоне	596 ^e	Может быть сообщено по просьбе	Может быть сообщено по просьбе	0	Не сообщалось	Правила и положения ООН, административные руководящие принципы Миссии, постоянно действующие инструкции по обеспечению безопасности и Руководство по административному управлению операциями на местах
Силы ООН по наблюдению за разъединением	0	0	0	0	Не сообщалось	Не сообщалось

Департамент/управление	Число					Руководящие принципы, директивы и/или инструкции	Вопросы, доведенные до сведения Отдела по расследованиям УСВН
	проведенных расследований	или объектов расследования	проведенном расследовании	доказательств о нарушении прав человека	поступивших вопросов, по которым не было ответа		
Вооруженные силы ООН по поддержанию мира на Кипре	14	0	14	0	Не сообщалось	Не сообщалось	1
Временные силы ООН в Ливане	5	0	5	0	Не сообщалось	Не сообщалось	4
База материально-технического снабжения ООН в Бриндизи	0	0	0	Не сообщалось	Не сообщалось	Не сообщалось	0
Миссия ООН в Эфиопии и Эритрее	14	0	14	Не сообщалось	Не сообщалось	Брифинг юрисконсультов или сотрудника комиссии по расследованию	1
Миссия ООН в Боснии и Герцеговине	26 ^f	0	26	Не сообщалось	Не сообщалось	Не сообщалось	11
Миссия ООН по делам временной администрации в Косово ^g	111	27	111	5	Не сообщалось	Местные информационные циркуляры, местные законы, ST/AI/371 и ST/AI/379	109
Миссия ООН по поддержке в Восточном Тиморе ^h	425	58	Может быть сообщено по просьбе	Не сообщалось	Разовые курсы и общий курс по проведению расследований УСВН	Стандартные руководящие принципы и директивы ООН	46
Группа военных наблюдателей ООН в Индии и Пакистане	1	1	1	0	Подготовка не ведется	Нет	2
Отделение ООН в Бурунди	0	0	0	0	Не сообщалось	Не сообщалось	0
Канцелярия Координатора ООН по гуманитарным вопросам в Ираке	3	3	3	0	Подготовка не ведется	Брифинг сотрудника по правовым вопросам	4
Миссия ООН по наблюдению в Грузии	1	1	1	Не сообщалось	Не сообщалось	Круг ведения для следователей	0
Отделение ООН по политическим вопросам на Бугенвиле	0	0	0	Не сообщалось	Не сообщалось	Не сообщалось	0
Политическое отделение ООН для Сомали	0	0	0	0	Не сообщалось	Не сообщалось	0

Департамент/управление	Число					Руководящие принципы, директивы и/или инструкции	Вопросы, доведенные до сведения Отдела по расследованиям УСВН
	проведенных расследований или объемов расследований	расследований, к которым были причастны руководители в качестве свидетелей	докладов или итоговых документов о проведенном расследовании	вопросов, по которым не было проведено расследование	Программа подготовки		
Специальный координатор ООН на оккупированных территориях	0	0	0	Не сообщалось	Не сообщалось	Не сообщалось	0
Отделение ООН по поддержке миростроительства в Таджикистане	0	0	0	Не сообщалось	Не сообщалось	Не сообщалось	0
Орган ООН по наблюдению за выполнением условий перемирия	3	0	3	0	Не сообщалось	Руководство по административному управлению операциями на местах	0
Итого	1 847	93	223	10	–	–	421ⁱ

^a Расследования проводились Канцелярией Генерального инспектора.

^b Основной курс по проведению расследований Управления служб внутреннего надзора предлагался лицам, отвечающим за проведение расследований, например сотрудникам службы охраны и членам комиссии по расследованию.

^c Кроме того, Секция охраны и безопасности расследует большое число инцидентов, происходящих в помещениях Венского международного центра.

^d Данные взяты из доклада канцелярии Генерального инспектора Исполнительному совету Мировой продовольственной программы за период 2000–2001 годов.

^e Эта цифра включает 211 инцидентов и 385 дорожно-транспортных происшествий, о которых было сообщено руководству миссии в 2002 году.

^f Эта цифра включает 20 дорожно-транспортных происшествий, причинивших ущерб Миссии, которые, как было установлено, явились следствием грубой небрежности.

^g В 2002 году Миссии было сообщено о расследовании в общей сложности 77 дорожно-транспортных происшествий и угонов автомашин.

^h В 2002 году было проведено в общей сложности 83 расследования гражданами Секции охраны Миссии.

ⁱ Отделу по расследованиям УСВН в 2002 году было сообщено в общей сложности о 599 вопросах, из них к перечисленным выше управлениям, департаментам и программам Организации Объединенных Наций относился только 421 вопрос.

Приложение III

Единообразные руководящие принципы проведения расследований

Предложено Управлением служб внутреннего надзора и Всемирным банком и утверждено на четвертой Конференции международных следователей, Брюссель, апрель 2003 года

Преамбула

Международные и многосторонние учреждения приступили к проведению реформы, направленной на усиление подотчетности и повышение эффективности: такие учреждения создали внутренние подразделения, отвечающие за проведение расследований. С этой целью участвующие подразделения по проведению расследований согласились с необходимостью согласования своей практики и одобрили свод единообразных руководящих принципов проведения расследований.

Руководящие принципы, изложенные в настоящем документе, призваны служить руководством при проведении расследований в сочетании с правилами и положениями, применимыми в организации, проводящей расследование.

Они не обеспечивают и не призваны обеспечивать предоставление или возложение на организацию, проводящую расследование, каких-либо обязанностей, обязательств или прав, дающих основания для преследования в суде или в порядке административного производства. Ничто в настоящих руководящих принципах не должно толковаться как ограничивающее права и обязанности персонала организации согласно ее правилам и положениям.

Представителями учреждений и организаций, участвующих в работе Конференции, утверждаются следующие руководящие принципы:

Единообразные руководящие принципы проведения расследований

I. Основные понятия: предикаты

A. Организация

1. Устанавливать, публиковать и обновлять четкие правила поведения для персонала, следователей и соответствующих сторон.
2. Излагать поручаемые обязанности в ясной форме и в письменном виде.
3. Обеспечивать справедливость, открытость и последовательность в применении правил организации.
4. Устанавливать и публиковать мандат на выполнение функций по проведению расследований, имеющий силу правила или принципа.
5. Добиваться соблюдения принципа справедливости при применении санкций.

6. Устанавливать правила, поощряющие свидетелей и других лиц помогать в проведении расследований.

В. Персонал

1. Защищать интересы организации при выполнении своей работы.
2. Соблюдать правила и положения, опубликованные организацией.
3. Соблюдать процедуры, опубликованные организацией.
4. Сотрудничать в проведении расследований во исполнение мандата.

С. Следователи

1. Соблюдать условия мандата, правила и положения организации и применимые законы соответствующих стран.
2. Работать в соответствии с принципами объективности и независимости.
3. Сохранять конфиденциальность.
4. Сообщать своему начальству о любых фактических или потенциальных конфликтах интересов и отказываться от какого-либо участия в расследовании путем самоотвода.

II. Используемые термины

- Расследование: имеющий юридическое основание аналитический процесс, предназначенный для сбора информации в целях определения факта совершения противоправного деяния и, в случае установления такого факта, ответственных физических или юридических лиц
- Лица: физические лица
- Стороны: физические или юридические лица, участвующие в договорных отношениях с организацией или ее членами
- Жалоба: письменное или устное заявление, в котором сообщается о противоправном деянии внутри или с участием организации
- Жалобщик: физическое или юридическое лицо, подающее жалобу
- Следственное/надзорное подразделение: подразделение, которому организация поручила проводить расследования или руководить проведением расследований
- Руководители: должностные лица старшего звена, которым организация поручила руководить персоналом, проектами и/или финансами организации.

III. Принципы

- А. Проведение расследований — профессия, требующая соответствия высшим требованиям личной добросовестности.
- В. Лица, отвечающие за проведение расследования, должны демонстрировать компетентность.

- C. Следователи должны соблюдать принципы объективности, беспристрастности и справедливости в течение всего процесса расследования и своевременно докладывать своему начальству о любых конфликтах интересов.
- D. Следователи должны добиваться не только сохранения конфиденциальности, но и, насколько это возможно, защиты свидетелей.
- E. Ход расследования должен свидетельствовать о приверженности следователя установлению фактов дела.
- F. Выводы по результатам расследования должны делаться на основании подтвержденных фактов и соответствующего анализа, а не предположений или допущений.
- G. Рекомендации должны основываться на выводах по результатам расследования.

IV. Процедурные руководящие принципы

A. Подготовка

1. Жалобы, доводимые до сведения следственных подразделений, подлежат тщательному анализу и рассмотрению.
2. Жалобы, которые могут касаться преступного поведения или действий, противоречащих правилам и положениям организации, подлежат регистрации, проверке и оценке для определения того, относятся ли они к сфере юрисдикции или компетенции следственного подразделения.
3. Информация, полученная следственным подразделением, подлежит защите от несанкционированного разглашения.
4. Личность подающих жалобы в следственные подразделения подлежит защите от несанкционированного разглашения.
5. Любое расследование подлежит документированию следственным подразделением.
6. Решения, на основании которых должны проводиться расследования и на основании которых в данном конкретном случае должны применяться методы следственной работы, принимаются следственным подразделением и должны включать информацию о наличии законных оснований для проведения расследования и выделения необходимых ресурсов.
7. Подготовка к проведению расследования должна включать необходимое изучение соответствующих национальных законов и правил и положений организации; оценку рисков, с которыми сопряжено рассматриваемое дело; применение строгого анализа собираемых доказательств и оценку значимости, относимости к делу и весомости доказательств; изучение доказательств на предмет их соответствия установленным законам, правилам и положениям; и рассмотрение порядка представления выводов и вопроса о том, к какому сроку они должны быть представлены и кому.

8. На этапе планирования и проведения расследования следует в разумных пределах обеспечивать, чтобы ресурсы, выделяемые на цели расследования, были соразмерны серьезности жалобы и потенциальным выгодам от исхода расследования.
9. Этап планирования должен включать разработку критериев успеха для определения соответствующих и достижимых целей расследования.

В. Следственная работа

1. Следственная работа должна включать сбор и анализ документов и других материалов; проверку активов и недвижимости организации; опрос свидетелей; подготовку замечаний следователей; и предоставление лицам, являющимся объектом расследования, возможности ответить на жалобы.
2. Следственная работа и важнейшие решения подлежат документированию и регулярному обзору с участием руководителей следственных подразделений.
3. Обязательным требованием следственной работы должно быть изучение всех доказательств, как виновности, так и невиновности.
4. Доказательства подлежат подтверждению с использованием подкрепляющих свидетельских показаний, результатов судебной экспертизы и документальных доказательств.
5. По мере возможности, опросы должны проводиться двумя следователями.
6. Документальные доказательства должны собираться и приобщаться к делу с указанием происхождения документа, места и даты за подписью следователя, приобщающего документ к делу.
7. Доказательства, которые могут использоваться в ходе судебных или административных слушаний, подлежат хранению в надежном и безопасном месте.
8. Следственная работа должна вестись следственным подразделением с соблюдением правил и положений организации и с должным учетом применимых законов государства, где ведется такая работа.
9. Следственное подразделение может пользоваться услугами осведомителей и другими источниками информации и может принимать в разумных пределах ответственность за возмещение расходов, понесенных такими осведомителями или источниками.
10. Опросы должны вестись на языке опрашиваемых лиц с использованием независимых переводчиков, если не будет достигнуто иного соглашения.
11. В связи с расследованием следственное подразделение может запрашивать консультативную помощь в вопросах соблюдения правовых, культурных и этических норм.

С. Конфиденциальность и защита свидетелей

1. Если установлено, что свидетель или иное лицо, содействующее в проведении расследования следственным подразделением, подверглось ответным действиям из-за того, что оказывало содействие в расследовании, следственное подразделение должно предпринять или же обратиться к администрации с просьбой предпринять меры для предотвращения таких действий или для избежания того, чтобы такие действия причинили ущерб этому лицу.
2. Если частное лицо подает жалобу по вопросу, относящемуся к сфере компетенции следственного подразделения, то его личность подлежит защите от несанкционированного разглашения следственным подразделением.
3. В случае несанкционированного разглашения сотрудником следственного подразделения личности свидетеля или иного лица, содействующего в проведении расследования следственным подразделением, к такому сотруднику должны применяться установленные дисциплинарные меры.

Д. Надлежащая правовая процедура

1. Лица, являющиеся объектом расследования, должны уведомляться следственным подразделением о поступивших на них жалобах в такие сроки и таким образом, чтобы это не наносило ущерба репутации этих лиц, с учетом необходимости обеспечения невмешательства в ход расследования и защиты интересов и соблюдения правил организации.
2. Методы следственной работы могут включать сбор документальных, видео-, аудио-, фотографических или компьютерных судебных доказательств по выбору следственного подразделения при том условии, что эта работа ведется с соблюдением применимых правил и положений организации и с должным учетом применимых законов государства, где ведется такая работа.
3. Информация, получаемая от свидетелей и лиц, являющихся объектом расследования, подлежит документированию в письменном виде.

Е. Результаты

1. Если факты, указанные в жалобе, подтверждаются результатами расследования, то эти результаты должны сообщаться соответствующим руководителям вместе с рекомендациями, в надлежащих случаях, в отношении мер по исправлению положения, которые могут включать возмещение ущерба в судах, в дисциплинарном порядке или с применением процедуры лишения прав или путем применения других санкций, имеющихся в распоряжении руководителя, и рекомендациями в отношении шагов, необходимых для максимального ограничения возможности повторного нарушения.
2. Если результаты расследования являются недостаточными ни для подтверждения, ни для опровержения жалобы, то эти результаты

должны быть оглашены, а соответствующие лица, являющиеся объектом расследования, реабилитированы.

3. Если результаты расследования, полученные в ходе следственной работы, указывают на нарушение законов государства, то следует рассмотреть вопрос о передаче дела соответствующему национальному правоохранительному учреждению.
 4. Если результаты расследования указывают на то, что жалоба была подана недобросовестно или со злоумышленным или допущенным по небрежности игнорированием фактов, то следственное подразделение может рекомендовать применение соответствующих мер в отношении жалобщика. Однако одного лишь факта неподтверждения жалобы следственным подразделением недостаточно для применения такой меры.
 5. Доказанность должна соответствовать стандартным требованиям, установленным организацией и/или национальной судебной системой в случае передачи дел, однако в целом должна быть представлена достаточно убедительными доказательственными фактами.
 6. Следственное подразделение должно следить за тем, чтобы его рекомендации выполнялись своевременно.
-