



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
28 March 2012
Russian
Original: English

Шестьдесят шестая сессия

Пункты 142 и 146 повестки дня

Доклад о деятельности Управления служб внутреннего надзора

Административные и бюджетные аспекты
финансирования операций Организации
Объединенных Наций по поддержанию мира

Всеобъемлющий доклад о реализации экспериментального проекта, инициированного Генеральной Ассамблеей в резолюции 63/287

Доклад Управления служб внутреннего надзора*

Резюме

В своей резолюции 63/287 во вспомогательном счете для операций по поддержанию мира на 2009/10 год Генеральная Ассамблея признала значимость следователей-резидентов, постановила отказаться от введения предлагаемой Генеральным секретарем структуры для проведения расследований в полевых операциях, основанной на принципе центрального узла, и постановила сформировать в порядке эксперимента центры по проведению расследований в Найроби, Вене и Нью-Йорке на период с 1 июля 2009 года по 30 июня 2012 года. В той же резолюции Ассамблея также просила Генерального секретаря представить Ассамблее на рассмотрение, в контексте бюджета вспомогательного счета на 2012/13 год, по завершении всесторонних консультаций со всеми соответствующими заинтересованными сторонами, всеобъемлющий доклад об экспериментальном проекте, с включением в него, в частности, замечаний и соображений полевых миссий, с целью принятия решения по вопросу о структурной перестройке Отдела расследований Управления служб внутреннего надзора, включая:

* Задержка с представлением настоящего доклада вызвана необходимостью сбора и анализа данных и завершения процесса консультаций для получения самой полной информации.



- a) полный и качественный анализ реализации трехгодичного экспериментального проекта, в том числе извлеченных уроков;
- b) четкое и транспарентное изложение нынешней структуры и структуры, предусматриваемой в рамках экспериментального проекта, и соответствующего охвата ими полевых миссий;
- c) всеобъемлющий анализ затрат и результатов, в том числе эффективности и действенности структуры, предусматриваемой в рамках экспериментального проекта, на основе точных предположений, включая анализ долгосрочной тенденции в области проведения исследований в полевых миссиях;
- d) полное обоснование всех распределяемых штатных следователей и ресурсов для проведения исследований и способности УСВН реагировать на меняющиеся требования, связанные с рабочей нагрузкой;
- e) полную и обновленную информацию о нынешнем штатном составе, показателе доле вакантных должностей и рабочей нагрузке;
- f) итоги всесторонних консультаций со всеми соответствующими заинтересованными сторонами и, в частности, замечания и соображения полевых миссий.

Настоящий доклад представляется в соответствии с этой просьбой. Опыт, накопленный в период реализации этого проекта, позволяет сделать следующие основные выводы:

- a) наиболее эффективным является подход, при котором предполагается смешанное использование возможностей регионального центра и следователей-резидентов. Данное сочетание являлось базовой моделью, которая применялась в период реализации экспериментального проекта в соответствии с пунктом 38 резолюции 63/287;
- b) присутствие следователей-резидентов может принести весьма значимую пользу, хотя направление для работы одного следователя ограничивает возможности по осуществлению программ;
- c) в миссиях, штатное расписание которых предусматривает должности следователей-резидентов, должно работать не менее трех следователей;
- d) региональные узлы или центры играют важную роль в деле оказания поддержки миссиям, в штате которых не предусмотрены должности следователей-резидентов, и оказания помощи тем миссиям, в которых штатное расписание должностей следователей-резидентов необходимо дополнить по оперативным соображениям. В период реализации экспериментального проекта многие исследования, в связи с наличием вакантных должностей следователей-резидентов, приходилось проводить следователям, базирующимся в региональных центрах;
- e) Отделу исследований придется и далее полагаться на ресурсы миссий, не находящихся в ведении УСВН, для оказания материально-технической поддержки проводящимся в миссиях исследованиям и принимать первоначальные меры в связи с серьезными делами в тех местах службы, где УСВН не имеет своего присутствия или не располагает в данный момент возможностями для принятия соответствующих мер;

f) трудности с набором и удержанием следователей-резидентов, которые упоминались в предложении 2009/10 года использовать вместо следователей-резидентов следователей из центрального узла, сказались на введении экспериментальной структуры. Одним из важных компонентов стратегии УСВН по стабилизации показателей вакантных должностей являются механизмы кадрового управления, обеспечивающие ротацию следователей между миссиями и региональными центрами;

g) сохраняется спрос на меры по предотвращению случаев мошенничества и связанных с ними служебных преступлений в областях деятельности, сопряженных с повышенным риском, включая операции по поддержанию мира;

h) изменения в модели оказания поддержки полевым операциям, внесенные в результате осуществления глобальной стратегии полевой поддержки, открывают широкие возможности для более эффективного использования ресурсов УСВН.

Расследования играют важную роль в применении дисциплинарных мер и отправлении правосудия, поэтому функциональный следственный аппарат является основой общеорганизационной системы подотчетности. Должно существовать достаточно возможностей для профессиональной следственной работы, и при расследовании должны соблюдаться самые высокие стандарты в отношении проведения расследований, в частности учитываться необходимые квалификационные требования и опыт в соответствующих дисциплинах, касающихся в том числе военных вопросов, вопросов правоприменения, применения законодательных и административных норм.

Изложенные выше выводы и заключения будут отражены в предлагаемом бюджете вспомогательного счета на 2013/14 год. УСВН также проанализирует вопрос о целесообразности создания следственного аппарата в Региональном центре обслуживания в Энтеббе, Уганда, принимая во внимание его роль в выполнении широкого круга вспомогательных функций, сопряженных с повышенным риском, с тем чтобы добиться экономии средств, в частности за счет планирования транспортных расходов миссий.

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	5
II. Методология и сфера охвата	5
III. Справочная информация	7
IV. Распределение ресурсов	9
V. Организация рассмотрения дел	12
VI. Анализ рабочей нагрузки	15
VII. Общая эффективность и результативность работы	22
VIII. Качественная оценка и извлеченные уроки	27
IX. Случаи мошенничества и связанные с ними служебные преступления в операциях, сопряженных с высоким риском	30
X. Другие факторы, влияющие на бюджет вспомогательного счета на 2012/13 год	31
XI. Вывод	31
XII. Решения, которые необходимо принять Генеральной Ассамблее	32

I. Введение

1. В своей резолюции 63/287 Генеральная Ассамблея постановила не вводить предлагаемую Управлением служб внутреннего надзора (УСВН) структуру Отдела расследований, предусматривающую формирование центров по проведению расследований. Вместо этого Ассамблея приняла решение по реализации в период с 1 июля 2009 года по 30 июня 2012 года экспериментального проекта за счет средств утвержденного бюджета вспомогательного счета, в котором бы определялась структура и порядок распределения соответствующих бюджетных ассигнований, что необходимо для обеспечения смешанного использования центров по проведению расследований (центры) в Найроби, в Вене и Нью-Йорке и следователей-резидентов в семи миссиях по поддержанию мира (см. A/63/767, пункт 688).

2. В пункте 40 этой резолюции Генеральная Ассамблея просила Генерального секретаря представить на рассмотрение, в контексте бюджета вспомогательного счета на 2012/2013 год, по завершении всесторонних консультаций со всеми соответствующими заинтересованными сторонами, всеобъемлющий доклад об экспериментальном проекте с включением в него, в частности, замечаний и соображений полевых миссий, с тем чтобы Ассамблея могла принять решение по вопросу о структурной перестройке Отдела расследований УСВН. Предварительный доклад о реализации этого экспериментального проекта был представлен 1 марта 2011 года (A/65/765). С учетом сроков, связанных с бюджетом вспомогательного счета на 2012/2013 год, исполнение этой просьбы обусловило необходимость представления заключительного доклада до завершения экспериментального проекта, который, как предполагалось, будет осуществляться до 30 июня 2012 года. Несмотря на это соображение, УСВН убеждено в том, что в настоящем документе дается объективная оценка хода реализации проекта, как это предусмотрено в резолюции 63/287.

II. Методология и сфера охвата

3. Процесс оценки экспериментального проекта предусматривал проведение анализа процедур расследования накопившихся дел и практики управления документооборотом, включая распределение рабочей нагрузки между центрами и следователями-резидентами; проведение количественного анализа затрачиваемого следователями времени¹; обзор вакантных должностей и проведение соответствующих мероприятий по найму персонала; и проведение анализа бюджетных расходов в период с 30 июля 2009 года по 31 декабря 2011 года. Руководству и персоналу Отдела расследований предлагалось также высказывать в формальной и неформальной форме свои мнения, особенно в отношении миротворческой деятельности. Кроме того, УСВН направило копию проекта доклада заместителю Генерального секретаря по операциям по поддержанию мира, заместителю Генерального секретаря по полевой поддержке, заместителю Генерального секретаря по вопросам управления и специальным представителям Генерального секретаря во всех миссиях по поддержанию мира. Их замечания

¹ В 2011 году Отдел расследований УСВН внедрил систему учета рабочего времени для отслеживания количества часов, затрачиваемых на проведение расследований.

и соображения были включены в доклад, и они в кратком виде изложены в разделе X.

4. УСВН сочло нецелесообразным проведение оценки экономической эффективности, которая могла бы дать ценную информацию. С его помощью можно было бы продемонстрировать относительные преимущества альтернативных дополнительных возможностей в сравнении с полным переходом на применение принципа центрального узла и использование групп следователей-резидентов, однако в действительности реализовать этот выбор не представилось возможным. Генеральная Ассамблея не утвердила структуру, основанную на принципе центрального узла, но она утвердила многие предложения в отношении сокращения штата следователей-резидентов, которое предлагалось осуществить в рамках этой модели. В этом смысле сегодня вопрос заключается в том, как наиболее эффективно распорядиться имеющимися возможностями, когда проблемы в основном носят качественный характер. Комиссия ревизоров поддержала меры, принятые УСВН в январе 2011 года, в целях сбора управленческой информации о временных сроках, продолжительности и стоимости расследований, что в дальнейшем поможет определить штат необходимых должностей и их распределение.

5. УСВН пришло к выводу о том, что численность группы следователей-резидентов в некоторых миссиях следует сохранять на минимальном уровне, однако при подготовке настоящего доклада по итогам работы в течение экспериментального периода Управление не стало рассматривать вопрос о корректировке общего объема средств, необходимых для выполнения этой задачи. Основная цель доклада, скорее, заключается в том, чтобы четко изложить базовую организационную структуру и механизм осуществления деятельности, с тем чтобы создать условия для эффективного использования имеющихся ресурсов. При рассмотрении перспектив дальнейшей работы УСВН исходило из следующих практических критериев и задач:

- a) максимальное использование утвержденной численности должностей следователей;
- b) поддержание надлежащего и пропорционального объема рабочей нагрузки на одного следователя, за исключением отдельных случаев, в целях обеспечения надлежащего потенциала²;
- c) сокращение расходов и повышение эффективности работы, включая опыт, который может быть получен в ходе формирования центров по проведению расследований при любом из региональных центров обслуживания в рамках глобальной стратегии полевой поддержки;
- d) сокращение времени реагирования Отдела расследований на вопросы, требующие безотлагательного внимания;
- e) сокращение текучести кадров путем создания возможностей для ротации следователей между миссиями и центрами и другими, связанными с проведением расследований, службами;

² По состоянию на 31 декабря 2011 года рабочая нагрузка распределялась следующим образом: 148 дел расследовали 30 следователей, или 4,9 дела на одного следователя.

f) обеспечение взаимодействия Отдела с заинтересованными сторонами и оказание поддержки диалогу с участием государств-членов и межправительственных процессов.

III. Справочная информация

6. Вместе с ростом числа расследуемых дел, касающихся деятельности по поддержанию мира, особенно в период после 2000 года, постоянное внимание стало уделяться и вопросу о наилучших путях удовлетворения соответствующих потребностей. Развертывание следователей в миссиях по поддержанию мира началось в 2001 году, и оно было обусловлено возросшей рабочей нагрузкой в Миссии Организации Объединенных Наций по делам временной администрации в Косово (МООНК), Временной администрации Организации Объединенных Наций в Восточном Тиморе (ВАООНВТ) и Миссии Организации Объединенных Наций в Демократической Республике Конго (МООНДРК). С учетом замечания Консультативного комитета по административным и бюджетным вопросам в отношении того, что отличительной чертой расследований является оперативная гибкость и поэтому, возможно, нет необходимости направлять следователей-резидентов в каждую миссию и что расследования могут проводиться из Централных учреждений или на региональной основе (см. A/56/887), Генеральная Ассамблея в своей резолюции 57/318 утвердила численность регионального штата следователей для Найроби и Вены. Этот ресурс был создан в качестве инструмента для более оперативного предоставления услуг миссиям, не прибегая к созданию в каждой миссии группы следователей-резидентов. Со времени проведения пятьдесят девятой сессии Ассамблеи УСВН, опираясь на опыт работы своих следователей в региональных центрах, пришлось к выводу о том, что необходимо комплексно использовать как региональный штат следователей, так и следователей-резидентов (см. A/59/546).

7. В предлагаемых бюджетах вспомогательного счета на 2008/09 год (A/62/783 и Corr.1) и на 2009/10 год (A/63/767 и Corr.1) предусматривалось внесение изменений в порядок проведения расследований в полевых миссиях. Данный шаг являлся частью мер, изложенных в докладе Генерального секретаря об усилении деятельности по проведению расследований (A/62/582 и Corr.1), который был представлен во исполнение соответствующих положений резолюций 61/275 и 61/279. Основная задача реорганизации состояла в том, чтобы перевести следователей из полевых миссий в региональные центры или узлы в Найроби, Вене и Нью-Йорке. Расследования будут проводиться путем привлечения следователей из этих мест службы.

8. Данные предложения призваны устранить проблемы, присущие нынешней системе следователей-резидентов, когда небольшие группы следователей рассредоточены между миротворческими миссиями. В частности, в число этих проблем входят: а) трудности, связанные с привлечением и удержанием квалифицированных кандидатов; б) наличие малочисленных групп следователей в ряде миссий создает на практике проблемы в плане обеспечения эффективного руководства и управления; с) неспособность удержать в миссии соответствующих специалистов по проведению расследований, связанных с финансовыми нарушениями; и d) положения, касающиеся официальных отпусков в миссиях,

в силу которых следователи отсутствуют долгое время³. Ожидалось, что размещение следователей в региональных центрах позволит сформировать «критическую массу» следователей и тем самым сэкономить на управленческих и административных расходах.

9. Предложение на 2008/09 год предусматривало небольшое сокращение финансируемых за счет средств вспомогательного счета должностей следователей (с 75 до 73 должностей) и перераспределение средств из миссий в региональные центры. В соответствии с рекомендацией Консультативного комитета Генеральная Ассамблея отложила принятие решения по этому предложению до получения испрошенного полного анализа и обоснования предлагаемой реорганизации. Данное обоснование было представлено в контексте предлагаемого бюджета вспомогательного счета на 2009/10 год. Основная концепция осталась неизменной, однако в предложении на 2009/10 год содержалось два значительных отличия: сокращение чистой численности с 75 до 54 должностей и сохранение в качестве временной меры 11 следователей-резидентов в трех миссиях. Предложенная структура состояла из 44 штатных должностей и 10 должностей временного персонала общего назначения (в общей сложности 54 должности), т.е. предусматривала сокращение штата, состоящего из 12 штатных должностей и 63 должностей временного персонала общего назначения (всего 75 должностей). Представленный УСВН документ был поддержан Консультативным комитетом (A/63/841) и Независимым консультативным комитетом по ревизии (A/63/703).

10. В своей резолюции 63/287 Генеральная Ассамблея, признавая значимость расследований, проводимых следователями-резидентами, постановила не вводить предлагаемую Генеральным секретарем структуру для проведения расследований в полевых операциях, основанную на принципе центрального узла, и сформировать, в порядке эксперимента, центры по проведению расследований в Найроби, Вене и Нью-Йорке на период с 1 июля 2009 года по 30 июня 2012 года со штатными следователями-резидентами в ряде миссий по поддержанию мира (Смешанная операция Африканского союза-Организации Объединенных Наций в Дарфуре (ЮНАМИД), Миссия Организации Объединенных Наций по стабилизации в Демократической Республике Конго (МООНСДРК), Миссия Организации Объединенных Наций в Судане (МООНВС), Операция Организации Объединенных Наций в Кот-д'Ивуаре (ОООНКИ), Миссия Организации Объединенных Наций по стабилизации в Гаити (МООНСГ) и Временные силы Организации Объединенных Наций в Ливане (ВСООНЛ)). Сокращение утвержденной численности штатных должностей и должностей временно-го персонала общего назначения, утвержденное в резолюции, позволит ежегодно экономить около 1 млн. долл. США.

11. Дополнительные должности временного персонала общего назначения (1 С-4, 1 С-3 и 1 должность категории общего обслуживания (прочие разряды)) в Найроби были утверждены Генеральной Ассамблеей в резолюции 65/290 о вспомогательном счете на 2011/12 год.

12. Штатное расписание в количестве 57 должностей, распределенных в соответствии с проектом и финансируемых со вспомогательного счета, включает 43 должности категории специалистов и 14 должностей вспомогательного об-

³ Ежегодный отпуск и отпуск для отдыха и восстановления сил следователей составляет 12 недель.

служивания. Общий объем бюджета экспериментального проекта на период с 1 июля 2009 года по 30 июня 2012 года составил 26,84 млн. долл. США, из которых 8,52 млн. долл. США выделены на 2009/10 год, 8,85 млн. долл. США — на 2010/11 год и 9,47 млн. долл. США — на 2011/12 год.

13. В пункте 40 резолюции 63/287 Генеральная Ассамблея просила Генерального секретаря представить Ассамблее на рассмотрение, в контексте бюджета вспомогательного счета на 2012/2013 год, по завершении всесторонних консультаций со всеми соответствующими заинтересованными сторонами, всеобъемлющей доклад об экспериментальном проекте, с включением в него, в частности, замечаний и соображений полевых миссий, с целью принятия решения по вопросу о структурной перестройке Отдела расследований Управления служб внутреннего надзора.

IV. Распределение ресурсов

14. В таблицах 1–3 приводятся сравнительные данные о штатных должностях и должностях временного персонала общего назначения за период с 2008 по 2012 год.

Таблица 1

Управление служб внутреннего надзора: утвержденная численность должностей на 2008/09 год, финансируемых со вспомогательного счета

<i>Место службы</i>	<i>Руководство</i>	<i>Следователи</i>	<i>Общая численность должностей категории специалистов</i>	<i>Общая численность должностей категории общего обслуживания</i>	<i>Итого</i>
Нью-Йорк	—	1 С-3	1	1	2
Найроби	—	3 С-4, 5 С-3	8	2	10
Вена	1 Д-1, 1 С-5	2 С-4, 7 С-3	11	4	15
ИМООНТ	—	1 С-4, 1 С-3	2*	2*	4
ВСООНЛ	—	1 С-4, 3 С-3	4*	2*	6
ООНКИ	—	1 С-4, 3 С-3	4	1*	5
МООНВС	—	1 С-4, 4 С-3	5	1*	6
МООНСГ	—	1 С-4, 3 С-3	4	3	7
МООНДРК	—	2 С-4, 6 С-3	8	5	13
МООНЛ	—	1 С-4, 4 С-3	5	2	7
Всего			52	23	75

* Должности.

Сокращения: ИМООНТ — Интегрированная миссия Организации Объединенных Наций в Тиморе-Лешти.

Таблица 2

Штатные должности и должности временного персонала общего назначения, включенные в предложения о реорганизации 2009 года (A/63/767) (не осуществлено)

Место службы	Руководство	Следователи	Вспомогательный персонал категории специалистов	Итого	Категория общего обслуживания	Итого
Нью-Йорк	1 С-5	4 С-4, 3 С-3	1 С-4, 2 С-3	11*	4*	15
Найроби	1 Д-1, 1 С-5	4 С-4, 9 С-3	1 С-4	16*	4*	20
Вена	—	1 С-4, 3 С-3	1 С-4	5*	3*	8
МООНВС	—	1 С-4, 2 С-3	—	3	1	4
МООНДРК	—	1 С-4, 1 С-3	—	2	1	3
МООНЛ	—	1 С-4, 2 С-3	—	3	1	4
Всего				40	14	54

* Должности.

Таблица 3

Экспериментальный проект, инициированный Генеральной Ассамблеей в резолюции 63/287: штатные должности и должности временного персонала общего назначения по состоянию на 31 декабря 2011 года

Место службы	Руководство	Следователи	Вспомогательный персонал категории специалистов	Итого	Категория общего обслуживания	Категория полевой службы	Итого
Нью-Йорк	1 С-5	2 С-4, 1 С-3	1 С-4, 2 С-3	7	3	—	10
Найроби	1 Д-1, 1 С-5	3 С-4, 6 С-3	2 С-4, 1 С-3	14	5	—	19
Вена	1 Д-1, 1 С-5	1 С-4, 5 С-3	1 С-4, 1 С-3	10	3	—	13
МООНВС	—	1 С-4, 2 С-3	—	3	—	1*	4
МООНДРК	—	1 С-4, 1 С-3	—	2	—	1	3
ООНКИ	—	1 С-4	—	1	—	—	1
МООНЛ	—	1 С-4, 2 С-3	—	3	—	1	4
МООНСГ	—	1 С-4	—	1	—	—	1
ЮНАМИД**	—	1 С-4*	—	1	—	—	1
ВСООНЛ	—	1 С-4*	—	1	—	—	1
Всего				43	11	3	57

* Должности.

** Генеральная Ассамблея выделила средства для одного следователя-резидента в ИМООНТ, однако с учетом статуса и небольшого масштаба этой миссии УСВН перевело данную должность в ЮНАМИД.

15. Отдел расследований УСВН, расположенный в Центральных учреждениях в Нью-Йорке, обеспечивает централизованные услуги для всех остальных мест службы, включая решение политических вопросов, мониторинг, планирование и вспомогательную управленческую функцию в дополнение к работе по обеспечению качества и предоставлению юридических консультаций сотрудниками Секции профессиональной практики, а также техническую поддержку со стороны Информационно-технологической группы по проведению судебной экспертизы. Средства регулярного бюджета обеспечивают финансирование большинства из этих услуг, однако восемь должностей вспомогательных сотрудников категории специалистов финансируются со вспомогательного счета.

16. Для максимально эффективного использованию ресурсов и своевременного предоставления услуг Отдел расследований децентрализовал процесс оказания некоторых услуг, которые ранее предоставлялись только в Нью-Йорке, и передал соответствующие функции центрам в Вене и Найроби, которые в настоящее время оказывают профессиональную поддержку от имени как Секции профессиональной практики, так и Информационно-технологической группы по проведению судебной экспертизы.

17. Центры в Вене и Найроби проводят расследования как в отношении деятельности, связанной с регулярным бюджетом, так и с бюджетом вспомогательного счета. В соответствии с проектом ресурсы центров, финансируемые со вспомогательного счета, предназначены для проведения расследований, связанных с операциями по поддержанию мира, в непосредственной близости от их месторасположения⁴. Тем не менее в связи с существованием вакантных должностей и необходимостью разбирать накопившиеся дела проведение расследований следует поручать и другим сотрудникам соответствующих центров. При ведении какого-либо дела в расчет принимаются наличие соответствующих специалистов и ресурсы и степень срочности каждого дела, с тем чтобы этих специалистов можно было использовать для удовлетворения потребностей в центрах или миссиях, в которых таких кадров не хватает.

18. С учетом ограниченного числа должностей в миссиях все следователи-резиденты полагаются на помощь центров в том, что касается проведения расследований, управления, оперативной поддержки и административных вопросов. В вопросах выделения рабочих помещений и удовлетворения других оперативных потребностей следователи-резиденты также практически полностью полагаются на поддержку со стороны миссий.

⁴ Нью-Йорк курирует МООНСГ, Вена — ВСООНЛ, МООНК, Орган Организации Объединенных Наций по наблюдению за выполнением условий (ООНВУП), Силы Организации Объединенных Наций по наблюдению за разъединением (СООНР), Вооруженные силы Организации Объединенных Наций по поддержанию мира на Кипре (ВСООНК) и МООНТ и Миссия Организации Объединенных Наций по оказанию содействия Ираку (МООНСИ); Найроби — МООНСДРК, МООНВС, ЮНАМИД, МООНЛ, ООНКИ и Миссия Организации Объединенных Наций по проведению референдума в Западной Сахаре (МООНРЗС) и Миссия Организации Объединенных Наций в Центральноафриканской Республике и Чаде (МИНУРКАТ).

V. Организация рассмотрения дел

19. Все доклады по вопросам существа, поступающие в УСВН (именуемые «входящие документы») регистрируются в комплексной системе управления делами. Комитет по приему сообщений при Отделе расследований определяет целесообразность хранения этих докладов в информационных целях, затем проводится процедура их дополнительного рассмотрения и они передаются в соответствующие инстанции для принятия решения, т.е. назначается («намечается») проведение расследования. После принятия решения в отношении проведения расследования дела классифицируются в соответствии со степенью их тяжести: категория I (сложные дела, сопряженные с высоким риском, и серьезные уголовные дела) или категория II (дела, сопряженные с невысоким риском для Организации). Информация о всех делах категории I сначала должна быть представлена УСВН. Однако Комитет по приему сообщений может, исходя из соображений наиболее эффективного использования ресурсов УСВН, принять решение передать расследование менее серьезных дел другим подразделениям. Информация о делах категории II необязательно должна доводиться до УСВН, однако если такие сообщения были представлены, они регистрируются в комплексной системе управления делами или передаются на рассмотрение соответствующих инстанций.

Таблица 4

Организация рассмотрения дел по категориям

<i>Категория I</i> <i>Сложные дела, сопряженные с высоким риском,</i> <i>и серьезные уголовные дела</i>	<i>Категория II</i> <i>Дела, сопряженные с невысоким риском</i>
Сексуальная эксплуатация и сексуальные надругательства	Случаи, связанные с кадровыми вопросами
Серьезные или сложные случаи мошенничества	Дознания по нарушениям правил дорожного движения
Прочие серьезные преступные действия или деятельность	Мелкие хищения
Превышение полномочий или злоупотребления в отношении персонала	Споры в отношении контрактов
Конфликт интересов	Административно-хозяйственные споры
Грубые ошибки в управлении	Несущественные случаи нецелевого использования оборудования и персонала
Расточительство в крупном размере	Основные вопросы, связанные с ненадлежащим управлением
Все случаи, связанные с угрозой для жизни сотрудников и других лиц, включая свидетелей	

*Категория I**Сложные дела, сопряженные с высоким риском, и серьезные уголовные дела**Категория II**Дела, сопряженные с невысоким риском*

Существенные нарушения положений, правил и административных инструкций Организации Объединенных Наций

Случаи, требующие проведения сложных инициативных расследований, направленных на изучение и уменьшение риска для жизни людей и/или имущества Организации Объединенных Наций

20. Все сообщения, получаемые УСВН, регистрируются в комплексной системе управления делами, однако категория, присваиваемая этим сообщениям Комитетом по приему сообщений, может быть различной:

Только для информации:	Сообщения, в которых не содержится достаточно подробной информации, дающей основание для проведения дознания, либо сообщения, содержащие ситуационный анализ
Рекомендательные:	Сообщения, на основании которых УСВН выносит рекомендации в области управления программами
Для проведения расследования:	Сообщения, по которым УСВН либо другим подразделениям необходимо продолжить сбор фактов в связи с возможными неправомерными действиями
Находящиеся в процессе рассмотрения:	Сообщения, рассмотрение которых временно приостановлено до получения дополнительной информации
Для передачи на рассмотрение:	Сообщения, которые передаются на рассмотрение в другие подразделения либо по причине невысокой степени их серьезности, либо по причине того, что они выходят за рамки юрисдикции УСВН

Расследования, проводимые в миссиях следователями, не являющимися сотрудниками УСВН

21. Группы по вопросам поведения и дисциплины, находящиеся в подчинении руководства миссий или работающие под общим руководством Департамента полевой поддержки, базирующегося в Нью-Йорке, работают в тесном партнерском взаимодействии с УСВН. Они получают сообщения, проводят их оценку и передают дела для проведения расследований, но сами расследования они не проводят.

22. Вместе с тем подразделения, не входящие в состав УСВН, уполномочены проводить определенные виды расследований в миссиях по поддержанию мира. Это могут быть расследования случаев запрещенного поведения на работе (как это изложено в бюллетене Генерального секретаря ST/SGB/2008/5), в связи с которыми руководство может созывать комиссии по расследованию или специальные группы по расследованию, а также дел категории I, переданных

УСВН миссиям, и всех дел категории II. Расследования, в частности, уполномочены проводить руководители миссии, подразделения служб безопасности и полицейские либо военные группы по расследованию. Расследования могут также проводиться национальными следователями стран, предоставляющих войска, в соответствии с пересмотренным меморандумом о взаимопонимании, утвержденным Генеральной Ассамблеей в 2007 году, в соответствии с которым страны, предоставляющие войска, несут основную ответственность за расследование сообщений о неправомерных действиях членов своих контингентов. УСВН может сотрудничать с другими отделениями в проведении совместных расследований.

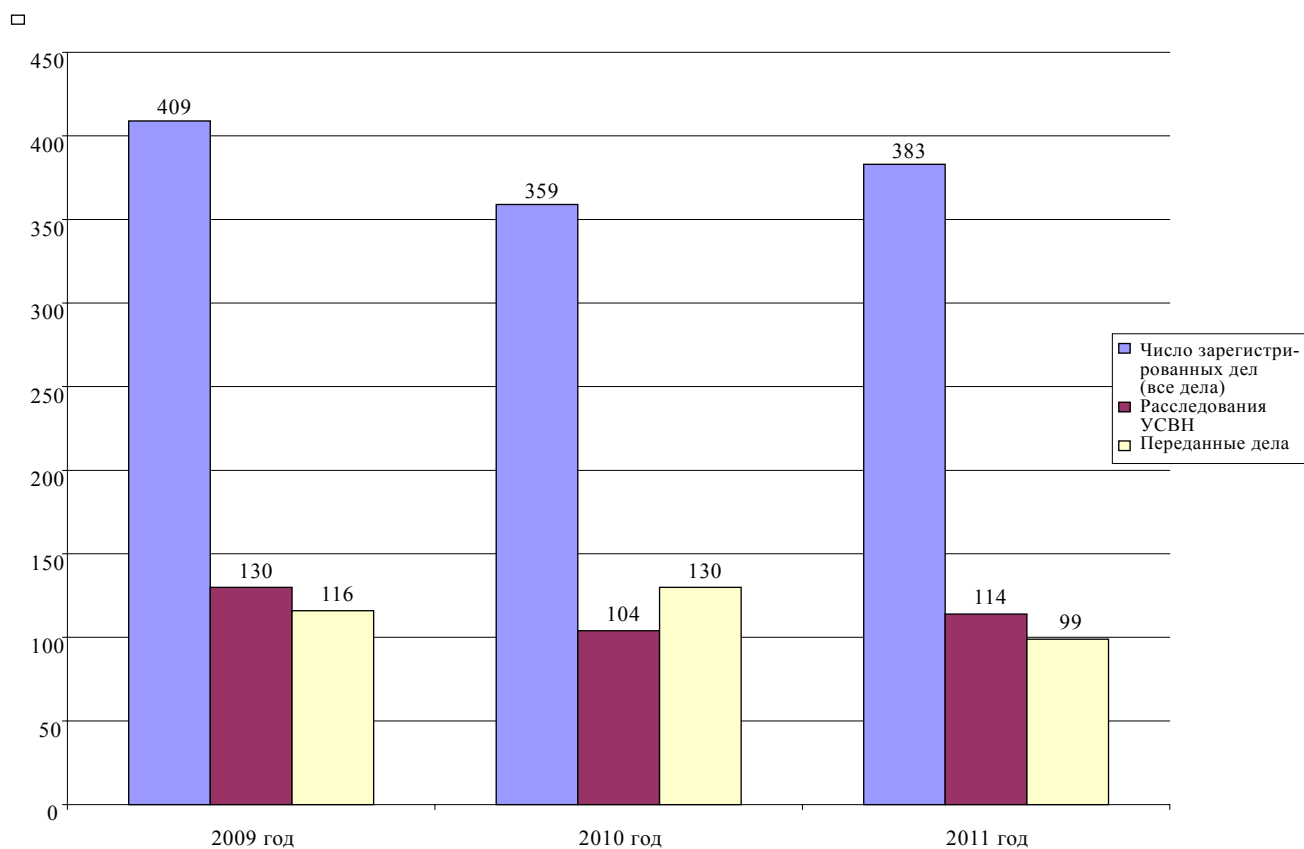
23. При проведении любого расследования задача сохранения доказательств имеет исключительно важное значение. Даже в миссиях по поддержанию мира, в которых УСВН присутствует, может понадобиться время, прежде чем следователи УСВН доберутся до удаленного района. В таких случаях можно заручиться оперативной помощью со стороны Департамента по вопросам охраны и безопасности (включая специальные следственные группы), подразделений гражданской полиции Организации Объединенных Наций и персонала военной полиции Организации Объединенных Наций, с тем чтобы сохранить доказательства до момента, когда УСВН сможет приступить к формальному расследованию. Эта поддержка рассматривается в качестве одного из важнейших элементов сотрудничества в деле успешного выполнения следственного мандата УСВН.

VI. Анализ рабочей нагрузки⁵

24. В диаграмме I указывается 1151 сообщение, полученное УСВН, и приводится ориентировочное число намеченных для расследования дел (348) и дел, переданных в миссии (345). В Диаграмме II приводится информация о полученных сообщениях и расследованных УСВН делах в разбивке по миссиям.

Диаграмма I

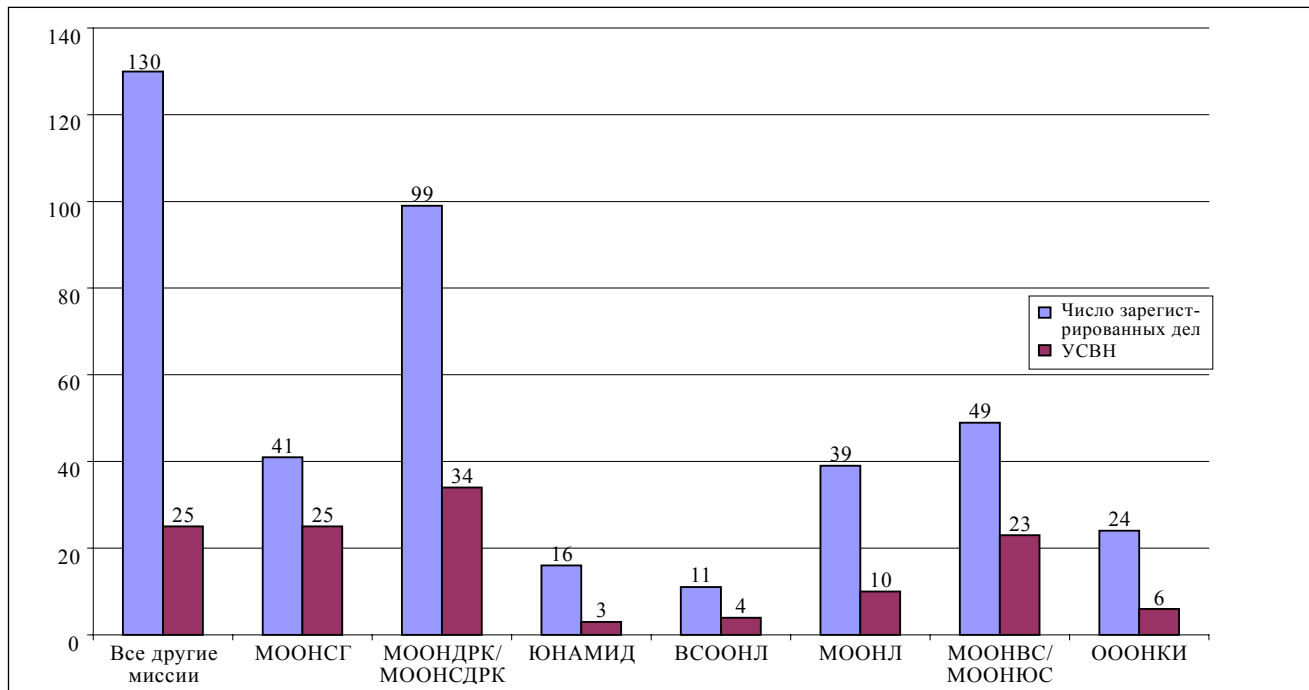
Число зарегистрированных дел (все дела) по годам: расследования УСВН и переданные дела



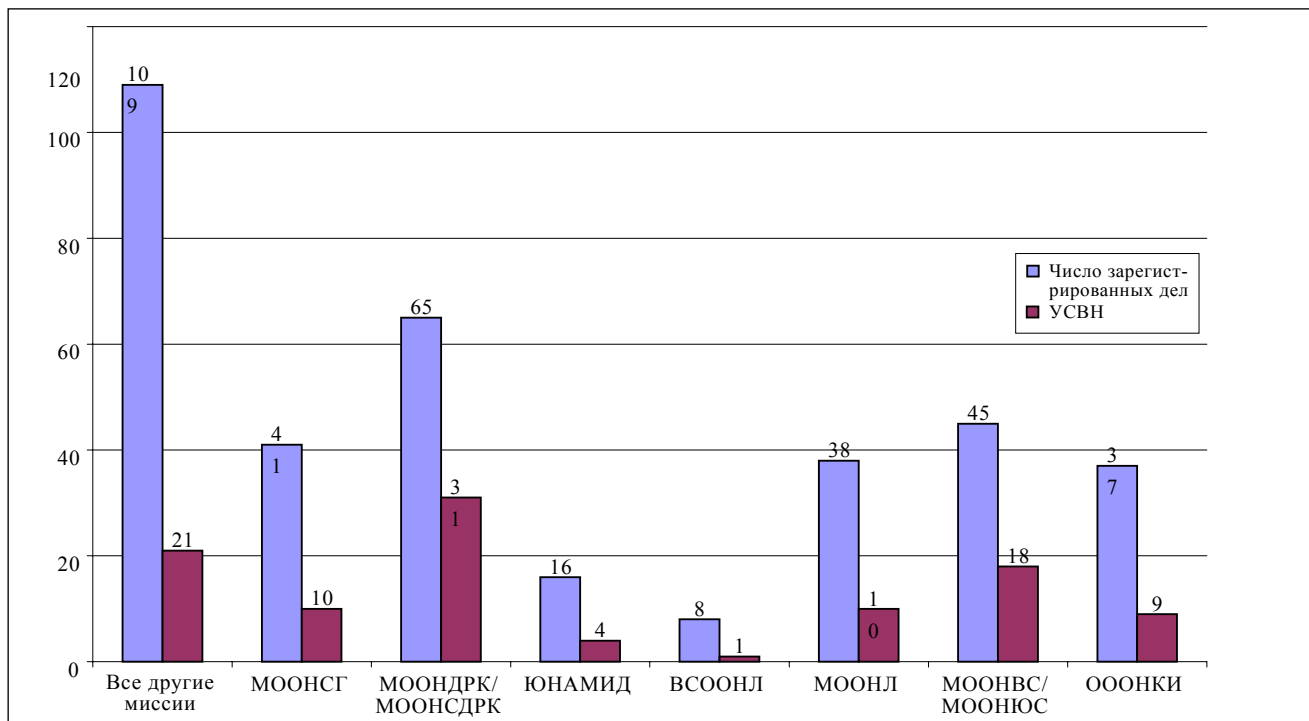
⁵ Для целей проведения анализа рабочей нагрузки УСВН использовало временной период с 1 января по 31 декабря каждого года реализации специального проекта.

Диаграмма II
Число зарегистрированных дел (все дела) и расследования УСВН
в разбивке по миссиям

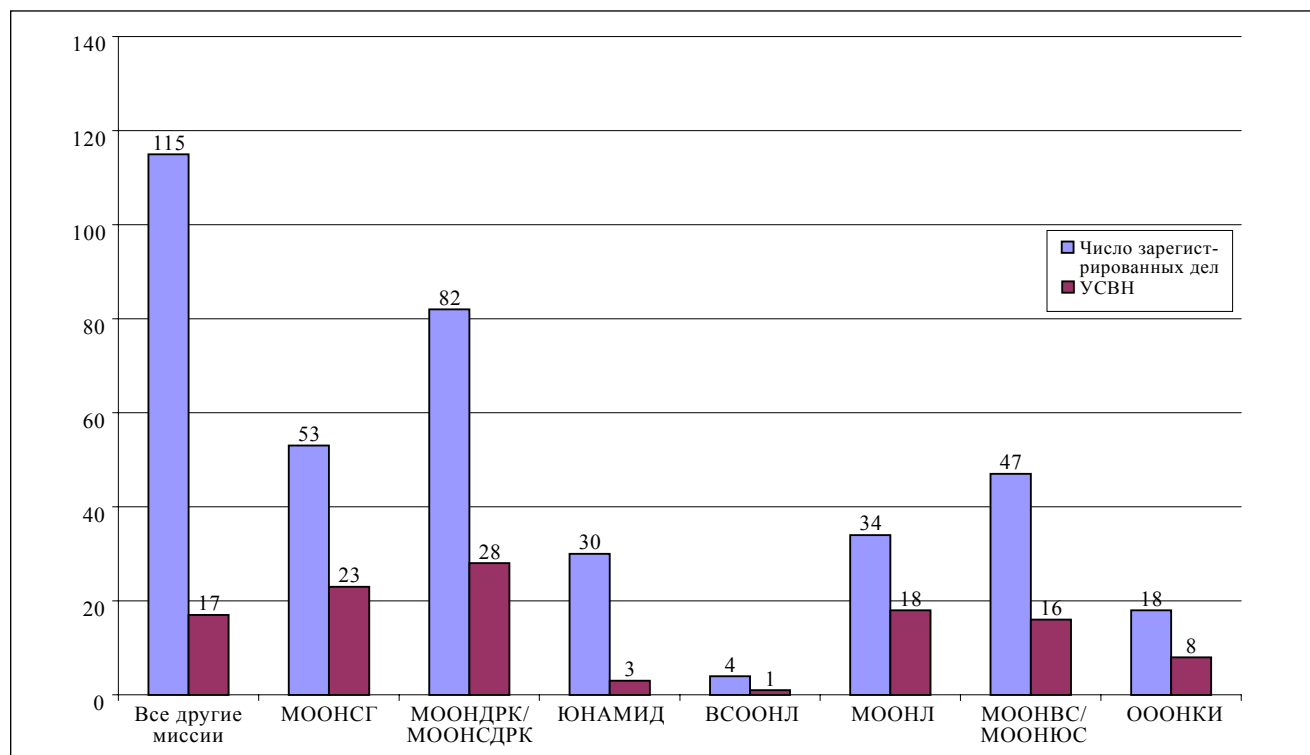
А. 2009 год



В. 2010 год



С. 2011 год



25. В период с 2009 по 2011 год число полученных сообщений сократилось на 6,47 процента, с 409 до 383. Общее число намеченных для проведения расследований УСВН сообщений сократилось на 12,4 процента, со 130 до 114, а число сообщений, переданных миссиям, — на 14,7 процента, со 116 до 99.

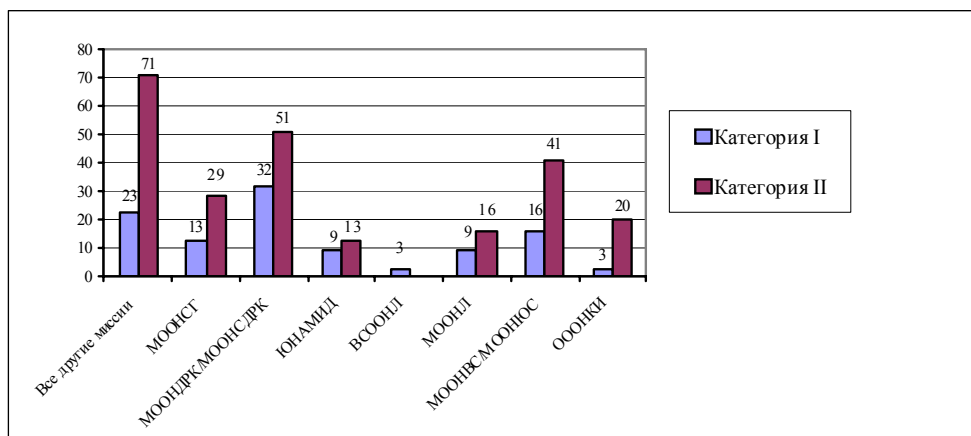
26. Кроме этого, конкретная оценка каждого из 348 расследований, проведенных УСВН, показала, что 90 из них (26 процентов) были инициированы персоналом УСВН, проводившим расследования на местах. Присутствие следователей УСВН на местах позволяет поддерживать более тесные связи с персоналом миссий и обеспечивает независимую работу механизмов отчетности о неправомерных действиях. Кроме этого, что, пожалуй, более важно, следователи УСВН, работающие в полевых миссиях, предоставляют жертвам и персоналу неправительственных организаций, работающему с жертвами, доступ к механизму представления отчетности, поскольку в противном случае большинство из них не знало бы о существовании таких механизмов и не имело бы доступа к ним.

27. В диаграмме III приводится информация о всех переданных в миссии делах в разбивке по категориям. В ней показано, что общая численность переданных миссиям дел категории I (105) соответствует 42,3 процента от общего числа проведенных УСВН расследований (348), или 9,1 процента от общего числа полученных сообщений (1151).

28. В связи с тем, что переданные дела категории II необязательно доводить до сведения УСВН, какой-либо анализ 244 переданных дел категории II был бы неполным.

Диаграмма III

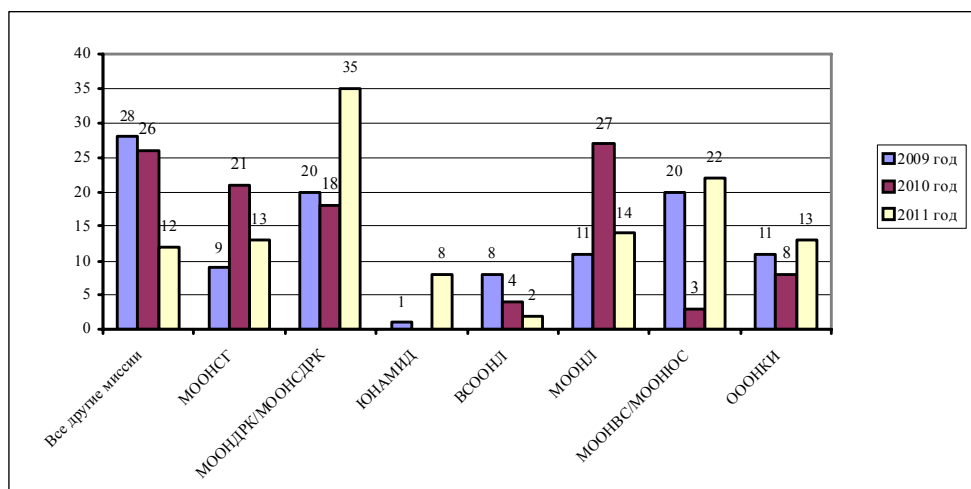
Дела, переданные миссиям по поддержанию мира, в разбивке по миссиям и категориям



29. Некоторые участники миссий выразили обеспокоенность по поводу формы и числа сообщений о случаях сексуальной эксплуатации и надругательств, которые были переданы обратно в миссии по поддержанию мира для проведения расследований. Как правило, все сложные расследования таких случаев проводятся УСВН, включая, в частности, случаи, в которых фигурируют дети или уголовные деяния, такие как изнасилование или насилие. В целях максимально эффективного использования своих ресурсов УСВН обычно передает миссиям для проведения расследований обвинений, связанных с платными сексуальными услугами. Сюда включаются сообщения о сотрудниках, пользующихся услугами проституток, и случаи добровольного вступления в сексуальные отношения, которые вышли из под контроля.

30. В диаграмме IV представлена информация о 334 докладах о расследованиях, подготовленных УСВН, в разбивке по миссиям и годам. В 2011 году было подготовлено 119 докладов, что на 10,2 процента больше, чем в 2009 году.

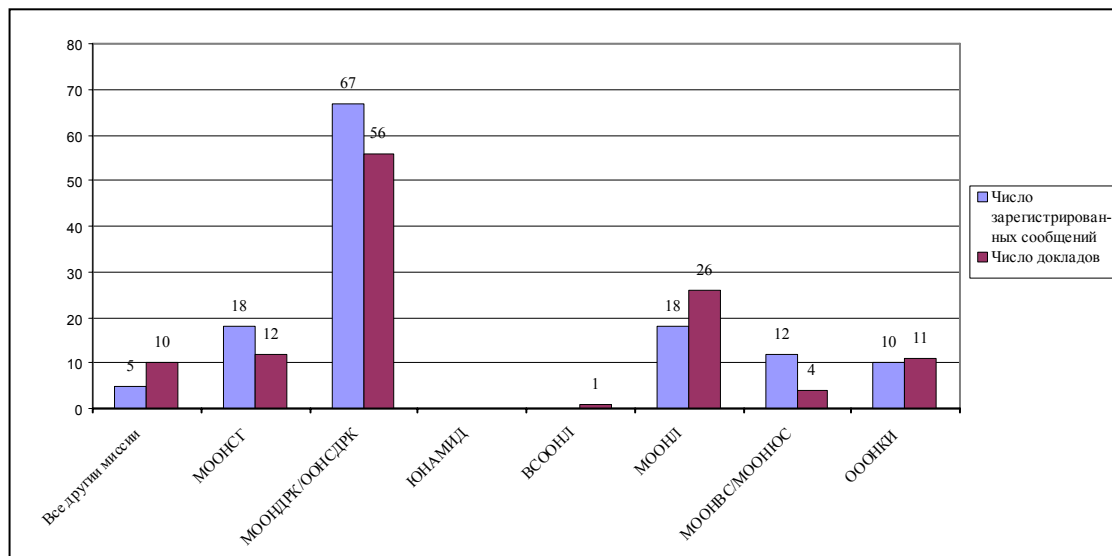
Диаграмма IV
Доклады УСВН, подготовленные в разбивке по миссиям и годам



	2009 год	2010 год	2011 год
ОООНКИ	11	8	13
МООНСТ	9	21	13
МООНДРК/МООНСДРК	20	18	35
ВСООНЛ	11	27	14
МООНВС/МООНЮС	20	3	22
МООНЛ	8	4	2
ЮНАМИД	1	0	8
Все другие миссии	28	26	12
Всего	108	107	119

31. В диаграмме V указано, что число полученных сообщений о случаях сексуальной эксплуатации и надругательств сократилось на 23 процента, с 48 до 37, а число соответствующих докладов, подготовленных УСВН, увеличилось на 10 процентов, с 37 до 44.

Диаграмма V
Случаи сексуальной эксплуатации и надругательств: число зарегистрированных сообщений и докладов УСВН в разбивке по миссиям

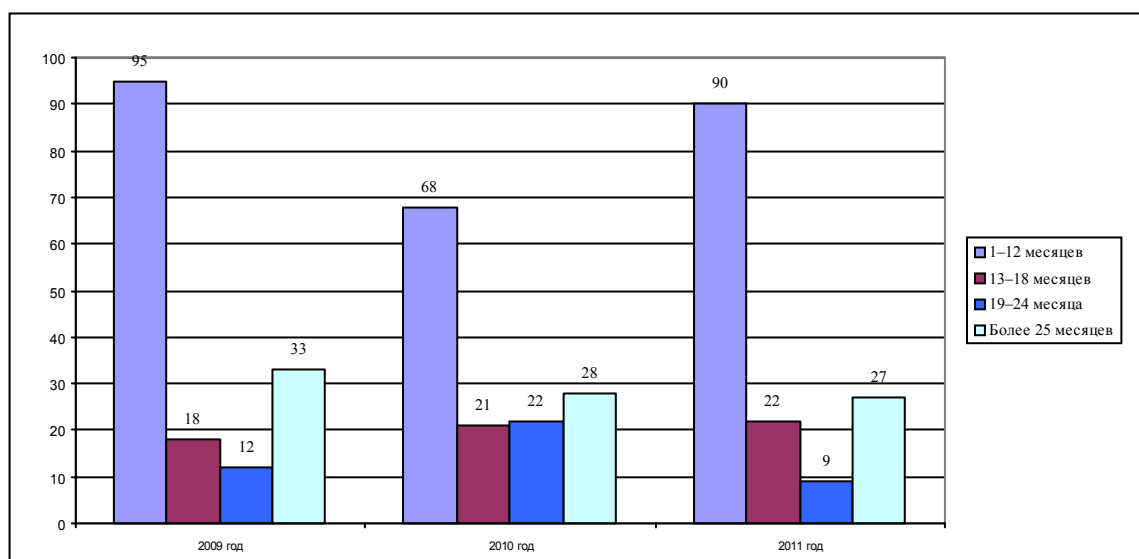


	2009 год		2010 год		2011 год	
	Число зарегистрированных сообщений	Число докладов	Число зарегистрированных сообщений	Число докладов	Число зарегистрированных сообщений	Число докладов
ОООНКИ	3	6	3	2	4	3
МООНСГ	7	4	5	5	6	3
МООНДРК/ МООНСДРК	25	16	27	13	15	27
МООНЛ	7	6	4	15	7	5
МООНВС/ МООНЮС	2	—	5	1	5	3
ВСООНЛ	—	1	—	—	—	—
ЮНАМИД	—	—	—	—	—	—
Все другие миссии	4	4	1	5	—	1
Всего	48	37	45	41	37	42

32. В диаграмме VI показано, что количество нерассмотренных УСВН дел сократилось с 158 заведенных дел в 2009 году до 148 в 2011 году (на 6,3 процента). Количество дел, ожидающих рассмотрения более 24 месяцев, сократилось с 33 до 27 (на 18,6 процента), 18–24 месяца — с 12 до 9 (на 33 процента) и 1–12 месяцев — с 95 до 90 (на 5,2 процента). Количество дел, ожидающих рассмотрения 12–18 месяцев, увеличилось с 18 до 22 (17,8 процента).

Диаграмма VI

Число нерассмотренных дел в разбивке по годам и числу месяцев ожидания по состоянию на конец года



	1-12 месяцев			13-18 месяцев			19-24 месяца			Более 25 месяцев		
	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.
ООНКИ	3	7	8	3	0	2	1	1	0	2	1	0
МООНСГ	17	1	11	1	1	0	2	1	1	5	2	3
МООНДРК/ МООНСДРК	35	28	21	9	8	8	7	13	7	6	14	18
МООНЛ	11	5	15	5	3	1	0	1	0	11	5	3
МООНВС/ МООНЮС	6	13	17	0	2	5	1	3	0	6	5	2
ВСООНЛ	3	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0
ЮНАМИД	4	4	4	0	3	1	0	1	0	0	0	0
Все другие миссии	16	9	14	0	4	4	1	2	1	2	1	1
Всего	95	68	90	18	21	22	12	22	9	33	28	27

33. Иными словами, анализ накопившихся дел показал, что УСВН смогло увеличить число рассмотренных дел и сократить число нерассмотренных дел. Была также отмечена понижающая тенденция в отношении числа зарегистрированных сообщений, числа дел, переданных в миссии, и числа зарегистрированных сообщений о случаях сексуальной эксплуатации и надругательств.

VII. Общая эффективность и результативность работы

Влияние на работу Организации

34. С учетом характера проводимых расследований их результаты нередко оказывают большее, не поддающееся количественной оценке, влияние на репутацию Организации, чем экономические потери. Вместе с тем статистические данные, представленные Секцией административного права, указывают на то, что расследования УСВН, помимо того, что их результатом является профессионально составленное заключение, оказывают серьезное влияние на работу Организации. Несмотря на то, что эта информация касается расследования сообщений, связанных с деятельностью как по регулярному бюджету, так и по вспомогательному счету, из 295 докладов о расследовании, подготовленных УСВН, по которым было рекомендовано принять соответствующие меры, обвинения в дисциплинарных нарушениях были выдвинуты по итогам рассмотрения 221 дела (75 процентов). На сегодняшний день лишь по 35 (15 процентов) из этих дел были поданы апелляции. Из них Трибунал по спорам Организации Объединенных Наций удовлетворил 8, 21 апелляция еще не рассмотрена, и 2 апелляции были либо удовлетворены, либо отозваны. Остальные 4 апелляции, рассмотрение которых было прекращено Трибуналом, были поданы до начала осуществления экспериментального проекта (3 из них касались расследований, проведенных Целевой группой по закупочной деятельности, и 1 — непредставления информации о подарках).

Таблица 5

Данные о распределении дел после дисциплинарных разбирательств

Год	Число полученных УСВН дел	Число дел, по которым были предъявлены обвинения ^a	Число полученных дел, по которым была подана апелляция ^b
2007	32	26	6
2008	72	60	15
2009	104	86	8
2010	46	29	4
2011	37	20 (по 5 делам решения еще не приняты)	2
2012 (на сегодняшний день)	4	0 (по 2 делам решения еще не приняты)	0

^a Решение не рассматривать дело в качестве дисциплинарного может быть основано на ряде факторов, например, подал ли сотрудник в отставку во время или после расследования, достаточно ли доказательств возможного неправомерного поведения и так далее.

^b В некоторых случаях срок подачи апелляций еще не истек, поэтому цифры в этой колонке могут быть несколько больше.

Преимущества базирования следователей в миссиях

35. УСВН и руководство миссий считает, что присутствие следователей-резидентов имеет явные преимущества. Благодаря своему присутствию они могут более своевременно реагировать на поступающие сообщения, быть в курсе происходящих в миссии событий и собирать информацию, имеющую не-

посредственное отношение к тому или иному сообщению, и выстраивать доверительные отношения в процессе расследования. Со своей стороны, руководство миссий может по ходу следствия получить практические рекомендации или проконсультироваться со следователями по деликатным вопросам, имеющим отношение к личной ответственности. Отзывы руководства миссий были неизменно положительными, и в них предлагалось укреплять потенциал следователей-резидентов.

36. Несмотря на то, что присутствие следователей-резидентов связывается с ростом числа сообщений о нарушениях, неопределенность в отношении причинно-следственной связи между этими двумя факторами либо степени, в которой другие факторы влияют на количество зарегистрированных сообщений, сохраняется. Тем не менее 26 процентов всех зарегистрированных сообщений в отношении операций по поддержанию мира в период реализации экспериментального проекта были инициированы персоналом УСВН во время проведения расследований на местах.

Функции миссий, переданные центрам

37. В соответствии с экспериментальным проектом ресурсы со вспомогательного счета каждого центра предполагалось направлять на проведение расследований, связанных с операциями по поддержанию мира, в непосредственной близости от их месторасположения (см. A/65/765). Однако на практике такое распределение обязанностей невозможно из-за необходимости разбирать накопившиеся дела, наличия вакантных должностей и/или ограниченных возможностей миссий по поддержанию мира. Поэтому проведение расследований в миссиях нередко поручалось привлекаемым из центров следователям.

Взаимосвязь между положениями об отпуске в миссиях и наличием следователей (A/63/767)

38. В связи с положением о том, что следователям, базирующимся в миссиях, должен предоставляться дополнительный отпуск в шесть недель в год, и после введения в январе 2011 года ведомости учета рабочего времени было установлено, что следователи в миссиях имеют меньше времени для проведения расследований (57 процентов) по сравнению со своими коллегами, работающими в центрах (64 процента). В этом отношении результаты анализа рабочего времени позволили количественно измерить вопрос, первоначально поставленный в бюджете вспомогательного счета на 2009/10 год (см. A/63/767 и Согг.1).

УСВН продолжало проводить расследование дел, касающихся стран, предоставляющих войска

39. УСВН предполагало, что пересмотренный типовой меморандум о взаимопонимании, утвержденный Генеральной Ассамблеей в 2007 году, позволит ему высвободить значительные ресурсы и перераспределить их для проведения расследования других дел категории I. Однако это удалось сделать лишь частично. В период с 1 июля 2009 года по 31 декабря 2011 года УСВН наметило для проведения расследований в общей сложности 116 дел, касающихся стран, предоставляющих войска. Из этого количества 54 дела требовали выделения следственных ресурсов УСВН (2444 часа в 2011 году) либо на цели проведения совместных расследований с участием национальных следователей, либо на

цели самостоятельного проведения УСВН расследований в связи с отсутствием какой-либо реакции со стороны страны, предоставляющей воинские контингенты, после направления им официального уведомления о предполагаемых неправомерных действиях. Только 30 из 116 сообщений, касающихся стран, предоставляющих войска, были расследованы национальными правительствами самостоятельно; 24 были направлены миссиям, а остальные ожидают рассмотрения.

Дела, направленные для проведения расследования в миссии, продолжают потреблять ресурсы

40. В целях оптимизации использования своих ресурсов для проведения расследований УСВН, с учетом конкретных обстоятельств и после должной оценки соответствующих рисков, передает определенные дела категории I руководству миссий для проведения расследования. Однако наряду с этим УСВН должно также постоянно поддерживать контакты и проводить соответствующий анализ результатов работы, с тем чтобы обеспечить достаточность доказательной базы (1856 часов в 2011 году). По этой причине ожидаемое перераспределение ресурсов на цели расследования других дел категории I было произведено лишь частично.

Проблемы с набором и удержанием персонала

41. УСВН столкнулось с серьезными проблемами, связанными с набором персонала, причем среднемесячный показатель доли вакантных должностей составлял 44 процента по 15 должностям в семи миссиях. Несмотря на все приложенные усилия, на протяжении всего периода реализации экспериментального проекта УСВН не удалось заполнить две должности в двух миссиях (ООНКИ и МООНСГ), а одна должность оставалась незаполненной в ВСООНЛ до августа 2011 года. В центрах ситуация в этом отношении была несколько лучше — среднемесячный показатель доли вакантных должностей составлял 30 процентов. В целом результаты процесса набора персонала показали, что привлечь более квалифицированных и опытных следователей к работе в «семейные» места службы было гораздо проще. Кроме этого, период удержания сотрудников категории специалистов (следователей) в центрах в среднем составлял 19 месяцев по сравнению с 13 месяцами в миссиях (таблица 5). Из общего объема бюджета вспомогательного счета в размере 17,37 млн. долл. США на первые два года реализации экспериментального проекта из-за наличия вакантных должностей было освоено лишь 11,92 млн. долл. США (68,6 процента).

Таблица 5
Показатели удержания сотрудников категории специалистов,
1 июля 2009 года — 31 декабря 2011 года

<i>Место службы</i>	<i>Число должностей</i>	<i>Удержание персонала (среднемесячные показатели)^a</i>
Найроби	14	15
Вена	10	30
Нью-Йорк	7	12
Все центры	31	19
ООНКИ	1	не относится ^b
МООНСГ	1	не относится ^b
МООНДРК	2	19
МООНЛ	3	14
МООНВС/МООНЮС	3	21
ВСООНЛ	1	5
ЮНАМИД	1	8
Все миссии	12	13

^a Среднее число месяцев (по сегодняшний день), в течение которых сотрудник занимал свою должность.

^b Должности в ООНКИ и МООНСГ заполнены не были.

Фактически понесенные путевые расходы по сравнению с гипотетическими затратами

42. УСВН сопоставило фактические путевые расходы на авиабилеты, понесенные Отделом в 2011 году, со сметными путевыми расходами на авиабилеты, которые были бы понесены в рамках различных вариантов структурной реорганизации. Единственная значительная экономия средств (330 396 долл. США в 2011 году) была получена в результате создания отделения Отдела расследований в Региональном центре обслуживания в Энтеббе параллельно с увеличением числа должностей в миссиях с высокой степенью риска с одной должности следователя до трех или четырех в зависимости от количества накопившихся дел. В этом случае следователи УСВН, базирующиеся в Энтеббе, а также те из них, которые работают в миссиях, могли бы использовать авиарейсы Организации Объединенных Наций для поездок в близлежащие миссии по поддержанию мира. Это способствовало повышению эффективности и результативности осуществления программ, о чем свидетельствует тот факт, что на соседние миссии — МООНСДРК, МООНЮС и ЮНАМИД — приходится приблизительно 50 процентов активной рабочей нагрузки УСВН. Между тем, создание отделения в Энтеббе потребует перевода значительного числа должностей временного персонала общего назначения для следователей из Найроби в Энтеббе.

Резолюции Генеральной Ассамблеи 57/282 и 59/287: организация учебной подготовки и повышение квалификации сотрудников

43. Различные миссии совершенно справедливо подняли вопрос о том, что УСВН неполностью выполнило просьбу Генеральной Ассамблеи в отношении организации основного курса подготовки сотрудников следственных подразделений по вопросам регистрации сообщений о неправомерных действиях.

44. На сегодняшний день УСВН разработало восемь учебных модулей, призванных отчасти решить проблему хронической нехватки профессиональных следователей в Организации, в частности были разработаны модули по вопросам повышения информированности руководителей программ; практике проведения расследований; расследованию сообщений, касающихся закупочной деятельности; расследованию случаев сексуальных домогательств; расследованию случаев сексуальной эксплуатации и надругательств; обучению передовым методам проведения собеседований, мерам реагирования на инциденты; и применению информационных технологий (см. A/62/7/Add.35, A/56/282 и A/58/708).

45. Несмотря на то, что отзывы об учебных курсах, состоявшихся до начала реализации экспериментального проекта, были положительными, УСВН признает, что высокий спрос на дополнительные учебные занятия свидетельствует как об отсутствии потенциала, так и о неудовлетворенных потребностях. В этом отношении в мае 2012 года в Энтеббе намечено приступить к реализации совместной инициативы с участием УСВН и Департамента полевой поддержки, Департамента операций по поддержанию мира и Департамента по вопросам управления в целях организации учебной подготовки по вопросам проведения расследований для 25 сотрудников из различных миссий по поддержанию мира. В ходе этого учебного курса будут использованы модули по практике проведения расследований, расследованию случаев сексуальной эксплуатации и надругательств, обучению передовым методам проведения собеседований и мерам реагирования на инциденты.

46. Учебные занятия УСВН по вопросам проведения расследований случаев запрещенного поведения на рабочем месте, как это изложено в документе ST/SGB/2008/5, были организованы для 223 сотрудников различных подразделений и миротворческих миссий Организации Объединенных Наций. Однако в соответствии с решением заместителя Генерального секретаря по службам внутреннего надзора данная учебная деятельность была временно прекращена до того момента, когда будет завершено проведение оценки доклада Объединенной инспекционной группы о следственной функции в системе Организации Объединенных Наций. Кроме того, заместитель Генерального секретаря по службам внутреннего надзора выразил обеспокоенность по поводу того, что мандат на организацию учебной подготовки, в соответствии с которым УСВН «удостоверяет» квалификацию добровольцев, не являющихся сотрудниками УСВН, проводить расследования случаев запрещенного поведения, может противоречить обязанности УСВН сохранять оперативную независимость.

VIII. Качественная оценка и извлеченные уроки

47. Экспериментальный проект был важным инструментом приобретения организационного опыта, поскольку с его помощью были одновременно продемонстрированы преимущества и необходимость присутствия следователей-резидентов, а также комплексный характер и взаимозависимость проблем.

48. В период реализации экспериментального проекта расследования, финансируемые со вспомогательного счета, проводились совместно следователями-резидентами и следователями региональных центров. Вывод качественной оценки УСВН опыта, накопленного в этот период, заключается в том, что в целом был выбран правильный подход. В соответствии с решением Генеральной Ассамблеи, содержащимся в резолюции 63/287, первоначальное предложение УСВН полностью заменить следователей в миссиях на следователей региональных центров не было реализовано, и УСВН больше на нем не настаивает.

49. В период реализации экспериментального проекта УСВН удалось сократить число нерассмотренных дел и расследовать новые, несмотря на высокий, но снижающийся показатель доли вакантных должностей. В результате этой ситуации большая часть накопившихся дел рассматривалась сотрудниками, базирующимися в региональных центрах, а не в миссиях. Это показало, что соответствующая работа может проводиться и из центров, и из миссий и что самое важное — это привлечь к работе квалифицированных следователей.

50. В период реализации экспериментального проекта работа по заполнению должностей в миссиях шла более тяжело, чем в региональных центрах. Процесс набора и удержания персонала в миссиях по-прежнему связан с проблемами, и поэтому было предложено заменить следователей миссий на следователей региональных центров. Однако этот шаг означал бы, что расследования лишатся реальных преимуществ, которые дает выборочное присутствие на местах следователей-резидентов (см. пункт 35, выше).

51. Как изложено выше, присутствие следователей-резидентов связано с более высоким числом зарегистрированных сообщений о неправомерных действиях. Такую связь следует рассматривать в качестве преимущества, поскольку сотрудники обязаны докладывать о любых нарушениях положений и правил Организации должностным лицам, которые несут ответственность за принятие надлежащих мер⁶. С учетом того, что сотрудники зачастую стараются не докладывать о таких нарушениях своим начальникам или руководству, доступность следователей-резидентов облегчает им выполнение этой обязанности.

52. В целом присутствие следователей-резидентов также позволяет Организации проводить оценку поступивших сообщений и принимать надлежащие меры в связи с ними. Она может в целях укрепления системы подотчетности инициировать меры по обеспечению соблюдения своих положений и правил в случаях обоснованных сообщений о нарушениях; она может, проведя соответствующее расследование, оправдать тех лиц, в отношении которых были выдвинуты необоснованные обвинения; и она может содействовать выявлению и решению системных вопросов, которые могут возникать. Повышение степени информированности в Организации может привести к повышению способно-

⁶ Правило о персонале 1.1(с).

сти оперативно реагировать на события и усилению подотчетности в Организации.

53. Исходя из этих положительных факторов, можно сделать твердый вывод о том, что в период срока действия миссии необходимо постоянное присутствие достаточного числа следователей-резидентов, когда это оправдано с учетом результатов оценки соответствующих рисков. Одна должность следователя ограничивает возможности по осуществлению программ.

Наличие лишь одного следователя ограничивает осуществление программ

54. Несмотря на положительные стороны присутствия следователей-резидентов, результаты осуществления экспериментального проекта также показали, что подход, в соответствии с которым в миротворческую операцию для работы направляется один следователь, имеет серьезные недостатки. К их числу можно отнести изложенные выше трудности, связанные с процессом набора и удержанием персонала; неспособность проводить профессиональное расследование без привлечения дополнительных ресурсов, с тем чтобы во время всех собеседований и соответствующих действий присутствовало не менее двух следователей. Высокая текучесть кадров также приводит к неэффективному расходованию средств и утрате последовательности в работе, а также порождает другие оперативные проблемы, связанные с частой передачей незавершенных дел от одного следователя к другому. Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам должным образом обратил внимание на проблемы с привлечением и удержанием квалифицированных и опытных сотрудников для заполнения в миссиях должностей следователей (см. A/62/7/Add.35). Кстати, итоги опроса сотрудников в Отделе расследований, несмотря на то, что он был проведен в середине 2007 года — до начала реализации экспериментального проекта, показали, что весьма высокий процент базирующихся в миссиях следователей были решительно настроены на то, чтобы уехать из миссий. Показатели удержания персонала, которые были достигнуты в период осуществления экспериментального проекта, дают основания утверждать, что данный фактор сохраняет свою актуальность и сегодня.

55. Направление в миссии для этой работы одного следователя сопряжено также и с другими рисками, поскольку «характер работы [базирующихся в миссиях следователей] приводит, как правило, к их изоляции от другого персонала миссии» (см. A/62/7/Add.35). Работа профессионального следователя требует соблюдения самых высоких стандартов объективности, поэтому продолжительное пребывание следователей в миссии, особенно когда следователь работает один, может создать неявные, но реальные риски, которые могут поставить под вопрос их независимость при исполнении служебных обязанностей.

56. Даже в тех случаях, когда одна должность следователя заполняется, возникают трудности с применением основных следственных процедур, в частности процедур, требующих, чтобы собеседования проводились в присутствии двух следователей. Кроме того, следователи могут сталкиваться с угрозами в плане безопасности. И наконец, все следственные действия прекращаются, когда единственный следователь уходит в отпуск или берет несколько дней для отдыха.

57. Следовательно, если УСВН хочет, чтобы в составе миссии работала дееспособная следственная группа, то она, как минимум, должна состоять из трех

следователей, с тем чтобы избежать негативного воздействия периодических отпусков на осуществление программ в целом. Но даже с учетом этого фактический потенциал составил бы лишь 2,25 следователя.

Близость центров является необходимым условием для оказания поддержки и дополнения возможностей следователей-резидентов

58. Располагающие адекватными ресурсами и географически близкие центры по проведению расследований обеспечивают необходимую поддержку следователям-резидентам. Накопленный опыт работы показывает, что набор и удержание следователей, базирующихся в центрах, является менее сложной задачей, чем набор и удержание следователей-резидентов. Кроме этого, следователи, базирующиеся в центрах, имеют возможность больше времени уделять расследованию, а не связанным с оперативной деятельностью мероприятиям, по сравнению со своими коллегами, базирующимися в миссиях. Наличие «критической массы» следователей, в том числе обладающих специальными навыками профессиональной практики, мероприятия по обеспечению качества и поддержки, месторасположение вблизи района действия миссии — все это позволяет более гибко реагировать на временное повышение рабочей нагрузки, а также на вопросы, которые, как считается, сопряжены с высоким риском, либо требуют безотлагательного внимания.

59. Перевод следователей из центров для оказания помощи и поддержки следователям-резидентам может также частично смягчить суровые условия, в которых, в большинстве своем, проводятся расследования на местах. Центры имеют определенную защиту от факторов или событий, которые могут нарушить или даже парализовать работу миссии. Они предлагают более широкие возможности для обучения персонала и сотрудничества, способствуют достижению оперативной независимости и позволяют Отделу расследований более эффективно работать над составлением и осуществлением плана мобильности и ротации персонала. С помощью такого плана можно частично решить проблемы, связанные с постоянно низкими показателями набора и удержания персонала в миссиях, поскольку сотрудникам будет предоставлена возможность после определенного периода службы в более трудных условиях в миссиях перейти на работу в центры.

Набор и удержание персонала

60. УСВН признает, что процесс набора и удержания персонала всегда будет фактором, оказывающим влияние на осуществление его программ, особенно в условиях миротворческой деятельности. Тем не менее исходя из понижающей тенденции его текущих показателей доли вакантных должностей, УСВН будет и далее пристально следить за осуществлением своих административных инициатив, включая сроки процесса набора персонала, составление реестров рекомендованных кандидатов и создание дееспособного механизма ротации персонала. Кроме этого, после совещаний с Управлением людских ресурсов УСВН опубликовало объявления о вакантных должностях с указанием требований в отношении квалификации и опыта работы, которые более точно отражают наиболее востребованные качества, необходимые в уникальных условиях миротворческих операций, по сравнению с профессиональными качествами следователей, востребованных в других условиях работы. В результате УСВН уже наблюдает увеличение числа квалифицированных кандидатов, подавших заявления на вакантные должности УСВН.

IX. Случаи мошенничества и связанные с ними служебные преступления в операциях, сопряженных с высоким риском

61. В соответствии со своим мандатом УСВН проводит оценку возможностей совершения мошеннических действий и других нарушений при осуществлении программ, используя для этого анализ систем контроля в операциях, сопряженных с высоким риском, и в периферийных отделениях, и выносит рекомендации в отношении принятия мер по исправлению положения в целях сведения к минимуму риска совершения таких нарушений. Данный аспект работы УСВН связан с возросшими рисками, с которыми сталкивается Организация, поскольку она все больше расширяет свои присутствия на местах и имеет персонал, отделения, проекты и информационные базы данных практически во всех странах. Миротворческие операции и концепции, а также их вспомогательные процессы также стали более сложными. В таком глобализованном контексте внутренние и внешние риски могут быть неочевидными, разнообразными, носить комплексный и конъюнктурный характер, и их нелегко выявить. Таким образом, активно проводимая следственная работа направлена на выявление рисков по мере их возникновения, с тем чтобы Организация была способна принимать надлежащие меры до того, как они приобретут критический характер.

62. Предложения, выдвинутые УСВН в документе A/63/767, касаются необходимости провести структурную реорганизацию Отдела расследований таким образом, чтобы создать должности специалистов, которые будут заниматься расследованием случаев сексуальной эксплуатации и надругательств и финансовых, экономических и административных нарушений. В ходе реализации экспериментального проекта в этом направлении были достигнуты определенные успехи, однако УСВН признает, что еще много предстоит сделать с точки зрения расследования случаев мошеннических действий и экономических преступлений.

63. УСВН уже заняло более активную позицию, с тем чтобы использовать опыт, накопленный Целевой группой по закупочной деятельности, включая анализ базы данных для выявления признаков, которые могут указывать на повышенный риск совершения мошеннических действий и других нарушений. Кроме этого, с участием Отдела закупок было проведено несколько совещаний, включая совещание, на котором Директор Отдела расследований УСВН имел возможность выступить перед всеми руководителями служб, занимающихся закупочной деятельностью, когда они собрались на конференцию в Нью-Йорке. Отдел расследований по-прежнему поддерживает тесные рабочие контакты с Отделом внутренней ревизии УСВН, в частности в связи с предложениями в отношении совместного выполнения поставленных задач и внутриведомственного обмена сотрудниками.

X. Другие факторы, влияющие на бюджет вспомогательного счета на 2012/13 год

64. В 2011 году УСВН воспользовалось возможностями, которые представились в связи с приходом нового руководства, как на уровне заместителя Генерального секретаря, так и на уровне Директора.

65. Осуществление инициатив по управлению преобразованиями, включая обзор организационной структуры УСВН, и назначение групп экспертов для оценки процедур проведения расследований, применяемых в отношении подрядчика санкций, соблюдения сроков представления отчетности, практики расследования уголовных преступлений, совершенных персоналом Организации Объединенных Наций, и активное использование ресурсов Отдела расследований УСВН, проводится на постоянной основе.

66. Все соответствующие заинтересованные стороны внесли ценный вклад в работу, и УСВН широко его использовало при формулировании своих рекомендаций в отношении структурной реорганизации Отдела расследований. Для этого УСВН подготовило резюме оценки мнений всех заинтересованных сторон, включая те, которые были изложены в докладе. В целом замечания и соображения заинтересованных сторон касались сохранения в миссиях дееспособных групп следователей УСВН и организации более тщательной учебной подготовки для следователей, не являющихся сотрудниками УСВН.

XI. Вывод

67. С учетом относительно ограниченного штата должностей следователей, финансируемых со вспомогательного счета, масштаба работы с точки зрения географической разбросанности, перечня вопросов, которые необходимо изучить, и разнообразия в плане проживания и работы в условиях миссий, организационные процедуры предоставления услуг по проведению расследований должны и далее оставаться восприимчивыми к управленческим решениям в отношении оперативных приоритетов проводимых расследований. Группы следователей будут базироваться в региональных центрах и проводить расследования в тех миссиях, где штат следователей-резидентов не предусмотрен. Однако в ряде миссий надлежащим образом сформированные группы следователей по-прежнему будут являться частью организационной структуры.

68. Изложенные выше выводы и заключения будут отражены в предлагаемом бюджете вспомогательного счета на 2013/14 год. УСВН также проанализирует вопрос о целесообразности создания следственного аппарата в Региональном центре обслуживания, принимая во внимание его роль в выполнении широкого круга вспомогательных функций, сопряженных с повышенным риском, с тем чтобы добиться экономии средств, в частности за счет планирования транспортных расходов миссии.

ХII. Решения, которые необходимо принять Генеральной Ассамблее

69. В связи с реализацией экспериментального проекта Генеральной Ассамблее предлагается принять к сведению настоящий доклад.

(Подпись) Карман Л. Ляпуант
Заместитель Генерального секретаря по
службам внутреннего надзора

27 марта 2012 года
