



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
21 January 2021
Russian
Original: English

Семьдесят пятая сессия
Пункт 147 повестки дня
Объединенная инспекционная группа

Обзор положения дел с осуществлением функции расследований: прогресс, достигнутый в организациях системы Организации Объединенных Наций в деле укрепления функции расследований

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить членам Генеральной Ассамблеи свои замечания и замечания Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций по докладу Объединенной инспекционной группы, озаглавленному «Обзор состояния функции расследований: прогресс, достигнутый в организациях системы Организации Объединенных Наций в деле укрепления функции расследований» (см. [A/75/719](#)).



I. Введение

1. В своем докладе, озаглавленном «Обзор состояния функции расследований: прогресс, достигнутый в организациях системы Организации Объединенных Наций в деле укрепления функции расследований» (см. A/75/719), Объединенная инспекционная группа изучает нынешнее состояние функции расследований в организациях системы Организации Объединенных Наций и прогресс, достигнутый с 2011 года в деле укрепления организационной структуры, независимости и потенциала этой функции.

II. Общие замечания

2. Организации приветствуют доклад и содержащиеся в нем выводы, отмечая, что он содержит полезную новую информацию о состоянии функции расследований, собранную со времени представления предыдущего доклада Объединенной инспекционной группы по этому вопросу в 2011 году (JIU/REP/2011/7).

3. В докладе содержится ценная информация, которая будет использована в ходе обсуждений и принятия решений руководящими органами организаций системы Организации Объединенных Наций при рассмотрении ими вопроса о функции расследований.

4. Организации отмечают также, что в докладе содержатся соответствующие предложения, которые могут быть адаптированы с учетом потребностей отдельных структур, обусловленных риском совершения различных видов правонарушений, которому они подвергаются, принимая во внимание, что такие потребности значительно варьируют в зависимости от бизнес-модели, культуры, характера деятельности, условий на местах и географического охвата.

5. Организации частично поддерживают вынесенные в обзоре рекомендации.

III. Замечания по конкретным рекомендациям

Рекомендация 1

Директивным органам организаций системы Организации Объединенных Наций следует предложить организациям, которые еще не сделали этого, включить в свои основные документы о внутреннем надзоре положение о периодическом обзоре и, в случае необходимости, обновлении этих документов и требование об их утверждении директивными органами. Обновленные основные документы следует представить на утверждение директивным органам до конца 2021 года.

6. Организации отмечают, что эта рекомендация адресована их директивным органам.

7. Несколько структур сообщают о том, что предлагаемая рекомендация уже учтена и выполняется, однако другие отмечают, что в ее формулировке не учтены конкретные структуры управления или те случаи, когда директивные органы уже поручили и делегировали принятие таких решений главам организаций.

Рекомендация 2

Главам организаций системы Организации Объединенных Наций, которые еще не сделали этого, следует обеспечить, чтобы руководители служб внутреннего надзора периодически проводили обзор и, при необходимости, обновляли свою политику и инструкции в отношении расследований в свете новых событий, юрисдикции административных трибуналов, извлеченных уроков и передовой практики. При этом должное внимание следует уделять обеспечению согласованности с применимыми положениями других существующих соответствующих правил, положений и политики.

8. Организации поддерживают эту рекомендацию, подчеркивая, что учитываться будет правовая практика, а не юрисдикция административных трибуналов.

9. Ввиду оперативной независимости Управления служб внутреннего надзора (УСВН) Генеральный секретарь не может ни распорядиться о том, чтобы УСВН приняло меры касательно их политики и инструкций в отношении расследований, ни гарантировать это. Вместе с тем УСВН подтверждает, что оно периодически пересматривает и при необходимости обновляет свою политику, процедуры и инструкции в отношении расследований.

Рекомендация 3

Директивным органам организаций системы Организации Объединенных Наций следует просить организации, которые еще не сделали этого, консолидировать к концу 2022 года все расследования и связанные с ними действия (а именно: прием заявлений, предварительную оценку и принятие решения о возбуждении расследования), независимо от вида проступка, в рамках службы внутреннего надзора каждой организации.

10. Организации отмечают, что эта рекомендация адресована их директивным органам.

11. Некоторые организации отмечают, что предсказать окончательные результаты процессов консультаций может быть непросто в тех случаях, когда для изменения существующих процедур, установленных на основе коллективного трудового договора, требуется проведение переговоров.

12. Другие считают, что в соответствующих случаях дополнить общий потенциал в области проведения расследований могло бы сохранение следственных и других механизмов, не входящих в структуру бюро расследований, в том числе по линии сотрудников по вопросам людских ресурсов, непрофессиональных групп или внешних экспертов, для решения вопросов, доведенных до сведения таких бюро. Кроме того, они не согласны с мнением о том, что вся деятельность по установлению фактов должна всегда осуществляться бюро расследований.

13. Менее крупные структуры с децентрализованной системой управления отмечают, что до рассмотрения вопроса о полной консолидации, возможно, было бы предпочтительно провести тщательный анализ затрат и результатов и реализовать пилотный проект.

Рекомендация 4

Директивным органам организаций системы Организации Объединенных Наций, которые еще не сделали этого, следует обеспечить к концу 2021 года, чтобы руководители служб внутреннего надзора/деятельности по проведению расследований были уполномочены возбуждать расследование без согласия главы данной организации.

14. Организации отмечают, что эта рекомендация адресована их директивным органам, и подчеркивают, что в тех случаях, когда такая политика еще не проводится, она должна быть введена в действие с сжатые сроки.

15. Отмечается, что эта рекомендация полностью выполнена в Секретариате Организации Объединенных Наций (см. резолюцию [48/218 В](#) Генеральной Ассамблеи).

Рекомендация 5

Директивным органам организаций системы Организации Объединенных Наций следует обратиться к организациям, которые еще не сделали этого, с просьбой включить к концу 2021 года в свои основные документы о надзоре положения, предусматривающие следующее:

а) **решения о назначении, увольнении или смещении с должности руководителей их служб внутреннего надзора принимаются после консультаций с директивными органами и с их одобрения;**

б) **срок полномочий руководителей служб внутреннего надзора ограничивается пятью–семью годами и, предпочтительно, не подлежит продлению с ограничением возможностей назначения на должности в той же организации;**

с) **руководителям их служб внутреннего надзора предоставляется неограниченный доступ к директивным органам и соответствующим комитетам по ревизии и надзору.**

16. Организации отмечают, что эта рекомендация адресована их директивным органам.

17. Оговорки в отношении некоторых элементов этой рекомендации включали предпочтение учитывать предлагаемые изменения в правилах и положениях, а не в самих основных документах о надзоре. Что касается подпункта а), то была отмечена необходимость проявлять определенную осторожность в связи с риском политизации процесса назначения, а оговорки, высказанные в отношении подпункта б), касались также отступления от сроков полномочий. Учитывая сложность современных организаций, особенно в период перемен и в свете реформ Организации Объединенных Наций, было отмечено, что ограничение одним сроком (пять или семь лет) является контрпродуктивным.

18. Международная организация труда отмечает, что рекомендация, содержащаяся в подпункте б), не соответствует ее нынешним правилам и положениям о персонале, и напоминает о неприемлемости по той же причине аналогичной рекомендации 10 d) ее доклада, озаглавленного «Пробелы с точки зрения надзора в системе Организации Объединенных Наций» ([JIU/REP/2006/2](#)).

Рекомендация 6

Директивным органам организаций системы Организации Объединенных Наций, которые еще не сделали этого, следует обратиться к организациям с просьбой обновить до конца 2021 года круг ведения их соответствующих комитетов по ревизии и надзору, с тем чтобы включить в него, в случае необходимости, надлежащие положения, а именно:

- a) **обзор независимости и мандата службы внутреннего надзора/функции расследований;**
- b) **рассмотрение ее бюджета и кадровых потребностей;**
- c) **обзор ее общей эффективности;**
- d) **вынесение соответствующих рекомендаций.**

19. Организации отмечают, что эта рекомендация адресована их директивным органам, и подчеркивают, что в тех случаях, когда предлагаемые процедуры еще не применяются, они должны быть введены в действие в сжатые сроки.

20. Отмечается, что в случае Секретариата круг ведения Независимого консультативного комитета по ревизии предусматривает, в частности, следующие полномочия: консультировать Генеральную Ассамблею по вопросам, касающимся сферы охвата, результатов и эффективности ревизии, а также выполнения других надзорных функций; рассматривать предложение по бюджету УСВН, принимая во внимание его план работы; а также консультировать Ассамблею по вопросам, касающимся эффективности, результативности и последствий ревизионной деятельности и выполнения других надзорных функций УСВН.

Рекомендация 7

Директивным органам организаций системы Организации Объединенных Наций, которые еще не сделали этого, следует разработать и принять соответствующие официальные процедуры расследования жалоб на проступки глав организаций и утвердить соответствующую политику до конца 2021 года.

21. Организации отмечают, что эта рекомендация адресована их директивным органам, и подчеркивают, что в тех случаях, когда предлагаемые процедуры еще не применяются, они должны быть введены в действие в сжатые сроки.

22. При выполнении предлагаемой рекомендации будет сделан запрос о проведении консультаций для выработки согласованного подхода к осуществлению.

Рекомендация 8

Директивным органам организаций системы Организации Объединенных Наций, которые еще не сделали этого, следует обратиться к организациям с просьбой установить до конца 2021 года официальные процедуры рассмотрения заявлений о проступках руководителей и персонала их служб внутреннего надзора во избежание конфликта интересов.

23. Организации отмечают, что эта рекомендация адресована их директивным органам, и подчеркивают, что в тех случаях, когда предлагаемые процедуры еще не применяются, они должны быть введены в действие в сжатые сроки.

24. После публикации настоящего доклада соответствующие процедуры были включены в Устав Канцелярии Генерального инспектора Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций, пересмотренный в 2020 году, а в четвертом квартале 2020 года эта рекомендация будет учтена в

пересмотренных политике и инструкциях в отношении расследований Организации Объединенных Наций по промышленному развитию. К концу 2020 года Всемирная продовольственная программа опубликует официальный типовой порядок действий, а Консультативный комитет по ревизии и оценке Программы развития Организации Объединенных Наций обсудит этот вопрос на своем предстоящем заседании.

25. Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), у которого на момент проведения Объединенной инспекционной группой анализа отсутствовали подробные официальные процедуры рассмотрения обвинений в адрес руководителя службы внутреннего надзора, равно как и обвинений в адрес ее сотрудников или персонала, 9 марта 2020 года распространил дисциплинарные правила, содержащие положения о проведении расследований в отношении сотрудников Управления внутренней ревизии и расследований. ЮНИСЕФ отмечает, что в контексте проводимого обзора устава и внутренних процедур его Управление внутренней ревизии и расследований рассмотрит вопрос о целесообразности вынесения дополнительных рекомендаций для укрепления и детализации процессов обработки сообщений о неправомерных действиях, к которым причастен руководитель Управления или его сотрудники.

Рекомендация 9

Директивным органам организаций системы Организации Объединенных Наций, которые еще не сделали этого, следует просить, чтобы ежегодные доклады о деятельности в области внутреннего надзора соответствующих организаций содержали информацию как о жалобах, так и о расследованиях, включая подробные сведения о количестве, типе и характере жалоб и расследований, а также связанных с ними тенденциях.

26. Организации отмечают, что эта рекомендация адресована их директивным органам.

27. Некоторые организации отмечают, что из доклада, по-видимому, следует, что информация должна также представляться о проводимых расследованиях, что потребует дополнительных ресурсов для сбора информации и будет представлять собой нарушение надлежащей процедуры, а также в дополнение к риску, которому подвергнется пострадавшее лицо в случае раскрытия его идентифицирующих данных, подвергнет риску лицо (лица), сообщившее о предполагаемых нарушениях или участвующее в расследовании. Общий риск высок в тех организациях, в которых проводится мало расследований и/или в которых ситуация может быть идентифицирована, несмотря на все меры предосторожности.

28. От нескольких организаций поступили предложения о том, чтобы по соображениям конфиденциальности представлять такие доклады ревизионным комитетам, а не на заседаниях директивных органов, а ряд других отметили, что согласование некоторых определений в отчетности может быть сопряжено с трудностями, учитывая значительные различия в нормативных базах, на основе которых каждая организация осуществляет свою деятельность.

29. В отсутствие службы внутреннего надзора (например, как в случае Всемирной туристской организации) можно было бы рассмотреть вопрос о включении вышеуказанной информации в ежегодный доклад специалиста по вопросам этики, обеспечив при этом должную конфиденциальность информации о сотрудниках, занимающих соответствующие должности.

30. Отмечается, что эта рекомендация полностью выполнена в Секретариате Организации Объединенных Наций (см. резолюцию [48/218](#) В Генеральной Ассамблеи).

Рекомендация 10

Директивным органам организаций системы Организации Объединенных Наций следует рассмотреть вопрос о достаточности ресурсов и кадрового состава органов по расследованиям с учетом рекомендаций соответствующих комитетов по ревизии и надзору, если таковые имеются.

31. Организации отмечают, что эта рекомендация адресована их директивным органам.

32. В резолюции [61/275](#) Генеральной Ассамблеи, озаглавленной «Круг ведения Независимого консультативного комитета по ревизии и укрепление Управления служб внутреннего надзора», предусматривается также роль Независимого консультативного комитета по ревизии в вынесении рекомендаций по бюджету.
