



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
29 August 2012
Russian
Original: English

Шестьдесят седьмая сессия
Пункт 136 первоначального перечня*
Объединенная инспекционная группа

Функция расследований в системе Организации Объединенных Наций

Записка Генерального секретаря

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

* A/67/150.



Резюме

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

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

I. Введение

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

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

II. Общие замечания

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

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

III. Конкретные замечания по рекомендациям

Рекомендация 1

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

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

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

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

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

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

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

9. Трибуналы также обращали особое внимание на эту проблему.

Рекомендация 2

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

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

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

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

Рекомендация 3

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

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

кацией, поскольку это не наносит ущерба независимости функции расследований.

Рекомендация 4

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

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

Рекомендация 5

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

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

Рекомендация 6

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

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

Рекомендация 7

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

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

Рекомендация 8

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

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

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

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