



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
9 August 2001
Russian
Original: English

Пятьдесят шестая сессия
Пункты 138 и 140 предварительной повестки дня*
Управление людскими ресурсами
Объединенная инспекционная группа

Доклад Объединенной инспекционной группы об укреплении функции по проведению расследований в организациях системы Организации Объединенных Наций

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить членам Генеральной Ассамблеи доклад Объединенной инспекционной группы, озаглавленный «Укрепление функции по проведению расследований в организациях системы Организации Объединенных Наций» (JIU/REP/2000/9).

* A/56/150.



УКРЕПЛЕНИЕ ФУНКЦИИ ПО ПРОВЕДЕНИЮ РАССЛЕДОВАНИЙ
В ОРГАНИЗАЦИЯХ СИСТЕМЫ ОРГАНИЗАЦИЙ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Подготовили:

*Джон Д. Фокс
Вольфганг Мюнх
Халиль Исса Отман*

Объединенная инспекционная группа



Женева
2000 год

СОДЕРЖАНИЕ

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
Сокращения		5
РЕЗЮМЕ: ЦЕЛЬ, ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ		8
I. ВВЕДЕНИЕ	1 - 8	12
II. СУЩЕСТВЕННЫЕ АСПЕКТЫ ФУНКЦИИ ПО ПРОВЕДЕНИЮ РАССЛЕДОВАНИЙ В ОРГАНИЗАЦИЯХ СИСТЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ	9 - 24	15
A. Необходимость в проведении расследований	9 - 10	15
B. Характер и виды расследований	11 - 14	15
C. Передача дел в национальные органы	15 - 16	17
D. Распыление ответственности за проведение расследований	17 - 21	18
E. Схемы организации подразделений, занимающихся расследованиями	22 - 24	20
III. ВАЖНЫЕ ТРЕБОВАНИЯ ДЛЯ ПРОВЕДЕНИЯ РАССЛЕДОВАНИЙ	25 - 39	23
A. Правовые/процессуальные основы	26 - 27	23
B. Мандат	28 - 31	24
C. Оперативная независимость	32 - 33	26
D. Твердая поддержка со стороны исполнительного главы	34 - 35	28

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
Е. Квалифицированные специалисты по проведению расследований	36 - 39	29
IV. КЛЮЧЕВЫЕ ВОПРОСЫ	40 - 78	31
А. Общие стандарты и процедуры	41 - 46	31
В. Участие администрации в расследованиях	47 - 53	34
С. Решение задачи создания профессионального звена специалистов по проведению расследований	54 - 66	37
Д. Финансирование расследований в небольших организациях	67 - 70	42
Е. Потребность в превентивных мерах для снижения уязвимости	71 - 75	45
Ф. Межучрежденческое сотрудничество	76 - 78	46
Приложения		
I. Краткое описание функциональных звеньев по проведению расследований в организациях системы Организации Объединенных Наций		49
II. Выдержка из Руководства ВМО по проведению внутренних ревизий: принципы проведения расследований		62
III. "Стандарты качества" Группы Всемирного банка		64
IV. Примеры видов неудовлетворительного поведения, которые стали предметом расследований в ПРООН/ЮНФПА/ЮНОПС и привели к принятию дисциплинарных мер		66

СОКРАЩЕНИЯ

УГИФ	Управление Генерального инспектора (ФАО)
ДАИД	Департамент аудита и инспекции (БАПОР)
ДОПМ	Департамент операций по поддержанию мира
УОПРО	Управление по оценке программ, ревизии и обзору системы управления (ИКАО)
ФАО	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций
ФУЦОП	Федеральный учебный центр органов охраны правопорядка
УВР	Управление внутренней ревизии (МАГАТЭ)
МАГАТЭ	Международное агентство по атомной энергии
СВРР	Служба внутренней ревизии и расследований (ВМО)
УВРН	Управление внутренней ревизии и надзора (ВОЗ)
ОВРН	Отдел внутренней ревизии и надзора (ВОИС)
СВР	Служба внутренней ревизии (ВПС)
ГВР	Группы внутренней ревизии (МОТ)
ИКАО	Международная организация гражданской авиации
ИАС	Инспекционно-аналитическая служба (УВКБ)
УГИУ	Управление Генерального инспектора (УВКБ)
МОТ	Международная организация труда
ИМО	Международная морская организация

СВН	Секция внутреннего надзора (ИМО) и Служба внутреннего надзора (ЮНЕСКО)
СР/УСВН	Секция расследований Управления служб внутреннего надзора
МСЭ	Международный союз электросвязи
ОИГ	Объединенная инспекционная группа
УРАЭ	Управление ревизии и анализа эффективности работы (ПРООН)
УВН/УГД	Управление внутреннего надзора и оценки в составе Управления Генерального директора (ЮНИДО)
УГИМ	Управление Генерального инспектора (МПП)
УЛР	Управление людских ресурсов (ПРООН)
УВРЮ	Управление внутренней ревизии (ЮНИСЕФ)
УСВН	Управление служб внутреннего надзора (Организации Объединенных Наций)
ЦНПООН	Центр Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (Хабитат)
ЮНКТАД	Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию
ЮНДКП	Программа Организации Объединенных Наций по международному контролю над наркотиками
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
ЮНЕП	Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде
ЮНЕСКО	Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры
ЮНФПА	Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения

УВКБ	Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев
ЦУООН	Центральные учреждения Организации Объединенных Наций
ЮНИСЕФ	Детский фонд Организации Объединенных Наций
ЮНИДО	Организация Объединенных Наций по промышленному развитию
ЮНОГ	Отделение Организации Объединенных Наций в Женеве
ЮНОН	Отделение Организации Объединенных Наций в Найроби
ЮНОПС	Управление Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов
БАПОР	Ближневосточное агентство Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ
ВПС	Всемирный почтовый союз
МПП	Мировая продовольственная программа
ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения
ВОИС	Всемирная организация интеллектуальной собственности
ВМО	Всемирная метеорологическая организация

**РЕЗЮМЕ:
ЦЕЛЬ, ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ**

Цель:

Повысить потенциал организаций системы Организации Объединенных Наций для удовлетворения потребности в проведении расследований.

ВЫВОДЫ

- А.** Функция по проведению расследований стала важным компонентом механизма внутреннего надзора для большинства организаций системы Организации Объединенных Наций, но данная функция в системе относительно нова, и в этой связи необходимо рассмотреть и урегулировать ряд ключевых вопросов (пункт 1).
- В.** Существенные аспекты функции по проведению расследований в организациях системы Организации Объединенных Наций заключаются в следующем:
1. Эффективная функция по проведению расследований требуется для пресечения противоправных деяний, обеспечения должной подотчетности и поддержания веры государств-членов и других заинтересованных сторон в добросовестность организаций, которым они оказывают поддержку (пункт 9-10).
 2. При проведении расследований внимание сосредоточивается на мошенничестве и коррупции, но рассматривается и широкий спектр других дел, причем ими могут также затрагиваться лица, не являющиеся сотрудниками секретариатов организаций (пункты 13-14).
 3. Передача расследуемых дел в национальные органы может оказывать значительное сдерживающее воздействие, но имеются основания для проявления осмотрительности в этом вопросе (пункты 15-16).
 4. В организациях системы Организации Объединенных Наций ответственность за проведение расследований расплывлена (пункты 17-21).
 5. Между организациями системы Организации Объединенных Наций имеются значительные различия в вопросах организационной подчиненности и подотчетности тех подразделений, которые конкретно наделены полномочиями на проведение расследований (пункты 22-24).

6. Возможности для повышения эффективности межучрежденческого сотрудничества в выполнении функции по проведению расследований расширились благодаря организации в 1999 году по инициативе УСВН первой ежегодной Конференции координаторов расследований организаций системы Организации Объединенных Наций и многосторонних финансовых учреждений (пункт 76-78).

С. Требования для проведения расследований включают в себя следующее:

1. наличие четких правовых/процессуальных основ (пункт 26-27);
2. наличие ясного мандата, включая юрисдикционные аспекты и полномочия (пункт 28-31);
3. оперативная независимость (пункты 32-33);
4. твердая поддержка со стороны исполнительного главы организации (пункты 34-35);
5. наличие квалифицированных специалистов по проведению расследований (пункты 36-39).

Д. Ключевые вопросы, которые необходимо урегулировать в связи с выполнением функции по проведению расследований в организациях системы Организации Объединенных Наций, включают в себя следующее:

1. общие стандарты и процедуры для проведения расследований (пункты 41-46);
2. подготовка руководителей программ и служб административной поддержки для их привлечения к проведению расследований (пункты 47-53);
3. удовлетворение потребности в доступе к услугам профессионального звена специалистов по проведению расследований (пункты 54-66);
4. возможные варианты финансирования доступа небольших организаций к услугам профессионально подготовленных и опытных специалистов по проведению расследований (пункты 67-70);
5. потребность в превентивных мерах для снижения уязвимости перед противоправными деяниями посредством использования практики профилактических расследований и уроков, извлекаемых из завершенных расследований (пункт 71-75);

6. межучрежденческое сотрудничество в выполнении функции по проведению расследований (пункты 76-78).

РЕКОМЕНДАЦИИ

1. Общие стандарты и процедуры

На третьей Конференции координаторов расследований организаций системы Организации Объединенных Наций и многосторонних финансовых учреждений в 2001 году следует предпринять шаги в целях разработки и принятия единого комплекса стандартов и процедур для проведения расследований в организациях системы Организации Объединенных Наций (пункты 41-46).

2. Подготовка руководителей среднего звена

Исполнительным главам организаций следует обеспечить достаточную подготовку руководителей среднего звена, участвующих в расследованиях, в деле использования установленных стандартов и процедур для проведения расследований (пункты 47-53).

3. Решение задачи создания профессионального звена специалистов по проведению расследований

Исполнительному главе каждой организации следует провести комплексную оценку факторов риска в деятельности его организации в качестве первоначальной основы для представления соответствующему директивному органу доклада о потребностях организации в деле доступа к услугам профессионально подготовленных и опытных специалистов по проведению расследований. В этом докладе следует указать те меры, которые исполнительный глава рекомендовал бы в качестве необходимых для удовлетворения этой потребности (пункты 54-66).

4. Возможные варианты финансирования доступа небольших организаций к услугам профессиональных специалистов по проведению расследований

Исполнительным главам небольших организаций следует представить своим соответствующим директивным органам доклады с изложением возможных вариантов финансирования доступа их организаций к услугам профессионально подготовленных и опытных специалистов по проведению расследований, которые могут быть сочтены необходимыми, включая, в частности, использование общих

служб и/или внешних подрядов (в том числе в рамках системы Организации Объединенных Наций) (пункты 67-70).

5. Превентивные меры, основанные на профилактических расследованиях и извлеченных уроках

Исполнительным главам следует обеспечить включение в программы работы подразделений, отвечающих за проведение расследований, задач по разработке превентивных мер, основанных на профилактических расследованиях и на уроках, извлекаемых из завершенных расследований (пункты 71-75).

6. Конференции координаторов расследований Организации Объединенных Наций

На конференциях координаторов расследований организаций системы Организации Объединенных Наций и многосторонних финансовых учреждений следует и далее развивать возможности, в том числе внешние для системы, для укрепления межучрежденческого сотрудничества в выполнении функции по проведению расследований в тех областях, которые указаны в докладе (пункты 76-78).

I. ВВЕДЕНИЕ

1. Функция по проведению расследований становится все более важным компонентом механизма внутреннего надзора для большинства организаций системы Организации Объединенных Наций, но она все еще во многом находится в стадии становления и требует решения целого ряда вопросов. Цель настоящего доклада заключается в рассмотрении этих вопросов и в выработке рекомендаций для укрепления потенциала организаций системы в интересах удовлетворения потребности в проведении расследований.

2. В одном из предыдущих докладов Объединенной инспекционной группы (ОИГ), озаглавленном "Больше согласованности для усиления надзора в системе Организации Объединенных Наций"¹, был рассмотрен весь комплекс надзорных функций в организациях системы и были предложены рекомендации для повышения эффективности этих функций. Подготовка этого доклада показала, что функция по проведению расследований в системе находится в стадии становления и нуждается в более углубленном изучении.

3. Настоящим докладом охватывается вся система, т.е. Организация Объединенных Наций, ее фонды и программы, а также специализированные учреждения и МАГАТЭ. Для сбора необходимой информации в начале марта 2000 года организациям системы был разослан вопросник.

4. Работа с вопросником была дополнена проведением обстоятельных бесед с должностными лицами некоторых организаций, в основном в апреле и мае 2000 года. В число должностных лиц, с которыми были организованы беседы, входили люди, выполняющие, помимо непосредственных задач по проведению расследований, широкий спектр функций, включая правовые, бюджетные, кадровые функции, а также проведение внутренних и внешних ревизий. Беседы состоялись с должностными лицами Организации Объединенных Наций как в Центральных учреждениях в Нью-Йорке (ЦУООН), так и в Отделении Организации Объединенных Наций в Найроби (ЮНОН), а также с представителями ряда фондов и программ Организации Объединенных Наций и специализированных учреждений в Нью-Йорке, Женеве, Риме и Найроби. Как мы и ожидали при планировании нашей поездки в Найроби, ознакомление с ситуацией, касающейся функции по проведению расследований на месте, послужило большим

¹ А.Т. Абрашевский, Дж.Д. Фокс, С. Куяма и Х.И. Отман, "Больше согласованности для усиления надзора в системе Организации Объединенных Наций" (JIU/REP/98/2), доклад, препровожденный Генеральной Ассамблее Организации Объединенных Наций запиской A/53/171 от 9 июля 1998 года.

подспорьем при подготовке настоящего доклада. Хотя Всемирный банк и не является участвующим учреждением ОИГ, его должностные лица оказали содействие, предоставив важную справочную информацию в ходе бесед с ними в Вашингтоне, О.К.

5. Собирая данные о делах, расследуемых в организациях, мы столкнулись со значительными проблемами. Мы были поражены большими различиями в количестве и характеристиках сообщенных дел. Вместе с тем при анализе данных, представленных в ответах на вопросник, и в ходе бесед со специалистами по надзору, проводящими расследования, стало ясно, что к этим данным следует относиться осмотрительно, особенно когда речь идет о целях сравнительного анализа. Поступившие данные оказались несопоставимыми по нижеследующим причинам.

- Юрисдикция подразделений, проводящих расследования, в различных организациях является разной; например, утверждения о сексуальных домогательствах где-то расследуются специалистами по управлению людскими ресурсами, где-то - специалистами по проведению расследований, а где-то - назначенными руководителями старшего звена.
- Как правило, представленные данные касались только дел, которыми занимаются надзорные органы: например, из всех представленных ответов, кроме ответа Отделения Организации Объединенных Наций в Женеве (ЮНОГ), были исключены дела, которыми занимаются расследующие органы служб охраны и безопасности.
- Организации используют разные критерии для регистрации и учета расследуемых дел; например, в одной организации "закрытые" дела могут означать установление вины или невинности, тогда как в другой в эту категорию могут включаться также дела, закрытые по целому ряду иных причин (передача в другой орган, представление запрошенной информации, недостаточность информации и т.п.).

6. Мы пришли к выводу, что представление данных по делам, которые мы получили от организаций, в табличной форме вряд ли многое даст; более того, это было бы неоправданным в силу деликатного характера данного вопроса. Возможно, в будущем организациям и имеет смысл поставить перед собой цель разработать и внедрить систему отчетности, которая позволила бы получать достаточно сопоставимые данные о расследованных делах и принятых по ним мерах. Однако попытка сделать это сейчас создаст угрозу отвлечения и без того ограниченных ресурсов, имеющихся для проведения расследований, на работу, которая, скорее всего, потребует значительных затрат времени и окажется бесполезной. Интересам системы на данном этапе лучше послужило бы решение вопросов, определенных в настоящем докладе, и осуществление соответствующих рекомендаций. Это позволило бы также создать более серьезную

основу для внедрения эффективной общесистемной отчетности по расследованиям в будущем.

7. В главах II и III приводится исходная информация, т.е. рассматриваются существенные аспекты функции по проведению расследований в организациях системы Организации Объединенных Наций, а также важные требования, соблюдение которых обеспечивает возможность для проведения эффективных расследований. В главе IV, которая составляет сердцевину доклада, рассматриваются ключевые вопросы, имеющие отношение к развитию этой важной надзорной функции в организациях системы Организации Объединенных Наций. Вопросы, рассмотренные в главе IV, легли в основу рекомендаций, изложенных в резюме.

8. Мы хотели бы поблагодарить многих людей, которые с большой готовностью внесли свой вклад в подготовку настоящего доклада. Мы признательны тем, кто при всей своей занятости нашел время, чтобы ответить на наш вопросник и/или встретиться с нами для бесед. Мы особенно благодарны специалистам по проведению расследований из Управления служб внутреннего надзора (УСВН) и Мировой продовольственной программы (МПП), которые дали крайне полезные советы при изначальной подготовке настоящего доклада, а затем нашли время, чтобы ознакомиться с проектом вопросника и высказать по нему свои замечания. Координаторы ОИГ в организациях и глава администрации ЮНОН действовали чрезвычайно эффективно и оказали нам большую помощь в организации наших бесед, за что мы им очень признательны.

II. СУЩЕСТВЕННЫЕ АСПЕКТЫ ФУНКЦИИ ПО ПРОВЕДЕНИЮ РАССЛЕДОВАНИЙ В ОРГАНИЗАЦИЯХ СИСТЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

A. Необходимость в проведении расследований

9. Один из сотрудников старшего уровня, с которым мы провели беседу при подготовке настоящего доклада, отметил, что, когда он занял эту должность, он был крайне удивлен тем, насколько мало делается в связи с целым рядом нарушений, совершаемых сотрудниками, а также тем, что единственное, чем они рисковали, совершая неправомерные действия, - потерять свою работу. К счастью, в системе стали все шире признавать и с беспокойством осознавать возможность причинения организации ущерба в результате неправомерных действий сотрудников и внешних для организации лиц, занимающихся поставкой товаров и услуг для нее. В этой связи сегодня острее осознана необходимость создания потенциала для проведения эффективных расследований как для обнаружения, так и для пресечения в будущем подобных неправомерных действий.

10. Признание этой необходимости в создании потенциала для проведения расследований неразрывно связано с возросшей в последние несколько лет заинтересованностью в эффективном надзоре в системе Организации Объединенных Наций. Это отражает новый реалистичный подход к необходимости принятия активных мер для обеспечения должной подотчетности и пресечения неправомерных действий. Это служит также отражением практической потребности в поддержании веры государств-членов и других заинтересованных лиц в добросовестность организаций, которым они призваны оказывать финансовую, политическую поддержку и поддержку в вопросах существа.

B. Характер и виды расследований

11. Расследования (в том смысле, в каком они рассматриваются в настоящем докладе) могут проводиться либо в порядке реагирования, либо в порядке упреждения. Расследования в порядке реагирования возбуждаются в связи с поступающими заявлениями, сообщениями или определенными инцидентами. Мандат на проведение расследований в порядке реагирования вытекает, например, из резолюции 48/218 В Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций от 12 августа 1994 года, в которой указывается, что Управление служб внутреннего надзора, среди прочего, "расследует сообщения о нарушениях положений, правил и соответствующих

административных инструкций Организации Объединенных Наций..."². Расследования в порядке упреждения (профилактики) подразумевают анализ и оценку ситуаций и операций на предмет определения факторов риска в целях разработки или повышения эффективности мер и систем контроля, которые позволили бы предупредить противоправные деяния. И в данном случае, если вести речь об Организации Объединенных Наций, мандат на проведение таких расследований в порядке упреждения вытекает из бюллетеня Генерального секретаря "Создание Управления служб внутреннего надзора"³. В нем предусматривается проведение расследований в целях выявления возможностей для мошенничества и других нарушений в программных областях в качестве основы для выработки рекомендаций относительно "корректирующих действий для сведения к минимуму риска совершения таких нарушений".

12. В организациях системы Организации Объединенных Наций проводятся оба вида расследований, но главный акцент делается на расследованиях в порядке реагирования. Исходя из этого, в настоящем докладе основное внимание уделяется расследованиям в порядке реагирования, но в нем все же рассматривается и вопрос о необходимости проведения расследований в порядке упреждения, а также рекомендуется обратить внимание на этот вопрос (см. рекомендацию 5 в резюме и пункты 71-75 ниже).

13. Хотя главный упор при проведении расследований в организациях системы Организации Объединенных Наций делается на мошенничестве и коррупции, расследованиями охватывается также широкий спектр других неправомерных действий, не имеющих прямых финансовых последствий для организаций, в частности хищение личного имущества, злоупотребление полномочиями, нарушение правил этики поведения, сексуальные домогательства, посягательства на физическую неприкосновенность и даже убийства. Выдержка из одного документа, которая приводится в приложении IV, позволяет проиллюстрировать широкое разнообразие видов расследований, которые могут быть возбуждены в одной из организаций.

14. Расследованию в системе Организации Объединенных Наций могут подвергаться не только действия сотрудников секретариатов организаций. Расследования могут распространяться и на внешние стороны, такие, как подрядчики или консультанты, предоставляющие услуги, и компании, поставляющие товары. Это, в свою очередь, означает, что расследования могут проводиться не только на основании положений, правил и соответствующих административных инструкций организаций системы

² "Обзор эффективности административного и финансового функционирования Организации Объединенных Наций", A/RES/48/218 В от 12 августа 1994 года, пункт 5 с) iv).

³ ST/SGB/273, 7 September 1994, para. 17.

Организации Объединенных Наций, но и в рамках как гражданской, так и уголовной национальной правовой системы соответствующей принимающей страны.

С. Передача дел в национальные органы

15. Мы обнаружили различия в практике организаций и широкий разброс в мнениях соответствующих должностных лиц по вопросу о передаче дел в национальные органы. Многие организации крайне неохотно идут на такой шаг в силу целого ряда причин:

- ущерб репутации организации, который может причинить такой шаг, особенно если конкретное дело является малозначительным;
- соответствующие издержки, которые могут быть значительными, в плане затрат времени сотрудников на подготовку и представление доказательств и свидетельств;
- необходимость обнародования информации, которая может быть конфиденциальной и/или неблагоприятной;
- значительные задержки в судебных процессах в рамках национальной юрисдикции, способные блокировать внутренние меры организации по данному делу, которые, возможно, требуется принять в обязательном порядке;
- факторы неопределенности, присущие судебным процессам в некоторых национальных правовых системах, которые могут приводить к оправданию обвиняемого сотрудника и, тем самым, подрывать возможность обоснованно уволить этого сотрудника без предварительного уведомления в рамках процесса отправления правосудия в организации⁴;
- колоссальные различия между национальными правовыми системами с точки зрения жесткости уголовного кодекса; и

⁴ Следует отметить, однако, что в соответствии с решением Административного трибунала Организации Объединенных Наций оправдание в национальном суде не является достаточным основанием для вынесения положительного решения по апелляции сотрудника против такого его увольнения. Решение № 436 Административного трибунала Организации Объединенных Наций (дело № 457: Видль против Генерального секретаря Организации Объединенных Наций, 9 ноября 1988 года).

- в некоторых случаях возмещению убытков может лучше способствовать простая угроза уголовного преследования, выражаемая опосредованно через дипломатические каналы, без фактической передачи дела в национальные органы⁵.

16. Вместе с тем, не оспаривая необходимости взвешенного рассмотрения подобных возможных негативных последствий передачи дел в национальные органы, многие должностные лица подчеркивают, что сдерживающий эффект от такой передачи дел, как правило, перевешивает возможные негативные последствия. В некоторых организациях, прежде всего имеющих разветвленную периферийную сеть, по имеющимся данным, именно этой точки зрения твердо придерживаются исполнительные главы. Те, кто поддерживает эту позицию, подчеркивают важность сигнализирования сотрудникам и сторонам, имеющим деловые контакты с организациями системы Организации Объединенных Наций, что к актам коррупции будет проявляться самое нетерпимое отношение, а виновные будут наказываться по всей строгости закона. К другим достоинствам такой меры они относят возвращение имущества и/или возмещение убытков, ясность целей, четкое установление вины или невиновности и нередко большую оперативность процесса по сравнению с внутренней системой отправления правосудия.

D. Распыление ответственности за проведение расследований

17. За исключением МАГАТЭ и Всемирной метеорологической организации (ВМО), ни одна организация системы Организации Объединенных Наций не возлагает полной ответственности за проведение расследований на какой-то один внутренний орган⁶. Кроме того, разделение ответственности между различными органами, которым поручено выполнять эту функцию, не всегда является четким. Наглядным примером такого распыления ответственности является Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ). Хотя в нем имеется Генеральный инспектор, который назначен координатором расследований, расследования могут проводиться также главами соответствующих бюро, руководителями различных отделов

⁵ В этой связи следует отметить, что для возмещения убытков путем наложения ареста на имущество виновной стороны может потребоваться вынесение обвинительного приговора в национальном суде.

⁶ На первый взгляд, новые мандатные положения, касающиеся проведения расследований в некоторых организациях, предусматривают централизацию ответственности, но в других документах полномочия по некоторым аспектам расследований предоставляются и другим подразделениям, как, например, это сделано в Организации Объединенных Наций, ВОЗ (см. соответственно примечания 19 и 22).

административной поддержки, Секцией аудита УВКБ и Секцией расследований УСВН (СР/УСВН), а также с использованием "других соответствующих ресурсов"⁷.

18. Проведение расследований, разумеется, не является главной функцией служб охраны и безопасности организаций системы Организации Объединенных Наций, и тем не менее им отводится определенная роль в этом плане. Мы побеседовали со старшими должностными лицами служб охраны и безопасности в ЦУООН, ЮНОН и в Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО) в Риме с намерением установить, в какой мере службы охраны и безопасности участвуют в проведении расследований. Хотя главная цель таких служб заключается в обеспечении физической безопасности людей и имущества в превентивном порядке, они все же проводят расследования инцидентов, связанных с неправомерными действиями, и по крайней мере некоторые из них имеют для этого специальные подразделения по проведению расследований. В большинстве случаев ими расследуются дела, связанные с кражей имущества, но эти службы участвуют также по крайней мере в некоторых расследованиях по фактам мошенничества и коррупции.

19. В ЦУООН в Нью-Йорке разделение функций, связанных с проведением расследований, между Службой охраны и безопасности и СР/УСВН является относительно четким, так же как и между соответствующими подразделениями в ФАО. Вместе с тем Служба охраны и безопасности в ЮНОН, как представляется, наделена более широкими функциями по сравнению с другими аналогичными службами в системе Организации Объединенных Наций. Ввиду сложной ситуации в области безопасности в районе Найроби сфера их ответственности не ограничивается комплексом ЮНОН и подразумевает поддержание регулярных связей с местной полицией и оказание ей поддержки. Сотрудники этой службы неоднократно участвовали в проведении расследований, особенно в связи с кражами. Кроме того, помимо Организации Объединенных Наций, они обслуживают также многие другие организации системы Организации Объединенных Наций, имеющие отделения в Найроби, и некоторые из этих организаций запрашивали помощь в расследовании дел, связанных с мошенничеством и коррупцией. Тем не менее даже с учетом Найроби взаимоотношения между службами охраны и безопасности и другими подразделениями, отвечающими за проведение расследований, как представляется, основываются на взаимной поддержке и являются эффективными на практике, несмотря на некоторое дублирование деятельности в области проведения расследований.

⁷ "Координатор расследований", меморандум Верховного комиссара, адресованный всем сотрудникам штаб-квартиры и полевых отделений (UNHCR/IOM/77/97-FOM/84/97, 14 ноября 1997 года); а также брошюра УВКБ "Управление Генерального инспектора" (без даты).

20. В большинстве организаций системы Организации Объединенных Наций должностные лица администрации, включая руководителей соответствующих программ и руководителей, отвечающих за административную поддержку, особенно за управление людскими ресурсами, правомочны и даже напрямую уполномочены проводить расследования. Хотя определенная роль различных должностных лиц администрации в проведении расследований может быть вполне оправданной и без этого, вероятно, не обойтись, в этой связи возникает определенная проблема, которая будет рассмотрена более подробно в разделе В главы IV.

21. Еще один фактор, приводящий к распылению ответственности за проведение расследований, связан с тем, что во многих организациях прямо предусмотрен особый порядок проведения (зачастую должностными лицами, отвечающими за управление людскими ресурсами) расследований по делам, касающимся предполагаемых сексуальных домогательств. Это обусловлено тем, что вопрос о сексуальных домогательствах нередко является предметом особых директивных документов и административных инструкций.

Е. Схемы организации подразделений, занимающихся проведением расследований

22. В организациях системы Организации Объединенных Наций особые структурные подразделения по проведению расследований, укомплектованные профессионально подготовленными и опытными специалистами в этой области, являются скорее исключением, чем правилом (таблица 1). Единственным явным примером такого особого структурного подразделения является Секция расследований УСВН, хотя можно утверждать также, что Управление Генерального инспектора МПП (УГИМ) тоже является по сути специальным подразделением для проведения расследований⁸. В большинстве же других организаций ответственность за проведение расследований возлагается на орган внутреннего надзора, который отвечает также за некоторые или все другие функции внутреннего надзора (ревизия, инспекция, оценка, наблюдение). Именно так обстоит дело во всех специализированных учреждениях и МАГАТЭ. Среди фондов и программ Организации Объединенных Наций так делается в Программе развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), УВКБ, в Детском фонде Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) и Ближневосточном агентстве Организации Объединенных Наций для

⁸ Генеральный инспектор МПП отвечает за проведение как расследований, так и инспекций. Вместе с тем инспекции, проводимые Генеральным инспектором, как представляется, можно отнести прежде всего к категории расследований, проводимых в порядке упреждения.

помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР). Остальные фонды и программы пользуются услугами СР/УСВН⁹.

23. Во всех случаях должностные лица или подразделения, отвечающие за проведение расследований, подотчетны либо напрямую исполнительному главе организации, либо руководителю службы внутреннего надзора, например Генеральному инспектору, который отчитывается непосредственно перед исполнительным главой организации. Во многих организациях положениями соответствующих мандатных документов предусмотрено предоставление государствам-членам, входящим в состав соответствующего директивного органа, и/или другим государствам-членам либо напрямую, либо опосредованно, через исполнительного главу организации, как годового сводного доклада о деятельности в области внутреннего надзора, так и докладов по отдельным вопросам, подготавливаемых главой службы внутреннего надзора¹⁰. В ФАО, Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) и Международной организации труда (МОТ), например, кругом полномочий директоров соответствующих подразделений предусматривается представление этими должностными лицами ежегодных сводных докладов о деятельности в области внутреннего надзора, а также направление любых докладов об их работе, которые, по их мнению, заслуживают этого, соответствующим директивным органам этих организаций, а в случае ФАО - и другим заинтересованным государствам-членам¹¹.

⁹ Вопрос о роли СР/УСВН в отношении фондов и программ, имеющих свои собственные внутренние звенья для проведения расследований, все еще рассматривается в Генеральной Ассамблее Организации Объединенных Наций.

¹⁰ Выпуск докладов служб внутреннего надзора по отдельным вопросам является обычной практикой в Организации Объединенных Наций, однако руководители служб внутреннего надзора других организаций, как правило, не публиковали таких докладов для директивных органов по своей собственной инициативе. Руководитель Управления внутренней ревизии и надзора ВОЗ выпустил в 1999 году доклад, посвященный оценке работы подразделений по управленческой поддержке, но это было сделано в ответ на просьбу, содержащуюся в резолюции Исполнительного совета (ЕВ 103.R6).

¹¹ Мандат руководителя Управления внутренней ревизии и надзора ВОЗ см. информационный циркуляр ВОЗ № 69 "Управление внутренней ревизии и надзора (УВРН)" (IC/96/69 от 12 декабря 1996 года) и Финансовое правило ВОЗ 117.4. Мандат Главного внутреннего ревизора МОТ см. Финансовое правило МОТ 14.10. Соответствующая формулировка в уставе Управления Генерального инспектора ФАО звучит следующим образом "Управление Генерального инспектора сообщает о результатах своей работы и выносит для администрации рекомендации относительно практических мер, направляя их копии Генеральному директору и Внешнему ревизору. По усмотрению Генерального инспектора любой такой доклад может также представляться Финансовому комитету вместе с замечаниями Генерального директора по нему и предоставляться в распоряжение других заинтересованных государств-членов [выделено нами]". См. FAO. Director-General's Bulletin, No. 2000/11, 1 February 2000, para. 13.

24. Подразделения/должностные лица, занимающиеся в системе расследованиями, в большинстве своем действуют в централизованном порядке и находятся в штаб-квартирах, хотя их сотрудники для выполнения своей работы должны часто выезжать на места (например, в МПП, УВКБ и ЮНИСЕФ). Однако СР/УСВН имеет также небольшую группу сотрудников в Найроби, главным образом для сведения к минимуму издержек по проведению расследований, касающихся многих организаций, действующих в Найроби и других частях Африки. Тем не менее управление СР/УСВН осуществляется в централизованном порядке из ЦУООН. Управление Генерального инспектора в ФАО (УГИФ) придерживается комплексного подхода, но имеет четырех ревизоров (с различным опытом проведения расследований) в крупных регионах за пределами штаб-квартиры. ВОЗ имеет двух ревизоров в Вашингтоне, О.К., для охвата Американского регионального бюро, но они напрямую подотчетны руководителю Управления внутренней ревизии и надзора в штаб-квартире.

III. ВАЖНЫЕ ТРЕБОВАНИЯ ДЛЯ ПРОВЕДЕНИЯ РАССЛЕДОВАНИЙ

25. Анализируя возможности организаций системы Организации Объединенных Наций в области проведения расследований, полезно вкратце рассмотреть некоторые важные требования, которые необходимо соблюсти для эффективного выполнения функции по проведению расследований. В той мере, в какой некоторые из этих требований не выполняются, они рассматриваются дополнительно в следующей главе.

A. Правовые/процессуальные основы

26. Расследование во многих отношениях представляет собой юридическое действие и в качестве такового должно проводиться на соответствующей правовой основе. В системе Организации Объединенных Наций это требование выполняется вполне удовлетворительно. Необходимая правовая основа заложена в Уставе Организации Объединенных Наций - и равнозначных ему основополагающих документах других организаций, - а также в соответствующих резолюциях и решениях директивных органов, положениях, правилах и соответствующих административных инструкциях. Подкрепляющими элементами этой правовой базы являются также практические методы применения и толкования этих документов, используемые в конкретных случаях в рамках функционирования системы отправления правосудия в организациях. Кроме того, организации могут использовать судебные системы государств-членов, которые имеют свои собственные установленные правовые основы.

27. Правовая основа является необходимым, но недостаточным условием для должного проведения расследований; для этого требуется также четко определенный и признанный комплекс стандартов и процедур, который позволяет избегать произвольной практики, обеспечивая возможность проводить расследования последовательно, профессионально, беспристрастно, тщательно и своевременно¹². В настоящее время в организациях системы Организации Объединенных Наций не существует официально согласованных общих стандартов и процедур для проведения расследований. Вопрос о необходимости их принятия рассматривается в разделе A следующей главы.

B. Мандат

28. Для обеспечения легитимности, которая требуется для эффективной работы, а также должной подотчетности те, кто отвечает за проведение расследований, должны иметь мандат на это, исходящий из признанного источника, и этот мандат должен быть

¹² Этот весьма полезный перечень целевых установок для проведения расследований включен в документ World Bank Group, Business Ethics and Integrity Office, "Standards and procedures for inquiries and investigations", Draft Rev.1.1, 29 May 2000, p. 1.

понятным для всех в организациях. Полезность подобных мандатных положений повышается в случае включения в них четкого описания конкретных полномочий, на которые можно опираться при проведении расследований (например, беспрепятственное возбуждение расследований, свободный доступ к сотрудникам и полное содействие с их стороны, права на проверку компьютерных и других файлов, использование мер наблюдения, четкое определение требований к должной процедуре). Помимо этого, необходимо четкое определение юрисдикционных аспектов (например, географических, организационных, типов дел), на которые распространяются эти полномочия и которые определяют условия их задействования.

29. Хотя для организаций системы Организации Объединенных Наций расследования не являются чем-то новым, существенное внимание функции по проведению расследований в рамках системы начало уделяться только с середины 90-х годов. С усилением акцента на функции по проведению расследований она все чаще рассматривается в качестве необходимого и важного элемента системы внутреннего надзора. В итоге эта функция в настоящее время включена в мандаты механизмов внутреннего надзора всех организаций. Однако, как отражение того, что функция по проведению расследований в системе все еще находится в стадии становления, детализация касающихся ее мандатных положений в соответствующих документах, а также осуществление этих мандатных положений значительно варьируются между организациями, особенно в части определения соответствующих полномочий и юрисдикционных аспектов.

30. Механизмы внутреннего надзора организаций системы придерживаются разных подходов к практическому осуществлению этого мандата. Графически эти различия показаны в таблице 1. Здесь следует отметить ту роль, которую отводят СР/УСВН многие (но не все) фонды и программы Организации Объединенных Наций. Следует отметить и то, что все специализированные учреждения и МАГАТЭ наделяют функциями по проведению расследований подразделение, которое отвечает прежде всего за внутреннюю ревизию, но которое несет ответственность также за различные другие функции внутреннего надзора в зависимости от конкретного учреждения. Краткое описание распределения функций по проведению расследований в подразделениях внутреннего надзора каждой из организаций системы Организации Объединенных Наций приводится в приложении I.

31. Как уже отмечалось в предыдущей главе, в большинстве организаций системы Организации Объединенных Наций существует определенное распыление ответственности за выполнение функции по проведению расследований. Помимо подразделений внутреннего надзора ответственность за расследования нередко возлагается также на службы охраны и безопасности, на руководителей программ и глав подразделений по административной поддержке, а также на дисциплинарные советы.

Это дробление ответственности, которое представляется неизбежным и даже необходимым, способно создать проблему, которая будет рассмотрена в разделе В следующей главы.

Таблица 1

**СВЯЗЬ ФУНКЦИИ ПО ПРОВЕДЕНИЮ РАССЛЕДОВАНИЙ С ДРУГИМИ ФУНКЦИЯМИ
ВНУТРЕННЕГО НАДЗОРА В ОРГАНИЗАЦИЯХ СИСТЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ***

ОРГАНИЗАЦИЯ	ФУНКЦИИ ВНУТРЕННЕГО НАДЗОРА					КОММЕНТАРИИ
	РАССЛЕДОВАНИЯ	РЕВИЗИЯ	ИНСПЕКЦИЯ	ОЦЕНКА	НАБЛЮДЕНИЕ	
Организация Объединенных Наций	СР/УСВН					СР/УСВН является одной из секций объединенного механизма внутреннего надзора в ООН.
ЮНЕСКО	Управление внутренней ревизии (УВР)					СР/УСВН проводила ряд расследований в прошлом; в настоящее время ее услуги используются для получения информации/консультации.
ПРООН	Управление ревизии и анализа эффективности работы (УРАЭ)					СР/УСВН проводит определенные расследования; предоставляет информацию/консультации.
ЮНФПА	УРАЭ ПРООН					СР/УСВН проводит определенные расследования; предоставляет информацию/консультации.
ЮНОПС	УРАЭ ПРООН					СР/УСВН проводит определенные расследования; предоставляет информацию/консультации.
МПП	УГИМ		УГИМ			СР/УСВН проводила ряд расследований в прошлом; в настоящее время ее услуги используются для получения информации/консультаций.
ЮНЕП	СР/УСВН					СР/УСВН выполняет функции по проведению расследований в полном объеме.
ЦНПРОН	СР/УСВН					СР/УСВН выполняет функции по проведению расследований в полном объеме.
БАПОР ^b	Департамент аудита и инспекции (ДАИД)					СР/УСВН проводит определенные расследования; предоставляет информацию/консультации.
ЮНДКП	СР/УСВН					СР/УСВН выполняет функции по проведению расследований в полном объеме.
УВКБ	Управление ГИ		Управление ГИ			СР/УСВН проводит определенные расследования; предоставляет информацию/консультации.
МОТ ^c	Группа внутренней ревизии (ГВР)					ГВР является одной из секций объединенного механизма внутреннего надзора МОТ.
ФАО	Управление Генерального инспектора (УТИФ)					

ОРГАНИЗАЦИЯ	ФУНКЦИИ ВНУТРЕННЕГО НАДЗОРА					КОММЕНТАРИИ
	РАССЛЕДОВАНИЯ	РЕВИЗИЯ	ИНСПЕКЦИЯ	ОЦЕНКА	НАБЛЮДЕНИЕ	
ЮНЕСКО ^d	Служба внутреннего надзора (СВН)					
ИКАО	Управление по оценке программ, ревизии и обзору системы управления (УОПРО)			УОПРО		
ВОЗ	Управление внутренней ревизии и надзора (УТВН)					
ВПС	Служба внутренней ревизии (СВР)					
МСЭ	Внутренний ревизор					
ВМО	Служба внутренней ревизии и расследований (СВРР)					
ИМО	Секция внутреннего надзора (СВН)			СВН		
ВОИС	Отдел внутренней ревизии и надзора (ОВРН)					
ЮНИДО	Управление внутреннего надзора и оценки в составе Управления Генерального директора (УВН/УГД)					
МАГАТЭ	Управление внутренней ревизии (УВР)					По мере необходимости может пользоваться услугами СР/УСВН

^a Первый уровень организационной структуры, на котором упоминаемое подразделение наделено полномочиями проводить расследования.

^b БАПОР приравнивает инспекции к расследованиям.

^c В составе Бюро разработки программ и управления (БРПУ) МОТ имеются подразделения, отвечающие за все пять функций внутреннего надзора, но ответственность за проведение ревизий, инспекций и расследований в составе СРПУ возложена на Группу внутренней ревизии.

^d Как указывается в документе, содержащем предложения Генерального директора ЮНЕСКО по реформам (160 EX/23, 15 September 2000, para 24).

С. Оперативная независимость

32. Очевидно, что лица, отвечающие за внутренний надзор, при выполнении своих обязанностей должны иметь оперативную независимость. Это особенно касается тех, кто отвечает за проведение расследований, ввиду деликатности вопросов, с которыми это часто бывает связано. Ключевые элементы оперативной независимости подразделения, занимающегося проведением расследований, можно охарактеризовать следующим образом:

- автономия в определении плана работы, хотя такое подразделение и может принимать к исполнению просьбы о проведении расследований, исходящие от старшего руководящего звена;

- полномочия на возбуждение и проведение любых расследований, которые оно считает необходимыми для выполнения своих обязанностей, без каких-либо препятствий и без предварительного разрешения;
- четкое определение кадровых и финансовых ресурсов этого подразделения в бюджете организации с делегированием ему полномочий на управление этими ресурсами при соблюдении общих принципов и процедур организации;
- право на получение прямого и быстрого доступа ко всем лицам, занимающимся деятельностью, которая входит в сферу ведения организации, и на полное содействие с их стороны;
- полномасштабный, свободный и быстрый доступ ко всем счетам, документам, объектам собственности, оперативным и функциональным звеньям в организации, которые, по его мнению, имеют отношение к расследуемому делу;
- санкционированное право поощрять сотрудников организации связываться непосредственно с ним на конфиденциальной основе в тех случаях, когда речь идет о жалобах или утверждениях относительно неправомерных действий, нарушений или растраты средств, и гарантировать сотрудникам защиту от возможных преследований при условии отсутствия у них намерения ввести в заблуждение; и
- право направлять копии докладов о результатах расследований исполнительному главе или внешнему ревизору, а также соответствующим директивным органам в тех случаях, когда данное подразделение считает это необходимым.

33. Сложилось общее понимание в вопросе о том, что лица, отвечающие за внутренний надзор, не должны брать на себя оперативную ответственность за поднадзорную им деятельность во избежание создания реальной или предполагаемой угрозы для их объективности¹³. Применение этого стандарта, которого достаточно строго придерживаются внутренние ревизоры, по отношению ко всем лицам, проводящим расследования в организациях системы Организации Объединенных Наций, представляет собой проблему ввиду участия руководителей программ и подразделений

¹³ См. *Standards for the Professional Practice of Internal Auditing*, The Institute of Internal Auditors (Altamonte Springs, Florida: 1997), p. 16.

административной поддержки в расследованиях (этот аспект рассматривается в разделе В следующей главы).

D. Твердая поддержка со стороны исполнительного главы

34. Как уже отмечалось (пункты 9 и 10), идея необходимости создания потенциала для эффективного проведения расследований в организациях системы Организации Объединенных Наций получает все более широкое признание. Исполнительные главы организаций внесли свою лепту в это изменение организационной культуры в системе, и многие из них решительно поддерживают роль внутреннего надзора - и функции по проведению расследований в частности - в деле реализации этой идеи. Например, исполнительные главы некоторых организаций предприняли шаги по укреплению роли внутреннего надзора, создав Управление Генерального инспектора и наделив его функциями по проведению расследований¹⁴. Исполнительные главы других организаций, не создавая поста Генерального инспектора, дали ясно понять, что они лично поддерживают идею создания эффективного функционального звена для проведения расследований.

35. В ходе бесед с должностными лицами те часто говорили о позитивном отношении исполнительных глав своих организаций к службам внутреннего надзора в целом и нередко к функции по проведению расследований в особенности. В некоторых случаях это рельефно проявлялось в бюджетной поддержке таких служб в моменты реальных сокращений бюджетных ассигнований и/или нулевого номинального роста бюджета (например, в Организации Объединенных Наций, ФАО, МПП, ЮНИСЕФ). Вместе с тем в ряде случаев разразившиеся в последнее время кризисы финансирования и остро вставший вопрос о необходимости активизации программ (например, ЮНЕП, ЦНПООН) привели к тому, что внутреннему надзору в бюджетном процессе стало придаваться менее приоритетное значение. Если не всем в организации будет ясно, что ее руководитель верит в функцию по проведению расследований и поддерживает ее, специалистам по расследованиям будет трудно работать эффективно.

¹⁴ Управления генеральных инспекторов хронологически создавались в следующем порядке: ЮНЕСКО, 1989 год (преобразовано в Службу внутреннего надзора в 2000 году); МПП, 1994 год; ФАО, 1997 год; ЮНИДО, 1998 год (преобразовано в Управление внутреннего надзора и оценки в 2000 году); и УВКБ, 1999 год. В большинстве случаев эти даты знаменуют реорганизацию и/или укрепление прежних надзорных структур/ подразделений.

Е. Квалифицированные специалисты по проведению расследований

36. Еще одно важное требование сводится к тому, что организации должны держать в своем штате квалифицированных специалистов по проведению расследований или по крайней мере иметь доступ к их услугам. Как представляется, оптимальным критерием для кандидата на должность специалиста по проведению расследований в организациях системы Организации Объединенных Наций является наличие у него университетского диплома по специальности "Право" в сочетании с дальнейшим профильным обучением, которое может включать в себя специальную подготовку для получения знаний и навыков в области проведения расследований, прохождение курсов, подобных тем, которые персонал системы Организации Объединенных Наций организовал на базе соответствующих национальных учебных заведений, участие в семинарах для развития навыков и повышения квалификации, наличие сертификата дипломированного специалиста по расследованию случаев мошенничества и т.д. Помимо формального образования и профессиональной подготовки такой кандидат должен иметь несколько лет стажа работы в области проведения расследований, предпочтительно в системе правоохранительных органов, а кандидаты на должности старшего уровня должны иметь опыт управленческой и руководящей работы в сфере расследований.

37. Очень немногие из сотрудников категории специалистов, проводящих расследования в организациях системы Организации Объединенных Наций, имеют такую квалификацию и опыт. Во многих организациях, где функция по проведению расследований четко не отделена от прочих функций внутреннего надзора, в описаниях должностных обязанностей и/или классификациях должностей функция по проведению расследований упоминается лишь вскользь, а о наличии определенного опыта в проведении расследований либо не говорится вообще, либо говорится как о "желательном".

38. В службах внутреннего надзора системы Организации Объединенных Наций названия функциональной категории "специалист по проведению расследований" (или аналогичные этому названия) в описаниях должностных обязанностей и/или классификациях должностей используются лишь в небольшом числе организаций (ООН/УСВН, УВКБ, МАГАТЭ), и в этих случаях вышеописанные требования, как представляется, соблюдаются удовлетворительным образом. Хотя спектр полученных в вузах специальностей, которые должны иметь кандидаты на эти должности профессиональных специалистов по проведению расследований, является довольно широким, требование о наличии профессиональной подготовки в области проведения расследований по правоохранительному профилю и/или профессионального опыта следовательской работы (при более продолжительном стаже для кандидатов на должности старших уровней) указано абсолютно четко. В СР/УСВН требование о наличии

формальной подготовки по методике проведения расследований предусмотрено также для должности помощника по проведению расследований, которая относится к категории общего обслуживания.

39. В остальных организациях специалисты надзорных служб, проводящие расследования, в большинстве случаев являются квалифицированными и опытными старшими ревизорами, а также в некоторых случаях дипломированными специалистами по расследованию случаев мошенничества. Хотя некоторые из этих ревизоров прослушали курс по методике организации расследований, например в Федеральном учебном центре органов охраны правопорядка (ФУЦОП), в целом наличие профессиональной подготовки и/или опыта в области проведения расследований, как представляется, не предусмотрено в качестве обязательных требований в описаниях их должностных функций и/или классификациях должностей. Вопрос о необходимости доступа к услугам профессионально подготовленных и опытных специалистов по проведению расследований более подробно рассматривается в разделе С следующей главы.

IV. КЛЮЧЕВЫЕ ВОПРОСЫ

40. В резюме настоящего доклада содержатся рекомендации по решению ряда вопросов, которые необходимо урегулировать для укрепления функции по проведению расследований в системе Организации Объединенных Наций. В настоящей главе даются разъяснения по этим вопросам, часть которых была обозначена в главе III, а также по соответствующим рекомендациям.

A. Общие стандарты и процедуры

41. Отсутствие признанных стандартов и процедур для проведения расследований в организациях системы ООН является одной из ключевых проблем, которую нужно решить при формировании этой важной функции внутреннего надзора в системе. К счастью, этот вопрос вызывает пристальный интерес у соответствующих должностных лиц и уже обсуждался на второй Конференции координаторов расследований организаций системы Организации Объединенных Наций и многосторонних финансовых учреждений в Риме в июне 2000 года. На этой конференции было достигнуто общее согласие по поводу необходимости разработки таких стандартов и процедур, а также их согласования и унификации по всей системе.

42. Пристальный интерес государств-членов к одному важному аспекту этого вопроса был выражен совсем недавно в резолюции 54/244 Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций от 31 января 2000 года. В этой резолюции была подчеркнута необходимость обеспечения защиты индивидуальных прав сотрудников, в том числе сотрудников, направляющих сообщения в Секцию расследований, и обеспечения соблюдения надлежащей процедуры и справедливости по отношению ко всем заинтересованным сторонам. Генеральная Ассамблея обратилась к Генеральному секретарю с просьбой представить ей для рассмотрения и принятия решения "правила и процедуры, которые должны применяться Управлением служб внутреннего надзора при выполнении функции проведения расследований в целях обеспечения справедливости и во избежание возможных злоупотреблений в процессе проведения расследований"¹⁵.

43. Официальное утверждение - и обнародование - стандартов и процедур проведения расследований явилось бы важным шагом в развитии функции по проведению расследований. Это помогло бы:

- повысить качество расследований;

¹⁵ "Обзор осуществления резолюции 48/218 В Генеральной Ассамблеи", A/RES/54/244, 31 января 2000 года, пункты 16 и 17.

- обеспечить бóльшую последовательность и тщательность при проведении расследований;
- установить критерии для использования внешних услуг в проведении расследований, использования ресурсов других организаций, а также частного сектора;
- обеспечить во всех звеньях организаций, включая администрацию, персонал и государства-члены, более глубокое понимание и более энергичную поддержку роли и обязанностей тех, кто проводит расследования;
- обеспечить должную легитимность деятельности по проведению расследований;
- создать основу для оценки результативности функции по проведению расследований и для обеспечения подотчетности тех, кто проводит расследования, за их действия; а также в этой связи;
- ослабить сопротивление механизму проведения расследований со стороны сотрудников благодаря обеспечению гарантий профессионализма, а также защиты от возможных злоупотреблений при проведении расследований.

44. Наличие единых стандартов и процедур, общих для всех организаций системы, повысит их значимость в каждой организации, поскольку обеспечит их более весомый общепризнанный статус. Это позволит также повысить эффективность межучрежденческого сотрудничества при проведении конкретных расследований и внесет вклад в дальнейшее развитие функции по проведению расследований в системе в целом. Кроме того, поскольку членами всех организаций системы по существу являются одни и те же государства, применение таких общих стандартов и процедур по всей системе улучшит процесс управления, расширив возможности государств-членов в деле проведения значимых сопоставлений между организациями в целях оценки эффективности этой функции внутреннего надзора и связанных с этим потребностей в ресурсах. В качестве всего лишь одного из практических примеров того, насколько это позволит улучшить процесс управления, можно упомянуть выработку единой терминологии в области проведения расследований различными организациями.

45. Отражением того, что функция по проведению расследований в системе все еще находится в стадии становления, в настоящее время является сохраняющаяся определенная паллиативность подхода к стандартам и процедурам проведения расследований. Тем не менее некоторые организации уже предприняли серьезные

первоначальные шаги для определения стандартов и процедур¹⁶. Кроме того, Группа Всемирного банка недавно опубликовала детальный проект руководства по стандартам и процедурам проведения расследований, который был вынесен на обсуждение на конференции координаторов расследований в июне 2000 года¹⁷. Участники конференции согласились с тем, что проект, подготовленный Всемирным банком, послужит хорошим подспорьем в усилиях по принятию общих стандартов, и Банк согласился содействовать этому процессу. В целях подготовки предлагаемых общих стандартов к обсуждению на следующей сессии на конференции была достигнута договоренность о том, что подгруппы по этой теме будут созданы на базе ВМО и УВКБ для организаций, базирующихся в Европе, и на базе СР/УСВН - для организаций, базирующихся в американском и других регионах.

46. Таким образом, для разработки общих стандартов и процедур проведения расследований в организациях системы ООН имеется хорошая основа, и среди специалистов, отвечающих за эту функцию, сложилось по крайней мере принципиальное согласие с этим. В рекомендации 1 предлагается обратиться к Конференции координаторов расследований 2001 года с официальной просьбой принять необходимые меры для решения этой задачи, например, создать рабочую группу для подготовки согласованного текста на предмет рассмотрения и одобрения на следующей Конференции. Одобрение этого текста на Конференции соответствовало бы модели установления стандартов профессиональной практики в области внутренней ревизии в организациях системы ООН, которые были приняты в 1990 году на 20-м Совещании представителей

¹⁶ В этой связи особое внимание следует обратить на приложение II, в котором приводится выдержка из Руководства ВМО по проведению внутренних ревизий (изданного в августе 1999 года), где излагаются принципы, которыми руководствуются специалисты по проведению расследований в условиях Организации Объединенных Наций. В этой связи внимания заслуживают также: раздел, посвященный функции по проведению расследований в Организации Объединенных Наций, в бюллетене Генерального секретаря, на основании которого было создано УСВН (ST/SGB/273 от 7 сентября 1994 года); Руководство Секции расследований УСВН (которое первоначально было издано в феврале 1997 года, а в настоящее время обновляется); "Круг ведения и кодекс поведения Управления Генерального инспектора" в информационном бюллетене (без даты) Управления Генерального инспектора МПП (УГИМ), пункты 13-19.

¹⁷ См. "стандарты качества" Группы Всемирного банка в приложении III.

служб внутренней ревизии служб организации системы Организации Объединенных Наций и многосторонних финансовых учреждений¹⁸.

В. Участие администрации в расследованиях

47. При рассмотрении в разделе D главы II вопроса о распылении ответственности за выполнение функции по проведению расследований внимание было обращено на тот факт, что должностные лица администрации большинства организаций системы ООН правомочны и даже уполномочены проводить расследования. Хотя, как указывается ниже, это может создать опасность снижения эффективности и профессионального качества расследований, полностью отказаться от привлечения руководителей среднего звена к проведению расследований невозможно и даже нежелательно. Таким образом, вопрос сводится не к тому, должны ли или не должны участвовать в расследованиях должностные лица администрации, а к необходимости выработки мер для смягчения возникающих при этом проблем.

48. Несмотря на определяющую роль в проведении расследований в Организации Объединенных Наций, которая в настоящее время отводится Секции расследований УСВН, административные документы, которые были изданы и до создания УСВН (хотя они все еще остаются в силе) и после этого, свидетельствуют о том, что должностные лица администрации также несут ответственность за проведение расследований¹⁹. Более того, даже когда СР/УСВН проводит расследование в Организации Объединенных Наций

¹⁸ Следует отметить, что достичь согласия по процедурам, возможно, будет труднее, чем по стандартам, ввиду различных правовых основ в организациях. Например, в той или иной организации может действовать правило, согласно которому любое лицо, подозреваемое в совершении неправомерных действий, должно немедленно уведомляться об этом, что в данном случае не позволит применять используемую многими организациями практику проведения предварительных расследований. Тем не менее, хотя, возможно, и есть смысл разделить согласование стандартов и согласование процедур, конечной целью все же должно оставаться достижение общего согласия по ним. Трудности, которые могут возникнуть при согласовании процедур, послужат цели выявления различий в правовых базах организаций, которые, вероятно, было бы полезно согласовать.

¹⁹ Например, в пункте 2 административной инструкции заместителя Генерального секретаря по вопросам администрации и управления "Пересмотренные дисциплинарные меры и процедуры", адресованной сотрудникам (ST/AI/371 от 2 августа 1991 года), указывается, что в тех случаях, когда какой-либо сотрудник, как представляется, совершил поступок, требующий принятия дисциплинарных мер, ответственность за проведение расследования возлагается на "руководителя подразделения или на ответственное должностное лицо". В пункте 12 доклада Генерального секретаря под названием "Последующий доклад о нарушениях в области управления, ведущих к финансовым убыткам для Организации" (A/54/793 от 13 марта 2000 года), который был издан намного позже создания УСВН, также указывается, что руководители департаментов/управлений должны заниматься расследованием обвинений в грубой небрежности, поскольку они знакомы с тем, как проводить расследования в связи с обвинениями в совершении проступков.

или в ее фондах и программах, оно всегда считается "предварительным"²⁰ в том смысле, что право принимать решения о том, как действовать дальше, остается за соответствующим руководителем. На предварительный характер расследований УСВН нам не раз указывали в ходе бесед при подготовке настоящего доклада и профессиональные специалисты по проведению расследований из УСВН и руководители программ и административных подразделений, которым УСВН представляет доклады о результатах своих предварительных расследований.

49. Роль руководителей среднего звена в проведении расследований прослеживается также в специализированных учреждениях. Здесь можно привести некоторые примеры:

- МОТ: ответственность за возбуждение расследований лежит на Казначее и Финансовом контролере, который задействует ресурсы Департамента финансовых служб, региональных административных служб и Группы внутренней ревизии²¹.
- ВОЗ: мандатом Управления внутренней ревизии и надзора (УВРН) предусматривается, что оно "является единственным подразделением, которое проводит или уполномочивает других проводить внутренние ревизии и расследования в порядке надзора", но в других административных документах ответственность за проведение расследований возлагается также на ряд должностных лиц администрации²².

²⁰ Термин "предварительное" в данном контексте, конечно же, не означает "поверхностное" или "неглубокое"; "предварительное" расследование СР/УСВН проводится настолько глубоко, насколько это требуется.

²¹ Письменный ответ МОТ на вопросник ОИГ, 5 июля 2000 года. Кроме того, в МОТ имеется Комитет по подотчетности, который, в частности, изучает дела, передаваемые ему для расследования Казначеем и Финансовым контролером, устанавливает факты и дает возможность всем ответственным должностным лицам представить разъяснения. Этот Комитет отчитывается перед Генеральным директором через Казначея и Финансового контролера. Его возглавляет директор Департамента финансовых служб, а в его состав входят по одному представителю от Департамента финансовых служб, Управления Советника по правовым вопросам и Департамента по вопросам персонала; при этом Главный внутренний ревизор или его представитель участвуют в его заседаниях в качестве консультантов. См. циркуляр № 223 (серия 2) от 17 февраля 1998 года.

²² Мандат УВРН приводится в приложении к информационному циркуляру ВОЗ № 69 "Управление внутренней ревизии и надзора (УВРН)" (IC/96/69 от 12 декабря 1996 года). Полномочия на проведение расследований, возлагаемые на других должностных лиц, см. в пунктах 310-345 и 490 Руководства ВОЗ и в пункте 12 информационного циркуляра № 28 "Сексуальные домогательства" (IC/96/28 от 14 мая 1996 года).

- ВОИС: Генеральный директор назначает соответствующего старшего сотрудника для проведения расследования, и это делается в индивидуальном порядке²³.

50. Поскольку эти руководители, как правило, не имеют должной профессиональной подготовки и опыта в области проведения расследований, их участие в расследованиях может создать серьезную опасность возникновения таких проблем, как:

- упущение из виду или утрата важных доказательств;
- не соответствующее требованиям обращение с доказательствами, в результате чего они могут быть не приняты судом или трибуналом;
- нарушения требований должной процедуры; и/или
- подрыв усилий, направленных на возмещение утраченных финансовых средств.

51. Кроме того, при этом неизменно возникает вопрос о независимости и беспристрастности руководителя, проводящего расследование в области, относящейся к сфере его ответственности. В принципе у руководителей возникает естественная склонность принизить значимость выдвигаемого обвинения и убытков для организации, с тем чтобы оправдать возможность решения проблем собственными силами. Это позволяет им избежать сбоев в выполнении их программ, которые вполне могут возникнуть при привлечении специалистов по проведению расследований, а также неприятного для них ажиотажа, который способен навредить их репутации компетентных руководителей. Разумеется, если говорить о более серьезном уровне, то сам руководитель, который подозревается в причастности к совершению неправомерных действий, будет пытаться заблокировать работу профессиональных специалистов по проведению расследований.

52. Как уже отмечалось, практика участия руководителей в проведении расследований по крайней мере отчасти сложилась до усиления акцента в системе Организации Объединенных Наций на необходимости создания потенциала для проведения профессиональных расследований. Тем не менее взять и вывести решение вопросов, связанных с проступками или неправомерными действиями, за пределы сферы общей ответственности руководителя за работу сотрудников его подразделения, довольно

²³ Письменный ответ ВОИС на вопросник ОИГ, 30 марта 2000 года.

трудно. Когда поступают сигналы о нарушениях, по крайней мере их первоначальное расследование можно рассматривать как вполне законную административную обязанность руководителя. Хотя без внимания не должен оставаться ни один такой сигнал, предполагается, что руководитель старшего уровня должен прежде всего определить, является ли предполагаемый проступок и/или убыток для организации достаточно серьезным, чтобы оправдать приглашение специалистов по проведению расследований с учетом необходимости выделения для этого определенных ресурсов.

53. Поскольку без определенной роли руководителей в проведении расследований не обойтись, необходимо обеспечить их достаточную подготовку в вопросах использования признанных стандартов и процедур для проведения расследований, чтобы свести к минимуму те опасности для процесса расследования, которые могут возникнуть в результате их участия в нем. Именно на это и указывается в **рекомендации 2**. Для такой их подготовки следует использовать услуги профессиональных специалистов, имеющих опыт проведения расследований в организациях системы ООН, с тем чтобы программы подготовки можно было адаптировать к особым условиям и специфике работы организаций системы.

С. Решение задачи создания профессионального звена специалистов по проведению расследований

54. Оценивая адекватность собственного потенциала для проведения расследований и решая вопрос о целесообразности внесения усовершенствований, организация должна определить свои потребности в создании собственного звена профессионально подготовленных и опытных специалистов по проведению расследований. В качестве альтернативных вариантов она может рассмотреть другие меры (например, межучрежденческие соглашения, внешние подряды) для получения необходимого доступа к услугам такого рода. Для уточнения потребностей в создании потенциала в области проведения расследований в качестве отправной точки целесообразно произвести комплексную оценку факторов риска для организации. Это обеспечит изначальную основу для принятия взвешенного решения относительно альтернативных институциональных вариантов организации функции по проведению расследований с учетом связанных с этим финансовых последствий.

55. При подготовке комплексной оценки факторов риска для организации необходимо учитывать два важных аспекта. Один из них касается собственно факторов риска для организации, а другой - качества системы ее внутреннего контроля.

56. Факторы риска для организации определяются ее структурой и характером ее деятельности. Потенциальные факторы риска, которые необходимо учитывать, могут включать в себя следующее:

- размеры бюджета и число сотрудников;
- разветвленность сети полевых операций;
- деятельность, предполагающая осуществление организацией крупномасштабных и/или дорогостоящих закупок;
- деятельность, которая необязательно подразумевает несение значительных расходов самой организацией, но влечет за собой существенные финансовые последствия для других сторон;
- участие в операциях, связанных с чрезвычайными ситуациями/кризисами;
- степень децентрализации;
- масштабы делегирования полномочий;
- осуществление программ через партнеров-исполнителей.

57. Такого рода факторы риска в ряде организаций, особенно в ЮНИСЕФ, УВКБ, МПП и в Департаменте операций по поддержанию мира Организации Объединенных Наций (ДОПМ), выражены и/или сконцентрированы в большей степени. Однако по крайней мере некоторые из этих проблем в той или иной степени являются важными факторами в работе и структуре большинства других организаций системы.

58. В вопросе о необходимости создания потенциала для проведения расследований было бы ошибкой проявлять самоуспокоенность даже в тех организациях, которые в основном сосредоточены в одной точке - штаб-квартире и не имеют либо имеют лишь минимальное присутствие на местах. К тому же, хотя сам характер полевых операций может делать их более уязвимыми для противоправных деяний, нельзя игнорировать и необходимости уделять внимание штаб-квартирам. Дело, по которому СР/УСВН недавно завершило расследование в ЮНКТАД, ясно свидетельствует о том, что хищения средств в

крупных размерах могут совершаться и в штаб-квартирах²⁴. Действительно, как подчеркнул в ходе наших бесед один высокопоставленный сотрудник, в штаб-квартирах должно существовать звено для проведения расследований, поскольку именно там в организациях системы ООН сосредоточены "деньги". Разумеется, проведение расследований в штаб-квартирах может потребоваться не только в связи с противоправными деяниями, которые имеют прямое отношение к "деньгам", но и в связи с такими действиями, как сексуальные домогательства, грубая небрежность, нарушение конфиденциальности, несоблюдение норм профессиональной этики и т.д.

59. Что касается состояния системы внутреннего контроля в организации, то как показали беседы, проведенные в ходе подготовки настоящего доклада, ее качество можно повысить, обеспечив наличие в организации, например, следующих элементов:

- устоявшаяся и широко распространенная в организации культура соблюдения принципов и применения практики внутреннего контроля;
- хорошо поставленная и последовательная внутренняя ревизионная проверка системы внутреннего контроля;
- эффективная выверка внешними аудиторами внутренних ревизионных проверок системы внутреннего контроля; и
- живая заинтересованность директивных органов в адекватности внутреннего контроля.

60. Очевидно, что организации, имеющие высококачественную систему внутреннего контроля и низкий уровень факторов риска, гораздо меньше уязвимы для противоправных деяний, чем организации с противоположными характеристиками. При этом по степени уязвимости организации с обоими высокими показателями и обоими низкими показателями будут находиться в этой своеобразной шкале между двумя крайними точками, хотя характер их уязвимости будет в корне различаться.

61. Однако, учитывая человеческую натуру, было бы явно нереалистично полагать, что какая-либо организация может иметь настолько эффективную систему внутреннего контроля и настолько низкий уровень факторов риска, что это попросту устранил

²⁴ "Сообщения о предполагаемом хищении средств одним из сотрудников Конференции Организации Объединенных Наций по торговле и развитию", записка Генерального секретаря, A/53/811 от 28 января 1999 года.

необходимость наличия звена для проведения расследований. Тем не менее, не забывая об этом, следует отметить, что определение организацией своего рейтинга в вышеупомянутой шкале будет иметь прямое отношение к ее выбору институциональных механизмов для выполнения функции по проведению расследований.

62. Например, один высокопоставленный сотрудник, с которым мы беседовали, указал, что, по его мнению, если исключить аспект участия его организации в одной межучрежденческой полевой программе, то она имеет минимальную подверженность тем факторам риска, которые указаны выше. Он также подчеркнул эффективность механизмов внутреннего контроля организации, поскольку они имеют вышеуказанные элементы. В этой связи он убежден в том, что возможности для совершения правонарушений в его организации являются довольно ограниченными. Такая комплексная оценка факторов риска вселяет в него уверенность в том, что внутренние ревизоры в его подразделении обладают достаточными навыками проведения расследований, чтобы справиться с теми единичными делами (как правило случаи мошенничества при получении льгот и пособий), которые ежегодно выявляются в его организации.

63. В этом отношении данная организация действует так же, как и большинство других организаций в системе Организации Объединенных Наций, которые, как отмечалось выше, наделяют полномочиями на проведение расследований свои службы внутренней ревизии. В вопросе о том, насколько верно это отражает реальную ситуацию, связанную с факторами риска и состоянием системы внутреннего контроля, предстоит определиться каждой организации.

64. Функции внутренних ревизоров и специалистов по проведению расследований по крайней мере отчасти пересекаются. В частности, и те и другие занимаются борьбой с мошенничеством и коррупцией, а также пользуются в основном одной и той же информацией при решении этой задачи. Однако, решая вопрос об использовании услуг ревизоров для проведения расследований, важно учитывать серьезные, по мнению некоторых, различия между внутренними ревизорами и специалистами по проведению расследований²⁵.

²⁵ Приводимый далее сопоставительный анализ частично основан на таблице "Различия между ревизиями, инспекциями и расследованиями", которая была представлена УСВН на второй Конференции координаторов расследований организаций системы Организации Объединенных Наций и многосторонних финансовых учреждений, проходившей в Риме 8-9 июня 2000 года.

- *Ревизоры* занимаются вопросами контроля и системами; *специалисты по расследованиям* держат в центре своего внимания поведение людей, рассматривая в качестве ключевого фактора намерение.
- *Ревизоры* могут вскрыть факт мошенничества и просигнализировать о своих подозрениях относительно лица, совершившего противоправное деяние; *специалисты по расследованиям* имеют навыки, подготовку, опыт и психологический настрой для сбора доказательств и подготовки дела к представлению в трибунал или суд.
- *Ревизоры* имеют ограниченную свободу для маневра, поскольку они обязаны руководствоваться обязательствами по выполнению заранее установленного плана ревизии; *специалисты по расследованиям* должны более чутко реагировать на события, хотя они все же могут оказаться вынужденными устанавливать приоритеты в случае большой нагрузки.
- *Ревизоры* все чаще стремятся показать себя более "доброжелательными", проводя ревизии совместно со своими клиентами и оказывая им консультативные услуги, а все это может оказаться втуне, если их будут рассматривать в качестве потенциальных "полицейских"; *специалисты по расследованиям* могут держать более значительную дистанцию в своих отношениях как со свидетелями, так и с подозреваемыми.
- *Ревизоры* концентрируют внимание на вопросах, связанных с финансовыми последствиями; *специалисты по расследованиям* занимаются многими видами неправомерных действий, которые не имеют финансовых последствий и выходят за рамки сферы компетенции ревизоров (например, грубая небрежность, сексуальные домогательства, злоупотребления полномочиями).

65. Вопрос о возложении функций по проведению расследований на внутренних ревизоров рассматривался на уже упоминавшейся конференции координаторов расследований системы Организации Объединенных Наций. Хотя некоторые ее участники утверждали, что проводить расследования следует поручать внутренним ревизорам, было отмечено также, что такое сочетание обязанностей при нынешних бюджетных ограничениях в некоторых случаях попросту отражает отсутствие иных средств для решения ставшей сегодня для организаций актуальной задачи создания потенциала для проведения расследований. Были среди участников и такие, которые настаивали на том, что ревизии и расследования - это совершенно разные функции и что их объединение может негативно сказаться на проведении внутренних ревизий. Обобщая итоги дискуссии по этому вопросу, председатель конференции отметил, в частности, что

вне зависимости от конкретных институциональных механизмов, по общему признанию, каждая организация должна иметь звено профессиональных специалистов по расследованиям.

66. С учетом существующих расхождений во мнениях по этому вопросу в **рекомендации 3** предлагается определить институциональные механизмы, с помощью которых каждая организация сможет решить эту актуальную задачу создания потенциала для проведения профессиональных расследований. Исходя из комплексной оценки факторов риска для каждой организации и опять же с учетом оговорки, сделанной в пункте 61, исполнительным главам всех организаций предлагается подготовить для представления соответствующим директивным органам доклад о потребностях их организаций в деле доступа к услугам профессионально подготовленных и опытных специалистов по расследованиям и рекомендовать меры, необходимые для решения этой задачи. Хотя между организациями будут неизбежно существовать различия в оценках их потребностей в создании потенциала для проведения профессиональных расследований и оптимальных способов их удовлетворения, эти вопросы должны быть глубоко и открыто изучены государствами-членами в каждой организации.

D. Финансирование расследований в небольших организациях

67. Одна из важных проблем, с которой сталкиваются небольшие организации - а в их число входят и специализированные учреждения и фонды, программы Организации Объединенных Наций, - связана с бюджетным финансированием эпизодически возникающих у них потребностей в проведении профессиональных расследований сложных дел, с которыми не в состоянии справиться их штатные сотрудники. Как им оправдать затраты, связанные с созданием постоянно действующего звена профессиональных специалистов по проведению расследований, когда потребности в их услугах, вероятнее всего, будут возникать крайне нерегулярно по сравнению с крупными организациями?

68. Относительно небольшие фонды и программы Организации Объединенных Наций в деле удовлетворения своих потребностей в проведении профессиональных расследований пользуются услугами Секции расследований УСВН. Однако в связи с ныне действующими схемами возникают определенные проблемы.

- Неполное возмещение затрат. Поскольку за счет регулярного бюджета Организации Объединенных Наций, как предполагается, должны финансироваться только расследования УСВН, связанные с деятельностью по линии регулярного бюджета, услуги, предоставляемые фондам и программам, должны оплачиваться за счет

внебюджетных средств²⁶. Однако на практике при этом оплачиваются только путевые расходы и суточные специалистов УСВН по проведению расследований без какого-либо покрытия самих окладов и накладных расходов²⁷.

- Столкновение приоритетов. Прежде всего в связи с тем, что оклады и накладные расходы не покрываются, из-за ограниченности ресурсов и роста нагрузки и СР/УСВН эта секция может оказаться не в состоянии придавать просьбе, поступающей от того или иного фонда и программы, то значение, которого, по мнению данного фонда или программы, она заслуживает. Связанные с этим задержки в принятии мер могут приводить к утрате доказательств и к подрыву сдерживающего эффекта самой функции по проведению расследований.
- Сужение ответственности исполнительных глав. Зависимость от приоритетов, устанавливаемых внешним подразделением в решении вопросов, которые имеют важнейшее значение для того или иного фонда или программы, сужает ответственность исполнительного главы за функционирование данного фонда или программы²⁸.
- Ограничение независимости. Необходимость заблаговременного согласования условий погашения затрат по каждому делу с должностными лицами того или иного фонда или программы неизбежно ограничивает обычную независимость СР/УСВН в решении вопросов о том, какие дела расследовать и какие меры принимать для

²⁶ Вместо возмещения затрат для УСВН были выделены прямые ассигнования из бюджетов Международного уголовного трибунала по Руанде и Международного уголовного трибунала по бывшей Югославии для оплаты путевых расходов, связанных с проведением расследований по просьбе Генеральной Ассамблеи в 1996 и 1997 годах.

²⁷ На деле не все фонды и программы производят даже такие ограниченные платежи в счет возмещения расходов (речь, например, идет о ЮНЕП). В этой связи один из представителей администрации ЮНЕП отметил, что если от Программы будут требовать возмещения расходов на услуги УСВН в области проведения расследований, то она рассмотрит вопрос о создании своего собственного внутреннего звена для проведения расследований, хотя у нее, по-видимому, отсутствует требуемая критическая масса дел, чтобы оправдать этот шаг.

²⁸ Должностные лица УВКБ особенно настоятельно подчеркивали в ходе бесед с ними, что Верховному комиссару было бы неразумно полностью опираться на УСВН при проведении расследований, поскольку это было бы сопряжено с утратой контроля за расстановкой приоритетов при рассмотрении дел. Они указывали, что именно это явилось одной из важных причин, по которым они создали штатную должность для проведения расследований.

проведения таких расследований (например, точки, которые следует посетить, сотрудники, услуги которых необходимо использовать).

69. Для финансирования небольшими организациями доступа к услугам профессиональных специалистов по проведению расследований можно было бы использовать, в частности, следующие альтернативные варианты, которые отнюдь не являются взаимоисключающими.

- Продолжение использования услуг СР/УСВН небольшими фондами и программами, несмотря на проблемы, описанные в пункте 68 выше.
- Использование услуг СР/УСВН также небольшими специализированными учреждениями на основе специальных договорных схем, опять же несмотря на вышеуказанные проблемы.
- Объединение усилий небольших учреждений, фондов и программ для создания требуемой критической массы дел в целях выработки схемы, которая предусматривала бы совместное заблаговременное финансирование вместо возмещения затрат. Для этого можно было бы использовать следующие варианты, которые позволят снизить остроту вышеуказанных проблем:
 - создать отдельное организационное звено СР/УСВН, возможно, в Женеве;
 - создать межучрежденческое подразделение по расследованиям, которое не зависело бы от СР/УСВН;
 - заключить подрядное соглашение с частным сектором по предоставлению услуг в области расследований.
- Составление реестра экспертов по проведению расследований в организациях системы для использования их услуг по мере необходимости.
- Создание информационного центра внешних служб по проведению расследований, с которыми организации уже удачно сотрудничали.

70. Предполагается, что выбор из вышеописанных альтернативных вариантов будет сделан на основе рекомендации 4, где исполнительным главам небольших организаций предлагается представить их соответствующим директивным органам варианты возможных решений для обеспечения доступа к услугам профессионально

подготовленных и опытных специалистов по проведению расследований, в которых нуждаются их организации.

Е. Потребность в превентивных мерах для снижения уязвимости

71. Выше в пункте 11 уже отмечалось различие между расследованиями в порядке реагирования и расследованиями в порядке упреждения. Необходимость проведения расследований в порядке упреждения не вызывает сомнений, поскольку они приводят к своевременной выработке и реализации превентивных мер, которые помогают избежать значительных убытков для организации, сбоев в ее деятельности и зачастую значительных издержек, связанных с проведением расследований в порядке реагирования. Однако на практике "безотлагательное" слишком часто довлеет над "важным", и потому приоритетное значение обычно придается расследованиям в порядке реагирования, которые, разумеется, необходимы. Например, поскольку СР/УСВН твердо следует принципу проверки всех сигналов о неправомерных действиях, которые доводятся до ее сведения, а число таких случаев в последнее время значительно возросло, эта Секция в 1998-1999 годах смогла провести в порядке упреждения только два расследования.

72. В небольших организациях нагрузка, связанная с проведением расследований в порядке реагирования, может быть менее значительной, то есть у них есть больше времени для проведения профилактической работы. Потребности в проведении расследований в порядке реагирования у конкретного подразделения в них являются по своему характеру эпизодическими. Таким образом, небольшие организации могут использовать механизм расследований в порядке упреждения в периоды относительного спада активности в деятельности по проведению расследований, и это может помочь им оправдать создание собственного звена для проведения профессиональных расследований. Наглядным примером в этом плане является Управление Генерального инспектора МПП (УГИМ): согласно оценкам, примерно две трети нагрузки УГИМ приходится на проведение расследований в порядке реагирования и одна треть - на расследования в порядке упреждения (профилактики).

73. Грань между расследованиями в порядке реагирования и расследованиями в порядке упреждения в системе Организации Объединенных Наций никоим образом не является всеобщей или даже четко обозначенной. Определения этих понятий разнятся, а порой даже размывается черта между расследованиями в порядке упреждения и задачами таких функций, как инспекции и ревизии. В МПП, например, профилактическое изучение ситуаций для предотвращения риска рассматривается как элемент инспекционной деятельности, в то время как в УВКБ под инспекцией понимается общий и систематический обзор деятельности, не включающий в себя комплексную оценку факторов риска, которая функционально относится к сфере расследований в порядке

упреждения. В некоторых организациях (ЮНИСЕФ, ПРООН, МОТ, ФАО, МАГАТЭ и ИКАО) принято различать ревизии в порядке упреждения и расследования в порядке реагирования, когда факты, обнаруживаемые при проведении ревизий, время от времени становятся основанием для проведения расследований. Однако частичные совпадения или даже противоречия в определениях не представляют собой реальной проблемы. Главное, чтобы эти механизмы действительно использовались для оценки степени уязвимости и факторов риска и для выработки корректирующих мер, позволяющих в принципе предотвратить совершение неправомерных действий.

74. С этим тесно связан вопрос о необходимости дальнейшего контроля после завершения расследования, проведенного в порядке реагирования, для определения "извлеченных уроков" относительно мер, которые следует принять для недопущения аналогичных инцидентов в будущем. Каждое расследование должно приводить к оценке извлеченных уроков для принятия превентивных мер на будущее, а также возможных мер по изменению или усовершенствованию способов и методик проведения расследований²⁹.

75. В рекомендации 5 предлагается обеспечить включение в программы работы подразделений по проведению расследований задач по разработке превентивных мер на основе профилактических расследований и уроков, извлекаемых из проведенных расследований.

Ф. Межучрежденческое сотрудничество

76. Как уже отмечалось, функция по проведению расследований представляет собой относительно новую функцию внутреннего обзора в системе Организации Объединенных Наций, и объем этой функции в организациях системы сильно разнится. Полезной основой для ускорения становления этого механизма является межучрежденческое сотрудничество. Активную роль в этом плане уже играют ежегодные конференции координаторов расследований организаций системы Организации Объединенных Наций и многосторонних финансовых учреждений, которые начали проводиться по инициативе УСВН в 1999 году. Расширение круга участников на второй конференции свидетельствует о растущем интересе к этому вопросу и является показателем успеха этих конференций. Помимо этого, важное значение имеют регулярные контакты, поддерживаемые друг с другом специалистами, отвечающими за функцию проведения расследований.

²⁹ Так, ЮНИДО помещает информацию об уроках, извлеченных из проведенных расследований, в своем ИНТРАНЕТЕ, а в скором времени предполагает внедрить программное обеспечение, которое позволит отслеживать меры, принимаемые во исполнение всех рекомендаций в порядке надзора.

77. В порядке примера можно привести ряд направлений для развития межучрежденческого сотрудничества.

- Разработка общих стандартов и процедур для проведения расследований в соответствии с рекомендацией 1.
- Использование Интернета для расширения обмена информацией в тех пределах, в которых это позволяют требования конфиденциальности: например, создание базы данных, содержащей список сотрудников, уволенных из организаций за проступки, с тем чтобы другие организации были в курсе дела при рассмотрении заявлений о приеме на работу; составление реестра физических лиц и фирм, замеченных в мошенничестве в области поставок товаров и услуг³⁰; подготовка описаний новых методов проведения расследований; а также создание электронного форума для обсуждения случаев мошенничества, вскрытых в различных организациях, и способов борьбы с такой практикой.
- Обмен услугами экспертов, например на основе уже упоминавшегося списка экспертов, который можно было бы использовать в случае возникновения потребности в консультациях или помощи.
- Обмен информацией о методологиях.
- Подготовка совместных учебных мероприятий по типу организованных в ФУЦОП, которые приводят к расширению сетевых связей и приносят пользу, отнюдь не ограничивающуюся знаниями, полученными в аудитории.
- Обмен персоналом (например, в порядке прикомандирования), который позволит выработать общесистемный подход к проведению расследований, обеспечит специалистам по расследованиям возможности для расширения опыта и поможет улучшить перспективы продвижения по службе для профессионалов, занимающихся проведением расследований в системе Организации Объединенных Наций.

³⁰ Всемирный банк уже создал прецедент, подготовив такую базу данных ("Всемирный банк: список неблагонадежных фирм - мошенничество и коррупция"), которая находится на веб-сайте по следующему адресу:
<http://www.worldbank.org/html/opr/procure/debarr.html>.

- Проведение совместных расследований, особенно в случае таких полевых операций с участием многих учреждений, как программа "Продовольствие в обмен на нефть" в Ираке³¹.

78. Как отмечалось выше, к настоящему времени уже состоялись две конференции координаторов расследований Организации Объединенных Наций, и анализ, проведенный при подготовке настоящего доклада, ясно показал, что сотрудники служб внутреннего надзора, занимающиеся проведением расследований, вполне отдают себе отчет в тех выгодах, которые способно принести межучрежденческое сотрудничество.

Рекомендация 6 нацелена на то, чтобы поощрить и поддержать использование практики организации ежегодных конференций координаторов расследований для решения этой задачи.

³¹ Возможность проведения совместных внутренних ревизий программы "Продовольствие в обмен на нефть" в Ираке обсуждалась на 31-м Совещании представителей служб внутренней ревизии организаций системы Организации Объединенных Наций и многосторонних финансовых учреждений, которое было проведено на базе МПП в Риме 5-7 июня 2000 года.

**Приложение I - КРАТКОЕ ОПИСАНИЕ ФУНКЦИОНАЛЬНЫХ ЗВЕНЬЕВ ПО
ПРОВЕДЕНИЮ РАССЛЕДОВАНИЙ В ОРГАНИЗАЦИЯХ СИСТЕМЫ
ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ³²**

Организация Объединенных Наций и ее оперативные фонды и программы

Организации Объединенных Наций. Резолюция 48/218 В (1994 год) Генеральной Ассамблеи наделяет Управление служб внутреннего надзора (УСВН) полномочиями на проведение расследований. Секция расследований УСВН (СР/УСВН) отвечает за выполнение этого мандата³³ и работает под руководством Генерального секретаря, обладая оперативной независимостью. СР/УСВН проводит "предварительные расследования" дел, связанных с предполагаемыми нарушениями положений, правил и других соответствующих административных инструкций Организации Объединенных Наций, включая проступки, серьезные недочеты в руководстве, растрату средств и злоупотребления полномочиями. СР/УСВН проводит также расследования в порядке упреждения с целью оценки возможностей для мошенничества или других нарушений в программных областях посредством анализа систем контроля в операциях, сопряженных с высоким риском, а также в отделениях за пределами штаб-квартиры. Доклады о результатах расследований вместе с соответствующими рекомендациями, составляющими основу для вынесения решений по юрисдикционным или дисциплинарным мерам, представляются руководителям соответствующих программ, которые после этого имеют возможность рассмотреть, оценить их и принять соответствующие меры; затем заместитель Генерального секретаря, возглавляющий УСВН, связывается с Генеральным секретарем для принятия мер по тем рекомендациям, с которыми руководители программ не согласны. СР/УСВН предоставляет помощь и консультативные услуги в области проведения расследований оперативным фондам и программам Организации Объединенных Наций. СР/УСВН возглавляет начальник секции (Д-1), который отчитывается перед заместителем Генерального секретаря по УСВН, а тот в свою очередь подотчетен непосредственно Генеральному секретарю. УСВН представляет Генеральному секретарю доклады, где предлагаются меры для эффективного использования ресурсов, управления ими и защиты активов, а Генеральный секретарь представляет их Генеральной Ассамблее вместе со своими замечаниями. УСВН представляет также Генеральному секретарю для передачи Генеральной Ассамблее с его

³² Здесь описываются только функциональные звенья, входящие в систему внутреннего надзора, и не затрагиваются механизмы проведения расследований служб охраны и безопасности.

³³ См. A/RES/48/218 В, 12 августа 1994 года; ST/SGB/273, 7 сентября 1994 года; и ST/IC/1996/29, 25 апреля 1996 года.

собственными замечаниями ежегодный аналитический и сводный доклад о своей деятельности за год. В 2000-2001 годах в состав СР/УСВН входят один сотрудник Д-1, два С-5, пять С-4, четыре С-3 (регулярный бюджет), один С-4 (внебюджетная должность) и четыре сотрудника категории общего обслуживания. Почти все без исключения сотрудники СР/УСВН категории специалистов имеют высшее юридическое образование, а также опыт в проведении расследований, накопленный до поступления на работу в Организацию Объединенных Наций. По мере необходимости Секция на договорной основе пользуется услугами внешних специалистов; она подписала также Меморандум о договоренности с Интерполом. СР/УСВН базируется в Центральном учреждении, но имеет также небольшое подразделение в Отделении Организации Объединенных Наций в Найроби.

Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ). Ответственность за проведение расследований лежит на Управлении внутренней ревизии (УВР), т.е. Фонд не имеет специального подразделения по проведению расследований. Полномочия УВР на проведение расследований изложены в документе Экономического и Социального Совета от 1997 года, в котором указывается также, что в случае необходимости УВР может делегировать свои полномочия на проведение расследований через Регионального директора представителям в странах³⁴. УВР имеет ограниченные внутренние ресурсы для проведения расследований, при возникновении такой необходимости на договорной основе пользуется услугами внешних специалистов, а в некоторых случаях пользуется услугами СР/УСВН, например для получения информации. Контакты с национальными органами, занимающимися проведением расследований, устанавливаются по мере необходимости и с учетом специфики конкретных дел. К категориям дел, расследуемых ЮНИСЕФ, относятся предполагаемое мошенничество, кража, растрата ресурсов, серьезные недочеты в руководстве, злоупотребление полномочиями, нарушение правил и положений, нарушение этических норм поведения и домогательство. ЮНИСЕФ проводит также профилактические, или превентивные, ревизии. УВР возглавляет директор (Д-2), который подотчетен непосредственно Директору-исполнителю. По всем расследованиям ЮНИСЕФ готовится конфиденциальный доклад, который представляется Директору-исполнителю. Такой доклад направляется также заместителю директора Отдела по людским ресурсам, который отвечает за дела, связанные с дисциплинарными мерами, и в соответствующих случаях - Старшему советнику Директора-исполнителя, который консультирует его по правовым вопросам (в случае необходимости, по согласованию с Управлением Организации Объединенных Наций по правовым вопросам). Кроме того, обо всех расследованиях дел, имеющих финансовые последствия, и их результатах сообщается Контролеру ЮНИСЕФ, который ведет контрольный журнал всех дел и делится этой информацией с Комиссией ревизоров Организации Объединенных

³⁴ E/ICEF/1997/CRP, сентябрь 1997 года, особенно пункты 7, 29, 33, 36 и 44.

Наций. Директор УВР представляет также ежегодный сводный доклад Исполнительному совету. Помимо директора блок обязанностей, касающихся расследований, по описанию должностных функций имеют один старший внутренний ревизор (С-5) и один внутренний ревизор (С-4). Один сотрудник УВР является дипломированным специалистом по расследованию случаев мошенничества и имеет опыт предыдущей следственной работы, а два сотрудника прошли обучение в ФУЦОП.

Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН). Полномочия на проведение расследований возложены на Управление ревизией и анализа эффективности работы (УРАЭ), которое занимается этим совместно с руководителями программ и кадровой службой³⁵. Функции по проведению расследований УРАЭ распределяются между входящими в ее состав секциями, а также тремя региональными центрами по проведению ревизий в Азии, Латинской Америке и Африке. При проведении расследований УРАЭ сотрудничает с другими подразделениями, такими, как Бюро по управленческим вопросам, Управление людских ресурсов (УЛР) и отделения в странах. УРАЭ взаимодействует также с УСВН при проведении расследований и пользуется его услугами, равно как и услугами других организаций системы, а также услугами внешних экспертов. Дела, по которым проводятся расследования, включают в себя кражи, проступки, злоупотребления полномочиями, хищение средств, серьезные недочеты в руководстве, нарушения в сфере закупок и найма персонала, мошенничество, нарушение правил и положений, халатное отношение к работе, нарушения режима безопасности и использование имени организации в корыстных целях. Дела о предполагаемых сексуальных домогательствах расследуются с полным соблюдением должной процедуры и принципа конфиденциальности Группой по рассмотрению жалоб на сексуальные домогательства в составе трех человек, которая формируется из группы в составе десяти сотрудников, рекомендуемых совместно УЛР и Советом персонала. Превентивные расследования проводятся в порядке специальной управленческой ревизии или управленческого обзора. УРАЭ возглавляет директор (Д-2), который подотчетен Канцелярии Администратора. В годовом докладе о внутренней ревизионной и надзорной деятельности, который представляется Исполнительному совету, приводится краткая информация о деятельности УРАЭ в области расследований. Хотя в УРАЭ отсутствуют особые должности специалистов по проведению расследований, в описании функций для всех должностей ревизоров присутствует компонент, касающийся расследований, и расследования могут проводиться любыми ревизорами, включая директора. Сам директор и один из руководителей секций являются дипломированными специалистами по расследованию случаев мошенничества и имеют значительный опыт в проведении расследований, а ревизоры, по утвержденным планам, должны принять участие в учебной программе ФУЦОП.

³⁵ UNDP/ADM/97/17.sect.II.2.

Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА). ЮНФПА пользуется услугами УРАЭ ПРООН при проведении любых специальных расследований, оплачивая по особой статье все такие услуги УРАЭ. Управление представляет годовой доклад Исполнительному совету, освещая в нем деятельность, связанную с проведением ревизии, расследований и инспекций в ЮНФПА (более подробную информацию см. выше в разделе, посвященном ПРООН).

Управление Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов (ЮНОПС). Услуги в области внутреннего надзора, включая проведение расследований, предоставляет ЮНОПС Секция ревизии осуществления проектов Управления ревизии и анализа эффективности работы ПРООН. УРАЭ и ЮНОПС согласовывают годовой план работы и бюджет для оплаты предоставляемых услуг. ЮНОПС проводит предварительные расследования по подозрениям в совершении противоправных деяний до передачи дел в УРАЭ. Однако заявления о домогательствах рассматриваются внутри самого ЮНОПС. УРАЭ ПРООН представляет годовой доклад Исполнительному совету, освещая в нем деятельность, связанную с проведением ревизий, расследований и инспекций в ЮНОПС (более подробную информацию см. выше в разделе, посвященном ПРООН).

Мировая продовольственная программа (МПП). Расследования проводятся Управлением Генерального инспектора (УГИМ), которое было создано Директором-исполнителем в декабре 1994 года в целях сведения к минимуму случаев мошенничества, серьезных недочетов в руководстве и должностных преступлений во всех точках мира, где действует МПП³⁶. УГИМ проводит специальные и плановые инспекции и расследования в штаб-квартире и отделениях в странах в тех случаях, когда существует опасность нарушения законов, правил и положений в ходе осуществления деятельности, а также вероятность возникновения серьезных недочетов в руководстве, мошенничества, растраты средств или злоупотребления полномочиями. УГИМ и Служба людских ресурсов выполняют определенные обязанности на совместной основе, расследуя заявления о домогательствах. Все доклады УГИМ о расследованиях и инспекциях направляются Директору-исполнителю. Кроме того, раз в два года УГИМ представляет сводный доклад о своей деятельности Исполнительному совету МПП. В штате УГИМ имеются Генеральный инспектор (Д-1), сотрудник по инспекциям (С-4) и один сотрудник категории общего обслуживания; кроме того, Управление пользуется услугами консультантов. В описаниях функций для всех должностей категории специалистов содержится требование о наличии опыта в области проведения расследований;

³⁶ "Создание функционального звена для проведения инспекций и расследований", внутренний меморандум Директора-исполнителя МПП, адресованный всем сотрудникам МПП, 30 декабря 1994 года.

занимающие их сотрудники отвечают этому требованию, а Генеральный инспектор является также дипломированным специалистом по расследованию случаев мошенничества.

Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП).

Найробийское подразделение СР/УСВН проводит расследования для ЮНЕП на глобальной основе. Консультации относительно возмещения ЮНЕП расходов УСВН на услуги по проведению этих расследований пока не принесли окончательных результатов. Заместитель Директора-исполнителя ЮНЕП может проводить некоторые предварительные расследования до передачи дел в СР/УСВН. В ЮНЕП имеется также Омбудсмен (должность включена в штатное расписание в 1993 году), который может в предварительном порядке рассматривать дела, передаваемые впоследствии в СР/УСВН для расследования. Доклады Найробийского подразделения СР/УСВН о расследованиях представляются через руководителя СР/УСВН заместителю Генерального секретаря по УСВН, которые в свою очередь направляет доклад Директору-исполнителю ЮНЕП. В соответствующих случаях информация по ЮНЕП включается в ежегодный сводный доклад УСВН Генеральной Ассамблее Организации Объединенных Наций (см. также раздел, посвященный Организации Объединенных Наций/УСВН, выше).

Центр Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (Хабитат).

Расследования для Хабитат проводятся Секцией расследований УСВН, как правило через ее Найробийское подразделение, хотя время от времени дела могут передаваться непосредственно в СР/УСВН в Нью-Йорк. При поступлении заявлений о совершении неправомерных действий или возникновения таких подозрений сотруднику, занимающемуся управлением данной программой, обычно поручается провести предварительное расследование, и в случае наличия на то оснований Хабитат после этого обращается за поддержкой в СР/УСВН. Как и в случае ЮНЕП, доклады о расследованиях представляются через руководителя СР/УСВН заместителю Генерального секретаря по УСВН, который в свою очередь направляет доклад Директору-исполнителю Хабитат, а тот отчитывается перед директивным органом. В соответствующих случаях информация по Хабитат включается в ежегодный сводный доклад УСВН Генеральной Ассамблее Организации Объединенных Наций (см. также раздел, посвященный Организации Объединенных Наций/УСВН, выше).

Ближневосточное агентство Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР). Полномочия на проведение расследований были возложены на Ревизионное управление в 1995 году³⁷. В ходе реорганизации, проведенной в январе 2000 года, Ревизионное управление было

³⁷ "Организация штаб-квартир в Вене, Аммане и Газе", организационная директива № 3 (редакция от 27 ноября 1995 года), раздел Н.

преобразовано в Департамент аудита и инспекции (ДАИД), и в настоящее время пересматриваются соответствующие организационные директивы. В ходе организационной перестройки в состав ДАИД было официально включено инспекционное функциональное звено, которое занимается также проведением расследований (для описания неревизионных функций БАПОР предпочитает использовать не термин "расследования", а термин "инспекции"). За проведение расследований отвечает директор ДАИД (Д-1). Генеральный комиссар назначил секретаря Ревизионного комитета (в настоящее время - это директор ДАИД), который является координатором, получающим все заявления и жалобы на сотрудников агентства, касающиеся, в частности, нецелевого использования средств Агентства, случаев мошенничества или злоупотреблений полномочиями. Соответствующие действия, предпринимаемые при поступлении заявлений или жалоб, могут включать в себя: проведение предварительного расследования; проведение внутренней ревизии; созыв Дисциплинарного совета; обращение за помощью к УСВН. Секретарь Ревизионного комитета отвечает за координацию всей работы, связанной с проведением расследований по поступившим заявлениям и жалобам, включая подготовку годового доклада, который представляется Ревизионному комитету и Генеральному комиссару. Председатель Ревизионного комитета может представлять выдержки из годового доклада или специальные доклады Руководящему комитету. В соответствующих случаях информация по БАПОР включается в ежегодный сводный доклад УСВН Генеральной Ассамблее Организации Объединенных Наций.

Программа Организации Объединенных Наций по международному контролю над наркотиками (ЮНДКП). Расследования для ЮНДКП проводятся Секцией расследований УСВН. В соответствующих случаях информация по ЮНДКП включается в ежегодный сводный доклад УСВН Генеральной Ассамблее Организации Объединенных Наций (см. также раздел, посвященный Организации Объединенных Наций/УСВН, выше).

Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ). В 1997 году директор бывшей Инспекционно-аналитической службы (ИАС) был назначен координатором расследований в УВКБ. В 1999 году ИАС была переименована в Управление Генерального инспектора (УГИУ), и Генеральный инспектор (Д-2) в настоящее время несет ответственность за общую координацию расследований³⁸. В зависимости от характера нарушения, расследования могут проводиться главами различных управлений, руководителями административных отделов,

³⁸ "Координатор расследований", меморандум Верховного комиссара, адресованный всем сотрудникам штаб-квартиры и отделений на местах, UNHCR/IOM/77/97-FOM/84/97, 14 ноября 1997 года; "Инспекционная деятельность УВКБ", Исполнительный комитет Программы Верховного комиссара, A/AC.96/934, 18 августа 2000 года.

Управлением Генерального инспектора, Ревизионной секцией УВКБ в УСВН и Секцией расследований УСВН. В 1999 году в составе УГИУ была создана специальная должность Координатора (по расследованиям) на уровне Л-5, на которого прямо возложены функции по проведению расследований и которому оказывает помощь один сотрудник категории общего обслуживания. В описании должностных функций Координатора (по расследованиям) содержится требование о наличии значительного профессионального опыта в области проведения расследований. В круг расследуемых дел входят возможные случаи мошенничества, нецелевого использования ресурсов, растраты/неправильного использования средств УВКБ, злоупотребления полномочиями или привилегиями Объединенных Наций, сексуального домогательства, а также другие проступки или нарушения норм поведения, которые представляют собой нарушения положений, правил и других соответствующих административных инструкций и циркуляров. Генеральный инспектор получает и рассматривает сообщения о неправомерных действиях, определяет наличие оснований для проведения расследования и либо сам возбуждает расследование силами собственного Управления, либо передает данное дело для расследования в другое подразделение. Генеральный инспектор отслеживает результаты и обеспечивает принятие эффективных мер после расследований. О результатах расследований по мере необходимости сообщается Верховному комиссару, а директивному органу представляется ежегодный сводный доклад. В соответствующих случаях информация по УВКБ включается в ежегодный сводный доклад УСВН Генеральной Ассамблее Организации Объединенных Наций.

Специализированные учреждения и МАГАТЭ

Международная организация труда (МОТ). Ответственность за возбуждение расследований возложена на Казначея и Финансового контролера, который использует при этом ресурсы Департамента финансового обслуживания, региональных административных служб и Группы внутренней ревизии³⁹. В 1998 году был создан Комитет по подотчетности, который представляет доклады Генеральному директору через Казначея и Финансового контролера; Комитет рассматривает дела, передаваемые ему Казначеем и Финансовым контролером, устанавливает факты, определяет меру ответственности, выносит рекомендации относительно возмещения средств, передает дела в Департамент по вопросам персонала для рассмотрения дисциплинарных мер и дает должностным лицам, которые могут нести ответственность за нарушения, возможность представить свои объяснения. Комитет возглавляет директор Департамента финансового обслуживания, а в его состав входят по одному представителю от Департамента финансового обслуживания, Управления Советника по правовым вопросам и Департамента по вопросам персонала; при этом Главный внутренний ревизор или его

³⁹ Письменный ответ МОТ на вопросник ОИГ, 5 июля 2000 года.

представитель выполняют консультационные функции. Департамент по развитию людских ресурсов также может возбуждать расследования в тех случаях, когда имеются подозрения в злоупотреблениях при получении пособий. Расследования проводятся при поступлении сигналов или возникновении подозрений в мошенничестве, предполагаемом мошенничестве или в попытке совершения мошенничества, серьезных недочетах в руководстве, небрежности, растрате ресурсов, злоупотреблении полномочиями или нарушениях правил и положений. В МОТ нет профессиональных специалистов по расследованиям, но время от времени при проведении расследований она прибегает к услугам внешних экспертов. Обо всех случаях мошенничества сообщается Генеральному директору через Казначея и Финансового контролера, а подробности таких дел доводятся до сведения Внешнего ревизора, который обобщает их в своем докладе Административному совету. Главный внутренний ревизор также готовит для Административного совета доклад об основных фактах, установленных при проведении внутренних ревизий и расследований за каждый год, который представляется вместе с замечаниями Генерального директора. Если Главный внутренний ревизор сочтет необходимым, то он может представлять Административному совету в таком же порядке дополнительные доклады о существенных фактах, обнаруженных в ходе ревизий и расследований.

Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО). Полномочия на проведение расследований возложены на Управление Генерального инспектора (УГИФ), работа которого "охватывает не только функции инспекции и управленческого контроля в рамках концепции комплексной ревизионной деятельности, но и проведение специальных расследований, а также выполнение других конкретных заданий по поручению старшего руководства, когда в этом возникает необходимость"⁴⁰. УГИФ возглавляет Генеральный инспектор (Д-2), который подчиняется непосредственно Генеральному директору. Как правило, расследованиями в штаб-квартире занимается Группа УГИФ по специальным заданиям руководства, а расследования за пределами штаб-квартиры проводятся Группой децентрализованных мероприятий УГИФ. Однако все внутренние ревизоры ФАО обязаны уметь проводить расследования случаев мошенничества, растраты, должностных преступлений, проступков и других нарушений, и считается, что в описаниях функций для всех должностей в УГИФ содержится компонент, касающийся расследований. Расследования, связанные с очень деликатными вопросами, обычно проводятся сотрудниками более старшего уровня, включая Генерального инспектора. В тех случаях, когда это требуется, УГИФ может координировать проведение расследований со Службой безопасности и с Управлением по правовым вопросам. Доклады УГИФ направляются администрации для

⁴⁰ FAO Manual, "Office of the Inspector-General (AUD)", chap. I, sect. 107.2, 10 February 2000.

принятия мер, а копии представляются Генеральному директору и Внешнему ревизору. По усмотрению Генерального инспектора любой такой доклад может также представляться Финансовому комитету вместе с замечаниями Генерального директора и может направляться другим заинтересованным государствам-членам. Однако деятельность Группы по специальным заданиям руководства, и в частности проведение специальных расследований, не всегда выливается в составление официальных ревизионных отчетов; чаще эта работа завершается неофициальными брифингами или выпуском конфиденциальных меморандумов. Помимо этого, Генеральный инспектор ежегодно представляет сводный доклад Генеральному директору с направлением копии Внешнему ревизору, и этот доклад также представляется Финансовому комитету и направляется другим заинтересованным государствам-членам.

Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО). В настоящее время в Организации идет процесс реформ, и Генеральный директор заменяет Генеральную инспекцию объединенной Службой внутреннего надзора (СВН), которая, помимо полномочий на проведение ревизий, инспекций и оценок, будет также обладать мандатом на проведение расследований⁴¹. Директор СВН (Д-2) будет подчиняться непосредственно Генеральному директору. Отчеты о расследованиях представляются Генеральному директору, а ежегодный доклад о работе Службы внутреннего надзора будет представляться Генеральным директором Исполнительному совету и постоянным представителям.

Международная организация гражданской авиации (ИКАО). Полномочия на проведение расследований возложены на Управление по оценке программ, ревизии и обзору системы управления (УОПРО), которое отвечает за функции внутреннего надзора. В число общих целей его функций в области внутренней ревизии входит проведение расследований в случае возникновения подозрений или поступления сигналов относительно каких-либо недостатков или нарушений. Управление проводит также специальные расследования, "когда это считает необходимым Генеральный секретарь"⁴². Руководитель УОПРО (Д-1), назначаемый на строго установленный срок в пять лет, подотчетен непосредственно Генеральному секретарю и представляет ежегодные доклады о деятельности Управления Генеральному секретарю для препровождения Совету ИКАО.

⁴¹ UNESCO, "Proposal by the Director-General to set up a UNESCO internal oversight system", 160EX/23, 15 September 2000.

⁴² ICAO, "Statute of internal audit", 1 July 1992, chap. II, para. 3(a).

Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ). Полномочия на проведение расследований возложены на Управление внутренней ревизии и надзора (УВРН)⁴³. УВРН возглавляет начальник на уровне Д-1, который подотчетен непосредственно Генеральному директору и отвечает за расследование предполагаемых проступков, случаев мошенничества, растраты средств, злоупотреблений полномочиями и других нарушений, которые обнаруживает УВРН или о которых ему сообщается, и выносит свои рекомендации по этим делам. Функция по проведению расследований тесно связана с функцией ревизии: в описании функций для должности категории специалистов на уровне контролера-ревизора содержится ссылка на задания по проведению расследований, а также требование о наличии опыта в области проведения расследований; кроме того, при объявлении вакансий организация использует название должности "специалист по расследованиям/ревизор". Доклады УВРН, включая отчеты о расследованиях, направляются администрации для принятия мер, а копии представляются Генеральному директору и Внешнему ревизору. По просьбе руководителя УВРН Генеральный директор представляет любой доклад УВРН с замечаниями по нему в Исполнительный совет. Руководитель УВРН как минимум раз в год представляет также сводный доклад Генеральному директору, направляя копию Внешнему ревизору, а Генеральный директор представляет этот доклад с любыми замечаниями по нему Всемирной ассамблее здравоохранения. Заявления о сексуальных домогательствах могут рассматриваться в рамках процедуры, предусматривающей проведение первоначального расследования и установление фактов Группой по рассмотрению жалоб.

Всемирный почтовый союз (ВПС). Функции по проведению расследований по мере необходимости выполняет Служба внутренней ревизии (СВР), в штате которой имеется должность внутреннего ревизора (С-5), работающего на неполную ставку (60%) и подотчетного Генеральному директору⁴⁴. Как указывается в проекте руководства по внутренней ревизии, расследования возбуждаются в случаях мошенничества, совершения проступков (финансовые нарушения, личное поведение и т.д.), серьезных недочетов в руководстве, растраты средств и злоупотребления полномочиями. Внутренний ревизор проводит предварительное расследование и представляет выводы и рекомендации Генеральному директору, который определяет необходимость в дальнейших действиях. О всех случаях мошенничества, растраты средств и серьезных недочетов в руководстве после выполнения требований процедуры отправления правосудия сообщается Внешнему ревизору. Отчеты о внутренней ревизии направляются Генеральному директору с копией внешним ревизором. В будущем специальный доклад будет представляться

⁴³ WHO, "Office of internal audit and oversight (IAO)", IC/96/69, 12 December 1996.

⁴⁴ В ВПС полномочия на проведение расследований были возложены на внутреннего ревизора на основании официального циркуляра, "Rapport d'Audit interne", Communication de service, No. 83/1996, annex, 2 October 1996.

руководящему органу (Административный совет). СВР готовит ежегодный доклад о деятельности, который представляется Совету через Генерального директора и с его соответствующими замечаниями.

Международный союз электросвязи (МСЭ). Система внутреннего надзора была сформирована в МСЭ сравнительно недавно, когда в 1997 году в нем была создана должность внутреннего ревизора (С-4). В 1999 году МСЭ принял устав внутренней ревизии в целях укрепления мандата, методики работы и функций внутреннего ревизора, наделив его полномочиями на проведение ревизий, инспекций и расследований. В уставе указывается, что по письменному указанию Генерального секретаря внутренний ревизор организует расследования по всем сигналам или подозрениям, связанным с мошенничеством или серьезными недочетами в управлении. По завершении расследования внутренний ревизор представляет конфиденциальный письменный отчет Генеральному секретарю, который затем принимает соответствующие меры. Процедура представления отчетов о расследованиях руководящим органам не предусмотрена.

Всемирная метеорологическая организация (ВМО). Ответственность за проведение расследований возложена на Службу внутренней ревизии и расследований (СВРР), которая была создана в 1997 году⁴⁵. СВРР возглавляет руководитель на уровне С-5, который напрямую подотчетен Генеральному секретарю и которому оказывает помощь один сотрудник категории общего обслуживания. Расследования проводятся по сигналам или подозрениям, связанным с мошенничеством, растратой средств и серьезными недочетами в управлении (кража рассматривается как мошенничество; злоупотребление полномочиями и нарушения правил и положений рассматриваются как мошенничество или недочеты в управлении). По завершении расследования СВРР представляет Генеральному секретарю конфиденциальный отчет с рекомендациями относительно дальнейших решений, в результате чего могут быть приняты дисциплинарные меры. Ежегодный доклад, содержащий общую информацию о случаях мошенничества, растраты средств и недочетов в управлении, представляется Внешнему ревизору, который в свою очередь отчитывается перед Исполнительным советом. СВРР ежегодно представляет сводный доклад о своей деятельности Генеральному секретарю, направляя копию Внешнему ревизору. Этот доклад представляется Генеральным секретарем с собственными замечаниями Исполнительному совету.

Международная морская организация (ИМО). Секция внутреннего надзора (СВН) была сформирована в октябре 1999 года путем слияния Группы по оценкам с Группой внутренней ревизии. Руководитель СВН (С-5) подчиняется непосредственно Генеральному секретарю. Организация не имеет отдельного функционального звена,

⁴⁵ В ВМО полномочия СВРР на проведение расследований изложены в финансовом положении 13.8, а также в документе "Charter of Internal Auditing", annex XVIII, sect. H.

занимающегося расследованиями; если возникает необходимость в расследовании какого-либо инцидента, директор Административного отдела, как правило, сообщает об этом Генеральному секретарю. В зависимости от характера предполагаемого нарушения Генеральный секретарь либо поручает провести расследование СВН, либо создает специальный совет по расследованию, утверждая его состав и круг ведения.

О результатах расследования сообщается непосредственно Генеральному секретарю, который после консультаций с директором Административного отдела и, в случае необходимости, с директором Отдела по правовым вопросам и внешним сношениям определяет, какие меры необходимо принять.

Всемирная организация интеллектуальной собственности (ВОИС). Отдел внутренней ревизии и надзора проводит расследования и представляет отчеты о случаях неправомерных действий или о нарушениях положений, правил и процедур. По указанию Генерального директора расследования могут также проводиться сотрудником старшего уровня, который считается наиболее подходящим должностным лицом для проведения данного конкретного расследования. Расследование проводится в тех случаях, когда возникает подозрение в совершении противоправного деяния или для принятия мер в порядке предупреждения такого противоправного деяния. О результатах расследований сообщается Генеральному директору. Процедура представления отчетов о расследованиях в директивный орган отсутствует.

Организация Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО). Полномочия на проведение расследований возложены на Управление внутреннего надзора (УВН/УГД), которое возглавляет Генеральный инспектор (Д-2), подчиняющийся непосредственно Генеральному директору. Расследования возбуждаются при поступлении конкретных сигналов о нарушениях положений, правил и других соответствующих административных инструкций, растрате средств, мошенничестве, проступках или злоупотреблении полномочиями. Генеральный инспектор представляет отчеты о расследованиях Генеральному директору, который по согласованию со службами администрации/кадров принимает решение о дальнейших мерах. Процедура представления отчетов о расследованиях руководящим органам не предусмотрена.

Международное агентство по атомной энергии (МАГАТЭ). За проведение внутренних ревизий и расследований отвечает Управление внутренней ревизии (УВР)⁴⁶. УВР возглавляет директор (Д-1), который подчиняется напрямую Генеральному директору, и в Управлении имеется также должность специалиста по проведению расследований (С-3). В описании функций для этой должности содержится требование о наличии предыдущего

⁴⁶ Полномочия на проведение расследований были предоставлены бывшему Управлению внутренних ревизий и оценки МАГАТЭ в 1997 году. См. SEC/NOT/1708, 11 July 1997.

опыта работы по проведению расследований; наличие такого опыта является желательным и для кандидата на должность директора. УВР проводит расследования в тех случаях, когда, по имеющейся информации, были допущены нарушения положений, правил и соответствующих административных инструкций Агентства либо когда были вскрыты недочеты в работе. Все отчеты о расследованиях представляются руководителю соответствующего департамента или директору соответствующего отдела, директору Отдела кадров и директору Правового отдела. Окончательные доклады о результатах расследований, содержащие предметные выводы, представляются Генеральному директору и могут сопровождаться замечаниями руководителя соответствующего департамента. В соответствии с дополнительными положениями, регулирующими проведение ревизий в МАГАТЭ, Внешний ревизор должен доводить до сведения Совета и, в случае необходимости, Генеральной конференции информацию о случаях мошенничества или предполагаемого мошенничества. Поскольку Внешний ревизор имеет полный доступ к отчетам УВР, в том числе по расследуемым делам, он может доводить такую информацию до сведения Совета.

Приложение II - ВЫДЕРЖКА ИЗ РУКОВОДСТВА ВМО ПО ПРОВЕДЕНИЮ ВНУТРЕННИХ РЕВИЗИЙ: ПРИНЦИПЫ ПРОВЕДЕНИЯ РАССЛЕДОВАНИЙ⁴⁷

Исходя из накопленного опыта можно сформулировать ряд принципов, которыми руководствуются специалисты по проведению расследований в условиях Организации Объединенных Наций.

а) Независимость

Крайне важно, чтобы в ходе расследования специалист по проведению расследований имел полную независимость. Ни одно лицо на каком бы то ни было уровне не должно каким-либо образом вмешиваться в его работу.

б) Конфиденциальность

Крайне важно обеспечить, чтобы расследование проводилось строго конфиденциально. До представления окончательного доклада о проведенном расследовании Генеральному секретарю не должна разглашаться никакая информация. Кроме того, специалист по проведению расследований не должен делать никаких публичных или частных заявлений по конкретному делу после завершения расследования.

с) Квалифицированность

Расследования должны проводиться квалифицированно и с должным профессионализмом. Специалист по проведению расследований должен обладать необходимыми знаниями, навыками и опытом для выполнения своих обязанностей.

д) Объект расследования

Расследования должны проводиться по конкретным делам, а не по лицам и исключительно с целью сбора фактов.

е) Беспристрастность

Специалист по проведению расследований должен проявлять непристрастность, ведя поиск истины, и сосредоточивать свое внимание только на фактах, имеющих отношение к расследуемому делу.

⁴⁷ WMO Internal Audit Manual, annex II (издано в августе 1999 года).

ф) Доступ

Специалист по проведению расследований должен иметь доступ ко всем лицам, документам [и] помещениям, которые подведомственны Генеральному секретарю. Сотрудники обязаны раскрывать всю имеющуюся в их распоряжении информацию, относящуюся к расследуемым вопросам.

г) Бремя доказывания

Бремя доказывания представляет собой обязанность доказать спорное утверждение, которая лежит на стороне, делающей такое утверждение. Следовательно, специалист по проведению расследований обязан представить убедительные свидетельства для установления фактов или внесения ясности в поднятые вопросы.

Приложение III - "СТАНДАРТЫ КАЧЕСТВА" ГРУППЫ ВСЕМИРНОГО БАНКА⁴⁸

Группа Всемирного банка выделяет семь "стандартов качества", которые составляют основу для проведения всех расследований в отношении предполагаемых проступков в Группе Всемирного банка. Они обобщаются ниже.

Общие стандарты

1. Квалификация

Лица, которым поручается проведение расследований, должны коллективно обладать должной профессиональной квалификацией для выполнения поставленной задачи.

(Руководящие принципы: образование, опыт, характер, знания, навыки и способности)

2. Объективность

Во всех вопросах, относящихся к работе по проведению расследований, специалист по расследованиям не должен допускать отклонений от принципа объективности как по существу, так и по форме и должен постоянно придерживаться объективного подхода.

3. Профессионализм

Проявлять профессионализм при проведении расследований и подготовке соответствующих отчетов.

(Руководящие принципы: тщательность, юридические требования, соответствующая методика, беспристрастность, объективность, этика, своевременность, точная и полная документация)

⁴⁸ World Bank Group, Business Ethics and Integrity Office, "Standards and procedures for inquiries and investigations", Draft Rev. 1.1, 29 May 2000, sect. 1.2 and appendix A.

Качественные стандарты

4. Планирование

Определение организационных приоритетов и приоритетов по конкретному делу, а также постановка целей для обеспечения эффективного и действенного решения задач по конкретному делу.

(Руководящие принципы: критерии подготовки планов и стратегий по конкретным делам)

5. Исполнение

Своевременное, эффективное, тщательное проведение расследований с соблюдением юридических требований.

(Руководящие принципы: проведение бесед, сбор доказательств, документирование, юридические требования, обзор хода работы)

6. Составление отчетов

Отчеты должны всесторонне освещать все соответствующие аспекты расследования и быть точными, ясными, полными, лаконичными, логически построенными, своевременными и объективными.

(Руководящие принципы: критерии написания отчетов)

7. Управление информацией

Организация хранения данных по расследованиям, позволяющая вести эффективный поиск информации, делать перекрестные ссылки и анализировать ее.

(Руководящие принципы: организация информационных потоков, деятельность по обработке жалоб, возбуждение дел, управленческая информация, досье по расследованиям)

**Приложение IV - ПРИМЕРЫ ВИДОВ НЕУДОВЛЕТВОРИТЕЛЬНОГО
ПОВЕДЕНИЯ, КОТОРЫЕ СТАЛИ ПРЕДМЕТОМ РАССЛЕДОВАНИЙ
В ПРООН/ЮНФПА/ЮНОПС И ПРИВЕЛИ К ПРИНЯТИЮ
ДИСЦИПЛИНАРНЫХ МЕР⁴⁹**

1. Виды неудовлетворительного поведения сотрудников, которые могут стать предметом расследований и повлечь за собой принятие дисциплинарных мер, перечисляются ниже, но не исчерпываются этим списком:

- a) действия либо бездействие, противоречащие общим обязательствам сотрудников, определенным в статье I Положений и Правил о персонале;
- b) противоправное деяние (например, кража, мошенничество, хранение или продажа незаконных веществ, контрабанда) вне зависимости от того, где оно совершается, и независимо от того, находился ли сотрудник при исполнении служебных обязанностей во время его совершения;
- c) введение в заблуждение, подделка или неправомерное удостоверение документов в связи с любыми официальными требованиями или льготами и пособиями, включая нераскрытие факта, имеющего существенное значение для такого требования или получения льготы или пособия;
- d) посягательства на физическую неприкосновенность, преследования или угрозы, затрагивающие других сотрудников или третьи стороны;
- e) использование не по назначению официального имущества, активов, оборудования или досье, включая электронные файлы;
- f) превышение должностных полномочий; злоупотребление полномочиями; нарушение конфиденциальности; злоупотребление привилегиями и иммунитетами Объединенных Наций;
- g) действия либо поведение, дискредитирующие Организацию;
- h) грубая небрежность, преступная халатность или грубая неосторожность при обращении с имуществом и активами, приводящие к убыткам для Организации;

⁴⁹ "Подотчетность, дисциплинарные меры и процедуры", циркуляр директора Управления людских ресурсов ПРООН, адресованный всем сотрудникам ПРООН/ЮНФПА/ЮНОПС (UNDP/ADM/97/17, 12 March 1997, annex A).

и) преднамеренные действия либо бездействие для обхода или уклонения от выполнения финансовых положений, правил и процедур, включая неправомерное использование полномочий на удостоверение или утверждение;

ж) грубое несоблюдение договорных обязательств или условий отношений с третьими сторонами, ведущее к потерям имущества/активов или к возникновению материальной ответственности для Организации;

к) нарушение фидуциарных обязательств перед Организацией;

л) нераскрытие информации о наличии особых интересов или взаимоотношений с третьей стороной, получающей выгоды от решения, в принятии которого участвует сотрудник, и/или проявление фаворитизма при присуждении контракта третьей стороне;

м) нераскрытие в безотлагательном порядке информации о получении сотрудником подарков, вознаграждения или поощряющих выплат либо иных льгот из внешнего источника;

н) вымогательство средств у коллеги или третьей стороны, связанной с Организацией;

о) несоблюдение сотрудником профессиональных и соответствующих этических норм, применимых к его профессии;

р) подстрекательство к совершению любого из вышеуказанных деяний, его сокрытие или вступление в сговор с целью его совершения.

2. Для целей пунктов h)-k), выше, вина в поведении сотрудника усматривается в тех случаях, когда недочеты в его работе приводят к крайне серьезным последствиям или когда грубая небрежность сопряжена с крайним и грубым пренебрежением теми нормами поведения, которыми руководствовался бы разумный человек с учетом разумно предсказуемого риска, вне зависимости от наличия или отсутствия намерения при совершении такого деяния и от получения сотрудником каких-либо выгод от этого.