



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
12 December 2018
Russian
Original: English

Семьдесят третья сессия
Пункт 142 повестки дня
Объединенная инспекционная группа

Обзор политики и практики в отношении лиц, сигнализирующих о нарушениях, в организациях системы Организации Объединенных Наций

Записка Генерального секретаря

Добавление

Генеральный секретарь имеет честь препроводить членам Генеральной Ассамблеи свои замечания и замечания Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций по докладу Объединенной инспекционной группы, озаглавленному «Обзор политики и практики в отношении лиц, сигнализирующих о нарушениях, в организациях системы Организации Объединенных Наций» (см. [A/73/665](#)).



Резюме

В своем докладе «Обзор политики и практики в отношении лиц, сигнализирующих о нарушениях, в организациях системы Организации Объединенных Наций» (см. [A/73/665](#)) Объединенная инспекционная группа проанализировала, насколько эффективны политика и практика различных организаций системы Организации Объединенных Наций в отношении лиц, сигнализирующих о нарушениях, чтобы обеспечить достаточную защиту таких лиц, прежде всего от преследования.

В настоящей записке отражены мнения организаций ооновской системы относительно рекомендаций, вынесенных в названном докладе. Эти мнения обобщены на основе материалов, поступивших от организаций — членов Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций, которые приветственно восприняли этот доклад и поддержали некоторые из сделанных в нем заключений.

I. Введение

1. В своем докладе «Обзор политики и практики в отношении лиц, сигнализирующих о нарушениях, в организациях системы Организации Объединенных Наций» (см. A/73/665) Объединенная инспекционная группа сфокусировалась на общесистемных процессах, процедурах и политике в отношении сигнализирования о проступках и противоправных действиях и защиты сигнализирующих от преследования.

II. Общие замечания

2. Организации ооновской системы приветствуют доклад Объединенной инспекционной группы и сделанные там выводы и положительно отмечают полноту сведений и полезность данных, там содержащихся. Организации отмечают, что в докладе приводится полезная информация и ряд полезных рекомендаций.

3. Организации с признательностью отмечают усилия, приложенные для выявления оптимальной практики, однако констатируют, что применение проявлений такой практики в качестве оценочных критериев или целевых параметров к столь широкому спектру организаций ооновской системы, который охватывается в докладе, может в недостаточной мере учитывать разнообразие организационных контекстов и обстоятельств каждой организации. При этом что подходы, используемые в частном и государственном секторах на национальном уровне, являются важным источником информации для дальнейшей выработки политики в международных организациях, такую политику необходимо подстраивать под специфику соответствующих организаций.

4. Организации признают, что в Организации Объединенных Наций в целом существует дифференцированная система реагирования на нарушения. При этом отмечается малочисленность и даже отсутствие механизмов реагирования на поведение, которое не квалифицируется как нарушение, но вместе с тем является нежелательным на рабочем месте, где ценными качествами считаются терпимость и понимание. Некоторые организации, особенно небольшие, располагающие ограниченными ресурсами, отмечают также такое сильно волнующее их явление, как злонамеренное доносительство.

5. Организации отмечают, что в докладе можно было бы глубже проанализировать первопричины тех сложностей, с которыми в ооновской системе сопряжено обеспечение защиты лиц, сигнализирующих о нарушениях. По мнению многих, эти сложности вызываются прежде всего не тем, как сформулирована соответствующая политика, а тем, насколько она согласована и выполняется как в отдельных организациях, так и во всей системе.

6. Организации отмечают далее, что в докладе можно было бы уделить больше внимания их соответствующим институциональным и управленческим структурам, подробнее описав при этом имеющиеся юридические и внутренние административные инструменты, гарантирующие правосудие для сотрудников или других жалующихся. Отсутствуют разделы, в которых сравнивались бы случаи, когда люди стремятся добиться правосудия и/или его добиваются, и подраздел, посвященный предоставлению в необходимых ситуациях защиты от преследования.

7. Они отмечают далее, что уделено мало внимания сигнализированию о проступках в рамках нормативно-правовой базы и обеспечению всем сотрудникам возможности добиваться выправления ситуации по юридическим каналам (независимо от того, получили ли они защиту или нет).

8. Организации отмечают, что в докладе также придается солидный вес заявлениям лиц, которые претендуют на статус сигнализировавших о нарушениях, но утверждения которых после детальной и обстоятельной проверки были признаны необоснованными. Некоторые организации полагают, что некоторые приводимые в докладе выкладки могут в непропорционально большой степени базироваться на этих необоснованных заявлениях.

9. Всемирная организация интеллектуальной собственности (ВОИС) отмечает расхождение между текстом пункта 41, где говорится, что лишь Ближневосточное агентство Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ и Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев соответствуют всем требованиям оптимальной практики по критерию 1, и следующей за этим пунктом таблицей, судя по которой всем требованиям по этому критерию соответствует и ВОИС тоже.

10. Организации отмечают, что содержащаяся в пункте 150 фраза должна включать слово «предполагаемых» и выглядеть следующим образом: «...до сведения надзорных подразделений... было доведено в общей сложности 10 413 предположительных случаев проступков/противоправных действий».

11. Небольшие организации, особенно не располагающие в настоящее время сотрудником по вопросам этики или омбудсменом, считают выполнение предлагаемых рекомендаций сложным с точки зрения как сроков, так и ресурсных последствий, если такие последствия не предусматриваются в бюджете (с чем сталкивается, например, Всемирная метеорологическая организация).

12. Организации приветствуют большинство содержащихся в докладе рекомендаций, но подчеркивают, что их выполнение будет сильно зависеть от наличия временных, кадровых и финансовых ресурсов.

III. Замечания по конкретным рекомендациям

Рекомендация 1

Директивным органам следует принять к 2020 году меры для обеспечения того, чтобы во всех документах, определяющих политику в отношении проступков/противоправных действий и актов преследования, указывались соответствующие каналы и механизмы, такие как независимые комитеты по надзору, для сообщения информации и проведения расследований в отношении исполнительного главы организации, а также любых других должностных лиц, у которых возможна коллизия интересов при рассмотрении подобных вопросов.

13. Сознывая, что данная рекомендация адресована Генеральной Ассамблее и другим руководящим органам, организации сообщают, что они: а) уже располагают механизмами и отработанными типовыми процедурами, учитывающими содержание рекомендации; б) находятся в процессе пересмотра правил и инструкций для персонала на предмет уточнения существующих и доступных каналов и передадут измененные положения на рассмотрение своим руководящим органам; в) проводят обзор действующей политики в отношении защиты лиц, сигнализирующих о нарушениях, чтобы охватить случаи коллизии интересов, учитывая при этом и другие рекомендации, в том числе рекомендацию 1 из доклада «Обзор механизмов и политики по вопросам конфликтов интересов в системе Организации Объединенных Наций» (см. [A/73/187](#)).

14. Касаясь частного случая — Генерального секретаря Организации Объединенных Наций, Секретариат отмечает, что назначение Генерального секретаря регулируется Уставом Организации Объединенных Наций. В Уставе не содержится прямых указаний относительно расследования утверждений в адрес Генерального секретаря, и на практике данный вопрос не возникал. Статья 97 Устава предусматривает, что Генеральный секретарь назначается Генеральной Ассамблеей по рекомендации Совета Безопасности. Любые меры по расследованию утверждений в адрес Генерального секретаря необходимо будет принимать с соблюдением Устава. В этой связи следует отметить, что в разделе 20 статьи V Конвенции о привилегиях и иммунитетах Объединенных Наций государства-члены условились считать Совет Безопасности главным органом, правомочным отказаться от иммунитета Генерального секретаря.

15. Для административных руководителей («исполнительных глав») фондов и программ Организации Объединенных Наций применимой правовой базой для рассмотрения утверждений о проступках/противоправных действиях и о преследовании являются Положения и правила о персонале Организации Объединенных Наций и другие соответствующие административные предписания Организации Объединенных Наций. В пункте 51 доклада указывается, что административные руководители фондов и программ назначаются Генеральным секретарем как ооновские сотрудники; условия их назначения подразумевают, что они подпадают под действие Положений и правил о персонале и других соответствующих административных предписаний Организации Объединенных Наций. К последним относятся административная инструкция о неудовлетворительном поведении, расследованиях и дисциплинарном процессе (ST/AI/2017/1) и бюллетень Генерального секретаря о защите от преследования за сигнализирование о проступках и за сотрудничество при проведении должным образом санкционированных проверок или расследований (ST/SGB/2017/2/Rev.1).

16. В соответствии с этой правовой базой в том случае, если существующее расследовательское подразделение фонда или программы Организации Объединенных Наций не в состоянии провести расследование в отношении его или ее административного руководителя, такое расследование может быть проведено Управлением служб внутреннего надзора либо расследовательской коллегией или иной расследовательской инстанцией, назначенной Генеральным секретарем. Решение о возбуждении дисциплинарных процедур в отношении административного руководителя фонда или программы Организации Объединенных Наций принимает Генеральный секретарь.

17. Для выполнения данной рекомендации директивным органам можно было бы предложить принять к сведению применимость вышеуказанной правовой базы к административным руководителям фондов и программ Организации Объединенных Наций.

Рекомендация 2

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций, не имеющих внешнего независимого механизма обжалования решений об отсутствии первичных признаков преследования, следует поручить профильному подразделению (подразделениям) разработать к 2020 году и своевременно представить на рассмотрение исполнительного главы организации соответствующие варианты устранения этого недостатка, а также закрепить согласованные в итоге механизмы и процедуры в новой редакции директивы о защите от преследования.

18. Организации частично поддерживают данную рекомендацию. Одни организации отмечают, что существующие у них механизмы полностью ей отвечают,

тогда как другие рассматривают (в рамках проводимого ими обзора политики в отношении защиты лиц, сигнализирующих о нарушениях) возможность введения механизмов обжалования решений об отсутствии первичных признаков преследования.

Рекомендация 3

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует обновить к 2020 году свою политику в отношении лиц, сигнализирующих о нарушениях, устранив недостатки и упущения, выявленные благодаря рейтингам Объединенной инспекционной группы по критериям оптимальной практики.

19. Организации частично согласны с данной рекомендацией и указывают, что каждой структуре следует проводить такие обновления тогда, когда это становится для нее актуальным. Несколько организаций сообщают, что уже обновили свою политику в 2018 году или находятся в процессе ее обновления с учетом выводов, сделанных в докладе. Однако большинство организаций считают установленные Группой признаки оптимальной практики спорным эталоном и возражают против нескольких пунктов, указанных в рейтингах по критериям такой практики, считая их не дающими полного и правильного представления о фактической ситуации в соответствующих организациях.

20. Касаясь пункта 118, организации, масштабно представленные на периферии, отмечают, что следует иметь в виду проблематичность перевода всего свода правил на другой язык как в финансовом отношении, так и с точки зрения качества перевода: опыт показывает, что для выполнения такой работы требуется носитель этого языка, свободно владеющий также английским и знающий тему. Речь следует вести главным образом о возможности перевода на рабочие языки организации.

Рекомендация 4

Директивным органам организации системы Организации Объединенных Наций следует поручить их исполнительным главам к 2020 году обеспечить, чтобы независимость руководителей бюро по вопросам этики, руководителей надзорных подразделений и омбудсменов/посредников была четко оговорена в соответствии с рекомендациями, изложенными в докладах Объединенной инспекционной группы (JIU/REP/2006/2, JIU/REP/2010/3, JIU/REP/2011/7, JIU/REP/2015/6 и JIU/REP/2016/8), и чтобы эти должностные лица представляли директивному органу периодические отчеты.

21. Организации в целом поддерживают данную рекомендацию, хотя некоторые из них отмечают, что ее положения уже присутствуют в их действующей политике и существующих механизмах.

22. Несколько организаций отмечают, что, хотя в приведенной выше формулировке присутствует заявление о независимости, есть и факторы, действующие против независимости. Эти факторы обуславливают необходимость рассмотрения неоднозначных вопросов о том, в частности, как обеспечить подлинную независимость надзорных подразделений, какими сделать сроки полномочий для каждой должности (продлеваемость сроков во всех или только в исключительных случаях, участие таких независимых руководителей в совещаниях старшего руководящего звена как правило или же только в случае необходимости) и каким сделать бюджетную и кадровую обеспеченность данных подразделений, чтобы создать условия для ведения стратегической работы.

23. Касаясь пункта 131, организации отмечают, что в своем анализе Группа не учитывает того, что ограничение сроков полномочий порождает, в свою очередь, другой набор проблем: временность (а особенно — непродолжительность) пребывания на посту вызывает риск того, что занимающее этот пост лицо будет больше заботиться о личной карьере, нежели об организации, которой оно служит. С другой стороны, непрерывный продолжительный срок пребывания на посту может способствовать обеспечению независимости, но затрудняет увольнение человека, который не справляется со своими обязанностями. С третьей стороны, возможность быть назначенным более чем на один срок порождает ту самую проблему, которая бьет по независимости.

Рекомендация 5

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует разработать к концу 2019 года всеобъемлющие справочные пособия на всех рабочих языках своей организации для всех сотрудников о том, что, как, куда и кому надлежит сообщать о проступках/противоправных действиях, включая притеснение и преследование.

24. Организации в целом поддерживают данную рекомендацию, но предупреждают о затратах и ресурсных последствиях, которые могут возникнуть в связи с ее выполнением и которые не учтены в ассигнованиях на текущий бюджетный цикл, а также высказывают сомнения в своей способности уложиться в предложенные сроки. Тем не менее некоторые организации предприняли шаги к решению этой проблемы посредством проведения вебинаров и распространения информационных материалов.

25. Некоторые организации отмечают, что эта рекомендация основывается на результатах опроса, показавшего, что «всего 56,5 процента [респондентов] с уверенностью заявили, что им известно, к кому именно следует обращаться с информацией о таких проступках/противоправных действиях», и интересуются, как Группа пришла к выводу о том, что «слабое знание механизмов передачи информации подтверждается ответами, полученными в ходе глобального опроса персонала». Они считают, что подобное заявление базируется на неверной посылке о том, что все сотрудники должны знать, кому сигнализировать о нарушениях. Организации исходят из следующего: сотрудникам достаточно знать, что если они окажутся в ситуации, когда им понадобится сигнализировать о нарушении, то они смогут легко выяснить, как это сделать.

Рекомендация 6

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует разработать к 2020 году стандартный порядок действий по упреждающей защите от преследования лиц, сообщающих о проступках/противоправных действиях, который должен включать проведение соответствующей оценки риска и четкое указание механизмов и ресурсов, имеющих для оказания поддержки.

26. Организации считают данную рекомендацию нечеткой, и поэтому им трудно ее поддержать. Тем не менее некоторые из них предприняли шаги к пересмотру своей политики в отношении защиты от преследования, намереваясь включить в нее превентивные меры.

27. Большинство организаций сомневаются в том, что стандартный порядок действий сам по себе обеспечит упреждающую защиту от преследования. Кроме того, некоторые организации отмечают, что их политика в отношении защиты от преследования уже включает возможность предоставления защиты всем

сигнализирующим лицам, в том числе на этапе предварительной оценки, и что это делает разработку новых руководящих принципов или стандартного порядка действий ненужной и контрпродуктивной.

Рекомендация 7

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует разработать к 2020 году стандартные оперативные инструкции на случай поступления сигналов о преследованиях, включая контрольные перечни конкретных действий и процедуры расследования, оказания поддержки и поддержания контактов.

28. Хотя организации в основном приветствуют положения данной рекомендации, многие ставят под сомнение эффективность разработки дополнительных стандартных оперативных инструкций в случае, если уже действует четкая и детальная политика. Они интересуются, в чем будет отличие этих добавочных процедур. Они отмечают далее, что предлагаемый подход может породить ненужную административную нагрузку, от которой эти процессы не станут эффективнее.

29. Организации, которые в настоящее время обновляют свою политику в отношении защиты лиц, сигнализирующих о нарушениях, решают этот вопрос с помощью инструментов и мер, соответствующих специфике каждой организации.

30. Касясь пункта 189, некоторые организации отмечают, что Группа не разобрала вопрос о финансовых последствиях своих предложений. Например, все бюро по вопросам этики, за исключением самых крупных, насчитывают в своем штате одного-четыре сотрудников, притом что круг задач этих бюро отнюдь не ограничивается борьбой с преследованием.

31. Некоторые организации считают неясным, как эта рекомендация соотносится с некоторыми из выводов, на которых она вроде бы основана: в пунктах 201–202 Группа останавливается на «физических и психологических последствиях преследования для лиц, сигнализирующих о нарушениях, и вреда, который это может причинить их карьере». Это высказывание базируется на мнениях небольшой группы опрошенных (17 человек), и организациям хотелось бы узнать, насколько реальными оказались нарушения, о которых эти люди просигнализировали, насколько реальному преследованию эти люди подверглись и не были ли их утверждения необоснованными.

Рекомендация 8

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует обеспечить к 2020 году, чтобы каналы для приема анонимных сообщений о проступках/противоправных действиях были: а) созданы и готовы к использованию; б) пригодны для использования на всех рабочих языках организации; в) доступны всем сотрудникам, поставщикам, подрядчикам и бенефициарам; г) отражены в соответствующих директивах; и е) известны широкому кругу лиц.

32. Организации поддерживают данную рекомендацию, однако подчеркивают, что анонимные жалобы зачастую труднее должным образом подкрепить и доказать в Трибунале по спорам Организации Объединенных Наций и Апелляционном трибунале Организации Объединенных Наций.

33. Несмотря на выводы, содержащиеся в пунктах 178–182, организации отмечают общую неясность в отношении того, как сотрудники сообщают об

озабоченно воспринимаемых ими шагах, которые не квалифицируются как нарушения, должна ли защита от преследования распространяться на такие сообщения и как сотрудникам подразделений, которые не имеют исследовательских или надзорных функций, подходить к такого рода сообщениям.

Рекомендация 9

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует к концу 2019 года обеспечить размещение в открытом доступе годовых докладов, составленных с должным учетом соображений конфиденциальности, об имевших место проступках/противоправных действиях и актах преследования. Доклады должны содержать конкретную информацию о выдвинутых обвинениях, установленных фактах и результатах рассмотрения дел, включая принятые административные меры.

34. Организации поддерживают данную рекомендацию и подчеркивают необходимость уделять пристальное внимание соображениям конфиденциальности, а также защите и отслеживаемости данных. Указанные факторы, на которые накладывается невозможность полного удаления данных из Интернета, могут сделать подавших жалобы сотрудников потенциально уязвимыми и породить основания для подачи серьезных судебных исков против организации.

35. Некоторые организации возражают против включения в свои доклады информации обо всех делах, касающихся проступков и противоправных действий, включая дела, расследование по которым продолжается или которые были закрыты управлением генерального инспектора на начальном этапе либо руководством на основании результатов проведенного этим управлением расследования. Другие организации публикуют такие доклады только для внутреннего пользования и раз в два года, что считается достаточным.

Рекомендация 10

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует к концу 2019 года обеспечить обязательное прохождение всеми сотрудниками руководящего и управленческого звена специализированной подготовки для их ознакомления с политикой в отношении сигналов о нарушениях, методами надлежащего реагирования на сообщения о проступках/противоправных действиях и актах преследования и необходимым порядком действий в таких случаях.

36. Организации частично поддерживают данную рекомендацию. При этом что некоторые из них уже ввели обязательные учебные курсы, другие отмечают ограничительный характер предлагаемой рекомендации и несколько нереалистичные сроки ее выполнения и подчеркивают важность обеспечения наличия и легкодоступности информации по конкретному вопросу.

37. Некоторые организации согласны с утверждением об остро ощущаемом дефиците обучения социальным навыкам, например относящимся к регулированию конфликтов и сплочению коллектива. При этом может потребоваться отказ от оперирования понятием «социальные навыки», так как может создаться впечатление, что руководители и начальники должны быть в состоянии легко их освоить и быстро начать их применение, хотя на деле для овладения этими навыками и их развития необходимы время и выучка. Организации отмечают, что, когда эти навыки приобретены и отточены, они приносят устойчивые результаты, могущие повысить организационную эффективность.

38. Организации считают, что тезисы относительно политики в отношении защиты от преследования в случаях, рассматриваемых в пункте 262, не были

полностью раскрыты ни в соответствующем разделе, ни в сопровождающей его рекомендации.

Рекомендация 11

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует к 2020 году ввести в практику проведение глобальных опросов персонала каждые два года в целях выяснения мнений сотрудников относительно «тона, задаваемого сверху», а также на темы подотчетности и этики и для разработки всеобъемлющего плана действий по решению выявленных проблем.

39. Организации в целом поддерживают данную рекомендацию применительно к ситуациям, где такие опросы еще не проводятся. Некоторые из них высказываются за глобальное выяснение мнений персонала не раз в два года, а на регулярной или периодической основе, позволяющей организациям приурочивать такие опросы к крупным мероприятиям и инициативам в сфере людских ресурсов, а не просто следовать предписанному графику.
