

**Обзор механизмов и политики по вопросам
конфликтов интересов в системе
Организации Объединенных Наций**

Доклад подготовил

Раджаб М. Сукайри

**Объединенная инспекционная группа
Женева, 2017 год**



Организация Объединенных Наций

**Обзор механизмов и политики по вопросам
конфликтов интересов в системе
Организации Объединенных Наций**

Доклад подготовил

Раджаб М. Сукайри

Объединенная инспекционная группа



Организация Объединенных Наций, Женева, 2017 год

Резюме

Обзор механизмов и политики по вопросам конфликтов интересов в системе Организации Объединенных Наций JIU/REP/2017/9

Цель данного обзора, проведенного в масштабах всех организаций системы Организации Объединенных Наций, заключалась в том, чтобы оценить, насколько проработана и основательна их нормативная база, регулирующая конфликты интересов; дать оценку механизмов и практических мер, используемых в настоящий момент в отношении фактических и потенциальных конфликтов интересов; выявить упущения и проблемные области и предложить решения, соответствующие специфике организаций системы Организации Объединенных Наций; изучить степень согласованности действий между внутренними подразделениями и различными учреждениями системы Организации Объединенных Наций, оценить, насколько эти действия эффективны в случаях конфликтов интересов на уровне системы в целом, и внести предложения относительно их совершенствования и усиления; выявить передовую/наиболее эффективную практику, применяемую на разных этапах конфликтов интересов – профилактики, смягчения, урегулирования и/или применения санкций – и довести ее до общего сведения.

Сотрудники вполне могут не отдавать себе отчет в том, что они утратили объективность, и из-за этого ошибочно полагать, что в их поступках нет ничего предосудительного; поэтому в большинстве организаций системы Организации Объединенных Наций разбор такого рода поведения сотрудников поручен их бюро по вопросам этики. В этих ситуациях функция лиц, отвечающих за вопросы этики, заключается в том, чтобы объективно разобраться в обстоятельствах дела и решить, имел место конфликт интересов или нет. Задача эта выполняется по просьбе любого сотрудника, будь то руководитель любого уровня или сотрудник самого младшего звена.

Бюро по вопросам этики Организации Объединенных Наций тесно взаимодействует в рамках Группы по вопросам этики Организации Объединенных Наций с бюро по вопросам этики различных фондов и программ с целью обеспечить в организациях-членах согласованное применение единых этических стандартов. Это взаимодействие включает в себя предоставление консультаций по вопросам этики, обучение и подготовку в этой области, информационно-разъяснительные мероприятия, а также административную поддержку программ по раскрытию финансовой информации в различных организациях. Сотрудники специализированных учреждений Организации Объединенных Наций, отвечающие за вопросы этики, выступают за предоставление членства в Группе всем организациям системы Организации Объединенных Наций. Совместная работа в рамках Группы поможет им не изобретать больше колесо, а перенимать вместо этого уже известную в рамках системы в целом передовую практику. Инспектор рекомендует, чтобы бюро по вопросам этики, являющиеся членами Группы, дали возможность присоединиться к ней специализированным учреждениям и создали в рамках системы Организации Объединенных Наций новый форум для совместной работы и взаимодействия.

Основные установленные факты и выводы

Надежность нормативной базы в области конфликтов интересов

В Уставе Организации Объединенных Наций заложена основа для толкования интересов Организации Объединенных Наций как главных интересов, которые все ее сотрудники, а также все сотрудники ее фондов, программ, специализированных учреждений и Международного агентства по атомной энергии (МАГАТЭ) должны уважать и соблюдать при исполнении своих обязанностей.

Рассмотренные стандарты Комиссии по международной гражданской службе (КМГС), касающиеся поведения сотрудников международной гражданской службы, и другие применимые нормативные документы и правила, действующие в различных организациях, позволяют сделать вывод, что вопросы личных конфликтов интересов в теоретическом плане рассмотрены достаточно подробно, а вопросы организационных конфликтов интересов остаются по-прежнему неизученной территорией, но разобраться с ними до конца в процессе данного обзора не представилось возможным в силу того, что участвующие организации не предоставили исчерпывающей информации. Поэтому необходимо зафиксировать все соответствующие реалии в масштабах системы в целом и затем составить соответствующее пособие (рекомендация 1).

Необходимость регулярных напоминаний сотрудникам о принятых ими на себя обязательствах

Необходимо дополнить используемые в системе Организации Объединенных Наций методические материалы положениями, благодаря которым как штатные, так и внештатные сотрудники смогут однозначно подтвердить, что полностью отдают себе отчет в том, какую роль они будут играть и каким стандартам их поведение должно будет соответствовать с того момента, когда они приступят к исполнению своих обязанностей и затем на всем протяжении их службы в организациях системы Организации Объединенных Наций (рекомендация 2). Действующего механизма, позволяющего время от времени напоминать сотрудникам о принятых ими на себя обязательствах и о критериях, определяющих этическое поведение, особенно во всем, что касается конфликтов интересов, в организациях системы Организации Объединенных Наций пока нет. После того как сотрудники всех этих организаций поступают на службу, от них больше никто не требует подтверждать, что они ознакомлены и согласны с действующими в их учреждениях кодексами поведения.

В контрактах, которые организации системы Организации Объединенных Наций подписывают с принимаемыми на работу сотрудниками, ничего не говорится об обязательствах последних в случае возникновения конфликта интересов уже после того, как они прекратят свою службу в системе Организации Объединенных Наций. Поэтому необходимо использовать заявления об отсутствии конфликта интересов, имеющиеся во всех трудовых соглашениях, для того чтобы с самого начала требовать в обязательном порядке исполнения обязательств и ограничений, которые сотрудники должны соблюдать в случае возникновения конфликта интересов после прекращения трудовых отношений (рекомендация 4).

Занятия с сотрудниками по вопросам профессиональной этики позволяют одновременно доводить до них стандарты поведения и разъяснять им, почему строгое соблюдение этических норм имеет такое важное значение в системе Организации Объединенных Наций. Данные о пройденных курсах профессиональной подготовки по вопросам этики и о сдаче после этого сотрудниками обязательного в некоторых организациях системы Организации Объединенных Наций экзамена свидетельствуют, что посещаемость и уровень исполнения требований в разных организациях могут сильно различаться. На всем протяжении работы сотрудников в системе Организации Объединенных Наций с ними необходимо проводить содержательные и обязательные для посещения занятия и другие учебные мероприятия, а также регулярные занятия по повышению квалификации по вопросам этики, в которых конфликтам интересов должно быть уделено особое внимание (рекомендация 5).

Пересмотр системы раскрытия информации и ее настоятельно необходимая реформа

Объединенная инспекционная группа (ОИГ) полагает, что раскрытие финансовой информации и заявления о конфликтах интересов должны рассматриваться как средство уменьшения рисков для организаций системы Организации Объединенных Наций и увеличения риска быть привлеченными к ответственности для сотрудников, склонных пойти на мошенничество. Соответственно, в двух докладах ОИГ, посвященных системам подотчетности и борьбе с мошенничеством, инспекторы предложили участвующим организациям ОИГ, которые еще не начали полностью или частично проведение политики, требующей раскрытия финансовой информации и заявления о конфликте интересов, как можно скорее восполнить этот пробел. Специалисты по вопросам этики, отвечающие за мониторинг и реализацию существующих систем раскрытия информации, также не до конца понимают, в чем конкретно заключается их задача, и не уверены, что отдача от их работы оправдывает их существование. Необходимо предоставить им соответствующие средства и свободу действия, с тем чтобы они смогли проанализировать существующие в их организациях системы и предложить варианты решений уже на уровне системы Организации Объединенных Наций в целом, благодаря чему станет возможно в рамках действующих или вновь созданных форумов сэкономить средства за счет увеличения масштаба (рекомендация 3).

Сразу после проведения такого анализа потребуется подключение руководящих органов, с тем чтобы по результатам принятых ими реформ были сформулированы новаторские реалистичные предложения, отвечающие современным нуждам как организаций системы Организации Объединенных Наций, так и государств-членов (рекомендация 3).

Дальнейшие действия

Настоящий обзор содержит шесть официальных и пять неофициальных (мягких) рекомендаций. И официальные, и мягкие рекомендации направлены либо на укрепление мониторинга действующих механизмов, либо на инициирование обсуждения вопроса на уровне всей системы Организации Объединенных Наций, но без дополнительных расходов. В нескольких мягких рекомендациях повторно сформулированы главные элементы еще не выполненных рекомендаций из соответствующих докладов ОИГ. Поскольку конфликты интересов признаны в качестве акта мошенничества или фактора, способствующего его совершению, были проведены надлежащие параллели между данным докладом и некоторыми другими, более ранними докладами ОИГ, тоже касавшимися вопросов соблюдения этических норм.

Рекомендации

Рекомендация 1

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует поручить своим должностным лицам, отвечающим за вопросы этики, составить не позднее декабря 2019 года перечень наиболее часто встречающихся случаев конфликта интересов и реестр условий, при которых для их соответствующих организаций может возникнуть риск организационных конфликтов интересов.

Рекомендация 2

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций, которые еще не сделали этого, следует поручить своим службам людских ресурсов ввести практику обязательного заполнения формы, в которой раскрывается информация о конфликте интересов и которая должна подписываться сотрудниками одновременно с декларацией при вступлении в должность, а также всеми сотрудниками и другими категориями персонала, поступающими на службу в организацию на короткие или длительные сроки. Эта форма должна быть составлена при содействии подразделения по вопросам этики

в составе соответствующей организации и, в зависимости от обстоятельств, при участии других функциональных подразделений и в консультации с участниками любого межучрежденческого форума, который может быть проведен в будущем.

Рекомендация 3

Руководящим органам организаций системы Организации Объединенных Наций следует поручить исполнительным главам организаций подготовить подробный доклад о действующих программах раскрытия финансовой информации и внести предложения о внесении любых изменений в обоснование этих программ по существу и по форме, необходимых для повышения их эффективности.

Рекомендация 4

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций, которые еще не сделали этого, следует в консультации с Сетью правового обеспечения организаций системы Организации Объединенных Наций предпринять необходимые шаги для включения к декабрю 2019 года в договорные соглашения с их штатными и внештатными сотрудниками, в зависимости от обстоятельств, надлежащих правовых оговорок, устанавливающих для них в зависимости от их должностных функций ограничительный период времени, в течение которого им запрещается заниматься конкретно оговоренными видами деятельности по окончании службы.

Рекомендация 5

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций, которые еще не сделали этого, следует не позднее конца декабря 2019 года предпринять необходимые шаги для обеспечения того, чтобы:

- а) все сотрудники независимо от уровня и класса их должности успешно прошли начальный и периодически проводимый обязательный учебный курс по вопросам этики и получили соответствующее свидетельство;
- б) получение свидетельства о прохождении требуемого учебного курса по вопросам этики было увязано с циклом ежегодной служебной аттестации сотрудников; и
- в) учебная подготовка по вопросам этики была включена в программу вводно-ознакомительных курсов для лиц, не являющихся сотрудниками, включая курсы повышения квалификации после перерывов в службе, в зависимости от обстоятельств.

Рекомендация 6

Руководящим органам организаций системы Организации Объединенных Наций следует в рамках их функции по надзору за системами подотчетности своих организаций регулярно осуществлять мониторинг в отношении конфликтов интересов, а также приводить в соответствие с текущими требованиями свою политику в этой области и свои административные возможности и механизмы.

Содержание

<i>Глава</i>	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
Резюме.....		iii
Аббревиатуры и сокращения		viii
I. Введение	1–18	1
A. Цели, сфера охвата и методика	4–11	1
B. Определения.....	12–18	3
II. Нормативная база	19–52	5
A. Устав Организации Объединенных Наций	19–20	5
B. Положения и правила о персонале	21–28	5
C. Стандарты поведения	29–45	8
D. Применяемые правила и средства административного контроля	46–52	11
III. Обзор программ.....	52–90	14
A. Роль подразделений по вопросам этики	55–61	14
B. Роль других подразделений/отделов.....	62–80	17
C. Проблемные области и предложения.....	81–90	21
IV. Установочные материалы.....	91–152	24
A. Кодексы	92–103	24
B. Формы заявлений и/или деклараций.....	104–117	27
C. Раскрытие финансовой информации	118–142	31
D. Ознакомление с текущей санкционной практикой.....	143–152	37
V. Политика организаций.....	153–179	40
VI. Обучение и профессиональная подготовка	180–194	47
VII. Дальнейшие действия	195–201	52

Приложения

I. Обзор действий, которые участвующим организациям необходимо предпринять для осуществления рекомендаций Объединенной инспекционной группы	54
---	----

Добавления публикуются только на сайте ОИГ (www.unjju.org) вместе с докладом

- I. Определения личных/индивидуальных и организационных/институциональных конфликтов
- II. Программы раскрытия финансовой информации и декларации интересов
- III. Профессиональная подготовка по вопросам этики и/или кодексу поведения, включая учебные модули, касающиеся конфликтов интересов
- IV. Профессиональная подготовка по вопросам закупочной деятельности в плане соблюдения этических норм, включая вопросы конфликтов интересов

Аббревиатуры и сокращения

БАПОР	Ближневосточное агентство Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ
ВМО	Всемирная метеорологическая организация
ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения
ВОИС	Всемирная организация интеллектуальной собственности
ВПП	Всемирная продовольственная программа
ВПС	Всемирный почтовый союз
ЕБРР	Европейский банк реконструкции и развития
ИКАО	Международная организация гражданской авиации
ИМО	Международная морская организация
КМГС	Комиссия по международной гражданской службе
КСР	Координационный совет руководителей системы Организации Объединенных Наций
МАГАТЭ	Международное агентство по атомной энергии
МБР	Межамериканский банк развития
МОМ	Международная организация по миграции
МОТ	Международная организация труда
МСУГС	Международные стандарты учета в государственном секторе
МСЭ	Международный союз электросвязи
МФСР	Международный фонд сельскохозяйственного развития
«ООН-женщины»	Структура Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин
Хабитат ООН	Программа Организации Объединенных Наций по населенным пунктам
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
УВКБ	Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев
УНП ООН	Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности
УСВН	Управление служб внутреннего надзора
ФАО	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций
ЦМТ	Центр по международной торговле
ЮНВТО	Всемирная туристская организация
ЮНЕП	Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде
ЮНЕСКО	Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры
ЮНИДО	Организация Объединенных Наций по промышленному развитию

ЮНИСЕФ	Детский фонд Организации Объединенных Наций
ЮНКТАД	Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию
ЮНОПС	Управление Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов
ЮНФПА	Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения
ЮНЭЙДС	Объединенная программа Организации Объединенных Наций по ВИЧ/СПИДу

I. Введение

1. После того как в Объединенной инспекторской группе (ОИГ) была озвучена мысль о том, что, если вопросами конфликтов интересов не заниматься должным образом, они могут пагубно воздействовать на репутацию и активы организаций системы Организации Объединенных Наций, ОИГ в рамках своей программы работы 2017 года осуществила обзор механизмов и политики по вопросам конфликтов интересов в системе Организации Объединенных Наций.

2. Ранее, до проведения настоящего обзора, Объединенная инспекторская группа рассматривала вопросы конфликтов интересов только отчасти, в рамках своих обзоров, посвященных надзору, вопросам этики, подотчетности, закупкам и борьбе с мошенничеством. Отдельно вопросы конфликтов интересов как таковые предметом самостоятельного обзора еще не были. В докладе ОИГ о системах подотчетности (JIU/REP/2011/5) в разделе, посвященном внутреннему контролю и содержащем описание пяти контрольных параметров – этика и добросовестность, дисциплинарные меры и меры поощрения, а также политика в области людских ресурсов – в контрольный параметр № 5 включен перечень инструментов, использование которых позволяет предотвращать или урегулировать случаи возникновения конфликтов интересов. Более конкретно, ОИГ рекомендовала организациям системы Организации Объединенных Наций одновременно с созданием функционального звена по вопросам этики взять на вооружение более подходящие инструменты, в частности нормы в области получения подарков, знаков внимания и гостеприимства, а также в отношении деятельности вне организации (конфликт интересов), и дополнить их соответствующей профессиональной подготовкой.

3. В одном из своих предыдущих докладов, посвященном функциональным звеньям по вопросам этики (JIU/REP/2010/3), ОИГ предложила, чтобы в круг ведения создаваемых бюро по вопросам этики были включены обязанности по определению стандартов, обеспечению проводимой политики, профессиональной подготовке и обучению, информационно-разъяснительной работе, а также консультированию и оказанию помощи сотрудникам по их просьбе. Стандарты, установленные ОИГ для этих обязанностей, были включены в доклад с тем пониманием, что бюро по вопросам этики возьмут на себя главную роль в вопросах определения стандартов и поддержки проводимой политики, включая, среди прочего, получение подарков, присвоение почетных званий и наград, а также конфликты интересов и политику раскрытия финансовой информации.

A. Цели, сфера охвата и методики

4. Цель обзора заключалась в том, чтобы:

a) оценить, насколько проработана и основательна нормативно-правовая база организаций системы Организации Объединенных Наций, регулирующая конфликты интересов;

b) дать оценку нынешних механизмов и практических мер, используемых в отношении существующих и потенциальных конфликтов интересов; выявить недостатки и проблемы в этой области; предложить надлежащие решения для организаций системы Организации Объединенных Наций;

c) изучить степень согласованности действий внутри организаций системы Организации Объединенных Наций и между ними, оценить отдачу от этих действий в области урегулирования конфликтов интересов по всей системе и сформулировать предложения относительно их совершенствования и усиления;

d) выявить передовой опыт/надлежащую практику, применяемые на разных этапах конфликтов интересов – профилактики, смягчения, урегулирования и/или применения санкций.

5. Обзор производился на общесистемной основе, включая Организацию Объединенных Наций, ее фонды, программы, специализированные учреждения и МАГАТЭ.

6. В соответствии с внутренними стандартами и руководящими принципами, а также внутренними рабочими процедурами ОИГ подготовка настоящего доклада осуществлялась в определенном порядке и началась с определения сферы охвата и написания предварительного текста, основанного на систематизации собранных документов, полученных заполненных вопросников и записей бесед, а также углубленного анализа собранной информации путем сочетания качественного и количественного методов. Всем 28 участвующим организациям, признавшим устав ОИГ, были разосланы подробные вопросники. Пять участвующих организаций своих ответов на них не представили. Из них четыре – Программа Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (Хабитат ООН), Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (УНП ООН), Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП) и Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД) – не откликнулись по той причине, что они в этой области проводят единую с Организацией Объединенных Наций политику, и потому их деятельность уже отражена в ответах, полученных ОИГ от Секретариата ООН. Последняя, пятая участвующая организация, не откликнувшаяся на полученный вопросник, – это Всемирный почтовый союз (ВПС), который уже был объектом отдельного подробного обзора ОИГ в 2016 году и потому посчитал, что представленная им тогда информация по-прежнему актуальна и достаточна.

7. На основе полученных ответов Инспектор провел беседы с должностными лицами целого ряда подразделений, включая службы, отвечающие за вопросы этики, подотчетности, людских ресурсов, закупок и партнерских отношений, в штаб-квартирах большинства участвующих организаций в Аммане, Вене, Женеве, Копенгагене, Лондоне, Нью-Йорке, Париже и Риме. Инспектор также ознакомился с мнениями экспертов в других многосторонних организациях и организациях общей системы Организации Объединенных Наций¹. Участвующим организациям был разослан проект доклада и предложение присылать свои комментарии, которые были затем учтены при подготовке его окончательного текста.

8. В процессе обзора ставилась задача получить ответы на следующие ключевые вопросы, касающиеся актуальности, эффективности, действенности и реального влияния политики и механизмов, регулирующих вопросы конфликтов интересов:

a) Имеют ли организации системы Организации Объединенных Наций действующую нормативно-правовую основу, позволяющую регулировать и личные, и организационные конфликты интересов? Каким структурным подразделениям поручено определять и регулировать всю существующую нормативно-правовую основу или какие-то ее уже действующие элементы и контролировать соблюдение предписываемых ими требований? На какие функции и должности (уровни и классы сотрудников) распространяется действие существующей нормативно-правовой базы или каких-то ее уже действующих элементов?

b) Насколько эффективно организации системы Организации Объединенных Наций используют свою нормативную базу и осуществляют мониторинг действующих механизмов и принимаемых мер? Как именно они осуществляют мониторинг и оценку действенности? Какие меры принимаются в случаях, когда предписанные правила и процедуры не соблюдаются? Каковы наиболее часто фиксируемые организациями системы Организации Объединенных Наций конфликты интересов? Какие конкретные статистические и иные данные имеются в

¹ В число других организаций общей системы Организации Объединенных Наций вошли Международный фонд сельскохозяйственного развития (МФСР) и Международная организация по миграции (МОМ); к многосторонним организациям относятся Банк развития Совета Европы, Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР), Межамериканский банк развития (МБР), Международный валютный фонд (МВФ), Организация экономического развития и сотрудничества (ОЭСР) и Группа Всемирного банка.

этой области в каждой отдельной организации, входящей в общую систему? Какие основные программы и инструменты уже имеются в распоряжении организаций системы Организации Объединенных Наций для предотвращения и урегулирования существующих или потенциальных случаев конфликтов интересов, включая информационно-просветительскую деятельность, профессиональную подготовку и иные мероприятия? Как конкретно организации системы Организации Объединенных Наций способствуют соблюдению и исполнению их сотрудниками действующих нормативов и условий, определяемых действующими механизмами и практикой?

с) Насколько эффективно действующие механизмы регулируют вопросы конфликтов интересов? Что больше всего мешает эффективному регулированию вопросов конфликтов интересов и как можно эти препятствия преодолеть? За счет чего организации системы Организации Объединенных Наций обеспечивают последовательность в своих действиях в случаях возникновения конфликтов интересов внутри организации?

d) Принимаются ли организациями системы Организации Объединенных Наций организационные меры для оценки эффективности применения нормативно-правовой основы или каких-либо ее элементов? Какие конкретные результаты можно считать достигнутыми за счет применения нормативно-правовой основы или ее отдельных элементов, а какие за счет действующих механизмов и практики? Используются ли при оценке того, насколько применяемая программа оправдала себя, какие-нибудь показатели? Применяются ли оценка рисков и анализ ситуации в функциональных и иных областях, на которые требования нормативно-правовой основы или каких-либо ее элементов не распространяются?

9. В соответствии с пунктом 2 статьи 11 устава ОИГ окончательная редакция настоящего доклада была подготовлена после консультаций со всеми инспекторами, давшими предлагаемым выводам и рекомендациям взвешенную коллективную оценку Группы.

10. Для облегчения работы с докладом, выполнения содержащихся в нем рекомендаций и контроля за их выполнением в приложении 1 приводится таблица с указанием того, представляется ли этот доклад соответствующим организациям для принятия мер или для информации. В таблице выделяются рекомендации, актуальные для каждой организации, и указывается, кто конкретно должен принимать по ним решение: законодательный или руководящий орган или исполнительный глава.

11. Инспектор хотел бы выразить свою признательность всем, кто оказал ему помощь в процессе подготовки этого доклада, и в частности тем, кто принял участие в беседах и с готовностью поделился своими знаниями и опытом.

В. Определения

12. В тексте, посвященном стандартам поведения международных гражданских служащих, КМГС указывает, что сотрудники должны «исполнять свои служебные обязанности и вести свои личные дела таким образом, чтобы сохранялась и укреплялась вера общества в их личную добросовестность и добросовестность их организаций». Там же КМГС подчеркивает, что при исполнении своих обязанностей международные гражданские служащие могут сталкиваться с очень щекотливыми вопросами, требующими предельно внимательного отношения к себе.

13. В тексте конкретно сказано, что конфликты интересов могут возникать в тех случаях, «когда личные интересы международного гражданского служащего вступают в противоречие с выполнением его/ее служебных обязанностей или ставят под сомнение добросовестность, независимость и беспристрастность, предъявляемые к нему/ней как к международному гражданскому служащему». Такие ситуации могут возникать либо по причине каких-то личных дел сотрудника, либо из-за каких-то взаимоотношений между его/ее близкими и третьими сторонами, конкретными лицами, бенефициарами или другими учреждениями.

14. Собственно конфликт интересов в тексте КМГС определен следующим образом; это:

«обстоятельства, при которых международные гражданские служащие, прямо или косвенно, могут извлечь выгоду ненадлежащим образом или позволяют третьей стороне извлекать выгоду ненадлежащим образом из своих связей с организацией».

15. В определение конфликта интересов, данном в редакции текста о стандартах поведения 2002 года, были включены обстоятельства, согласно которым международный гражданский служащий мог извлечь выгоду ненадлежащим образом в том числе и «предположительно». В нынешней редакции стандартов поведения в определении конфликта интересов предположение уже отсутствует. Но зато оно появилось в другом месте:

«Международные гражданские служащие должны воздерживаться от оказания третьим сторонам помощи в их отношениях с организацией в тех случаях, когда это может привести к фактическому или предполагаемому преференциальному отношению».

16. Конфликты интересов могут быть личными или организационными. В настоящем обзоре рассматриваются только механизмы и политика, регулирующие вопросы личных конфликтов интересов в системе Организации Объединенных Наций. В перечне ключевых понятий, используемых Управлением служб внутреннего надзора (УСВН) Организации Объединенных Наций в отношении вопросов поднадзорности, соотношение «предполагаемого» и «фактического» отражено в определении, которое УСВН дает конфликту интересов, относя к этому понятию случаи, когда:

«личные интересы международного гражданского служащего вступают (или предположительно вступили) в противоречие с выполнением его/ее служебных обязанностей»².

17. В этой же публикации дано определение организационного (также известного как институциональный) конфликта интересов; это:

«случаи, когда в силу какой-либо иной активности или отношений организация не может оказать услуги без предвзятости и ее объективный подход к исполнению порученных работ может стать или уже стал невозможным, либо когда организация получает неоправданное конкурентное преимущество».

18. Изучив обширную документацию и литературу по данному вопросу, Инспектор пришел к выводу, что все существующие определения более или менее одинаковы. В настоящем докладе будут использованы определения, принятые в УСВН, поскольку они применяются во всей общей системе Организации Объединенных Наций, в которую входят все участвующие организации ОИГ. В Добавлении 1 к настоящему докладу дан перечень ряда определений личных и организационных (институциональных) конфликтов интересов.

² Публикация УСВН, посвященная ключевым терминам, используемым в отношении подотчетности, была подготовлена на основе консультаций с Комиссией ревизоров Организации Объединенных Наций и ОИГ.

II. Нормативная база

A. Устав Организации Объединенных Наций

19. Сотрудники организаций системы Организации Объединенных Наций являются международными гражданскими служащими; их обязанности носят не национальный, а исключительно международный характер. Давая свое согласие на назначение на должность, они берут на себя обязательство исполнять свои служебные обязанности и строить свое поведение исключительно в интересах Организации Объединенных Наций и организации, принявшей их на службу.

20. Действующая нормативная база, регулирующая вопросы личных конфликтов интересов в Организации Объединенных Наций на общесистемном уровне, имеет в своей основе Устав Организации Объединенных Наций.

Вставка 1

Статья 100 Устава Организации Объединенных Наций

1. При исполнении своих обязанностей Генеральный Секретарь и персонал Секретариата не должны запрашивать или получать указания от какого бы то ни было правительства или власти, посторонней для Организации. Они должны воздерживаться от любых действий, которые могли бы отразиться на их положении как международных должностных лиц, ответственных только перед Организацией.

2. Каждый Член Организации обязуется уважать строго международный характер обязанностей Генерального Секретаря и персонала Секретариата и не пытаться оказывать на них влияние при исполнении ими своих обязанностей.

B. Положения и правила о персонале

21. При поступлении на службу в систему Организации Объединенных Наций сотрудники берут на себя обязательство исполнять свои служебные обязанности и строить свое поведение исключительно в интересах принявшей их на службу организации. Это обязательство фиксируется в письменных заявлениях или иначе в клятве, подписываемой сотрудниками в момент поступления на службу и начала своей карьеры в организациях системы Организации Объединенных Наций, а также каждый раз, когда они начинают свою службу вновь после перерыва.

22. Положение о клятве играет важную роль, поскольку обязует всех сотрудников не выходить за рамки своего круга ведения и действовать в соответствии с полномочиями, делегированными им согласно Уставу. Оно также служит торжественным напоминанием, что обеспечение соблюдения Устава есть долг не только исполнительного руководителя организации, но и остальных сотрудников, с которыми он его делит.

23. В Секретариате Организации Объединенных Наций определение личного конфликта интересов в тексте Положений и правил о персонале вытекает из формулировок заявления, которое сотрудник подтверждает своей подписью при поступлении на службу и которое затем заверяет Генеральный секретарь или его/ее уполномоченный представитель; подписание этого заявления, также известного как клятва при поступлении на службу, является обязательным для всех сотрудников³. Эта клятва (заявление) следует тому принципу, что интересы Организации Объединенных Наций не просто преобладают над всеми остальными интересами, но и являются единственными интересами, которые сотрудники должны принимать во внимание при исполнении своих служебных обязанностей. Помимо сотрудников собственно

³ См. ST/SGB/2017/1.

Организации Объединенных Наций⁴ эту присягу принимают сотрудники всех остальных ее фондов и программ, являющихся участвующими организациями ОИГ и применяющих Правила о персонале и Положения о персонале Организации Объединенных Наций⁵.

24. Аналогичное положение, регулирующее статус должностных лиц, не являющихся сотрудниками Секретариата или экспертами в командировках, гласит, что должностные лица, не относящиеся к категории сотрудников, также обязаны при своем назначении подписывать это письменное заявление⁶. Поскольку это положение касается Председателя КМГС и его заместителя, а также 11 инспекторов ОИГ, чьи мандаты и служебные обязанности не ограничиваются рамками Организации Объединенных Наций, все они (3 должностных лица) подписывают указанное заявление в отношении Организации Объединенных Наций и других организаций, входящих в ее общую систему и признающих уставы КМГС и ОИГ⁷. Инспекторы ОИГ в частности заявляют, что они, действуя как самостоятельно, так и все вместе, всегда будут руководствоваться интересами всех 28 участвующих организаций⁸.

Вставка 2

Заявление в соответствии с Положением 1.1 b), также известное как клятва при поступлении на службу

«Я торжественно обязуюсь и обещаю исполнять со всей лояльностью, осмотрительностью и сознательностью функции, возложенные на меня как на международного государственного служащего Организации Объединенных Наций, исполнять эти функции и строить свое поведение, руководствуясь только интересами Организации Объединенных Наций, и не запрашивать и не принимать указания относительно выполнения моих обязанностей от какого бы то ни было правительства или из источника, постороннего для Организации».

25. Все сотрудники большинства специализированных учреждений Организации Объединенных Наций⁹, Объединенной программы Организации Объединенных Наций по ВИЧ/СПИДу и МАГАТЭ подписывают клятву или заявление, текст которых отличается от текста, принятого в Организации Объединенных Наций (см. вставку 2), практически только тем, что в нем конкретно упоминается название организации и правила для персонала, принятые в ней¹⁰. Аналогичным образом все впервые

⁴ См. ST/SGB/2015/3. В данном контексте к составу Организации Объединенных Наций также отнесены ЮНКТАД, ЮНЕП, Хабитат ООН и УНП ООН, которые рассматриваются как отдельные самостоятельные стороны в отношениях с ОИГ, поскольку имеют статус самостоятельных участвующих организаций ОИГ.

⁵ Международный торговый центр, ПРООН, ЮНЕП, Фонд ООН в области народонаселения (ЮНФПА), Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ ООН), Детский фонд ООН (ЮНИСЕФ), Управление Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов (ЮНОПС) и Структура Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин «ООН-женщины».

⁶ ST/SGB/2002/9, положение 1 b).

⁷ *Ibid.*, положение 1 f).

⁸ Статьи 6 (1), 7 и 11 (2) Устава ОИГ.

⁹ Международная организация гражданской авиации (ИКАО), Международная морская организация (ИМО), Международный союз электросвязи (МСЭ), Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО), Организация Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО), Всемирная туристская организация (ЮНВТО), ВПС, Всемирная организация интеллектуальной собственности (ВОИС) и Всемирная метеорологическая организация (ВМО).

¹⁰ Положение 1.10 (2015) положений о персонале Всемирной организации здравоохранения в сочетании с положениями о персонале и правилами о персонале ЮНЭЙДС в редакции 2017 года; статья 1.17 Кодекса службы ИКАО (Doc. 7350/9, 2011, издание девятое); положение о персонале 1.4 (2017) Международной организации труда (МОТ); положение о персонале 1.9 ИМО; положение о персонале 1.11 (2014) МСЭ; положение о персонале 1.9 ЮНЕСКО (HRM/SRR/1 2010); положение 1.8 ЮНИДО (DGB/2017/04 amend. 27 of 27 April 2017);

принимаемые на работу сотрудники Всемирной продовольственной программы (ВПП) и Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО) обязаны подписать клятву лояльности по отношению и к Организации Объединенных Наций, и к своей соответствующей организации, но при этом принять на себя обязательство строить свое поведение, руководствуясь исключительно интересами своей организации¹¹. В Ближневосточном агентстве Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР) принимают клятву с тем же содержанием и подписывают заявление об исполнении обязанностей, порученных им Агентством, только сотрудники, набираемые на международной основе¹², в то время как в большинстве организаций единую для всех клятву принимают сотрудники, набранные как на международной, так и на местной основе.

26. В Международной организации труда (МОТ) используются три варианта обязательной при поступлении на службу в организацию декларации лояльности¹³: в них за основу взят один и тот же текст, который лишь незначительно изменен для Генерального директора МОТ, его заместителей и помощников и Казначая и Финансового контролера. В ИКАО в соответствующем положении о персонале указано, что подписание заявления является неперенным условием при принятии на работу¹⁴.

27. В тексте заявления в Положении 1.1 b) далее говорится: «Я также торжественно обязуюсь и обещаю выполнять обязательства, возлагаемые на меня в соответствии с Положениями и правилами о персонале». В каждой организации системы Организации Объединенных Наций их положения и правила о персонале составляют второй источник нормативной базы, необходимой для урегулирования конфликтующих между собой интересов.

Вставка 3

Положение 1.2 m) Положений и правил о персонале Организации Объединенных Наций

«Конфликт интересов возникает, когда в результате действия или бездействия личные интересы сотрудника вступают в противоречие с выполнением его или ее официальных обязанностей и функций или с требованиями в отношении добросовестности, независимости и беспристрастности, предъявляемыми к сотруднику как к международному гражданскому служащему. Когда фактический или возможный конфликт интересов все-таки возникает, сотрудники должны уведомить о таком конфликте руководителя своего подразделения, Организация обеспечивает его смягчение, и он разрешается в пользу интересов Организации».

28. Положения и правила о персонале, а также иные административные предписания являются обязательными источниками функций сотрудников, и их неисполнение, независимо от того, явилось ли оно следствием сознательного или случайного нарушения, может повлечь за собой применение дисциплинарных мер, вплоть до увольнения сотрудника. Так, скажем, вопросы несоблюдения стандартов поведения Организации Объединенных Наций при выполнении своих функций сотрудниками ПРООН регулируются положениями нормативной базы ПРООН.

положение 6 ЮНВТО (2015, издание второе); положение о персонале 1.1 ВПС (2016, правка 5).

¹¹ Руководство ФАО, положения о персонале, гл. III, статья 301.1.9 (14 июля 2011 года) и Руководство по кадровым вопросам ВПП, гл. I.2.2.

¹² Например, положения о международном персонале БАПОР, cod.i/61/rev.6 (1 January 2017).

¹³ МОТ, положение о персонале 1.4 (2017).

¹⁴ Кодекс службы ИКАО.

С. Стандарты поведения

29. Сотрудники организаций системы Организации Объединенных Наций должны исполнять свои служебные обязанности и вести свои личные дела таким образом, чтобы сохранялась и укреплялась вера общества в их личную добросовестность и добросовестность их организаций. Следуя этому принципу и исполняя поручение Генеральной Ассамблеи, сформулированное ею в пункте 8 резолюции 52/252, Генеральный секретарь в 1998 году организовал первый выпуск бюллетеня о статусе, основных правах и обязанностях сотрудников Организации Объединенных Наций, чтобы помочь им таким образом получить более полное представление об их статусе, основных правах и обязанностях в качестве международных гражданских служащих и сотрудников Организации Объединенных Наций.

30. Этот бюллетень был повторно выпущен в новой редакции в 2016 году, с тем чтобы напомнить сотрудникам об их основных правах и их обязанностях в качестве международных гражданских служащих путем включения положений, соответствующих стандартам поведения международных гражданских служащих, которые были утверждены в резолюции 67/257 Генеральной Ассамблеи и вступили в силу 1 января 2013 года¹⁵. Кроме того, в бюллетене каждое отдельное положение сопровождается комментарием, который разъясняет общий контекст и благодаря этому помогает сотрудникам более точно понять содержание каждого положения.

31. Содержащийся в части IV приложения к бюллетеню полный текст стандартов поведения был направлен на то, чтобы помочь сотрудникам и руководителям организаций общей системы Организации Объединенных Наций более точно понять правила, которым должно соответствовать их поведение в соответствии с Уставом и Положениями и правилами о персонале. В тексте КМГС Положения и правила о персонале дополнены обсуждением предлагаемых стандартов, благодаря которому сотрудники должны лучше уяснить себе свою роль международных гражданских служащих. Соблюдая исправленные и дополненные Положения и правила о персонале, выпущенные Организацией Объединенных Наций в 2017 году¹⁶, в частности правила о персонале (Положение 1.2), определяющие стандарты поведения международной гражданской службы, сотрудники Организации Объединенных Наций всегда могут сверяться с официальным руководством, включенным в бюллетень 2016 года о статусе, основных правах и обязанностях сотрудников Организации Объединенных Наций¹⁷.

32. В МОТ сотрудники в обязательном порядке подписывают заявление о том, что они ознакомлены и согласны со стандартами поведения КМГС, частью которых являются положения о конфликтах интересов. Нормативы, содержащиеся в публикации КМГС, *ipso facto* распространяются на всех сотрудников Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ), однако все поступающие на работу в УВКБ сотрудники обязаны тем не менее подписывать кодекс поведения УВКБ, как бы признавая таким образом, что в некоторых отношениях следует особо выделять некоторые свойственные именно работе в УВКБ особенности требуемого от них поведения¹⁸.

Этичное поведение в разбивке по темам: конфликт интересов

33. Одним из субъективных факторов, связанных с работой в международной гражданской службе, является необходимость избегать конфликта интересов и выработать в себе привычку не скрывать его в случае его возникновения. Соответственно, КМГС полагает, что вопрос о конфликте интересов является центральной темой стандартов поведения для международной гражданской службы.

¹⁵ См. ST/SGB/2016/9 (как новую редакцию ST/SGB/2002/13).

¹⁶ ST/SGB/2017/1.

¹⁷ См. ST/SGB/2016/9, пункт 4 о роли комментария.

¹⁸ См. «Code of conduct and explanatory notes» (June 2004).

Вставка 4**Пункт 23 стандартов поведения КМГС для международной гражданской службы**

«Конфликты интересов могут возникать в тех случаях, когда личные интересы международного гражданского служащего вступают в противоречие с выполнением его/ее служебных обязанностей или ставят под сомнение добросовестность, независимость и беспристрастность, предъявляемые к нему/ней как к международному гражданскому служащему».

34. Пункт 23 стандартов поведения КМГС посвящен изложению общих обстоятельств, при которых обычно возникает конфликт интересов, а ряд более частных случаев, также заканчивающихся возникновением конфликта интересов, описан и охарактеризован в других разделах этого документа. Ниже воспроизведено содержание пунктов, в которых изложены эти особые обстоятельства, с целью еще раз напомнить о ситуациях, в которых все сотрудники системы Организации Объединенных Наций могут оказаться в какой-то момент в ходе своей службы.

а) Работа вне организации и внеслужебная деятельность

35. В пунктах с 45 по 49 содержится напоминание сотрудникам, что представление об организациях системы Организации Объединенных Наций и их репутация зависят от поведения их сотрудников. В первую очередь предполагается, что сотрудники будут все свое время и всю свою энергию посвящать работе в своих организациях. Однако, если они будут работать или заниматься иной деятельностью вне своей организации, возложенные на них надежды могут не оправдаться. Внеслужебная деятельность допускается только при условии получения предварительного разрешения от административного руководителя или его специально назначенного представителя; исключением являются исполнение гражданских обязанностей и благотворительная деятельность, для которых предварительное разрешение не требуется.

36. Помимо этого, сотрудники могут принимать участие в деятельности своих местных общин, но при этом они должны следить за тем, чтобы их участие не причинило ущерб их организации или не сказалось каким-нибудь негативным образом на их статусе международного гражданского служащего. В этом плане такая идущая на пользу как организации, так и служащим внеслужебная деятельность, как, например, развитие профессиональных и технических навыков, не только разрешается, но и поощряется при условии, что не нарушаются изложенные выше правила. В своем качестве частных граждан сотрудники могут принимать участие в выборах и состоять в политических партиях, но при этом им следует избегать участия в очевидно политизированных мероприятиях.

б) Подарки, почести, награды, услуги и вознаграждения из источников вне организаций

37. В пунктах 50 и 51 указано, что принятие почетного звания, награды, услуги, подарка или вознаграждения в связи с исполнением своих служебных обязанностей может быть воспринято как принятие на себя некоего обязательства, что в свою очередь может привести к реальному или потенциальному конфликту интересов. Общее правило таково, что сотрудники не должны принимать подобные поощрения из любых государственных источников. Однако в случаях, когда отказ от подарка может быть воспринят, как неучитивость по отношению к дарящему его правительству, сотрудники могут подарок принять, но обязаны затем сдать его руководителю своей организации или его уполномоченному представителю. Сотрудники также не могут без предварительного разрешения принимать почетные звания, подарки и иные поощрения из неправительственных источников. Разрешается, как правило, принимать от них только недорогие общепринятые в официальных отношениях подарки, о которых, однако, следует ставить в известность специально назначенного представителя.

с) Ограничения в период после прекращения службы

38. В пункте 26 указано, что международные гражданские служащие не должны после прекращения службы в организациях системы Организации Объединенных Наций ненадлежащим образом пользоваться своим прежним служебным положением, в том числе посредством несанкционированного использования или распространения закрытой или конфиденциальной информации; международные гражданские служащие, включая тех, которые работают в службах закупок и в качестве сотрудников, оформляющих заявки на закупки, не должны также пытаться ненадлежащим образом влиять на решения организации в интересах или по просьбе третьих сторон в целях получения возможности трудоустройства у таких третьих сторон.

д) Независимость сотрудников, фаворитизм и nepoтизм

39. В соответствии с пунктом 29 для международных гражданских служащих является абсолютно недопустимым лоббировать или искать поддержки среди представителей правительств или членов руководящих органов в целях собственного продвижения по службе или продвижения по службе других или с целью не допустить принятия решений или отменить решения, которые могут негативно отразиться на их статусе. Приняв Устав Организации Объединенных Наций и уставы организаций системы Организации Объединенных Наций, правительства обязались гарантировать независимость международной гражданской службы; в этой связи предполагается, что представители правительств и члены директивных органов не будут ни соглашаться на такие просьбы, ни вмешиваться в такие вопросы.

40. В пункте 34 еще раз подчеркнuto, что международные гражданские служащие не являются представителями своих стран. Поэтому ни правительства, ни организации не должны со своей стороны ставить международных гражданских служащих в такое положение, при котором между их международной и национальной лояльностью могло бы возникнуть противоречие.

41. В пункте 17 говорится, что руководители всех уровней служат образцами для подражания, и поэтому на них ложится особая обязанность соблюдать самые высокие стандарты поведения. Для них совершенно недопустимо принимать услуги, подарки или ссуды от своих сотрудников; они должны быть беспристрастны и не должны проявлять фаворитизм или прибегать к запугиванию. В вопросах, касающихся назначения или развития карьеры других, международные гражданские служащие не должны пытаться оказывать влияние на своих коллег по личным соображениям.

42. Пункт 24 гласит, что международные гражданские служащие должны воздерживаться от оказания третьим сторонам помощи в их отношениях с организацией в тех случаях, когда это может привести к фактическому или предполагаемому преференциальному отношению. Это имеет особо важное значение в вопросах закупок или в рамках переговоров о возможном привлечении к соответствующей работе.

43. В том же пункте сказано, что иногда от международных гражданских служащих в силу занимаемого ими положения или выполняемых ими функций в соответствии с политикой организации может потребоваться представление информации об определенных личных активах, если это необходимо для того, чтобы организация могла удостовериться в отсутствии конфликта интересов. Международные гражданские служащие также должны заранее сообщать о возможном конфликте интересов, возникающем в ходе выполнения ими своих обязанностей, и консультироваться по вопросам смягчения его последствий и урегулирования.

44. В судебной практике административных трибуналов системы Организации Объединенных Наций¹⁹ наличествуют решения по делам о конфликте интересов, в том

¹⁹ Имеются в виду: Трибунал по спорам Организации Объединенных Наций, Апелляционный трибунал Организации Объединенных Наций, Административный трибунал МОТ и Трибунал по спорам БАПОР.

числе решения, отсылающие к факторам, могущим помешать какому-либо из заседающих в этих трибуналах судей или позволить в разумных пределах предположить, что этот или эта судья оказался или оказалась не в состоянии вынести независимое и беспристрастное решение по рассматриваемому делу.

45. Одним из этических принципов, которыми должны руководствоваться в работе и при исполнении некоторых своих функций официальные лица системы Организации Объединенных Наций, является сохранение ими нейтралитета; другими словами, эти лица должны избегать ситуаций, в которых для них может возникнуть конфликт интересов²⁰. Так, например, в докладе ОИГ о функции мобилизации ресурсов Инспектор пришел к выводу, что в случаях, когда за процедуру должной осмотрительности в отношении организаций, желающих принять участие в процессе мобилизации ресурсов, и за сам сбор средств отвечают одни и те же должностные лица, имеет место конфликт интересов, и что организациям надлежит обеспечивать, чтобы контроль должной осмотрительности не осуществлялся лицами, занимающимися сбором средств²¹.

D. Применяемые правила и средства административного контроля

46. В целях предотвращения всех возможных рисков и урегулирования конфликтных ситуаций в случае их возникновения все организации выработали необходимые правила и средства административного контроля. То, насколько перечисленные и описанные в стандартах КМГС обстоятельства поддаются регулированию, зависит также от того, как часто они возникают и каковы индивидуальные особенности, присущие каждой отдельной организации в соответствии с ее конкретным мандатом и характером.

47. Большинство организаций во всей системе Организации Объединенных Наций более или менее одинаково группируют ситуации, чреватые возникновением конфликта интересов. Это структурирование наглядно продемонстрировано в докладе по вопросу о конфликте личных интересов, представленном Генеральным секретарем в 2011 году, в котором он предложил, исходя из опыта Секретариата, ряда фондов и программ Организации Объединенных Наций, а также некоторых других общественных международных организаций, обзор основных типов конфликтов интересов, с которыми сталкиваются организации системы Организации Объединенных Наций²².

Виды деятельности, регулируемые как конфликты личных интересов

48. Доклад Генерального секретаря по-прежнему сохраняет всю свою актуальность, поскольку в нем выделены и систематизированы следующие ситуации, обычно сопряженные с потенциальным конфликтом интересов:

- a) ненадлежащее использование сотрудником своего служебного положения в Организации Объединенных Наций во взаимоотношениях с коммерческим предприятием или юридическим лицом, с которым он связан;
- b) получение дополнительных доходов (например, жилья, суточных, возмещения путевых расходов или расходов на развлечения, вознаграждения) из внешнего источника;
- c) получение подарков, услуг или знаков гостеприимства из внешнего источника (например, из правительственного или неправительственного источника, от поставщика или подрядчика);

²⁰ Например, омбудсмены, сотрудники, занимающиеся расследованиями или закупками, и т.п.

²¹ См. пункты 79–80 и рекомендацию 4, JIU/REP/2014/1.

²² A/66/98.

- d) обмен подарками, услугами, финансовыми операциями или знаками гостеприимства между сотрудниками (в том числе находящимися на разных уровнях иерархической структуры);
- e) получение почетных званий, наград или премий из внешних источников (правительственных, неправительственных, учебных заведений, клубов и ассоциаций);
- f) устройство на работу супругов, детей или других родственников, или близких друзей в структуры, связанные с Организацией Объединенных Наций;
- g) выполнение функций начальника или руководителя по отношению к родственникам или близким друзьям;
- h) получение указаний из источников, внешних по отношению к Организации (например, от правительственной или неправительственной структуры, поставщика);
- i) выполнение функции руководителя, стратега или консультанта во внешних структурах (например, в правительственном или ином политическом органе, совете директоров корпорации или коммерческой структуры, совете директоров некоммерческой структуры, консультативном комитете и т.д.);
- j) работу в составе комитета или коллегии учебного заведения или научного учреждения;
- k) злоупотребление внутренней или рыночной информацией для служебного пользования;
- l) передачу конфиденциальной информации, касающейся Организации Объединенных Наций;
- m) злоупотребление информацией Организации Объединенных Наций (например, использование информации Организации Объединенных Наций в личных интересах или в целях личной выгоды);
- n) злоупотребление служебным положением в целях личной выгоды;
- o) получение приглашения на работу от другой структуры, связанной с Организацией (например, от действующего подрядчика, партнера-исполнителя, в том числе неправительственных организаций, органа государственной власти и т.д.);
- p) злоупотребление ресурсами или активами Организации Объединенных Наций (например, использование имущества Организации Объединенных Наций в личных интересах или в целях личной выгоды);
- q) договоренность об аренде имущества между двумя сотрудниками, находящимися в подчинении один у другого на разных уровнях иерархической структуры;
- r) принятие на работу родственников или близких друзей;
- s) получение взяток за выполнение или невыполнение официальных функций;
- t) дачу или уплату взяток другим должностным лицам за выполнение или невыполнение официальных функций.

49. Этот перечень, составленный на основе реально имевших место случаев, представляется весьма информативным и полезным, поскольку некоторые упомянутые в нем ситуации хотя и случаются достаточно часто в рамках всей системы, но в стандартах КМГС они либо вообще непосредственно не рассматриваются, либо отсутствует их подробное описание. В частности, ситуации, рассмотренные в пункте 48 f), q) и r) и касающиеся тесных отношений между международными гражданскими служащими и другими лицами (близкими и друзьями), в стандартах КМГС упомянуты лишь в двух случаях: а) в пункте 23 в общем определении конфликта интересов использовано словосочетание «семейные деловые отношения»,

и b) в конце пункта 17 говорится об оказании «влияни(я)... по личным соображениям» в вопросах, касающихся назначения или развития карьеры других.

Конкретные категории

50. Согласно докладу Генерального секретаря, в существовавшей на тот момент нормативно-правовой основе Секретариата предусматривались следующие конкретные категории конфликтов личных интересов, совпадающие с соответствующими разделами стандартов поведения КМГС:

- a) Работа вне организации и внеслужебная деятельность, в том числе политическая;
- b) Подарки, почетные звания, награды, услуги и вознаграждения;
- c) Личные отношения;
- d) Общий и финансовый конфликт интересов (включая программу раскрытия финансовой информации).

51. Нормативная база, регулирующая деятельность Секретариата, была укреплена и расширена за счет добавления в сентябре 2016 года положений, касающихся борьбы с мошенничеством и коррупцией²³. В этих положениях конфликты личных интересов признаются и квалифицируются как преступные акты коррупции.

52. Эти типы потенциальных конфликтов интересов регулируются и во всех остальных организациях системы Организации Объединенных Наций. Как уже было сказано во Введении к настоящему докладу, в докладе ОИГ о системах подотчетности, в разделе, посвященном внутреннему контролю, Инспектор предложил инструменты, которые позволили бы предотвращать или урегулировать ситуации, связанные с возникновением конфликта интересов²⁴. Более конкретно ОИГ рекомендовала, чтобы одновременно с созданием функциональных подразделений по вопросам этики организации системы Организации Объединенных Наций использовали надлежащие инструменты и вводили правила в отношении подарков, услуг и знаков гостеприимства, а также деятельности вне организации (конфликт интересов), совмещая их введение с проведением соответствующих занятий. В главах III–VI настоящего доклада Инспектор рассматривает нынешнее состояние дел в масштабах всей системы Организации Объединенных Наций.

²³ ST/IC/2016/25.

²⁴ JIU/REP/2011/5.

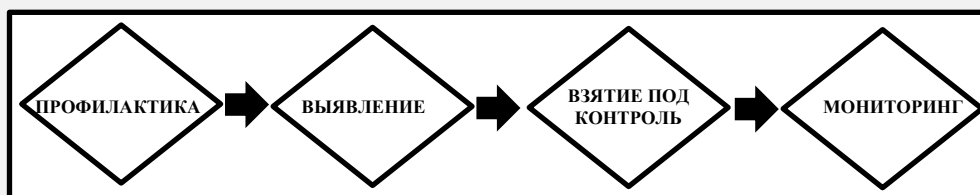
III. Обзор программ

53. Сотрудники организаций системы Организации Объединенных Наций берут на себя обязательство строить свое поведение в соответствии с ценностями и принципами Организации Объединенных Наций. Их действия и их поведение во всем, что касается их профессиональной и личной жизни, как внутри, так и вне их организаций, должны демонстрировать приверженность этическим нормам и добросовестность, предписываемые им в Уставе Организации Объединенных Наций. Сотрудники сами несут ответственность за свое соответствие этим этическим стандартам, но и организации системы Организации Объединенных Наций стремятся со своей стороны создавать рабочую среду, поощряющую этическое поведение штатных и внештатных сотрудников, а также в определенной степени и связанных с ними третьих сторон. В этом отношении подспорьем для сотрудников и других субъектов системы служат руководства по вопросам подходящего поведения. Они оформлены в виде программ, наставлений, определенных правил, учебных курсов и других механизмов и касаются тех видов деятельности и проблемных областей, в которых возможно возникновение конфликтов интересов.

54. Поскольку коррупция повсеместно признана как поведение официальных должностных лиц, выходящее за рамки принятых норм с целью удовлетворения личных интересов²⁵, большинство мер, предназначенных для поощрения внутри организации этического поведения и контроля за риском конфликта интересов, одновременно служат для внутриорганизационной профилактики рисков мошенничества и призваны способствовать их смягчению²⁶. Неизбежность возникновения конфликтов интересов является общепризнанным фактом; но при этом сами по себе они отнюдь не всегда составляют нарушение правил этического поведения. Мир стремительно меняется, и потому организации системы Организации Объединенных Наций тоже должны меняться и корректировать свое отношение к вопросам этики с учетом происходящих перемен, включая повсеместное распространение высоких технологий, коммуникационных возможностей и социальных сетей.

Вставка 5

Последовательность мер, принимаемых по вопросам конфликтов интересов²⁷



A. Роль подразделений по вопросам этики

55. Подразделениям и выделенным сотрудникам по вопросам этики отведена центральная роль в выработке и применении методов, посредством которых каждая конкретная организация решает вопросы конфликтов интересов, возникающих у ее сотрудников. Согласно мнению Сети Организации Объединенных Наций по вопросам государственного управления, добросовестность каждого отдельного сотрудника укрепляется благодаря «программам по вопросам этики, нацеленным на профилактику

²⁵ См. «Глобальная практика и инструменты в области этических норм для государственной службы», Департамент по экономическим и социальным вопросам Организации Объединенных Наций (2003), стр. 9, документ доступен по адресу <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan010812.pdf>.

²⁶ См. JIU/REP/2016/4, глава VII.

²⁷ См. Global Social Observatory (Всемирный наблюдательный совет по социальным вопросам), «The SUN Movement toolkit for preventing and managing conflicts of interest» (2014).

и урегулирование конфликтов личных интересов»²⁸. В своем докладе, посвященном функциональным звеньям по вопросам этики, ОИГ рекомендовала, чтобы в круг ведения этих звеньев были включены разработка и распространение стандартов этического поведения, организация соответствующей подготовки, обучения и информирования, а также предоставление консультаций и вынесение рекомендаций сотрудникам по их просьбе²⁹. Согласно стандартам, сформулированным ОИГ в указанном докладе, функциональные звенья по вопросам этики каждой организации должны играть ведущую роль при исполнении этих обязанностей.

56. В 2015 году Координационный совет руководителей системы Организации Объединенных Наций (КСР) рекомендовал своим членам «в целях предотвращения, смягчения и урегулирования конфликтов интересов, а также содействия соблюдению сотрудниками этических норм поведения, принятых в их организациях», обеспечить сотрудникам доступ к независимым конфиденциальным консультативным услугам по вопросам этики³⁰. Эта рекомендация была сформулирована в докладе, подготовленном в рамках начатой в 2012 году инициативы по укреплению институциональной добросовестности, главную роль в которой играло УНП ООН и цель которой заключалась в том, чтобы выяснить, каким образом можно принятые членами КСР правила и положения, касающиеся добросовестности, согласовать с принципами Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции³¹ и дать таким образом организациям системы Организации Объединенных Наций возможность подтвердить, что они все стремятся следовать таким же стандартам, какие государства-члены установили для себя.

57. В отношении более конкретно конфликта интересов в докладе сделан вывод, что члены КСР в последние годы предприняли серьезные усилия, для того чтобы и в нормативно-правовом, и в практическом плане были приняты меры, с помощью которых сотрудники могли бы избегать возникновения конфликтов личных интересов или урегулировать их. В нем признается, что конфликты интересов относятся к тем областям, в которых все функциональные подразделения по вопросам этики накопили солидный общесистемный опыт, а успех и популярность, которыми пользуется предоставление соответствующих услуг сотрудникам, указывают на то, что организациям системы Организации Объединенных Наций следует и далее прикладывать усилия на этом направлении. Кроме того, в докладе указано, что привлечение внимания к вопросам личной и институциональной добросовестности в Организации Объединенных Наций и ее фондах и программах, в том числе к существованию риска возникновения конфликтов интересов, могущих в противном случае причинить репутационный ущерб, стало возможно благодаря механизму Группы по вопросам этики Организации Объединенных Наций³². Именно она в первую очередь способствовала более тщательному согласованию этических норм и политики по вопросам добросовестности.

58. Председателем Группы является Директор Бюро по вопросам этики Организации Объединенных Наций, созданного Генеральным секретарем в 2006 года в качестве независимого подразделения в структуре Секретариата. Цель Бюро заключается в том, чтобы оказывать Генеральному секретарю необходимую помощь в плане исполнения всеми сотрудниками своих служебных обязанностей в соответствии с самыми высокими стандартами добросовестности, как это предусмотрено в Уставе

²⁸ См. Департамент по экономическим и социальным вопросам Организации Объединенных Наций «Public service ethics global practices and tools» («Глобальная практика и инструменты в области этических норм для гражданской службы»).

²⁹ JIU/REP/2010/3, вставка 1.

³⁰ См. УНП ООН, «The institutional integrity initiative. Practising what we preach: the relevance of the United Nations Convention against Corruption to the UN System» (2015).

³¹ Там же.

³² В состав группы входят сотрудники Секретариата, отвечающие за работу по вопросам этики, а также представители каждого из семи фондов и программ системы Организации Объединенных Наций, создавших в своей структуре функциональные подразделения по вопросам этики: ПРООН, ЮНФПА, УВКБ, ЮНИСЕФ, ЮНОПС, БАПОР и ВПП. См. www.un.org/en/ethics/member.shtml.

Организации Объединенных Наций³³. Одним из главных направлений в работе Бюро в области консультирования и рекомендаций по вопросам этики является конфиденциальное консультирование сотрудников Организации Объединенных Наций, сталкивающихся с проблемой конфликта интересов. Инспекторы ОИГ в своем исследовании, проведенном в 2010 году по вопросам функциональной роли вопросов этики, пришли к выводу, что в этом плане Бюро является моделью, которую следует рассматривать как эталон в масштабах всей системы Организации Объединенных Наций³⁴.

59. Предложенные ОИГ в целях предоставления конфиденциального консультирования и рекомендаций типовые функциональные подразделения по вопросам этики и этические стандарты были воспроизведены во всех организациях, уже имеющих такие действующие подразделения. Так, например, Бюро по вопросам этики ВПП предоставляет своим сотрудникам и руководителям конфиденциальные консультации и рекомендации по вопросам институциональных конфликтов интересов и конфликтов личных интересов, а также конфиденциальные и неконфиденциальные консультации в тех случаях, когда ВПП и/или ее сотрудники могут сталкиваться с организационными конфликтами интересов и конфликтами личных интересов.

60. Консультации проводятся при личной встрече либо путем обмена письмами по электронной почте. У большинства функциональных подразделений по вопросам этики есть собственные разделы, размещенные либо на общем официальном портале организации в Интернете, либо в ее внутренней сети. В них излагаются мандат подразделения и оказываемые им услуги, а также предлагается адрес электронной почты для отправки просьб о консультациях в конфиденциальном порядке. Очевидно, что в силу ограниченности людских и иных возможностей функциональных подразделений по вопросам этики только сотрудники, работающие в центральных учреждениях своих организаций, имеют возможность встречаться и беседовать с сотрудниками, занимающимися вопросами этики, с глазу на глаз. В отделениях вне центральных учреждений, будь то в рамках полевых операций или в определенных местах службы, возможны только эпизодические их посещения сотрудниками функционального подразделения по вопросам этики. Другими словами, лично общаться с сотрудниками этих подразделений, а не путем видеоконференций или с использованием иных средств связи, может лишь очень небольшая часть персонала.

61. В некоторых организациях, таких как УВКБ и Всемирная организация интеллектуальной собственности (ВОИС), все больший акцент делается на той активной роли, которую сами сотрудники должны играть при должном выполнении своих служебных обязанностей и обязательств. Цель УВКБ заключается в том, чтобы консультативная роль функционального подразделения по вопросам этики и все более активная подотчетность самих сотрудников стали максимально взаимодополняемыми. Сотрудников, которые постепенно привыкают к чтению и поиску информации о стандартах, положениях и правилах их поведения по собственной инициативе, уже нельзя больше рассматривать как пассивных получателей поручений и указаний. В то же время очевидно, что нельзя пускать целиком на самотек принятие ими решений о том, правильно ли они себя ведут и соответствует ли их поведение установленным для них стандартам. Принять решение беспристрастно не всегда возможно. Согласно результатам исследований, люди склонны полагать, что объективны именно их мнения, а «убежденность в обратном их оппонентов объясняется чаще всего их субъективностью (например, верой в правильность своих идейных принципов)»³⁵. В литературе по данному вопросу говорится, что «среди прочих проблем при выявлении вступающих в конфликт интересов следует учитывать и часто понимаемое по-разному разными людьми представление о том, что вообще

³³ ST/SGB/2005/22.

³⁴ JIU/REP/2010/3, пункт 18.

³⁵ См. Simon N. Young, «Bias in the research literature and conflict of interest: an issue for publishers, editors, reviewers and authors, and it is not just about the money», *Journal of Psychiatry and Neuroscience*, vol. 34, № 6 (November 2009).

такое конфликт»³⁶. Поскольку всегда присутствует риск, что сотрудники при самостоятельной оценке своего поведения пойдут на поводу у своего невидимого и не осознаваемого пристрастного внутреннего голоса, большинство организаций системы Организации Объединенных Наций поручили своим функциональным подразделениям по вопросам этики вопрос истолкования поведения своих сотрудников. Им надлежит объективно истолковывать конкретные ситуации и решать, имеет ли место конфликт интересов. Эта работа выполняется по просьбе любого сотрудника, от самого младшего звена и вплоть до исполнительного руководителя.

В. Роль других подразделений/отделов

62. Функциональные подразделения по вопросам этики взаимодействуют в рамках системы Организации Объединенных Наций со многими другими действующими лицами внутри своих организаций. Поскольку выявление и раскрытие информации о конфликтах интересов является для всех сотрудников обязательным, организации системы Организации Объединенных Наций создали механизмы, позволяющие брать под контроль ситуации, с которыми они сталкиваются.

63. В Секретариате Организации Объединенных Наций Управление по правовым вопросам оказывает правовую помощь Канцелярии Генерального секретаря в области выявления, предотвращения, смягчения и урегулирования потенциальных конфликтов интересов, возможность возникновения которых в основном связана с поступающими в адрес Генерального секретаря приглашениями на торжественные мероприятия и церемонии вручения наград. Управление также обеспечивает юридические консультации по запросам других подразделений Организации Объединенных Наций, поступающим, в частности, от Бюро по вопросам этики и Управления людских ресурсов и касающимся нормативной базы в области выявления, предотвращения, смягчения и урегулирования конфликтов интересов, а также мер наказания и других аспектов контроля за ними.

64. В соответствии с Положениями и правилами о персонале Организации Объединенных Наций «когда фактический или возможный конфликт интересов все-таки возникает, сотрудники должны уведомить о таком конфликте руководителя своего подразделения»³⁷. Соответственно, руководители подразделений играют важную роль при смягчении и урегулировании конфликтов интересов, о которых их уведомляют их сотрудники. При рассмотрении ситуации, связанной с возникшим конфликтом интересов, руководители подразделений могут обратиться за конфиденциальным советом в Бюро по вопросам этики Организации Объединенных Наций.

65. В Структуре Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин (Структура «ООН-женщины») консультирование по вопросам предотвращения конфликтов интересов, уведомления о них и их урегулирования обеспечивают Отдел управления людскими ресурсами и Отдел программ.

66. В Фонде Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА) вопросы конфликтов интересов, могущих возникнуть в процессе закупок, решаются за счет должного разделения обязанностей на его различных этапах, подачи сотрудниками заявлений об отсутствии конфликтов интересов в его критичные моменты (например, при обработке или проверке тендерных заявок в Комитете по рассмотрению контрактов) и не допускающих разночтений инструкций, предписывающих полную нетерпимость в отношении принятия подарков и знаков гостеприимства от поставщиков. В случае проведения тендеров на особо крупные

³⁶ См. краткий отчет о круглом столе по вопросам наук в области экологии и здоровья, научных исследований и лекарственных средств «Environmental health sciences decision making: risk management, evidence, and ethics», с которым можно ознакомиться по адресу www.ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK50715/.

³⁷ ST/SGB/2017/1.

суммы на местах предупреждение конфликтов интересов обеспечивается за счет того, что еще до их объявления документы поступают на проверку к специалистам по закупкам в центральном учреждении, которые следят за тем, чтобы содержащиеся в документах требования и условия носили достаточно общий характер и не имели цели предоставить кому-то преимущество. Ознакомление сотрудников с правилами достигается за счет прозрачности регулирующих закупки процедурных требований (которые включают в себя раздел по вопросам этики и конфликтов интересов) и подготовительных курсов. Все страновые отделения имеют в Секторе закупок (расположенном в Копенгагене) своих координаторов по закупкам, чья роль заключается, среди прочего, в том, чтобы консультировать страновые отделения по вопросам закупок и в том числе по вопросам конфликтов интересов. В УВКБ мониторинг закупочной (снабженческой) деятельности и связанных с ней рисков, а также некоторые другие виды деятельности, направленные на повышение эффективности предупреждения мошенничества, переданы в ведение специализированной группы – Бюро по контролю за соблюдением требований и управлению рисками, в составе которого работают пять сотрудников, отвечающих за составление реестров существующих рисков.

67. Порядок осуществления внутреннего контроля и делегирования полномочий в Структуре «ООН-женщины» строится на разделении обязанностей и таким образом способствует предотвращению конфликтов интересов. В Управлении Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов (ЮНОПС) практикуется новая система обеспечения руководства, управления рисками и соблюдения требований, включающая в себя шесть направлений: руководство, управление рисками, соблюдение требований, контроль эффективности, контроль в области этики и культуры, внутренний контроль. В эту систему включена обновленная модель управления по типу модели «трех линий обороны», имеющая целью уточнить роль и обязанности подразделений ЮНОПС всех уровней и обозначить место каждого из них на этих «линиях обороны». По мнению официальных представителей, одним из преимуществ данной модели является возможным образом разделить обязанности и благодаря этому предупредить возникновение конфликтов, а также ошибки и мошенничества. Обзор других действующих нормативов в сочетании со структурными изменениями, принятыми в ноябре 2017 года, происходил в момент написания данного доклада.

68. В докладе ОИГ о мобилизации ресурсов сформулирован вывод, что проведение проверки с точки зрения должной осмотрительности теми же лицами, которые осуществляют мобилизацию ресурсов у ими же проверяемых структур, представляет собой конфликт интересов³⁸. Согласно рекомендации, содержащейся в том же докладе, его можно избежать за счет создания самостоятельных структурных единиц для проведения проверок с точки зрения должной осмотрительности с привлечением других подразделений³⁹.

69. Созданный недавно – в 2016 году – Сектор по вопросам стратегического партнерства ЮНФПА решает проблему за счет возведения «китайских стен» между привлечением партнеров и закупками. Доноры, желающие оказать поддержку деньгами, услугами или спонсорством, как натурой, так и на безвозмездной основе, вполне могут выступить и в роли поставщиков в области закупок, где они будут контактировать уже с Сектором закупок. Всем партнерам предлагаются равные возможности и до их сведения доводится, что ЮНФПА преференциальный режим не предоставляет никому. Когда какую-то продукцию предлагают бесплатно, организация предварительно проводит проверку, чтобы убедиться, что, приняв предложение, ЮНФПА не попадет в зависимое положение, и избежать всех возможных рисков. Избежать рисков также помогают проверки партнеров с точки зрения должной добросовестности.

³⁸ Пункт 79, JIU/REP/2014/1.

³⁹ Там же, рекомендация 4.

70. ЮНФПА применяет те же принципы, что и Глобальный договор Организации Объединенных Наций. Однако осуществлять проверку каждого отдельного спонсора не всегда просто, и нет какой-то стандартной процедуры для проверки особо богатых частных лиц, контролирующих разветвленные деловые структуры и инвестиции в разных странах.

71. Представитель Отдела по партнерскому сотрудничеству ЮНФПА указал, что его организация приняла все возможные смягчающие меры, позволяющие избегать организационных и личных конфликтов интересов. Отдел работает по принципу самофинансирования, и зарплаты его сотрудников выплачиваются помимо начисленных взносов стран-доноров. В более общем плане Отдел по партнерскому сотрудничеству ЮНФПА никогда не получает никакой выгоды по результатам переговоров о донорских соглашениях, в которых всегда прописано положение о конфликте интересов.

Расследование конфликтов интересов

72. В целом в системе Организации Объединенных Наций большинство сотрудников, занимающихся расследованиями, рассматривают конфликты интересов как результат или разновидность мошенничества и коррупции. Именно поэтому, хотя конфликты интересов в принципе и принадлежат к иной категории нарушений, случаи, когда их выявляют и фиксируют именно как конфликт интересов, а не что-то иное, встречаются крайне редко. Многие дела, расследуемые в системе Организации Объединенных Наций, имеют существенные признаки конфликта интересов, но квалифицированы как таковые они все-таки быть не могут. В частности, конфликт интересов присутствует в большинстве дел о мошенничестве в качестве присущего им вторичного элемента. Он обнаруживается в делах о мошенничестве или коррупции в качестве обстоятельства, дающего им отправной импульс, или в качестве их симптома.

73. Расследованием возникающих конфликтов интересов занимается Управление служб внутреннего надзора Организации Объединенных Наций. Оно выделяет их в отдельную категорию и ведет соответствующий статистический учет. Конфликты интересов, возникающие в Структуре «ООН-женщины», расследует на обычных для всех своих дел условиях возмещения понесенных затрат Управление ревизии и расследований ПРООН⁴⁰. Однако ни одно дело именно о конфликте интересов заведено еще не было. Из 66 расследований, проведенных в ПРООН, только 3 ограничивались исключительно конфликтами интересов. Все три зарегистрированы под рубрикой «прочие нарушения», поскольку своя отдельная рубрика для конфликтов интересов не предусмотрена. Вполне вероятно, что расследовались также дела, в которых конфликт интересов присутствовал в рамках какого-то иного типа нарушений, как, например, мошенничество в процессе закупок, ненадлежащий набор персонала или несанкционированная деятельность вне организации, и дела регистрировались в этих категориях. Представители Управления служб внутреннего надзора МАГАТЭ сообщили, что поступающие к ним сигналы о возникновении конфликтов интересов, как правило, касались закупок, деятельности вне организации и набора персонала и что в большинстве случаев речь шла о не доведенных до сведения руководства близких отношениях.

74. Среди рассмотренных дел в ЮНФПА есть и дела о конфликтах интересов, однако было отмечено, что, как правило, конфликт интересов встречается в большинстве дел о мошенничестве или даче взятки, а также в делах о других типах серьезных нарушений, но только как один из их дополнительных элементов. Наличие дел такого рода также обусловлено тем, что ЮНФПА, специализирующийся на проблематике, связанной со здравоохранением, является одновременно и крупным закупщиком фармацевтической продукции. Все сотрудники этой организации, имеющие непосредственное отношение к работе ее закупочных подразделений, обладают серьезной властью. Поэтому люди вне организации могут стремиться повлиять на них, чтобы они закупили определенные товары, составляли программы,

⁴⁰ Начиная с 1 января 2018 года УСВН начнет проводить расследования в структуре «ООН-женщины» на основе нового договора о возмещении расходов.

ориентированные на использование определенной фармацевтической продукции, принимали участие в конференциях, финансируемых определенной фармацевтической компанией, или ориентировались на определенные области научных исследований и разработок.

75. В ЮНЕСКО отвечающие за расследования сотрудники в первую очередь выясняют, имела ли место попытка скрыть возникший конфликт интересов или умолчать о нем. Так, например, расследуя факт деятельности вне организации, они проверяют, было ли предварительно запрошено разрешение на ее ведение. Конфликты интересов часто становятся предметом расследования в рамках дел, возникающих в связи с осуществлением закупок, особенно на этапе составления спецификаций, а также в связи с нарушением политики разделения функций. Периодическое возникновение инцидентов подобного рода, видимо, неизбежно, особенно если учитывать, что существующие обстоятельства требуют от сотрудников особой квалификации и обуславливают выбор конкретных областей научных исследований, а потребности ЮНЕСКО сосредоточены на ограниченном рынке.

76. Представители Управления внутренней ревизии и расследований Детского фонда Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) отметили происходящие в их организации изменения: становится более настоятельной необходимостью работать в условиях гуманитарных катастроф и высокого риска, а поскольку эти условия могут меняться даже в границах одного региона, требуются новые, учитывающие эту специфику правила. Пока же сотрудникам, особенно тем из них, кто работает в отдаленных и изолированных от внешнего мира районах, понять, что такое конфликт интересов, трудно. Расследованием конфликтов интересов и 16 других типов нарушений в составе Управления внутренней ревизии и расследований занимаются 7 постоянных штатных сотрудников.

77. Группа Всемирного банка выбирает в отношении подлежащих расследованию дел комплексный подход. Возникающие конфликты интересов не всегда являются нарушением установленных правил поведения. Если проводящие расследование нарушения сотрудники имеют возможность убедиться, что оно не имеет негативных финансовых последствий, они квалифицируют его как нарушение установленных правил поведения, не влекущее за собой возникновение конфликта интересов. Они стремятся минимизировать свое вмешательство и находить решения для возникающих проблем. Так, например, когда проблема связана с какой-либо инвестицией, они предлагают сотруднику отказаться от нее и забрать свои средства. Но если они смогли убедиться, что инвестиция интересы Банка не затрагивает, сотруднику позволяется ее сохранить. Они играют посредническую роль и помогают сотрудникам избегать возникновения конфликтов интересов. Они также согласовывают действия, направленные на смягчение и нейтрализацию риска возникновения конфликта интересов. Ответственность Группы Всемирного банка распространяется на партнеров целевых фондов, исполняющих фидуциарные функции.

78. Межамериканский банк развития (МБР) является одной из сторон соглашения о совместном запрещении деятельности или лишении прав, подписанного многосторонними банками, в частности Группой Всемирного банка, и являющегося согласованной глобальной инициативой по предотвращению мошенничества и коррупции. Конфликт интересов не является запрещенной практикой *per se*, но он может быть признаком пяти других, на сей раз уже запрещенных видов деятельности: препятствование, сговор, вымогательство/принуждение, мошенничество и коррупция (взяточничество). Неуведомление о конфликте интересов также может являться мошенничеством путем бездействия.

79. Согласно Докладу ОИГ о предупреждении и выявлении мошенничества и борьбе с ним в организациях системы Организации Объединенных Наций центральный механизм приема всех жалоб позволяет предупреждать потенциальные конфликты интересов, поскольку ответственность за проведение предварительной оценки и принятие решения о необходимости расследования ложится не на подразделение, имеющее непосредственное отношение к предмету сообщения, а на

независимое подразделение⁴¹. Кроме того, централизация приема жалоб способствует обеспечению полноты информации о мошенничестве и предполагаемом мошенничестве, представляемой внешним ревизорам⁴². Одним из недостатков децентрализованной системы приема жалоб является возможность возникновения конфликтов интересов внутри органов, занимающихся принятием жалоб в децентрализованном порядке.

80. Некоторые из охваченных настоящим обзором организаций системы Организации Объединенных Наций имеют в своей нормативно-правовой базе положения, направленные на смягчение конфликтов интересов с участием функциональных подразделений по вопросам этики или по расследованиям в тех случаях, когда руководство своевременно ставится в известность об их возникновении; но в большинстве организаций такие положения не предусмотрены. Так, например, в 2010–2011 годах Бюро по вопросам этики Секретариата столкнулось со случаем подтвержденных преследований со стороны службы расследований; эта ситуация была урегулирована на основе принятия разовых мер путем создания альтернативной группы по проведению расследования. Некоторые организации приняли меры в целях решения данного вопроса, предусмотрев в рамках своей политики положение о том, что в случаях потенциального возникновения конфликта интересов руководитель подразделения по вопросам этики может передавать функции по проведению обзора альтернативному органу соответствующей специализации⁴³.

С. Проблемные области и предложения

81. Наличие внеслужебных интересов присуще общественной и светской жизни сотрудников системы Организации Объединенных Наций, но к вопросу об обращении за консультациями в отношении конфликтов интересов по-прежнему приходится относиться осторожно. Этим объясняется то, что уполномоченные по вопросам этики имеют в своем распоряжении консультантов для рассмотрения обстоятельств, с которыми они сталкиваются, и выбора мер, благодаря которым они могут урегулировать возникающие конфликты интересов или смягчать связанные с ними риски.

82. В нескольких организациях системы Организации Объединенных Наций уполномоченные по вопросам этики не только исполняют свою функцию, но каждый или каждая из них посвящает 50% своего рабочего времени в своей организации какой-то еще функции (сотрудника службы безопасности, юридической службы или омбудсмена). В одной организации старший консультант по вопросам этики исполняет свои обязанности, находясь в другой стране, в основном за счет использования средств электронной связи, а две организации в силу своего малого размера имеют совместное объединенное подразделение по вопросам этики на основе соглашения о его финансировании.

83. Функциональное сочетание подразделений по вопросам этики и надзора также создает препятствие в работе, поскольку даже при самых добрых намерениях и разделении обязанностей все равно может сложиться впечатление, что консультант по вопросам этики не независим, поскольку он или она работает в тандеме с лицами, которым поручено расследовать случаи нарушения установленных правил в области конфликтов интересов. Когда нет сотрудников, в чьи обязанности входят только вопросы этики, получается так, что исполняющие по совместительству и эту функцию сотрудники надзорных подразделений не имеют возможности принимать участие в проводимых по этой профессиональной линии мероприятиях и последовательно отслеживать все новое в этой области, в том числе по вопросу о конфликтах интересов. **В этой связи Инспектор в очередной раз предлагает выдвинутую уже какое-то время назад рекомендацию ОИГ о необходимости избегать использования в вопросах этики механизмов двойного функционального назначения и**

⁴¹ См. пункты 242 и 247 JIU/REP/2016/4.

⁴² См. также пункт 89, A/70/284.

⁴³ См. пункт 236, JIU/REP/2016/4, и, например, пункт 7.7, ST/SGB/2017/2.

совмещения функции по вопросам этики с другими надзорными функциями, в том числе на уровне управления ими⁴⁴.

84. Поскольку мандат Омбудсмана сопряжен с функцией по вопросам этики, в ВПП логичным решением стало привлечение ее Советником по вопросам этики «консультантов по уважительным отношениям на рабочем месте» – подготовленных Канцелярией Омбудсмана сотрудников для работы на местах. То есть эти сотрудники, уполномоченные Омбудсменом для работы в удаленных географически районах, используются также и Бюро по вопросам этики ВПП как посланцы по вопросам этики, имеющие целью продвигать повестку дня по вопросам этики, консультировать относительно выбора политики и рекомендовать сотрудникам материалы, связанные с вопросами этики и, в частности, с вопросами конфликтов интересов. В УВКБ используется та же концепция, что и в ВПП, и, соответственно, консультанты по уважительным отношениям на рабочем месте продвигают и повестку дня УВКБ по вопросам этики, и ценности этой организации, а также помогают организовывать периодические курсы по вопросу кодекса поведения. **Инспектор предлагает, чтобы бюро по вопросам этики, имеющие ограниченные ресурсы, воспользовались этой практикой и тоже использовали уполномоченных координаторов родственных функций для обеспечения своего присутствия на местах там, где оно особенно необходимо.**

85. Бюро по вопросам этики Организации Объединенных Наций тесно сотрудничает с подразделениями по вопросам этики фондов и программ Организации Объединенных Наций в рамках Группы по профессиональной этике Организации Объединенных Наций, решая таким образом задачу по обеспечению последовательного применения стандартов этического поведения в организациях-членах. Сюда относится и взаимодействие по вопросам конфликтов интересов путем предоставления консультаций по вопросам этики, организации учебных курсов и информационных мероприятий, а также управление программами по раскрытию финансовой информации в участвующих организациях.

86. Взаимодействие всех профессионалов в области этики, представляющих все международные организации, соответствующие предъявляемым участникам строгим требованиям, включая организации системы Организации Объединенных Наций, обеспечивает Сеть многосторонних организаций по вопросам этики (СМОЭ)⁴⁵. На проходившей в 2015 году ежегодной сессии Сети уполномоченные по вопросам этики Секретариата, Международного валютного фонда (МВФ) и Исламского банка развития представили доклад, озаглавленный «Conflicts of interest: a thematic case study arproach», («Конфликты интересов. Тематический обзор рассмотренных дел»), в котором они предложили сопоставительный анализ подходов, используемых их тремя организациями при рассмотрении дел о конфликтах интересов. Такую же возможность обменяться с коллегами информацией и наработанными навыками в вопросах этики получили специалисты по вопросам этики и соблюдению требований Европейского союза, принявшие участие в ежегодном круглом столе главных сотрудников по вопросам соблюдения требований; независимо от различий в нормативно-правовых системах отдельных членов Европейского союза, в вопросах этики они, судя по всему, движутся в одном направлении.

87. В процессе обзора было отмечено, что ни Группа по профессиональной этике Организации Объединенных Наций, ни Сеть многосторонних организаций по вопросам этики еще не занимались вопросами организационных конфликтов интересов. Очень немногие из ответивших на вопросы и участвовавших в беседах

⁴⁴ См. пункт 25 и рекомендацию 1, JIU/REP/2010/3.

⁴⁵ В соответствии со статьей 3.1 рабочих правил (2017 год) СМОЭ: «Членство в СМОЭ является институциональным и открыто для многосторонних межправительственных организаций, в том числе для организаций, принадлежащих к общей системе Организации Объединенных Наций, или связанных с ней организаций, международных и региональных финансовых учреждений, а также для межправительственных организаций, имеющих консультативный статус при Организации Объединенных Наций или какие-либо институциональные связи с ней».

уполномоченные по вопросам этики и представители организаций сообщили что-то конкретное об организационных конфликтах интересов. Представители ЮНФПА объяснили, что возникновение функционального конфликта интересов возможно в тех случаях, когда одно и то же подразделение выступает в дисциплинарном процессе по отношению к объекту поступившей жалобы и в надзорной роли, и в роли органа, уполномоченного выдвигать против него обвинения и избирать меру наказания. Представители ЮНФПА указали, что они в рамках исполнения своих служебных обязанностей с организационными конфликтами интересов сталкиваются ежедневно, поскольку должны консультировать по вопросам выбора политики, которую им же предстоит проводить в жизнь, т.е. они сами для себя создают поле деятельности.

88. Исходя из результатов бесед, проведенных с должностными лицами организаций системы Организации Объединенных Наций, ОИГ отмечает, что организационный конфликт интересов в случае этих организаций может возникнуть, например, на этапе изучения и отбора проектов, если не заинтересованные сами лично сотрудники организации останутся на проекте, выбор которого условиями их мандата не предусмотрен или, наоборот, который они должны бы были отклонить (как, например, нереализуемый или слишком дорогой), но они его, тем не менее, не отклоняют, идя навстречу предпочтениям Регионального координатора какой-нибудь страновой группы Организации Объединенных Наций. Организационные конфликты интересов возможны также и в тех случаях, когда учреждения системы Организации Объединенных Наций начинают конкурировать друг с другом из-за тех или иных проектов. Например, должностные лица организации могут ради победы в конкурсных торгах в нарушение правил согласиться начать работы, не дожидаясь положенной предоплаты.

89. Предлагаемая ниже рекомендация должна способствовать распространению передовой практики и упрочению единства и согласованности.

Рекомендация 1

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует поручить своим должностным лицам, отвечающим за вопросы этики, составить не позднее декабря 2019 года перечень наиболее часто встречающихся случаев конфликта интересов и реестр условий, при которых для их соответствующих организаций может возникнуть риск организационных конфликтов интересов.

90. Сотрудники по вопросам этики специализированных учреждений Организации Объединенных Наций поддерживают идею введения свободного членства в Группе по профессиональной этике Организации Объединенных Наций и включения в ее состав всех организаций системы Организации Объединенных Наций. Совместная работа в рамках Группы поможет им не изобретать больше колесо, а перенимать вместо этого уже известную в рамках всей системы передовую практику. Пока же такое взаимодействие организаций – членов Группы и остальных организаций системы Организации Объединенных Наций осуществляется только на уровне Сети по вопросам этики за рамками системы Организации Объединенных Наций. **Инспектор рекомендует, чтобы бюро по вопросам этики, являющиеся членами Группы, наладили контакт с не являющимися ее членами специализированными учреждениями и создали в рамках системы Организации Объединенных Наций новый форум для совместной работы и взаимодействия. После осуществления рекомендации 1 полученные перечни следует обсудить в должном порядке как в рамках КСР, так и на предложенном межучрежденческом форуме по вопросам этики, чтобы подготовить общесистемное руководство по управлению рисками организационных конфликтов интересов.**

IV. Установочные материалы

91. Согласно докладу ОИГ о мошенничестве и борьбе с ним, «документально закреплённый кодекс поведения представляет собой одно из наиболее важных средств ознакомления сотрудников с основными нормами, регламентирующими допустимость или недопустимость тех или иных действий»⁴⁶. Положения и правила о персонале и иные административные инструкции по-прежнему составляют для сотрудников отправную точку, а цель любого кодекса заключается в том, чтобы помочь их правильно понять; в предназначенные для сотрудников организаций установочные материалы какие-либо дополнительные или новые обязательства не включаются. Кодексы этических норм или этичного поведения не рассматриваются как обязательные с юридической точки зрения и не предусматривают санкций за нарушения, хотя в некоторых кодексах поведения и упоминаются нарушения, которые могут повлечь за собой применение взысканий или дисциплинарных мер⁴⁷. Цель кодексов – защитить и обезопасить членов персонала в процессе исполнения ими служебных обязанностей международных гражданских служащих. Так, Конвенция Организации Объединённых Наций против коррупции (КПК ООН), в которой содержится требование о принятии в системе органов государственной власти надлежащего кодекса поведения, рассматривается в качестве международного кодекса поведения, осуществление которого обязательно для всех подписавших конвенцию сторон.

Вставка 6

Организация экономического сотрудничества и развития – кодексы этических норм и кодексы поведения⁴⁸

Для практической реализации своих ценностей организациям надлежит составить в письменной форме официальные кодексы стандартов поведения. В кодексе этических норм (или в кодексе поведения) они могут изложить в общих чертах те ценности и принципы, которые отличают профессиональную роль государственных служащих: добросовестность, прозрачность и т.п. – либо же они могут сосредоточить внимание на практическом применении этих принципов, например в случаях возникновения конфликтов интересов, таких как использование официальной информации и государственных ресурсов, получение подарков или услуг, работа вне государственной службы или после увольнения из нее. В идеале в кодексах должны быть указаны идеалы и ценности и одновременно достаточно подробно описаны и перечислены стандарты, позволяющие достичь их на практике.

A. Кодексы

92. Всем сотрудникам, на которых распространяются Положения и правила о персонале, включая сотрудников административно независимых органов и программ, выдается на руки бюллетень 2016 года с приложением⁴⁹, который, собственно, и является предназначенным для них де-факто кодексом поведения.

93. Совместно подготовленное Управлением людских ресурсов и Бюро по вопросам этики издание «Putting ethics to work: a guide for UN staff» («Этические нормы в действии. Руководство для персонала ООН») является практическим руководством, имеющим целью помочь сотрудникам Организации Объединённых Наций в усвоении

⁴⁶ ЛУ/РЕР/2016/4, пункт 151.

⁴⁷ См., например, кодекс поведения МФСР (октябрь 2015 года).

⁴⁸ Еще один пример из опыта международной организации, не принадлежащей к системе Организации Объединённых Наций; Главная страница интернет-портала ОЭСР, Директорат по вопросам государственного управления, борьбы с коррупцией и добросовестности в государственном секторе, кодексы этических норм и кодексы поведения в странах – членах ОЭСР. См.: <http://www.oecd.org/gov/ethics/ethicscodesandcodesofconductinoecdcountries.htm>

⁴⁹ См. ST/SGB/2016/9, пункт 4.

и практическом применении положений кодекса поведения Организации Объединенных Наций⁵⁰. Оно также способствует тому, чтобы персонал и руководство обсуждали, каким образом им следует выстраивать свое поведение в профессиональной и личной жизни. Особое внимание в руководстве обращается на те обстоятельства, которые более, чем другие, могут препятствовать профессиональному и этичному поведению, и дано разъяснение принципиальных соображений, на основании которых в Организации Объединенных Наций были приняты необходимые для их нейтрализации стандарты; оно также отсылает к материалам, которые должны помочь сотрудникам в случае дилемм, связанных с конфликтом интересов. По мнению Бюро по вопросам этики Организации Объединенных Наций, руководство является также важным коммуникационным средством утверждения ценностей Организации, поскольку в нем ярко представлены нормы ее профессиональной этики и указаны средства, помогающие сотрудникам следовать ее принципам на практике.

94. Многие организации системы Организации Объединенных Наций подготовили аналогичные кодексы, которые играют такую же роль по утверждению ценностей Организации. Изданный ПРООН документ «Code of ethics: operating with unwavering integrity» («Кодекс этических норм. Неизменная добросовестность в работе») является первым таким официальным кодексом этой организации в форме руководства, предназначенного для оказания помощи персоналу при осмыслении этических вопросов и принятии решений по ним. Тексты аналогичных кодексов, принятых в системе Организации Объединенных Наций, имеют каждый свою концептуальную и авторскую специфику. Руководство по вопросам этики ЮНЭЙДС стало результатом переработки двух документов: «Этические принципы и нормы поведения персонала. Компиляция политических и практических решений Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ)» и «Практическое применение этических норм. Руководство для персонала ООН», выпущенное Бюро по вопросам этики Организации Объединенных Наций. Кодекс этических норм ВОИС представляет собой сжатое и предметное изложение основных ценностей и принципов, которым должно соответствовать поведение сотрудников организации на работе и в жизни: это, в том числе, независимость, лояльность, беспристрастность и добросовестность. По своему характеру этот кодекс видится не как простой набор правил и дисциплинарных предписаний, а как система этических ценностей и заявленных целей. Примеры, приведенные в следующих двух пунктах, взяты из опыта международных организаций, не входящих в систему Организации Объединенных Наций.

95. Система этических норм в Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) имеет в своей основе кодекс поведения, который в свою очередь дополняет правила и положения о персонале. Кодекс поведения имеется в Интернете, и, хотя он не имеет обязательной силы, ссылка на него появляется в их личном электронном почтовом ящике ОЭСР новых сотрудников сразу после его подключения. Сотрудники МБР следуют жестким этическим стандартам, сформулированным в кодексе этических норм и правил профессионального поведения 2012 года. Для членов Совета исполнительных директоров предусмотрен свой отдельный кодекс поведения.

96. Банк развития Совета Европы, являющийся многосторонним банком развития с исключительно социальным мандатом, принял три кодекса поведения. Все они вступили в силу в 2010 году, заменив кодекс 2001 года. Первый кодекс касается Управляющего, его заместителей, персонала, сотрудников, работающих по договору и предоставляющих услуги подрядчиков. Остальные два кодекса касаются членов ряда руководящих советов Банка. Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР) с персоналом в количестве примерно 3 000 человек и 35 отделениями ввел в 2012 году одновременно два кодекса поведения. Один предназначен для собственно персонала ЕБРР, включая руководителей и Президента, а второй – для членов Совета директоров

⁵⁰ В первой редакции руководство вышло в 2012 году, и затем в исправленном и дополненном виде в январе 2017 года. Оно не заменяет Положения и правила о персонале, бюллетени Генерального секретаря и административные предписания и не имеет приоритета по отношению к ним. См. также ST/SGB/2016/9.

банка. В оба кодекса включено одинаковое положение, характеризующее в общих чертах конфликт интересов и то, как он воспринимается.

97. В ВПП принимаемые на работу сотрудники обязаны подтвердить, что согласны с кодексом поведения организации, и это подтверждение является неотъемлемой частью подписываемой ими присяги. Сходным образом все поступающие на работу в УВКБ обязаны подписать его кодекс поведения, хотя сами представители Управления уточняют, что это, скорее, «не имеющий юридической силы кодекс нравственных норм, помогающий сотрудникам правильно оценить основанные на этих нормах обязанности». В МФСР подписание кодекса поведения рассматривают как своего рода форму влияния на персонал, позволяющую организации принимать меры в отношении сотрудников-нарушителей. Все сотрудники подписывают кодекс ежегодно в электронном виде, благодаря чему есть возможность убедиться, что все они вновь прочитали его и знакомы с его содержанием. **Инспектор полагает, что всем организациям системы Организации Объединенных Наций следует ввести у себя такую же, как в МФСР, систему, которая в силу своей простоты не требует дополнительных расходов и в то же время за счет необходимости ежегодно подтверждать электронной подписью свое согласие с кодексом обеспечивает регулярное напоминание сотрудникам об их обязанностях и ожидаемом от них этическом поведении, особенно в случае конфликта интересов.**

Кодексы поведения и руководства для конкретных профессиональных категорий

98. Для отдельных категорий специалистов, работающих в организациях системы Организации Объединенных Наций – преподавателей, адвокатов, врачей, медицинских работников, социальных работников, психологов, аудиторов и сотрудников по закупкам – предусмотрены особые стандарты поведения. О применении таких особых профессиональных стандартов поведения, принятых профессиональными организациями, указано в организационных директивах, технических инструкциях, описаниях должностных обязанностей и иных материалах БАПОР⁵¹. В большинстве организаций используются инструкции и руководства по вопросам закупок. В последнее время в организациях системы Организации Объединенных Наций также появились кодексы поведения, предназначенные для поставляющих им продукцию и услуги подрядчиков. Так, в ВОИС сотрудники, занимающиеся закупками, используют служебную инструкцию, в которой сведены воедино регулярно обновляемые правила, касающиеся требуемых именно от них стандартов поведения.

99. В системе внутреннего правосудия Организации Объединенных Наций поведение всех участвующих сторон регламентируется в каждом отдельном случае своим особым кодексом: есть кодекс поведения для членов Трибунала по спорам Организации Объединенных Наций и Апелляционного трибунала Организации Объединенных Наций; кодекс поведения для юридических представителей и лиц, лично представляющих себя в деле; а также руководящие принципы поведения для адвокатов, аффилированных с Бюро юридической помощи персоналу. В каждом из этих трех кодексов есть описание того, что составляет конфликт интересов для каждой из сторон.

100. В системе Организации Объединенных Наций большинство отвечающих за надзор служб считают, что они следуют всем международным профессиональным стандартам, применимым в отношении каждой отдельной функции надзора. Так

⁵¹ Преподавательский состав БАПОР руководствуется Рекомендацией МОТ/ЮНЕСКО о положении учителей (1966 года) и Рекомендацией ЮНЕСКО о положении преподавательского состава системы высшего образования (1997 года). Примерами сводов профессиональных стандартов поведения могут служить кодекс этических норм для психологов БАПОР, принятый в общинной программе охраны психического здоровья местного отделения на Западном берегу, и проект кодекса этических норм для социальных работников, рассматриваемый в настоящее время в Департаменте по оказанию чрезвычайной помощи и социальных услуг в составе БАПОР.

БАПОР прямо устанавливает, что его надзорная деятельность «проводится в соответствии с международными стандартами, предусмотренными для проведения аудита, оценки и расследований», и перечисляет: а) международные стандарты и кодексы этических норм, изложенные в Международных стандартах профессиональной практики Института внутренних ревизоров (ИВР) и одобренные в июне 2002 года представителями служб внутренней ревизии (ПСВР) Организации Объединенных Наций и многосторонних финансовых организаций; б) нормы и стандарты оценки в системе Организации Объединенных Наций, опубликованные Группой оценки Организации Объединенных Наций в апреле 2005 года; в) единообразные руководящие принципы проведения расследований, одобренные на прошедшей с 10 по 12 июня 2009 года десятой Конференции международных следователей.

101. По мнению принявших участие в беседах представителей Службы внутреннего надзора ЮНЕСКО, наличие кодекса поведения в значительной степени облегчает проведение расследования, позволяя выявлять отклонения от обычной, ожидаемой от сотрудников нормы поведения. В этом смысле полезен каждый стандарт. В отношении собственных конфликтов интересов сотрудники Службы внутреннего надзора следуют стандартам, фигурирующим в соответствующей хартии для специалистов каждой отдельной функции надзора.

Информационно-справочные материалы для общественности

102. В общем плане сотрудники по вопросам этики Группы Всемирного банка используют такие коммуникационные средства, как разъяснительные брошюры по вопросам и проблематике в области этики, в частности по вопросам конфликтов интересов, которые предназначены для третьих сторон и клиентов, чтобы они могли оказать содействие своим коллегам в связи с деятельностью Группы. В распоряжении ПРООН и ВПП тоже есть разнообразные информационные материалы, рассказывающие о работе их служб по вопросам этики, в том числе при расследовании конфликтов интересов и в других областях.

103. Представители персонала одной из участвующих организаций выразили сожаление в связи с тем, что о существовании и роли подразделения по вопросам этики известно совсем мало. Они выразили пожелание, чтобы подразделение по вопросам этики выпускало периодический вестник, посвященный проблематике этического характера. Они указали, что правила о персонале изложены слишком сухо и что сотрудникам трудно их усвоить без комментариев специалистов по этому вопросу.

В. Формы заявлений и/или деклараций

104. Потенциальные и фактические конфликты интересов возникают тогда, когда имеется вероятность нарушения обязательств и обязанностей сотрудников в силу иных интересов или связей, особенно материального плана, в первую очередь тогда, когда сотрудники эти интересы или связи не раскрывают. Имеющаяся по этому вопросу литература показывает, что заполнение специальных анкет о таких интересах полезно и в плане осведомленности, и в плане принятия дисциплинарных мер, и помогает устранять возможные конфликты интересов с самого начала. В организациях такое раскрытие информации об интересах обычно называют взаимозаменяемыми терминами «заявление» и «декларация».

105. В докладе ОИГ о системах подотчетности использование заявлений о конфликтах интересов и раскрытие финансовой информации были рекомендованы как одно из средств, позволяющих реализовать контрольный параметр, установленный ОИГ с целью развития контрольной деятельности и усиления внутреннего контроля путем предотвращения мошенничества и финансовых нарушений⁵². В докладе было признано, что заявления о раскрытии финансовой информации и конфликтов интересов не могут полностью предотвратить мошенничество, поскольку

⁵² См. JIU/REP/2011/5, контрольный параметр 11.

достоверность не проверенной в полном объеме декларации целиком зависит от того, насколько честен ее податель. Тем не менее ОИГ полагает, что раскрытие финансовой информации и заявления о конфликтах интересов следует рассматривать как средство уменьшения риска для организаций и увеличения риска привлечения к ответственности для идущих на мошенничество сотрудников. По этой причине в своем докладе о предотвращении и выявлении мошенничества и о борьбе с ним в организациях системы Организации Объединенных Наций ОИГ предложила, чтобы организации, которые еще не ввели полностью или частично политику раскрытия финансовой информации и урегулирования конфликтов интересов, как можно скорее сделали это⁵³.

106. В рамках процедуры завершения года все руководители подразделений ЮНФПА обязаны (*inter alia*) ежегодно подтверждать в письменной форме, что во время отчетного периода финансовые требования, правила, процедуры и процессы ЮНФПА были соблюдены должным образом и что все случаи их неисполнения и недостатки (включая конфликты интересов) в работе внутреннего контроля были доведены до сведения либо Отдела управленческого обслуживания, либо Управления ревизии и расследований.

Типы заявлений и/или деклараций

107. Все стороны, участвующие в функционировании официальной системы внутреннего правосудия – судьи, юридические представители участников процесса и адвокаты Отдела юридической помощи персоналу – следуют кодексам и руководящим принципам, требующим от них декларирования конфликтов интересов, и точно так же сотрудники УСВН Организации Объединенных Наций следуют стандартам, принятым в их профессиях. Помимо профессиональных стандартов для каждой отдельной надзорной функции сотрудники УСВН, проводящие внутренний аудит, подписывают декларацию интересов ежегодно и перед началом каждой новой ревизии, а сотрудники, проводящие расследования подписывают аналогичные декларации перед началом каждого нового расследования. Процесс подписания этих деклараций приобрел еще большее значение после введения руководящих принципов УСВН, направленных на поддержание оперативной независимости в процессе исполнения обязанностей УСВН, содержащих всю необходимую информацию и распространяющихся на всех сотрудников Управления. В ВОЗ уже 10 лет используется «заявление об объективности». Представители ВОЗ, принимавшие участие в беседах в процессе написания данного доклада, высоко оценили это заявление, посредством которого сотрудники надзорных подразделений ежегодно подтверждают, что не имеют прямого конфликта интересов при исполнении возложенных на них обязанностей.

108. Новшеством стала введенная в 2016 году проверка на предмет конфликтов интересов, проводимая перед назначением на должность высшего руководства Организации Объединенных Наций (от помощника Генерального секретаря и выше), а также таких старших руководящих сотрудников миссий, как командующие силами и командующие полицейскими силами. Кандидаты заполняют форму декларации интересов, которую затем рассматривает Бюро по вопросам этики Организации Объединенных Наций. Эту форму изначально разработала и потом передала Секретариату Программа развития ООН. Основная цель проводимой проверки заключается в том, чтобы выявлять и смягчать реальные и предполагаемые конфликты интересов еще до назначения старших руководителей. Данная мера применяется также в отношении руководителей фондов и программ Организации Объединенных Наций, назначение которых оформляется письмом о назначении Генерального секретаря, но не используется в специализированных учреждениях, где принята другая процедура.

109. В некоторых надзорных подразделениях рассматривают возможность введения ежегодных деклараций интересов. Их подписание может как пойти на пользу в некоторых аспектах подотчетности, так и не дать результата. В принципе, занимающиеся надзором сотрудники и так уже руководствуются профессиональными

⁵³ См. JIU/REP/2016/4.

стандартами каждой конкретной надзорной функции, поскольку вся их работа в первую и главную очередь зависит от их добросовестности.

110. В отношении конфликтов интересов, возникающих в процессе ревизий или расследований и могущих отрицательно повлиять на принимаемые решения, сотрудники Управления ревизии и расследований ЮНФПА обязаны следовать профессиональным стандартам, принятым как для аудита, так и для расследований. Конкретно работа Управления регулируется его уставом и политикой в области надзора. Специалисты ЮНФПА, занимающиеся оценкой, как каждый отдельно в своем поведении, так и при проведении оценок (схожих с аудитом и расследованиями) следуют нормам и стандартам, принятым в Группе Организации Объединенных Наций по вопросам оценки, в которые включен раздел по вопросам этики и конкретным обстоятельствам конфликтов интересов. Сотрудники Управления ревизии и расследований, принимавшие участие в беседах в процессе подготовки настоящего доклада, подчеркивали, что высокого профессионализма и постоянного обязательства следовать различным профессиональным кодексам, уставу Управления и подписываемой перед началом каждой новой оценки декларации вполне достаточно. По их мнению, нет необходимости множить документы и требовать от сотрудников, занимающихся оценкой, перед каждым новым заданием заново подписывать заявление об интересах. Сотрудники службы внутреннего надзора Организации Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО) также подписывают заявления о раскрытии конфликтов интересов, основывающиеся на стандартах каждой надзорной функции и внутреннем уставе о надзоре ЮНИДО.

111. Конкретные нормативные положения предусмотрены и для членов Консультативного комитета по ревизии ЮНФПА. В их круг ведения включен раздел, посвященный критериям, которым они должны следовать, чтобы оставаться независимыми, и конкретным предписаниям на случай возникновения конфликтов интересов. Участники состоявшихся при подготовке настоящего доклада бесед указывали, что эти жесткие критерии предназначены в первую очередь для предотвращения конфликтов интересов у сотрудников, работающих в Нью-Йорке. Каждый сотрудник также обязан раз в год заполнять специальную форму с адресованной Исполнительному директору декларацией об отсутствии конфликта интересов. Все связанные с этими декларациями вопросы докладываются ему лично.

112. В действующих правилах и процедурах работы с людскими ресурсами МАГАТЭ нет упоминания об обязанности членов комиссии по набору персонала сообщать о какой-либо своей связи с кандидатами, но по результатам внутренней ревизии процедур набора персонала было рекомендовано, чтобы сообщение о таких связях делалось заблаговременно в форме конкретного заявления. Сотрудники структуры «ООН-женщины», принимающие участие в работе различных органов по проведению обзоров и утверждению решений (как, например, комитеты по утверждению проектов, комитеты по ревизии закупок или комитеты набора персонала), должны, в принципе, сообщать, что у них в связи с рассматриваемым вопросом нет конфликта интересов, поскольку это предполагает принятая в «ООН-женщины» система делегирования полномочий.

113. В ЮНОПС от всех членов Комитета по оценке грантов ЮНОПС требуется, чтобы они предварительно заполнили и подписали форму декларации об «отсутствии конфликта интересов»; одновременно «во избежание конфликта интересов, в тех случаях, когда заявку подает должностное лицо, являющееся одновременно уполномоченным исполнителем (например, выступающее одновременно в роли руководителя проектного центра), право на выделение такого гранта передается в следующую более высокую инстанцию независимо от действующего денежного лимита».⁵⁴

114. В закупочных службах в отношении конфликтов интересов действуют строгие правила, и во все документы, относящиеся к организации конкурсных торгов и участию в них, включены соответствующие требования. Подписание заявлений об

⁵⁴ См. UNOPS AI/SPMPG/2013/01, инструкции о поддержке грантов, раздел 6.1 vi) и раздел 12.

интересах предусмотрено на нескольких этапах процесса закупок, и это при том, что во всех таких проектах разделение обязанностей предусматривается уже во время их планирования. Так, например, в ЮНФПА и ЮНОПС для предупреждения конфликтов интересов в процессе закупок предусмотрены разделение обязанностей на разных его этапах, декларации сотрудников об отсутствии конфликта интересов в ключевые моменты (при оценке поступивших предложений или во время работы Комитета по проверке контрактов) и конкретные руководства, категорически запрещающие принимать подарки и знаки гостеприимства от поставщиков.

Подписание заявления о раскрытии конфликта интересов как условие назначения на должность или приема на работу

115. В ПРООН в момент принятия на работу всем новым сотрудникам предлагается заполнить и подписать касающуюся раскрытия конфликтов интересов форму, в которой разъясняется характер потенциальных и фактических конфликтов и вменяется в обязанность регулярное обновление сведений по мере изменения обстоятельств. Заполненные и подписанные формы поступают также в распоряжение руководителя набора сотрудников, с тем чтобы при распределении заданий назначаемые исполнители не попадали случайно в ситуации, прямо или косвенно приводящие к возникновению конфликтов интересов. В других организациях рассматривают возможность применения этой модели ПРООН и введения обязательного раскрытия информации перед приемом кандидатов на работу. В ЮНОПС все стандартные тексты предложений и писем о назначении, индивидуальных подрядных договоров и поправок к ним включают в себя обязательные декларации по вопросу о конфликтах интересов⁵⁵.

116. Инспектор ознакомился с применяемой в ПРООН обязательной для заполнения и подписания формой о раскрытии интересов и посчитал, что это прекрасная инициатива, дополняющая и наполняющая смыслом клятву при поступлении на службу (декларацию), которую все сотрудники в системе Организации Объединенных Наций подписывают в момент их приема на работу. В ПРООН уже в предложении о назначении конкретно указано, что информация о конфликтах интересов должна быть раскрыта еще до того, как кандидаты получают свое назначение. Правила, касающиеся конфликтов интересов среди сотрудников, работающих по контрактам на услуги персонала, других физических лиц, консультантов и поставщиков, включены в подписываемые с ними контракты в разделах, озаглавленных «стандарты поведения».

117. Реализация на практике следующей рекомендации должна позволить укрепить без дополнительных затрат контроль за штатными и внештатными сотрудниками в масштабах всей системы, а также их подотчетность и соблюдение ими предписанных правил.

Рекомендация 2

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций, которые еще не сделали этого, следует поручить своим службам людских ресурсов ввести практику обязательного заполнения формы, в которой раскрывается информация о конфликте интересов и которая должна подписываться сотрудниками одновременно с декларацией при вступлении в должность, а также всеми сотрудниками и другими категориями персонала, поступающими на службу в организацию на короткие или длительные сроки. Эта форма должна быть составлена при содействии подразделения по вопросам этики в составе соответствующей организации и, в зависимости от обстоятельств, при участии других функциональных подразделений и в консультации с участниками любого межучрежденческого форума, который может быть проведен в будущем.

⁵⁵ Практика и Система управления качеством ЮНОПС.

С. Раскрытие финансовой информации

118. Стандарты, рекомендованные ОИГ в докладе о вопросах этики для обязанностей функциональных звеньев по вопросам этики в рамках всей системы Организации Объединенных Наций, предполагают, что функциональные звенья примут на себя ведущую роль в части осуществления программ раскрытия финансовой информации в каждой из организаций системы Организации Объединенных Наций⁵⁶. Эти программы были приняты для поддержания и укрепления доверия общественности в отношении добросовестности организаций системы Организации Объединенных Наций. Уполномоченный по вопросам этики ПРООН в беседе с автором настоящего доклада выразил мнение, что программа раскрытия финансовой информации и защита сотрудников от преследований за сообщения о нарушениях являются ключевыми моментами в работе функционального звена по вопросам этики.

119. Как указало Бюро по вопросам этики Организации Объединенных Наций в отношении собственной программы раскрытия финансовой информации, главная цель всех таких программ заключается в управлении риском возникновения конфликтов интересов. Программа раскрытия финансовой информации направлена на то, чтобы выявить, урегулировать и смягчить ситуации, приводящие к возникновению конфликта интересов в силу владения активами (например, инвестициями) и/или иных действий сотрудников. Сотрудникам может быть рекомендовано избавиться от каких-либо активов или воздержаться от исполнения какой-то конкретной части их служебных обязанностей. Все программы этого типа защищают организации от возникновения конфликтов интересов и организационных рисков, связанных с деятельностью и финансовыми операциями сотрудников вне организации.

120. В 2006 году с целью осуществления на практике соответствующих положений о персонале и в соответствии со стандартами поведения, предписанными КМГС, была принята и передана в ведение Бюро по вопросам этики Организации Объединенных Наций программа раскрытия финансовой информации (ПРФИ), применяемая в Секретариате и еще 13 других подразделениях и организациях Организации Объединенных Наций⁵⁷. В рамках этой программы некоторые сотрудники обязаны ежегодно представлять сведения о свои активах и пассивах, деятельности вне организации и участии в общественных организациях. Обязанность подавать ежегодные декларации о доходах и финансовых активах распространяется на: всех сотрудников уровня Д-1 или М-6 и выше; всех сотрудников, уполномоченных заниматься закупками, или тех, для кого закупки товаров и услуг для нужд Организации Объединенных Наций являются основным видом деятельности; всех сотрудников, чья служебная деятельность в первую очередь связана с инвестиционным размещением активов Организации Объединенных Наций, Объединенного пенсионного фонда персонала Организации Объединенных Наций или любого инвестиционного пакета, в отношении которого Организация Объединенных Наций исполняет фидуциарные функции или функции доверительного распоряжения; всех остальных сотрудников, кому в силу их прямого доступа к конфиденциальной информации о закупках или инвестициях также надлежит представлять декларации о доходах и финансовых активах; всех сотрудников, служащих в Бюро по вопросам этики Организации Объединенных Наций.

121. Нынешний Генеральный секретарь подал хороший пример, поскольку стал первым в истории Организации Объединенных Наций кандидатом на эту должность, который перед назначением представил декларацию об интересах и прошел необходимую кадровую проверку. Кроме того, он в первый год службы на своем посту представил, хотя и не был обязан это делать, публичную декларацию о доходах и имуществе. Бюро по вопросам этики полагает, что этот поступок стал ориентиром, позволяющим судить об отношении руководства к данному вопросу и о том значении, которое Генеральный секретарь придает вопросам этики и добросовестности.

⁵⁶ См. JIU/REP/2010/3, вставка 1.

⁵⁷ К их числу относятся следующие участвующие организации ОИГ: ЮНКТАД, ЮНЕП, Хабитат ООН, УНП ООН, МСЭ, УВКБ, ЮНОПС, БАПОР, ООН-женщины.

Инструктируя в рамках своего ведения старших руководителей перед их вступлением в должность и в процессе каждого цикла, Бюро по вопросам этики Организации Объединенных Наций всячески рекомендует и советует им присоединиться к инициативе и представлять публичные декларации о доходах и имуществе. Со своей стороны, Генеральный секретарь также рекомендует своим ближайшим сотрудникам (уровня заместителя и помощника Генерального секретаря) предавать на добровольной основе гласности свои конфиденциальные декларации о доходах и финансовых активах и заявления об интересах. Эта традиция берет свое начало в 2007 году, когда и тогдашний Генеральный секретарь, и тогдашний Заместитель Генерального секретаря предали гласности резюме своих деклараций о доходах и финансовых активах.

122. Декларации, представляемые в рамках ПРФИ – как и декларации в рамках программ раскрытия финансовой информации большинства организаций – оформляются в электронном виде. Все участники ЮНИДО представляют свои финансовые декларации и заявления об интересах старшему уполномоченному по вопросам этики в запечатанных конвертах. Более подробно сведения о процедуре подачи деклараций и заявлений в соответствии с правилами Секретариата Организации Объединенных Наций и в рамках остальных программ раскрытия финансовой информации, принятых в организациях системы Организации Объединенных Наций, представлены в добавлении II к настоящему докладу.

123. В большинстве организаций при определении категории лиц, на которых распространяются программы раскрытия финансовой информации этих организаций, применяют примерно те же критерии, что применяются и Организацией Объединенных Наций в ее политике раскрытия финансовой информации; от этих лиц требуется ежегодно раскрывать в конфиденциальном порядке финансовые активы, связи, деятельность вне организации и т.п., чтобы способствовать выявлению фактических или потенциальных конфликтов интересов и либо брать под контроль и смягчать ситуацию, либо требовать, чтобы очутившиеся в ней лица самоустранились и не подвергались более конфликтным обстоятельствам. Инспектор отметил, что в ПРООН, начиная с 2002 года, программа была расширена и стала включать в себя внештатных сотрудников, работающих по договорам об оказании услуг, а также что она находится под постоянным контролем Бюро по вопросам этики при поддержке функционального звена, отвечающего за людские ресурсы, которые совместно решают, кто еще должен участвовать в этой программе.

124. В ЮНИСЕФ программа раскрытия конфликтов интересов и финансовой информации была принята в 2009 году. Как и в других организациях, работающих на местах, в нее помимо стандартного набора участников и функциональных звеньев, рекомендованного в ПРФИ Организации Объединенных Наций, названы и включены независимо от их категории и уровня все представители и заместители представителей, а также все главы подразделений и все главные сотрудники по оперативным вопросам каждого странового отделения. В ЮНЕСКО принятая в 2013 году программа сразу охватила более широкий круг участников, поскольку в настоящий момент к ней привлечены все срочные сотрудники уровня С-5 и выше⁵⁸. Участие сотрудников уровня С-5 предусмотрено также политикой в области раскрытия финансовой информации и декларации интересов, принятой в 2010 году ЮНОПС и ЮНИДО по примеру Секретариата Организации Объединенных Наций⁵⁹.

125. С учетом специализации некоторых организаций системы Организации Объединенных Наций и тех значительных денежных сумм, которые они в рамках выполнения своего мандата тратят на закупки фармацевтических изделий и иной продукции, следует обращать внимание на намерения отвечающих за закупки сотрудников или руководителей программ. Именно организациям надлежит убедиться в том, дается какому-либо новому изделию ход в силу его инновационных качеств или же в силу личной заинтересованности, особенно в свете того, что во многих случаях

⁵⁸ Административный циркуляр ЮНЕСКО AC/HR/20 от 19 апреля 2013 года.

⁵⁹ См., например, UNIDO/DGB/(M).118.

изделие может производить только какая-то одна фирма, обладающая монополией на него на мировом рынке.

126. Для обеспечения удовлетворительной проверки интересов в ЮНФПА, например, раскрытие финансовой информации должно быть обязательным также для руководителей технических программ и остальных сотрудников, участвующих в технической оценке, что позволит снизить риск участия в делах акционеров коммерческих фирм, которые могут включить продукцию своих компаний в корпоративный каталог ЮНФПА. Бюро по вопросам этики ЮНФПА изучает возможность внести наряду с другими изменениями правку в перечень задействованных лиц и включить в него всех должностных лиц осуществляемых программ. Принятая в 2015 году программа раскрытия финансовой информации Международной морской организации была расширена и распространяется на сотрудников отдела технического сотрудничества, поскольку они могут привлекаться к закупочной или финансовой работе. В ВОЗ секретариат требует подписания декларации интересов не только от определенных категорий своих сотрудников, но и от внешних экспертов и консультантов, которых технические подразделения приглашают для участия в рабочих группах или представления экспертной оценки по связанным со здравоохранением вопросам.

127. В некоторых других организациях, и в частности в Группе МБР, все ее почти 2 000 сотрудников принимают участие в программе раскрытия финансовой информации, находящейся в ведении отдела по вопросам этики. Эта обязанность распространяется также на консультантов целевых функциональных подразделений. Принятая в МБР программа существует в двух вариантах, поскольку руководство Группы представляет более подробные сведения. В Группе Всемирного банка используют четыре отдельных программы раскрытия финансовой информации, разработанных с учетом конкретной специфики их участников.

128. В конце марта 2017 года после того, как все 1 311 участников программы ПРООН представили свои декларации, ПРООН отчиталась о достижении 100-процентного исполнения своей программы. В случаях, когда представление деклараций затягивалось, Бюро по вопросам этики обращало на это внимание руководителей участвующих подразделений, договаривалось о новом сроке сдачи заявлений и брало этот вопрос под свой контроль. Находящиеся в длительном отпуске, в том числе по причине недееспособности, сотрудники освобождаются от исполнения этой обязанности. Хотя в составе Бюро по вопросам этики всего два сотрудника, которым иногда помогает третий⁶⁰, оно сумело, не прибегнув ни разу к услугам сторонних организаций, обработать более 1 300 деклараций о доходах и финансовых активах. Аналогичных показателей эффективности при минимуме задействованных сил смогло добиться Бюро по вопросам этики Группы Всемирного банка: три его сотрудника обрабатывают ежегодные декларации, подаваемые по линии всех четырех принятых в ГВБ программ раскрытия финансовой информации, и на каждого из них приходится обработка примерно по 1 000 деклараций в год.

129. Бюро по вопросам этики Организации Объединенных Наций исполнение своей ПРФИ, охватывающей Секретариат Организации Объединенных Наций и еще 13 других организаций, полностью перепоручило по договору внешнему поставщику услуг. Эта организация⁶¹ обрабатывает почти 5 500 деклараций о доходах и финансовых активах, подаваемых в рамках принятой в Организации Объединенных Наций программы, и проверяет 5% из них за каждый отчетный период. Так, например, участвующее в ПРФИ Организации Объединенных Наций УВКБ, на долю которого приходится обработка деклараций 1 500 участников, тратит на свое участие в этой программе более 500 000 долл. США. УВКБ отметило, что проблемы имеются у менее, чем 1% сотрудников, и что они выявлены только по вопросам конфликтов интересов (а не по линии доходов и финансовых активов).

⁶⁰ Младший сотрудник категории специалист (МСС), до прихода в июле 2017 года Добровольца Организации Объединенных Наций (ДООН).

⁶¹ Фирма KPMG.

130. Общее число участников программ раскрытия финансовой информации, принятых в Организации Объединенных Наций, может достигать, как, например, в ЮНИСЕФ, 25% всего персонала. В ЮНЕСКО ежегодно к 15 марта собирается примерно 400 заполненных анкет с данными за период с 1 января по 31 декабря предыдущего года. Любой кандидат, получивший предложение о назначении на должность, включенную в программу, на срок 12 месяцев и более, обязан в течении первых трех месяцев пребывания на службе заполнить первый вопросник и представить данные за предыдущие 12 календарных месяцев. Бюро по вопросам этики ЮНЕСКО рассматривает в конфиденциальном порядке все представленные анкеты, кроме тех, что заполняют его собственные сотрудники; их декларации рассматривает Служба внутреннего надзора. Информацию, представленную в декларации Генерального директора, обрабатывает и анализирует Бюро по вопросам этики, и оно же выдает рекомендации относительно оптимального решения вопросов, связанных с конфликтами интересов. Если урегулировать возникший конфликт интересов в пользу организации не удастся, Бюро по вопросам этики представляет соответствующий доклад на рассмотрение Исполнительного совета.

131. Бюро по вопросам этики ЮНФПА сообщило, что на протяжении последних трех лет оно после обработки деклараций с раскрытием финансовой информации проводило также выборочную проверку, отбирая для этого произвольные образцы из числа всех поданных деклараций с разбивкой по местам подачи, классу и должностным обязанностям участников. В 2016 году из 384 заполненных анкет 84 были квалифицированы как «возможный конфликт интересов» и перепроверены Консультантом по вопросам этики ЮНЕСКО. Но проверка самой представленной информации не проводится. В ЮНИДО декларации с раскрытием финансовой информации рассматриваются Бюро по вопросам этики на выборочной основе, но таким образом, чтобы декларация каждого сотрудника проходила проверку не реже одного раза в пять лет. Проверка содержащейся в декларациях информации политикой ЮНИДО в области раскрытия финансовой информации и декларации интересов не предусмотрена.

132. В МАГАТЭ обработкой заполняемых ежегодно деклараций интересов занимаются Отдел людских ресурсов и Консультант по вопросам этики. Их цель при этом заключается в том, чтобы обеспечить соблюдение обязательств, касающихся конфликтов интересов и принятия подарков и почестей, а также обязательств по любым иным вопросам, могущим привести к возникновению конфликта интересов. Поскольку представление подробных финансовых деклараций в МАГАТЭ не практикуется, отсутствует и их проверка сторонними организациями.

Требование Международного стандарта учета в государственном секторе 20 о раскрытии информации о связанных сторонах⁶²

133. Структура «ООН-женщины» участвует в находящейся в ведении Бюро по вопросам этики Организации Объединенных Наций ПРФИ, и потому все ее сотрудники, на которых эта программа распространяется, обязаны ежегодно раскрывать информацию о своих активах и пассивах, деятельности вне организации и членстве в общественных организациях, которую они передают непосредственно в распоряжение внешнего поставщика услуг. В соответствии с Международным стандартом учета в государственном секторе (МСУГС) 20 все основные лица на руководящих должностях обязаны при заполнении принятых в «ООН-женщины» ежегодных деклараций о доходах и финансовых активах раскрывать имя или имена всех и любого из близких родственников, кто получает от структуры любое вознаграждение или компенсацию⁶³. Заполненные анкеты направляются на рассмотрение Главного бухгалтера Финансового отдела и затем хранятся для последующего рассмотрения Комиссией ревизоров Организации Объединенных

⁶² Международные стандарты учета в государственном секторе (МСУГС) издаются Советом по международным стандартам бухгалтерского учета в государственном секторе.

⁶³ Речь идет о сотрудниках в ранге Заместителя Генерального секретаря/Исполнительного директора, Помощника Генерального секретаря/Заместителя Исполнительного директора и о всех должностных лицах уровня Д-2.

Наций. В ВОИС существует форма для раскрытия финансовой информации с дополнениями, соответствующими требованиям МСУГС 20. ЮНЭЙДС и ЮНФПА прислали аналогичные подтверждения. Требование раскрывать информацию такого рода касается только ключевых руководителей.

134. В МВФ, напротив, программа раскрытия финансовой информации насчитывает более 800 участников, ее требования одинаковы для всех, включая выборных должностных лиц, и она не подлежит разглашению. Осуществление программы поручено по договору внешнему поставщику услуг⁶⁴ и основано на использовании программного продукта в режиме онлайн. Поставщик услуг проверяет в ежегодных декларациях особо отмеченные позиции, в частности наличие активов в странах и связанные с ними временные рамки. Общее правило требует от сотрудников не проявлять активность там, где у МВФ есть свои интересы. На протяжении одного полного цикла только 10 дел из 800 заявлений были взяты под контроль.

135. По мнению большинства уполномоченных по вопросам этики в системе Организации Объединенных Наций, принявших участие в беседах в процессе подготовки настоящего доклада, программа раскрытия финансовой информации имеет два основных недостатка. Во-первых, нет полной ясности насчет того, насколько эффективно она позволяет выявлять незначительные декларации, и, во-вторых, она должна быть нацелена на более ограниченный круг участников. Помимо этого, точность представляемой информации либо не подвергается выборочной проверке вообще, либо подвергается ей крайне редко. Используя такие программы организации, как правило, полагаются на честность своих сотрудников, которые обязаны подтверждать, что представляемая ими информация является в меру их знания и предположения верной, правильной и полной, и что неполное или неправильное заполнение анкеты может быть квалифицировано как нарушение. На будущее следует ориентироваться на обязательную для всех декларацию о конфликте интересов, представляемую до приема на работу, и последующие ежегодные самостоятельные декларации. Сотрудники, отвечающие за вопросы этики, будут в таком случае проверять эти декларации на предмет определенных типов деятельности, осуществляя важную при оформлении приема на работу процедуру.

136. Отношение к участникам программ раскрытия финансовой информации строится на уважении их личного достоинства и предполагает, что они сами в состоянии представить полную и правдивую информацию. Уполномоченные по вопросам этики ПРООН и ЮНЕСКО подчеркнули, что их текущие программы раскрытия финансовой информации построены именно по такому принципу: хотя они и касаются в первую очередь финансовых вопросов, они не нацелены на выявление несправедливого или незаконного обогащения участника, если только тщательная проверка в этом направлении не требуется в силу имеющихся подозрений или совершенных нарушений. В ЮНИДО полагают, что таким образом становится возможно смягчить риск для организаций и сделать более вероятным привлечение к ответственности сотрудников на случай, если они решат заняться мошенничеством или пойдут на какое-то иное нарушение. Уполномоченный по вопросам этики МВФ также полагает, что организации должны следить за актуальностью программ. Их задача состоит в том, чтобы выявлять конфликты интересов и затем их урегулировать. Они не задуманы, как ловушки для мошенников. С учетом того, сколь стремительно развивается этот мир, бюро по вопросам этики следует следить за тем, чтобы задаваемые в анкетах вопросы имели должный смысл и значение и по-прежнему позволяли выявлять конфликты интересов, несмотря на быстро меняющиеся обстоятельства.

137. Система раскрытия финансовой информации, принятая в Группе Всемирного банка, является целиком прозрачной и потому основана на доверии. Она может быть эффективной для достижения одних целей и не эффективной для достижения других. Сотрудникам Банка ежегодно напоминают, что им следует декларировать конфликты интересов, если они еще этого не сделали. По мнению Банка, это мера достаточно эффективна, если ее рассматривать как «педагогическую». Однако, она неэффективна

⁶⁴ Фирма KPMG.

в качестве средства для борьбы с коррупцией, поскольку в нее не заложен механизм проверки. Она может оказаться полезной на этапе предотвращения коррупции, но не может использоваться для выявления собственно коррупции, поскольку сегодня скрывать активы легко⁶⁵, и потому не декларировать их гораздо проще. Мошеннические схемы не выявляются за счет деклараций интересов. О существовании скрываемых банковских счетов можно узнать, только отслеживая банковские переводы. Чтобы суметь выявить конфликт интересов, нужно уметь задавать правильные вопросы. Главный сотрудник по обеспечению соблюдения требований ЕБРР согласен, что программы целиком зависят от правдивости и чувства собственной ответственности участвующих в них сотрудников. Обман при заполнении анкеты может, действительно, повлечь за собой применение к нарушителю дисциплинарных мер, но все же общая направленность всего мероприятия не состоит в том, чтобы отлавливать лжецов. По мнению участников, сведения о банковских счетах и финансовых активах, зафиксированные исходя из деклараций должностных лиц, даже в рамках расследования оказываются малополезными.

138. Программа раскрытия финансовой информации ЮНИСЕФ используется уже восемь лет и по-прежнему рассматривается как важное средство для поощрения культуры, в которой ценится добросовестность. Однако, представители Управления внутренней ревизии и расследований подчеркивают, что ее необходимо настроить еще более тонко. Им надлежит еще раз подумать, кого следует привлекать к участию в ней, начиная с какого уровня, и каким образом можно достичь наилучших результатов. Действующая в настоящий момент программа ЮНФПА во многом заимствована у МБР, программа которого предполагает декларирование активов, имеющих отношение к мандату Банка.

139. В некоторых организациях системы Организации Объединенных Наций передача конфиденциальных заявлений или деклараций третьим сторонам возможна только с разрешения подавшего их участника. По мнению одного из уполномоченных по вопросам этики, организации выиграют, если решение о том, насколько обоснована и целесообразна передача заявлений, будет оставлено на усмотрение функционального звена по вопросам этики. В ЮНЕСКО декларации считаются официальными и могут быть выданы при получении запроса в целях проведения расследования. В отношении используемой в настоящий момент программы участвовавшие в беседах сотрудники службы внутреннего надзора отметили ее неинвазивный в силу специфики организации характер. В отличие от таких многосторонних финансовых организаций, как Всемирный банк, где раскрытие финансовых аспектов в подаваемых декларациях требуется в широком и гораздо более подробном изложении, участники программы ЮНЕСКО обязаны декларировать только те активы, которые имеют отношение к конфликту интересов.

140. Консультант по вопросам этики ЮНЕСКО заявила, что принятый в других специализированных учреждениях Организации Объединенных Наций узконаправленный подход в ЮНЕСКО реализован быть не может, поскольку требует последующего контроля за мерами по осуществлению, который ее организация просто не может себе позволить в силу нехватки средств. Кроме того, насколько известно, при передаче деклараций по договору стороннему поставщику услуг их обработка обходится в среднем в 300 долл. США за одну декларацию, но при этом представленную информацию реально проверяют только в 3% деклараций. С ее точки зрения вопрос упирается в соотношение общей цены и расходов на проверяемую единицу, поскольку при такой его постановке общие расходы на программу выходят за рамки разумного. Они неоправданно завышены, если судить по результатам проверок, согласно которым конфликты интересов выявляются только в 25% изученных и проверенных дел. Бюро по вопросам этики ЮНФПА изучает программу и политику раскрытия финансовой информации на предмет их соответствия поставленной перед ними задаче.

⁶⁵ Например, в случае регистрации в фискальном раю в качестве имущества оффшорных компаний.

141. Как уже было отмечено, получение рекомендаций относительно программы необходимо, поскольку пока еще остаются без ответа многие вопросы, касающиеся порядка ее применения и других технических аспектов; но все же круг связанных с конфликтами интересов вопросов, рассматриваемых в настоящем докладе, гораздо более широк. Программа раскрытия финансовой информации обсуждается и в Группе по вопросам этики Организации Объединенных Наций, и в Сети многосторонних организаций по вопросам этики. В работе обоих форумов принимают участие ведущие эксперты по данной теме, и их решения должны будут основываться на результатах и выводах, полученных за счет их эмпирического опыта. Инспектор принял к сведению мягкую рекомендацию, сформулированную в представленном ОИГ в 2016 году докладе о борьбе с мошенничеством⁶⁶, и рекомендовал осуществить обзор программы.

142. Осуществление следующей ниже рекомендации может способствовать повышению эффективности:

Рекомендация 3

Руководящим органам организаций системы Организации Объединенных Наций следует поручить исполнительным главам организаций подготовить подробный доклад о действующих программах раскрытия финансовой информации и внести предложения о внесении любых изменений в обоснование этих программ по существу и по форме, необходимых для повышения их эффективности.

D. Ознакомление с текущей санкционной практикой

143. Управление по правовым вопросам представляет Генерального секретаря в Апелляционном трибунале Организации Объединенных Наций при рассмотрении им любых дел, включая рассмотрение жалоб на применение Генеральным секретарем дисциплинарных мер в случаях нарушений, связанных с конфликтами интересов. Непосредственно предоставлением юридических услуг по вопросам конфликтов интересов в Управлении занимается Общеправовой отдел. Его сотрудники также консультируют в сложных случаях, когда провести четкую грань между законным и этическим сложно и Бюро по вопросам этики Организации Объединенных Наций затрудняется принять окончательное решение самостоятельно.

144. Судебная практика Трибунала по спорам и Апелляционного трибунала Организации Объединенных Наций в области конфликтов интересов слишком аморфна: скажем, отслеживание дел, касающихся конфликтов интересов и связанных с ними вопросов, в качестве отдельной самостоятельной категории не является стандартной процедурой. Хотя, с другой стороны, когда такие дела расследует УСВН Организации Объединенных Наций, оно их классифицирует именно как отдельную категорию и ведет их учет соответствующим образом. В администрации Организации Объединенных Наций вопросом категоризации отслеживаемых дел, включая дела о конфликтах интересов, занимается группа управленческой оценки, входящая на автономных началах в структуру Департамента Организации Объединенных Наций по вопросам управления. В этом своем качестве она отвечает за оценку управленческой практики, изучает признаки и тенденции, отмечаемые при принятии ошибочных решений и неудовлетворительном управлении, составляет и публикует сборники с изложением полученных таким образом уроков, в которых среди прочего отслеживаются конфликты интересов и связанные с ними дела. Подготовкой доклада Генерального секретаря о практике применения Секретариатом дисциплинарных мер занимается Секция административного права Управления людских ресурсов; указанные меры в этом докладе рассматриваются как средство предупреждения, поскольку наглядно демонстрируют, какие наказания применяются при определенных видах поведения. Действующая в составе Секции Апелляционная группа отвечает за подготовку и ведение дисциплинарных дел сотрудников, оспаривающих решения Генерального секретаря в Трибунале по спорам. В более общем плане все

⁶⁶ JIU/REP/2016/4.

должностные лица видят в конфликтах интересов либо зарождение дел о мошенничестве и коррупции, либо один из их побочных результатов.

145. Многие организации системы Организации Объединенных Наций публикуют ежегодные доклады о том, как они решают вопросы применения санкций в случаях, когда нарушены правила, и, хотя эти доклады не посвящены конкретно одним только конфликтам интересов, в них включены соответствующие дела и обвинения, ставшие объектом расследований и последующих санкций. С соответствующим циркуляром ЮНФПА можно ознакомиться на страницах для внутреннего и общего пользования веб-сайта организации⁶⁷. В публикуемый ежегодно Управляющим ПРООН циркуляр о делах, касающихся обвинений в нарушениях правил, включены случаи конфликтов интересов, возникавших у штатных и внештатных сотрудников, поставщиков и партнеров. Как полагает уполномоченный по вопросам этики, люди, у которых возникает конфликт интересов, не видят очевидные факты. Конфликт интересов может возникнуть при самых разных обстоятельствах и иметь причиной гонорары, знаки гостеприимства, публикации, обучение, и т.д.

146. Как и во многих других организациях, функциональное подразделение по вопросам этики в УВКБ публикует ежегодный доклад, доводящий до сотрудников в штаб-квартире и на местах свежую информацию по дисциплинарным вопросам, и в частности по вопросам конфликтов интересов. По мнению одной из принявших участие в беседе уполномоченных по вопросам этики, многие люди не декларируют свои интересы. В 2016 году в ее службу поступило 237 запросов с просьбой о консультациях, и из них более половины (141 запрос) касались конфликтов интересов. В ВПП сообщили, что 20% всех дел о нарушениях, в отношении которых были применены дисциплинарные меры, касались конфликтов интересов.

147. В Управлении по правовым вопросам ЮНИДО было рассмотрено несколько дел с участием сотрудников, занимавшихся закупками. Уполномоченный по правовым вопросам, участвовавший в беседе в процессе подготовки настоящего доклада, упомянул решение, принятое Административным трибуналом МОТ, которое, по его мнению, является хорошим примером того, как в ЮНИДО принимаются решения при выборе проектов и к каким мерам юридического характера организация прибегает в случаях, когда сотрудники не раскрывают существующие близкие связи. В приведенном примере сотрудник был уволен за то, что в деле о закупках не сообщил заранее о такой связи.

148. ВОИС также информирует своих сотрудников о вопросах дисциплинарного характера. Ежегодно выпускается информационный циркуляр, в котором перечисляются дисциплинарные меры, принятые в отношении сотрудников за прошедший год, и приводится краткое резюме каждого дела. Помимо этого, публикуется также сводный доклад о всех делах, рассмотренных внутренней системой правосудия, с указанием того, сколько за прошедший год дисциплинарных дел было заведено и сколько закрыто.

Другие инициативы

149. Упомянутая в пункте 56 рекомендация, касающаяся создания независимых служб для предоставления конфиденциальных консультаций по вопросам этики, была предложена членами КСР уже после завершения работы над докладом, начатым в 2012 году в рамках инициативы в области институциональной добросовестности под руководством УНП ООН и имевшим целью изучить, каким образом положения и правила, принятые членами КСР в области обеспечения добросовестности, можно было бы согласовать с принципами КПК ООН⁶⁸ и тем самым предоставить организациям системы Организации Объединенных Наций возможность продемонстрировать, что они все стремятся соответствовать тем же стандартам, что государства-члены установили для самих себя. Организация Объединенных Наций на

⁶⁷ См. www.unfpa.org/admin-resource/practice-unfpa-cases-allegations-misconduct.

⁶⁸ The Institutional Integrity Initiative: Practicing what we preach: The relevance of the United Nations Convention against Corruption to the UN System (2015).

это откликнулась введением рамочной программы по борьбе с мошенничеством и коррупцией⁶⁹.

150. Благодаря введению рамочной программы по борьбе с мошенничеством и коррупцией⁷⁰ появились дополнительные возможности для взаимодействия между Бюро по вопросам этики и УСВН, которые при участии Департамента по вопросам управления разработали руководство по распространению осведомленности о мошенничестве и его предотвращению, озаглавленное «The 2016 leadership dialogue guide» («Руководство по ведению диалога с руководителями, 2016 год»)⁷¹. В этом руководстве содержатся практические указания и подготовительные материалы как для руководителей, так и для всех остальных, кто принимает участие в интерактивном диалоге по теме «Fraud awareness and prevention: how do I fit in?» («Осведомленность о мошенничестве и его предотвращение. Мои место и роль»). В руководстве разъяснено, каким образом раскрытие информации о конфликте интересов – одна из шести профилактических мер, предусмотренных в новой рамочной программе по борьбе с мошенничеством, – способствует его предотвращению.

151. В УВКБ также практикуется глобальный интерактивный диалог по вопросам этики; здесь он проходит в форме обязательного ежегодного семинара, посвященного кодексу поведения; задействованные в этой области должностные лица осуществляют предварительно на выезде обзор кодекса при участии консультантов семинара. По результатам сотрудничества с различными заинтересованными сторонами для каждого семинара выбирается своя тема. В 2016 году она была посвящена мошенничеству и включала в себя в том числе конфликты интересов. Ежегодный семинар проводится совместными усилиями: сотрудники УВКБ, занимающиеся вопросами этики, взаимодействуют с учебным центром УВКБ в Будапеште, с консультантом по вопросам многообразия, с секцией благосостояния сотрудников и лицами, консультирующими, среди прочего, персонал по вопросам этики. Кодекс поведения УВКБ вступил в силу в 2004 году, а Бюро по вопросам этики было создано в 2008 году; Служба по юридическим вопросам на тот момент уже проводила курсы переподготовки и изучения кодекса поведения. Для выяснения мнения сотрудников о выбираемых ежегодно темах и ключевых вопросах проводятся опросы. Они проводятся таким образом, чтобы сотрудники не ограничивались «расставлением галочек», а активно и заинтересованно участвовали в выборе вопросов этики для обсуждения на следующем семинаре.

152. В МАГАТЭ служба надзора при отборе кандидатов на замещение должностей уже какое-то время использует вопросы этического характера, в том числе вопросы о конфликтах интересов. Ответы на эти вопросы играют в общем процессе отбора кандидатов важную роль. В Управлении ревизии и расследований ЮНФПА аналогичную практику ввели в 2012 году.

⁶⁹ См. показательный пример сборника рабочих материалов Австралийской независимой комиссии против коррупции «Managing conflicts of interest in the public sector» (2004); ознакомиться с ним можно по адресу www.integrity.qld.gov.au/assets/document/catalogue/icac_info_sheets/Managing_conflicts_of_interest_in_the_public_sector_-_toolkit.pdf.

⁷⁰ См. ST/IC/2016/25.

⁷¹ Программа «leadership dialogue» («диалог с руководителями») заключается в ежегодном проведении под председательством руководителя подразделения часового семинара по вопросам этики и добросовестности; программа исполняется начиная с 2013 года во всех местах службы Секретариата Организации Объединенных Наций.

V. Политика организаций

153. В главе III, посвященной обзору программ, указано, что политика по рассматриваемому вопросу принимается для того, чтобы тщательно знакомить сотрудников с тем, как им следует себя вести, занимаясь теми или иными видами деятельности. Вырабатываются такие руководства к действию, которые позволяют сотрудникам выявить, избежать и/или самостоятельно урегулировать самые распространенные и легко различимые обстоятельства, связанные с возникновением конфликтов интересов, либо же информируют их о том, куда им следует обращаться за помощью.

Разрешение на работу по совместительству или на деятельность вне организации

154. В организациях системы Организации Объединенных Наций поощряется освоение должностными лицами навыков и знаний, идущих на пользу и организациям, и самим этим лицам. Однако, беря на себя обязательства помимо обязательств перед своей организацией, они рискуют очутиться в ситуации, когда между этими обязательствами возникнет противоречие, которое затем может вылиться уже в конфликт интересов. Анализ проводимой в этой области политики свидетельствует, что она в любом своем проявлении вторит конкретным положениям стандартов поведения КМГС для международной гражданской службы.

155. Образ и репутация организаций системы Организации Объединенных Наций зависят от того, как ведут себя их сотрудники. От них в первую очередь ожидается, что они все свое время и всю свою энергию посвятят своим организациям. И платная, и бесплатная работа по совместительству, и иная деятельность вне организации могут исполнению этой их первейшей обязанности помешать. Более того, какие-то виды деятельности вне организации могут быть несовместимы со статусом должностного лица системы Организации Объединенных Наций либо противоречить интересам и целям составляющих ее организаций. Поэтому деятельность вне организации разрешается только после предварительного получения разрешения на занятие ею от руководителя или его уполномоченного представителя.

156. В ПРООН сотрудники обязаны в предварительном порядке представить в Бюро по вопросам этики стандартное заявление с просьбой разрешить занятие тем или иным видом деятельности вне организации и представить при этом как можно более подробное описание предполагаемой деятельности. Затем, прежде чем дать разрешение, полученное заявление рассматривает и проверяет уполномоченный по вопросам этики. Просьба разрешить занятие какой-либо деятельностью вне организации должна подаваться в Бюро по вопросам этики заблаговременно. Это особенно важно в тех случаях, когда полученное заявление требует более подробного рассмотрения и изучения подлежащего публикации материала. Поскольку само Бюро по вопросам этики может быть недостаточно компетентно для рассмотрения предложенного вопроса и профессиональной оценки связанных с ним материалов, может возникнуть необходимость передать заявку на рассмотрение квалифицированному специалисту ПРООН в требуемой области. Бюро по вопросам этики проверяет предполагаемую деятельность вне организации на предмет потенциального конфликта интересов и выдает рекомендацию относительно положительного или отрицательного ответа, а также соответствующих руководств и средств контроля. Если Бюро рекомендует заявку удовлетворить, то сотрудник должен передать ее вместе с полученными от Бюро рекомендациями через своего непосредственного руководителя Директору по вопросам людских ресурсов. При этом сам непосредственный руководитель должен знать о предполагаемой деятельности своего сотрудника и не возражать против его или ее занятия ею. В соответствии с их обязательством не принимать участия ни в какой деятельности, несовместимой с их статусом ПРООН или могущей негативно отразиться на репутации Организации Объединенных Наций, лица с контрактами на услуги, Добровольцы Организации Объединенных Наций и другие внештатные сотрудники также обязаны сначала

обращаться за разрешением и только потом, получив его, приступать к занятиям указанной деятельностью.

157. В ЮНФПА решения по заявкам, касающимся ведения деятельности вне организации, принимает Отдел людских ресурсов, который в первую очередь выясняет, вызовет ли занятие указанной деятельностью конфликт интересов. Согласно мнению уполномоченного по юридическим вопросам ЮНФПА Директор по вопросам людских ресурсов рассматривает заявки в двух аспектах: он проверяет, насколько указанная в них деятельность законна и насколько она может служить интересам организации. Перед их утверждением заявки рассматривает Отдел людских ресурсов, который в этой работе полагается на уже состоявшуюся оценку заявок сотрудниками Бюро по вопросам этики. Консультант по вопросам этики относится к вопросу о деятельности вне ЮНФПА без предубеждения. В случаях, когда сотрудники занимаются такой деятельностью, главное не выглядеть «пристрастным человеком». Например, если сотрудник получает от какого-нибудь университета предложение вести бесплатно занятия со студентами, следует проверить, что именно интересует университет: работа, которую будет исполнять сотрудник, или что-то еще, как если, например, университет получает средства от ЮНФПА в качестве партнера-исполнителя и может хотеть за счет сделанного предложения склонить сотрудника на свою сторону, чтобы не потерять финансирование.

158. В МАГАТЭ заявки сотрудников на ведение деятельности вне организации, включая на участие в конференциях и в первую очередь конференциях, организуемых поставщиками услуг в частном секторе, изучает Консультант по вопросам этики. Ключевым моментом при их оценке является умение в равной степени учесть интересы Агентства и интересы сотрудников, чей срок службы ограничен семью годами. Чтобы у них сохранялись шансы на получение работы после окончания службы в Агентстве, им необходимо поддерживать связи в своей профессиональной среде, и Консультант по вопросам этики принимает это во внимание. Критерием при разрешении деятельности вне организации является в этой ситуации то, пойдет ли она на пользу Агентству и позволяет ли она сотрудникам оставаться в курсе всего важного и нового, что происходит в их профессии⁷².

159. Представители персонала указали, что нуждаются в достойных подражаниях сотрудников среди руководства, которые бы демонстрировали образцовое этическое поведение при полном отсутствии конфликтов интересов. Они привели пример нескольких служащих, занимающих руководящие посты, которые, находясь на службе в своих организациях, продвигали свои кандидатуры на политические должности в правительствах своих стран или наоборот. Активное участие в таких предваряющих назначение кампаниях отнимает время, которое должно было бы тратиться на исполнение своих прямых обязанностей. Поэтому, если и когда исполнительные главы и другие члены руководства включаются в национальную или наднациональную выборную кампанию любого типа, им следует оставлять свои посты и уходить в отставку. Некоторые представители персонала выражали мнение, что за такого рода деятельность вне организации или на политическом уровне следует преследовать так же, как других сотрудников преследуют за деятельность вне организации, которую скомпрометировать их.

Поведение при получении подарков, почетных званий, наград, услуг и вознаграждений

160. Поскольку принятие почестей, наград, услуг, подарков или вознаграждения в связи с исполнением официальных служебных обязанностей может быть воспринято, как взятие на себя некоего обязательства, оно может повлечь за собой фактический или потенциальный конфликт интересов. Согласно общему правилу, сотрудники не должны принимать подобные поощрения из любых правительственных источников. Однако в случаях, когда из-за отказа от предлагаемого каким-нибудь правительством подарка организация может оказаться в неловком положении, ее сотрудники могут такие подарки принимать, но при этом они должны передать их назначенному

⁷² В соответствии с Правилom о персонале МАГАТЭ 1.05.2 (А) (2).

исполнительным главой их организации уполномоченному лицу, после чего подарки становятся собственностью организации, которая может их сохранить или списать. Сотрудники также не должны принимать без предварительного разрешения почетные звания, подарки и иные поощрения из неправительственных источников. Разрешается, как правило, принимать от них только недорогие общепринятые в официальных отношениях подарки, о которых, однако, следует ставить в известность уполномоченного представителя. Даже получив разрешение, сотрудники всегда должны следить за тем, чтобы не создавалось впечатление, будто получаемое поощрение может ненадлежащим образом повлиять на исполнение ими своих профессиональных обязанностей или на принятие ими решений. Однако в большинстве организаций действует полный запрет на получение даже самых мелких подарков от поставщиков и партнеров, а также от тех, кто желает стать поставщиком.

161. В Отделении Организации Объединенных Наций в Вене действует официальный электронный регистратор подарков, доступный всем сотрудникам и позволяющий им без задержек регистрировать любые полученные подарки. Поскольку оставлять полученные подарки себе сотрудникам запрещено, они сдают их руководителю Секции общих услуг, где они хранятся в специальном помещении с ограниченным доступом. Периодически проводится их реализация в форме лотереи, и вырученные средства поступают в Целевой мемориальный фонд в честь признания заслуг погибших сотрудников Организации Объединенных Наций; аналогичная процедура практикуется в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций. В ВПП регистрация полученных подарков ведется в Бюро по вопросам этики начиная с 2009 года. В 2017 году был запущен электронный регистратор подарков, доступный всем сотрудникам ВПП на веб-сайте организации. В ВПП минимальный порог стоимости подлежащих декларированию подарков не применяется.

162. В ЮНЕСКО получение подарков не регистрируется и нет четкой политики в отношении стоимости тех подарков, получать которые не запрещается, из-за чего в организации в конце концов возникла серьезная озабоченность по этому поводу. Получать подарки стоимостью более 100 евро не разрешается. Занимается вопросом получения подарков служба людских ресурсов. После принятия в 2008–2009 годах кодекса этичного поведения в службе обратили внимание на то, что участились обращения за разъяснениями по поводу получения подарков. Сотрудники не осознавали, что им надлежит отказываться от подарков в силу действующих положений и правил о персонале. Если же они подарки принимают, то должны делать это от имени организации, а если хотят оставить их себе, то должны их у организации купить. В кодексе поведения и учебных курсах по вопросам этики приводятся конкретные примеры из области получения подарков и присвоения званий как материальных, так и просто почетных.

163. В силу общепринятой в ИМО практики получения подарков от сторонних организаций и лиц функциональное подразделение по людским ресурсам со временем начало регистрировать получаемые подарки. Принявшие участие в беседах сотрудники сообщили, что в принятой в 2016 году новой политике в отношении подарков их стоимость не упоминается вообще. Даже в руководстве по осуществлению закупок 2012 года нет полной ясности в этом вопросе, поскольку в то время, когда шла подготовка этого руководства, функции по вопросам этики в ИМО еще не было. При подготовке следующей редакции руководства это обстоятельство будет учтено. От присвоения личных наград в ИМО положено отказываться.

Фаворитизм и nepoтизм

164. Сотрудникам организаций системы Организации Объединенных Наций надлежит в их качестве международных гражданских служащих проявлять беспристрастность и объективность в процессе исполнения служебных обязанностей. Должностные лица не должны использовать свое положение или полученную в процессе работы информацию в интересах своих близких или друзей. Они не должны также ущемлять положение коллег или клиентов, к которым испытывают антипатию. При наборе новых сотрудников или консультантов они всегда должны выбирать только тех кандидатов, которые лучше всего подходят для заполнения имеющейся

вакансии. Они не должны набирать и иметь в своем подчинении ближайших родственников, хотя в организациях разрешен прием супругов на работу в разных структурных подразделениях. Сотрудникам также надлежит избегать предвзятого подхода и особо следить за принимаемыми ими решениями и отбором кандидатов, когда речь идет об их друзьях или лицах, с которыми они тесно связаны. Чтобы не создавалось впечатление, что они проявляют фаворитизм или nepoтизм, сотрудникам проще всего в таких ситуациях либо раскрыть соответствующую информацию, либо взять самоотвод.

Занятость после увольнения и феномен «вращающихся дверей»

165. Ограничения, касающиеся занятости после увольнения, касаются конкретных категорий или уровней персонала. Руководители на уровне директоров таких функциональных подразделений, как службы по вопросам этики, инспекциям и надзору, по определению обязаны в процессе своей службы избегать конфликтов интересов и каких-то обещаний будущих благ.

166. В ЮНИСЕФ в кодекс поведения для сотрудников, обеспечивающих закупки, включено положение, накладывающее на них определенные ограничения при поиске работы после службы в ООН и предусматривающее для них обязательный двухлетний период «отдыха», в течение которого они не могут поступать на работу в организации, осуществляющие поставки для ЮНИСЕФ. Поставщики об этом должным образом уведомлены, поскольку это положение является стандартной статьей заключаемых контрактов о поставках, и вдобавок функциональное подразделение, занимающееся закупками, напоминает о нем на всех встречах и брифингах, организуемых им для поставщиков. Однако ни в рабочем пособии ЮНИСЕФ по вопросам людских ресурсов, ни в его типовом трудовом соглашении об этих ограничениях ничего не сказано. Известно несколько случаев, имевших место в страновых отделах, когда фирмы были отстранены от поставок по той причине, что приняли на работу бывших сотрудников организации вопреки упомянутому правилу.

167. В ЮНФПА в отношении ограничений, действующих при поиске работы после окончания службы в организации применительно ко всем сотрудникам, принимавшим участие в процедуре закупок, осуществляется та же политика, что и в Секретариате⁷³. Преследуемая в этом случае цель – обеспечить независимость решений и действий персонала. Ограничение, касающееся непосредственно директоров Управления оценки и Управления по проведению ревизий и расследований (ограниченный срок пребывания в должности и запрет на работу в организации в любом качестве в будущем) включено в надзорную политику, политику оценки и в хартию Управления по проведению ревизий и расследований.

168. В ЮНЕСКО применяют предписанные стандарты поведения КМГС, в которых сказано, что после ухода со службы в организациях системы Организации Объединенных Наций международные гражданские служащие не должны неподобающим образом получать выгоду за счет своих прошлых официальных функций и положения; они также не должны пытаться оказывать неоправданное влияние на решения организации в интересах или по просьбе третьих сторон. Кроме того, в двух административных циркулярах, выпущенных в 2009 и 2017 годах соответственно, определены с учетом практики общей системы Организации Объединенных Наций типовые условия занятости для вышедших на пенсию сотрудников и пересмотрены положения, касающиеся принятия на работу и вознаграждения лиц, получающих пенсионное пособие из Объединенного пенсионного фонда персонала Организации Объединенных Наций⁷⁴.

169. Директор управления по закупкам и обеспечению МАГАТЭ сообщила, что в ее службе все сотрудники стараются избегать конфликтов интересов в любом виде. Они, например, при отборе консультантов для оценки компании-поставщика от имени МАГАТЭ никогда не воспользуются услугами человека, ранее работавшего в этой

⁷³ См. ST/SGB/2006/15.

⁷⁴ UNESCO N. 2333 (2009) с дополнениями в UNESCO AC/HR/57 (14 June 2017).

компаний, если с момента его или ее увольнения из этой компании прошло менее года. Аналогичное положение действует и в отношении найма бывших сотрудников МАГАТЭ поставщиками соответствующего технического профиля в течении первых двух лет после ухода сотрудников со службы в Агентстве. Таким образом, данное положение, не нарушая право сотрудников на поиск работы, способствует тому, чтобы какие-то компании не получали конкурентное преимущество перед всеми остальными. Двухгодичный срок «отдыха» также является обязательным для бывших сотрудников организации, создающих частные компании и планирующих принять участие в закупках, организуемых МАГАТЭ.

170. На покидающих службу в Организации Объединенных Наций сотрудников, участвовавших в закупочной деятельности, распространяются ограничения, касающиеся определенных областей деятельности. Это происходит в отношении сотрудников, уволившихся по собственному желанию или вышедших на пенсию, а также в тех случаях, когда прекращается действие заключенных с ними контрактов. Виды деятельности, приравниваемые к участию в подготовке договоров о закупках и к «участию в закупочном процессе», перечислены в бюллетене Генерального секретаря, где также указаны потенциальные подрядчики и поставщики⁷⁵. В ВОИС никаких ограничений не предусмотрено для бывших консультантов. Известен случай, когда бывший консультант ВОИС был принят поставщиком организации на работу и поскольку действие положений и правил на поставщиков не распространяется, то при приеме на работу завершившего свою службу в ВОИС консультанта не было и их нарушения. В ВОИС также отсутствуют договорные положения, запрещающие сотрудникам поступать на службу к конкурентам.

171. Бывшим сотрудникам Организации Объединенных Наций, принимавшим участие в процессе закупок, в течение одного года после ухода со службы запрещено при поиске работы предлагать свою кандидатуру или принимать приглашение от любого подрядчика или поставщика Организации Объединенных Наций. На этих же сотрудников распространяются ограничения, касающиеся лоббирования в ООН чьих-то интересов: оно им запрещено в течение первых двух лет после ухода со службы. Согласно действующим правилам, действующим сотрудникам, занимающимся процессом закупок, также не положено договариваться с подрядчиками и поставщиками Организации Объединенных Наций о своей работе у них в будущем или принимать от них такие предложения. В случае, если им такое предложение поступило, они обязаны информировать руководство о случившемся и устранить от любых дальнейших деловых контактов с соответствующим подрядчиком или поставщиком.

172. Согласно внутреннему руководству ЮНИДО по вопросам поставок общее правило в отношении завершивших службу в организации сотрудников таково, что они не должны участвовать в работе компаний, задействованных в процессе поставок для ЮНИДО. Так, например, специалист, составляющий какую-нибудь проектную документацию, не может числиться на работе в компании, участвующей в конкурсном отборе в рамках данного проекта. Помимо этого, закупочная служба организует для оценочных групп и бенефициаров презентации, в процессе которых обращает особое внимание на вопрос о конфликтах интересов. Эта тема отражена во всех руководствах, доводимых до сведения поставщиков в рамках брифингов, предшествующих началу их работы с ЮНИДО.

173. В «Заключении» стандартов поведения КМГС сказано: «От государств-членов, с другой стороны, ожидается, что, следуя Уставу и другим уставным и учредительным документам, они будут сохранять независимость и беспристрастность международной гражданской службы». В проведенных в последнее время исследованиях в области государственного управления, касавшихся в том числе и персонала международных организаций, высказывается мнение, что один конкретный тип подобного конфликта – конфликт между национальными и наднациональными интересами – превращается в

⁷⁵ ST/SGB/2006/15.

настоящее время в существенную проблему⁷⁶. В исследованиях прозвучала выраженная как практиками, так и учеными озабоченность относительно того, насколько международные организации по-прежнему способны оставаться нейтральной площадкой с единообразным административным корпусом – т.е. Международной гражданской службой. За последние десять лет феномен «вращающихся дверей» (беспрепятственного перехода сотрудников с занимаемых ими должностей в национальном или международном государственном секторе в мир лоббистов и частный сектор и наоборот) был изучен в ОЭСР и некоторых ведущих неправительственных организациях (НПО)⁷⁷. В контексте организаций системы Организации Объединенных Наций в этой связи становится актуальным вопрос о конфликте интересов, который может возникнуть тогда, когда представитель какого-нибудь государства-члена в руководящем органе, осуществляющем надзор за той или иной организацией, становится штатным сотрудником этой же организации. В ЮНЕСКО представитель государства-члена, заседающий в руководящем органе, может поступить на службу в эту организацию только по истечении обязательно двухлетнего срока «отдыха».

174. В ЮНФПА феномен «вращающихся дверей» выражается в том, что сотрудники организации переходят в НПО, исполняющие проекты организации, и наоборот, из НПО в ЮНФПА. В 1970-х годах Организация Объединенных Наций была главным действующим лицом в гуманитарной области и в вопросах развития, а сегодня в этих областях участников много, включая различные НПО, и легкость, с которой персонал может перемещаться между ними, чревата появлением рисков, связанных с конфликтами интересов. У сотрудников в силу их национальности могут возникать дополнительные дилеммы при выборе правильной линии поведения, т.е. при выборе правильного способа осуществления проектов их организаций невзирая на внешний прессинг (связанный с потребностями осуществляемых программ, или прессинг политический, финансовый). Конфликт интересов возникает тогда, когда такие сотрудники планируют вернуться на государственную службу в своих странах. В таких организациях, как ЮНФПА, помощники представителей в страновых отделах, как правило, являются гражданами принимающих стран, и потому вероятность распространения конфликтов интересов в таких организациях весьма велика.

175. В некоторых организациях вне системы Организации Объединенных Наций картина выглядит иначе. В ОЭСР, например, годичный срок «отдыха» применяется как к дипломатам – членам Совета, желающим поступить на службу в Организацию, так и к ее сотрудникам, желающим заседать в Совете в качестве представителей своих правительств.

176. В ОЭСР также обратили внимание на то, что в силу особенностей своего мандата ОЭСР осуществляет деятельность в области, требующей постоянного обновления. Но в то же время должен быть и какой-то разумный предел бесконечным переходам сотрудников из частного сектора в организацию и обратно. Сторонние эксперты приходят на работу в Организацию – которая охватывает целый ряд отраслей (судебно-правовой сектор, полиция, образование, и т.д.), – потому что хотят заниматься существенными вопросами, совершенствовать свои навыки и получать конфиденциальную информацию в своей профессиональной области. На протяжении последних двух лет служба людских ресурсов разрабатывает внутреннюю политику, которая будет предусматривать положение о конфиденциальности и применимость дисциплинарных мер к бывшим сотрудникам. В ОЭСР полагают, что таким образом смогут ограничить постоянную смену ролей.

177. Очень непростою вопрос о конфликтах интересов видится и в других международных организациях. В частности, в том, что касается ограничений при

⁷⁶ Valentina Mele, Simon Anderfuhren-Biget and Frédéric Varone, «Conflicts of interest in international organizations: evidence from two United Nations humanitarian agencies» *Public Administration*, vol. 94, № 2 (June 2016).

⁷⁷ Экспертная группа ОЭСР по вопросам конфликтов интересов, *Revolving Doors, Accountability and Transparency – Emerging Regulatory Concerns and Policy Solutions in the Financial Crisis* и *Transparency International Studies in EU*.

поиске сотрудниками работы после ухода со службы, мониторинг на протяжении периодов, в течение которых запрещаются все или некоторые типы занятости (так называемые «сроки отдыха»), не ведется, и в случае несоблюдения этих сроков никаких последствий для уволившихся сотрудников не наступает. Юристы понимают, что юридических оснований для того, чтобы заставить уволившихся сотрудников соблюдать действующие ограничения, ни у кого нет.

178. Из всех собранных в процессе данного обзора заявлений следует, что в настоящий момент ни у одной организации системы Организации Объединенных Наций нет законных полномочий для практического осуществления любых предусмотренных в их политике ограничений, касающихся устройства их уволившихся сотрудников на новую работу. У них просто нет средств для того, чтобы отслеживать деятельность своих сотрудников, экспертов и консультантов после того, как те уходят на пенсию или покидают организацию. Из-за отсутствия такого мониторинга и невозможности принудить к соблюдению любых принятых правил нарушения пенсионерами и уволившимися штатными и нештатными сотрудниками запретов на занятия той или иной деятельностью в течение предписанного срока «отдыха» после ухода со службы остаются без последствий. Если сделать подписание штатными и внештатными сотрудниками соответствующих обязательств обязательной процедурой, то появятся законные основания для возбуждения исков против тех, кто эти обязательства нарушит.

179. Осуществление следующей ниже рекомендации может способствовать без дополнительных расходов исполнению требований и подотчетности персонала на уровне всей системы Организации Объединенных Наций.

Рекомендация 4

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций, которые еще не сделали этого, следует в консультации с Сетью правового обеспечения организаций системы Организации Объединенных Наций предпринять необходимые шаги для включения к декабрю 2019 года в договорные соглашения с их штатными и внештатными сотрудниками, в зависимости от обстоятельств, надлежащих правовых оговорок, устанавливающих для них по окончании службы и в зависимости от их должностных функций ограничительный период времени, в течение которого им запрещается заниматься конкретно оговоренными видами деятельности.

VI. Обучение и профессиональная подготовка

Базовая профессиональная подготовка по вопросам этики: обязательные и факультативные курсы

180. В существующей литературе подчеркивается крайняя желательность профессиональной подготовки по вопросам этики с целью создания атмосферы доверия на рабочих местах. Как в частном, так и в государственном секторе у многих сотрудников присутствует общее понимание того, что правильно, а что нет, но они могут недостаточно хорошо разбираться в присущих их работе юридических хитросплетениях и, не разобравшись как следует, совершать неэтичные поступки. Кроме того, иногда встречается неверное представление о нередко трудноразличимой грани между неэтичным и противоправным поведением. Должная профессиональная подготовка обеспечивает персонал необходимой информацией и одновременно, как хочется верить, помогает ему избегать неправильных решений, из-за которых организация может оказаться выставленной в негативном свете. Специалисты по вопросам этики и соблюдения требований разрабатывают интерактивные учебные курсы, приспособленные к нуждам сотрудников и обучающие их тому, как распознавать конфликты интересов на рабочих местах и избегать их, независимо от того, с какими – личными, финансовыми или семейными – интересами они связаны.

181. Учебная программа по вопросам этики помогает сосредоточить внимание сотрудников на вопросе личной ответственности. Их приучают к тому, что они должны относиться добросовестно ко всем, с кем имеют дело по работе, и стремиться при этом использовать свои способности наилучшим образом. Организация становится надежнее по мере того, как сотрудников приучают к мысли, что они обязаны относиться к коллегам, третьим сторонам и активам организации с уважением. Подготовка сотрудников по вопросам профессиональной этики очень хорошо подходит для того, чтобы задавать стандарты поведения и доносить до сотрудников понимание того, почему добросовестность в системе Организации Объединенных Наций имеет такое большое значение. Кроме того, профессиональная подготовка по вопросам этики служит и мерой по предупреждению мошенничества, подтверждая в том числе вывод одного международного исследования, согласно которому основная цель учебных программ по вопросам этики для государственных служащих состоит в том, чтобы предотвращать коррупцию и поощрять эффективное предоставление государственных услуг⁷⁸. Этот вывод касается и должностных лиц международной гражданской службы, в том числе персонала системы Организации Объединенных Наций, подчеркивая важность профессиональной подготовки по вопросам этики в качестве одного из ключевых факторов профилактики мошенничества. В более конкретном плане учебные курсы, посвященные конфликтам интересов, дают сотрудникам все необходимое для того, чтобы они могли справляться с такими ситуациями, особенно в тех случаях, когда они сталкиваются с такими дилеммами этического характера в процессе своих повседневных занятий.

182. За последние несколько лет, стремясь подвести своих сотрудников к более тщательному осмыслению взаимосвязи между этикой и практикой и укоренения этических правил в процессе исполнения ими своих обязанностей в роли международных гражданских служащих, организации системы Организации Объединенных Наций начали вводить у себя обязательные учебные курсы или переводить уже существующие факультативные базовые подготовительные программы по вопросам этики в статус обязательных.

183. В 2014 году Секретариат поставил себе задачу повысить осведомленность персонала о вопросах этики и добросовестности и запустил в режиме онлайн новый и обязательный для всех сотрудников учебный курс под названием «Этика и добросовестность в Организации Объединенных Наций». Он позиционирован, как курс повышения квалификации, и на практике заменил как предыдущий онлайн-курс по вопросам этики, так и проводившиеся под руководством инструкторов семинары;

⁷⁸ OECD Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia and SIGMA, «Ethics training for public officials» (March 2013).

в настоящий момент он доступен с помощью системы «Инспира» на английском и французском языках. В то же время введение онлайн-курса столкнулось с некоторыми трудностями на местах из-за отсутствия достаточно стабильной и непрерывной интернет-связи, а также рабочих модулей на других языках.

184. Помимо разработки в рамках этого курса учебного модуля по вопросам конфликтов интересов Бюро по вопросам этики Организации Объединенных Наций выступило также инициатором при подготовке еще одного нового учебного онлайн-курса под названием «Предотвращение мошенничества и коррупции в Организации Объединенных Наций», в который тоже включен раздел, посвященный предотвращению конфликтов интересов, и который со временем тоже должен стать обязательным. Таким образом Бюро подчеркнуло, что риск мошенничества или коррупции в Организации Объединенных Наций возрастает в тех случаях, когда должностные лица злоупотребляют официальными полномочиями, которыми их наделила Организация Объединенных Наций, и/или уделяют больше внимания своим личным интересам, а не интересам Организации. В ПРООН в дополнение к обязательному учебному курсу по вопросам этики и добросовестности разработан отдельный учебный онлайн-модуль о том, как избегать конфликтов интересов; правда, этот модуль используется в факультативном режиме.

185. Инспектор провел также консультации по вопросу о существующей практике в области профессиональной подготовки по вопросам этики с многосторонними организациями, не являющимися участвующими организациями ОИГ. Он, в частности, узнал, что в ОЭСР вопросы этики включены в начальный подготовительный курс, разработанный специалистами этой организации, и что затем ежегодно проводятся дополнительные занятия. Так же обстоит дело в МВФ, где личное участие в подготовительных курсах по вопросам этики тоже является обязательным для всех поступающих на работу сотрудников и должно быть завершено в течение первых 60 дней пребывания на службе. Эти курсы проводятся ежемесячно. В Группе Всемирного банка до сих пор проводятся только очные учебные занятия. Введение в действие новой, более продвинутой электронной версии обязательного подготовительного курса по вопросам этики запланировано на конец 2017 года.

Передовая практика, позволяющая оптимизировать посещаемость и соблюдение требований при обязательной профессиональной подготовке

186. Данные о прохождении сотрудниками вводно-подготовительных курсов по вопросам этики и получения ими соответствующих зачетов в тех организациях системы Организации Объединенных Наций, где это входит в предъявляемые им обязательные требования, свидетельствуют, что посещаемость и соблюдение требований могут сильно колебаться и быть очень разными в разных организациях. В самой Организации Объединенных Наций обязательный учебный онлайн-курс по вопросам этики подразумевает его самостоятельное усвоение самими сотрудниками; каждый сотрудник или сотрудница может прямо со своего рабочего места, из любой точки, где Организация осуществляет свою деятельность и свой мандат, бесплатно и без труда, в любое время суток и на протяжении всего года получить к этому курсу доступ; и тем не менее посещаемость веб-сайта курса не достигает даже 50% от общей численности персонала.

187. При том, что показатель прохождения этого обязательного курса столь невысок, и несмотря на то, что повторные напоминания постоянно рассылаются по внутренней сети и электронной почте Организации Объединенных Наций всем и каждому из членов персонала на всей планете, служба людских ресурсов, которая, собственно, и отвечала за введение этого курса, реакцию персонала на рассылаемые напоминания не отслеживает. Принимавшие участие в беседах сотрудники задействованных в этой области отделов говорили, что при оценке результатов в связи с прохождением курсов они предупредительных красных флажков не видели. С учетом того, что в других организациях системы Организации Объединенных Наций показатель успешного прохождения курсов близок к 100% общей численности персонала (см. добавление III), Инспектор хотел бы привлечь к этому внимание службы людских ресурсов Секретариата и указать на относительно низкий уровень результативности

их курса. Нынешний показатель посещаемости свидетельствует, что более 50% сотрудников Организации Объединенных Наций пренебрегли подготовкой, которая должна их обучить тому, как выявлять, предотвращать и урегулировать возникающие конфликты интересов. Компетентным службам следует продумать, какие поощрительные средства могут помочь им оптимизировать этот инструмент передачи базовой информации. Инспектор отметил, что работа с сотрудниками, чтобы они проходили данный курс обучения, и отслеживание показателей посещаемости вполне осуществимы без дополнительных расходов.

188. Некоторые представители персонала системы Организации Объединенных Наций полагают, что учебный онлайн-курс по вопросам этики недостаточно эффективен, поскольку в нем можно пропустить сопроводительный текст и сразу перейти к тестированию. Они отмечали, что этот курс можно пройти, не осваивая материал, для чего достаточно запомнить вопросы из учебных модулей и соответствующие им правильные ответы из альтернативных вопросников, а затем использовать их в правильном сочетании и таким образом получить зачет. По их мнению, курс должен быть составлен таким образом, чтобы у пользователя не было возможности пропустить материалы по существу и, не усвоив необходимые знания, просто пометить галочкой прохождение тестов. Представители персонала отметили также языковые трудности, поскольку онлайн-курс доступен не на всех официальных языках, из-за чего сотрудники на местах не до конца понимают существо учебных материалов и остаются в неведении относительно политики, проводимой по вопросам конфликтов интересов.

189. Осуществление следующей ниже рекомендации может способствовать без дополнительных расходов усилению контроля и более эффективному исполнению требований и подотчетности персонала во всей системе.

Рекомендация 5

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций, которые еще не сделали этого, следует не позднее конца декабря 2019 года предпринять необходимые шаги для обеспечения того, чтобы: а) все сотрудники, независимо от уровня и класса их должности, успешно прошли начальный и периодически проводимый обязательный учебный курс по вопросам этики и получили соответствующее свидетельство; б) получение свидетельства о прохождении требуемого учебного курса по вопросам этики было увязано с циклом ежегодной служебной аттестации сотрудников; и в) учебная подготовка по вопросам этики была включена в программу вводно-ознакомительных курсов для лиц, не являющихся сотрудниками, включая курсы повышения квалификации после перерывов в службе, в зависимости от обстоятельств.

Дополнительные учебные курсы по вопросам этики

190. Целый ряд организаций системы Организации Объединенных Наций, включая ПРООН, ЮНФПА, УВКБ, ЮНИСЕФ, структуру «ООН-женщины», ЮНЕСКО и ЮНИДО, предлагают дополнительные курсы и семинары по вопросам этики. Бюро по вопросам этики ПРООН ежегодно проводит очные семинары по вопросам этики для более чем 1 300 сотрудников и поставщиков услуг. На этих семинарах, адресуемых помимо сотрудников ПРООН к гораздо более глобальной аудитории, в том числе к внештатным сотрудникам и слушателям из других организаций системы Организации Объединенных Наций, самым подробным образом рассматриваются вопросы конфликтов интересов. Кроме этого, Бюро по вопросам этики ПРООН ведет учебные курсы по вопросам этики для руководителей различных деловых подразделений и страновых отделов ПРООН, а также для сотрудников страновых отделов других учреждений Организации Объединенных Наций и внешних партнеров. Курсы для руководителей готовятся особо в каждом отдельном случае, чтобы подготовить руководителей к решению непростых задач этического характера, свойственных их региону, и к смягчению или предотвращению выявленных рисков. В ЮНЕСКО посещение этих курсов уже какое-то время считается обязательным для всех

руководящих работников, поскольку на них вопросы конфликтов интересов рассматриваются с точки зрения роли руководства и значения того, что по этому поводу «думают наверху».

191. Бюро по вопросам этики ЮНИСЕФ осуществляет учебную и информационную деятельность, привлекая самые разные средства, такие как обязательная профессиональная подготовка в режиме онлайн, личное участие в учебных программах и учеба путем общения через приложение «Скайп» или в рамках вебинаров. Ряд служб в центральных учреждениях рассматривают вопросы предотвращения конфликтов интересов в подготовительных программах и руководствах, касающихся конкретных областей предпринимательства и содержащих принципы и стандарты, соблюдение которых требуется от сотрудников в процессе их работы от имени ЮНИСЕФ. Бюро по вопросам этики УВКБ разработало на будущее планы работы с сотрудниками, исполняющими роль «послов передовой практики», положив в его основу разработанную им модель, и в частности требования, которые сотрудники должны соблюдать, чтобы соответствовать своей роли и способствовать дальнейшему проведению курсов переподготовки. В планах, составленных при активном участии персонала отдела внутренней инновации, внимание сосредоточено не на новых рабочих руководствах, исключенных отныне из этих материалов, а на более динамичном текущем обмене, благодаря чему у обучающихся есть возможность остановиться, взять паузу, подумать и отказаться от каких-то старых привычек в пользу новых.

Профессиональная подготовка по вопросам этики в области закупок

192. В своем докладе о борьбе с мошенничеством ОИГ отметила, что, поскольку деятельность некоторых организаций в сфере закупок связана с высокой степенью риска, они практикуют участие своих сотрудников, занимающихся вопросами закупок и исполнения контрактов, в регулярных целевых мероприятиях в области профессиональной подготовки по борьбе с мошенничеством⁷⁹. Откликаясь на растущий спрос на профессиональную подготовку, специально приспособленную под особенности работы сотрудников всех уровней в сфере поставок, Секретариат в первом квартале 2008 года начал проводить семинары по теме «Вопросы этики и добросовестности в сфере закупок». Они проводятся в режиме онлайн под руководством Отдела закупок и являются обязательными для всех сотрудников этого отдела; участие в них также рекомендовано сотрудникам других подразделений, чьи функции и обязанности связаны с закупками. Курс для семинара был разработан собственными специалистами, которые кодифицировали и свели воедино все связанные с закупками средства и термины, сопроводив их конкретными примерами. Его могут бесплатно получить все организации системы Организации Объединенных Наций и практические исполнители осуществляемых от их имени закупок. УВКБ также разработало собственную программу профессиональной подготовки и сертификации в сфере цепочек поставок, в которую включен раздел о конфликтах интересов в контексте закупок.

193. В ПРООН признают, что на некоторых должностях возникновение конфликта интересов более вероятно, чем на других, и потому предлагают специальную программу профессиональной подготовки и сертификации в сфере закупок для сотрудников организаций системы Организации Объединенных Наций, неправительственных организаций, международных финансовых учреждений и их заемщиков, а также для государственных чиновников. Эти курсы предназначены в первую очередь для лиц, непосредственно работающих в области закупок в интересах ПРООН и других организаций системы Организации Объединенных Наций, но не только для них. Курсы аккредитованы при Королевском институте закупок и поставок Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии и предусматривают занятия на начальном, продвинутом и дипломном уровнях (уровни 2, 3 и 4). Курсы структурированы таким образом, чтобы отразить правила, общие руководства и процедуры, применяемые в сфере закупок как Организацией

⁷⁹ См. JIU/REP/2016/4, пункты 145–150.

Объединенных Наций, так и в государственном секторе, и предлагают уникальную систему квалификации, построенную на основе требований, которые в сфере закупок выдвигают и Организация Объединенных Наций, и государственный сектор. Составной частью этой системы профессиональной подготовки является учебная программа по вопросам конфликтов интересов в сфере закупок. Стоимость курса, равняющаяся 11 200 долл. США за одного человека, ПРООН оплачивает за своих сотрудников из своего регулярного бюджета, на основе возмещения затрат.

194. Три организации, входящие в состав Группы по вопросам этики Организации Объединенных Наций (Организация Объединенных Наций, ПРООН и структура «ООН-женщины»), согласовали программы своих основных курсов профессиональной подготовки по вопросам этики в сфере закупок и получили сертификацию Королевского института закупок и поставок на различных уровнях, а два других члена Группы (ЮНИСЕФ и УВКБ) имеют иную точку зрения на данную программу. **Инспектор рекомендует руководителю службы закупок ПРООН представить этот вопрос на рассмотрение Сети закупок Комитета высокого уровня по вопросам управления КСР. Сети по результатам консультаций с Группой следует: решить, соответствует ли такая профессиональная подготовка и сертификация, включая учебный модуль по вопросам конфликтов интересов, ожиданиям конкретных участников процесса закупок в масштабах всей системы; способствует ли она обучению их тому, как избегать конфликтов интересов и урегулировать их; должна ли она быть принята всеми организациями системы Организации Объединенных Наций, с тем чтобы они все могли далее работать по единым этическим стандартам.**

VII. Дальнейшие действия

195. Поступление на работу в организации системы Организации Объединенных Наций воспринимается как согласие с тем, что отныне эти люди оставят любые свои личные интересы в стороне и будут служить исключительно интересам своих организаций. И тем не менее, из-за теснейшей сети связей, выстроенной этими людьми вокруг себя, конфликты интересов могут возникнуть в любой момент. Сотрудники могут сами определить, когда в силу складывающихся обстоятельств возникает конфликт между их интересами и интересами организации, которой они служат. Но бывают и ситуации не настолько очевидные, когда сотрудники нуждаются в поддержке, чтобы правильно оценить их серьезность и решить, как следует поступить. Организации системы Организации Объединенных Наций предоставляют в распоряжение своих сотрудников целый набор средств для оказания им помощи при урегулировании предполагаемого, фактического или потенциального конфликта интересов.

196. Данный обзор указывает, что организации системы Организации Объединенных Наций обладают надежной нормативно-правовой базой для разъяснения конфликтов интересов и в то же время для их предотвращения и борьбы с их зарождением. Принятие нормативов, направленных против мошенничества и коррупции и, в конечном итоге, против конфликтов интересов – независимо от того, являются эти конфликты отдельным актом мошенничества или составной частью такого акта – позволит постепенно укрепить и расширить существующие нормативно-правовые рамки.

197. Преференциальное отношение, предоставляемое в силу близких отношений или в обмен на услуги, многолико и многопланово, поскольку может проявляться во всем – от набора младшего персонала до назначения на должность в самых верхних эшелонах руководства организации. Решения по вопросам, имеющим значение во всех аспектах жизни, и особенно решения в отношении прав человека, включая здоровье и благополучие миллионов людей на планете, могут приниматься под влиянием предубеждений в умах штатных и внештатных сотрудников и экспертов.

198. В настоящем докладе предпринята попытка дать рекомендации, которые позволят упрочить преданность своему делу сотрудников и персонала как перед их поступлением на службу, так и во время него, и затем в процессе службы в организациях системы Организации Объединенных Наций. Когда сотрудники обязаны подписывать соответствующие положения и подтверждать, что с кодексом поведения ознакомлены и согласны, появляется возможность в будущем привлекать к ответственности тех из них, кто нарушает установленные правила. Прохождение вступительно-подготовительных курсов и курсов повышения квалификации, включающих в себя учебные модули по вопросам конфликтов интересов и связанной с ними проблематики, достижение высоких показателей посещаемости и успешной сдачи тестов обеспечивают уверенность в том, что персонал понимает свои обязанности и способен выявить возникновение конфликта интересов и определить возможные способы его урегулирования. Постоянная профессиональная подготовка имеет ключевое значение, поскольку во многих случаях компетентные специалисты по вопросам этики физически недоступны и не могут лично помочь советом и добрым словом.

199. Руководству следует на основе извлеченных уроков вычленив коренные причины сбоев в работе механизмов по урегулированию конфликтов интересов, довести до сведения персонала ошибочные решения, которые в определенных обстоятельствах приняли их коллеги и руководители, и в результате которых они в конце концов вмешались и были за это вмешательство в конфликты интересов и связанную с ними деятельность наказаны. Руководители могли бы при поддержке своих правовых служб обратиться к соответствующей судебной практике систем внутреннего правосудия организаций системы Организации Объединенных Наций и свести воедино все элементы, имеющие отношение к конфликтам интересов, в ежегодных докладах и бюллетенях о принятых дисциплинарных мерах. За счет этого сотрудники и другие члены персонала получили бы возможность распознавать

обстоятельства, уже однажды приведшие к конфликту интересов, и избегать их. С другой стороны, руководителям следует использовать накопленные знания и найти способы, как в дальнейшем избежать повторения таких ситуаций. Инспектор приходит к заключению, что это была бы полезная инициатива, при более тесном сотрудничестве всех основных субъектов в сфере этики в масштабах всей системы Организации Объединенных Наций.

200. Настоящий обзор и положенное в его основу исследование не следует рассматривать как всеобъемлющий проект, в котором отражены все аспекты конфликтов интересов в системе Организации Объединенных Наций. Это скорее скромный фундамент, на котором в будущем будет дальше строиться исследование. Мир меняется, причем во всех отношениях и иногда с большой скоростью. У Организации Объединенных Наций нет другого выбора, и она должна следовать в том же русле. Всего десять лет назад ничего подобного бюро по вопросам этики в системе Организации Объединенных Наций не было, и функциональному звену в этой сфере внимания практически не уделялось. В течение последних пяти десятилетий ОИГ изучала разнообразную тематику, связанную с проведением инспекций и оценок административных и финансовых вопросов и вопросов добросовестности, но лишь несколько ее докладов касались функции в сфере этики и ни один не был посвящен конфликтам интересов в системе Организации Объединенных Наций. Настоящий обзор следует рассматривать именно в этом контексте. Он не более, чем один из строительных блоков в совсем иного масштаба структуре, которую добросовестность образует в системе Организации Объединенных Наций.

201. Следующая ниже рекомендация должна способствовать усилению контроля и исполнению требований.

Рекомендация 6

Руководящим органам организаций системы Организации Объединенных Наций следует в рамках их функции по надзору за системами подотчетности своих организаций регулярно осуществлять мониторинг в отношении конфликтов интересов, а также приводить в соответствие с текущими требованиями свою политику в этой области и свои административные возможности и механизмы.

Приложение I

Обзор действий, которые участвующим организациям необходимо предпринять для осуществления рекомендаций Объединенной инспекционной группы

JIU/REP/2017/9

Доклад	Предполагаемый эффект	Организация Объединенных Наций, ее фонды и программы										Другие органы и структуры					Специализированные учреждения и МАГАТЭ														
		КСР	Организация Объединенных Наций*	МСЭ	ПРООН	ЮНЕП	ЮНФЛА	Хабитат ООН	ЮНИСЕФ	УНП ООН	ВПП	ЮНЭЙДС**	ЮНКТАД	УВКБ	ЮНОПС	БАПОР	ООН-женщины	ФАО	МАГАТЭ	ИКАО	МОТ	ИМО	МСЭ	ЮНЕСКО	ЮНИДО	ЮНВГО	ВПС	ВОЗ	ВОИС	ВМО	
Доклад	Для принятия мер	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
	Для информации	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Рекомендация 1	d		И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И
Рекомендация 2	a		И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И
Рекомендация 3	f		Д		Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д		Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д
Рекомендация 4	a		И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И
Рекомендация 5	e		И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И
Рекомендация 6	e		Д		Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д		Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д

Символы: Д: Рекомендация, требующая решения директивного/руководящего органа И: Рекомендация, требующая решения исполнительного главы

: Принятия мер по данной рекомендации от этой организации не требуется.

Предполагаемый эффект: a: повышение прозрачности и подотчетности b: распространение полезной/передовой практики
 c: повышение согласованности действий и сотрудничества d: повышение единообразия и согласованности
 e: усиление контроля и соблюдения требований f: повышение эффективности
 g: значительная экономия финансовых ресурсов h: рост действенности i: другое.

* Согласно перечню в ST/SGB/2015/3.

** В случае ЮНЭЙДС меры по рекомендациям 3 и 6 должен принимать Программный координационный совет этой организации (см. JIU/ML/2016/23).