

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

Подготовили:

*Эйлин А. Кронин
Аиша Аффифи*

Объединенная инспекционная группа

Женева, 2018 год



Организация Объединенных Наций

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

Подготовили:

*Эйлин А. Кронин
Аиша Аффифи*

Объединенная инспекционная группа



Организация Объединенных Наций, Женева, 2018 год

Группа по проведению обзора:

Эйлин А. Кронин, инспектор, Объединенная инспекционная группа

Аиша Аффифи, инспектор, Объединенная инспекционная группа

Нумейр Чоудхури, сотрудник по вопросам оценки и инспекции,

Объединенная инспекционная группа

Элееба Брикс, помощник-референт, Объединенная инспекционная группа

Карима Аукили, помощник-референт, Объединенная инспекционная группа

Дэвид И. Марадиага, консультант по анализу данных

Джон Эмерсон, стажер, Объединенная инспекционная группа

Садаф Азими, стажер, Объединенная инспекционная группа

Танви Мани, стажер, Объединенная инспекционная группа

Резюме

Обзор политики и практики в отношении лиц, сигнализирующих о нарушениях, в организациях системы Организации Объединенных Наций JIU/REP/2018/4

I. История вопроса

Настоящий обзор был включен в программу работы Объединенной инспекционной группы (ОИГ) на 2017 год по инициативе Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры, которая предложила ОИГ проанализировать эффективность политики и практики различных организаций системы Организации Объединенных Наций в отношении лиц, сигнализирующих о нарушениях, с тем чтобы обеспечить достаточную защиту таких лиц, прежде всего от преследования.

Сигналы о нарушениях и защита от преследования – важнейшие предпосылки подотчетности и добросовестности в работе любой организации: при отсутствии адекватной реакции или при слабости соответствующих механизмов у сотрудников пропадает желание заявлять о проступках и противоправных действиях. Это усиливает риск серьезных репутационных потерь для организации и подрывает ее деятельность.

В последние годы имели место несколько громких дел, когда сотрудники организации системы Организации Объединенных Наций предавали широкой огласке информацию и документы о допущенных в ней нарушениях; этому способствовал ряд причин, включая неспособность соответствующих организаций принять необходимые, с точки зрения информаторов, меры по их первым сигналам о проступках и/или актах преследования.

Подобные резонансные случаи в организациях системы Организации Объединенных Наций свидетельствуют о том, что их политика и практика, по-видимому, не отвечают провозглашаемому ими высоким стандартам подотчетности. В свете этого настоящий общесистемный обзор был предпринят для рассмотрения политики, процессов и процедур, касающихся сигналов о проступках/противоправных действиях и призванных обеспечить, чтобы лица, подающие такие сигналы, не подвергались преследованию.

В ходе обзора были изучены директивы о защите от преследования, ответы на вопросник по данной теме и другая документация из 28 организаций, участвующих в работе ОИГ; были также проведены беседы более чем с 400 заинтересованными лицами, включая 17 человек, лично сообщавших о проступках/противоправных действиях и случаях преследования, встречи с фокус-группами и глобальный опрос персонала организаций системы Организации Объединенных Наций, направленный на выяснение того, как сотрудники оценивают нынешнюю политику в отношении лиц, сигнализирующих о нарушениях. Основные результаты обзора и выводы по его итогам, а также 11 рекомендаций представлены ниже.

II. Оптимальная практика для письменных директив, касающихся сигналов о нарушениях

ОИГ рассмотрела 23 директивы по вопросам защиты от преследования, которые действуют в 28 участвующих организациях системы Организации Объединенных Наций и имеют в своей основе либо дополняют собой другие внутренние инструкции по поводу сообщений о проступках и противоправных действиях. В большинстве случаев речь идет о политике защиты от преследований, поводом к разработке которой послужили конкретные эпизоды нарушений, преданных широкой огласке, и/или просьбы со стороны государств-членов. Соответственно, существующие директивы о защите от преследования страдают непоследовательностью и не всегда эффективны на практике; они также, как правило, различаются между собой по охватываемым видам деятельности и

категориям сотрудников, используемым механизмам и каналам отчетности, а также по порядку урегулирования возникающих ситуаций и процедурам рассмотрения заявлений о преследовании.

В целях выявления и устранения подобных недостатков были разработаны критерии оптимального содержания письменных директив о защите от преследования; для этого в качестве консультанта был привлечен международный эксперт в области политики и практики реагирования на сигналы о нарушениях, являющийся сотрудником аккредитованного научного учреждения. Использовалась также справочная документация, подготовленная экспертами, межправительственными и неправительственными организациями, государственными и частными структурами разных стран.

Таких критериев оптимальной практики для директив о защите от преследования было сформулировано пять: а) необходимость сообщать информацию о проступках/противоправных действиях; б) защита от преследования; в) возможность получения лицами, сообщающими о проступках/противоправных действиях, дополнительной поддержки; г) предварительное рассмотрение, регистрация и расследование сигналов о проступках/противоправных действиях и актах преследования; и е) общая четкость директивных положений.

Эти пять критериев дополнены 22 показателями, по которым был составлен рейтинг директив, принятых в различных участвующих организациях. Каждая организация была ознакомлена со своим рейтингом и, в случае несогласия с оценкой по тем или иным показателям, представила для ее опровержения дополнительную документацию. После тщательного анализа всей полученной информации некоторые оценки были скорректированы.

Критерий 1: необходимость сообщать информацию о проступках/противоправных действиях

Первый из критериев оптимальной практики защиты от преследования касается создания условий, побуждающих сотрудников сообщать информацию о проступках/противоправных действиях. Полное соответствие всем требованиям этого критерия продемонстрировали только три организации.

Самое важное в контексте этого критерия – ответственность исполнительного главы организации. В этом отношении Инспекторы рекомендуют директивным органам принять к 2020 году меры для обеспечения того, чтобы во всех документах, определяющих политику в отношении проступков/противоправных действий и актов преследования, указывались соответствующие каналы и механизмы, такие как независимые комитеты по надзору, для сообщения информации и проведения расследований в отношении исполнительного главы организации, а также любых других должностных лиц, у которых возможна коллизия интересов при рассмотрении подобных вопросов (рекомендация 1).

Критерий 2: защита от преследования

Данный критерий относится к указанным в письменной директиве механизмам и процедурам, которые позволяют лицу, заявляющему о преследовании, не опасаться последствий (что должно на более раннем этапе служить побудительным мотивом к сообщению о проступках/противоправных действиях) и получать должную защиту. Такие положения крайне важны для формирования культуры подотчетности в организации, поскольку страх преследования является одной из нескольких серьезных причин, удерживающих от подачи сигналов о нарушениях. Полное или частичное соответствие показателям по данному критерию продемонстрировали все организации.

Критерий 3: поддержка заявителей

Заявители, раскрывающие информацию о проступках/противоправных действиях или актах преследования, нуждаются в поддержке и ориентировке,

учитывая связанный с этим риск для их карьеры, личной безопасности и/или социального и индивидуального благополучия. Полное соответствие всем трем показателям в рамках данного критерия было обнаружено лишь в четырех организациях.

Существенным недостатком систем защиты лиц, сигнализирующих о нарушениях, во многих организациях является отсутствие внешнего независимого механизма для рассмотрения апелляций в случаях, когда по первичным признакам факт преследования не подтверждается. В отсутствие апелляционного механизма бюро по вопросам этики фактически попадает в незавидное положение последней инстанции, выносящей окончательные решения в весьма деликатных ситуациях, которые могут сильно осложнить профессиональную и частную жизнь заявителя и нанести организации серьезный репутационный урон.

Потребность в дополнительных сдержках и противовесах, в роли которых выступают апелляционные механизмы, подтверждается данными Административного трибунала Международной организации труда, который при рассмотрении дел о преследовании, поступавших на его рассмотрение только из организаций, где нет независимого механизма обжалования, в 66% случаев выносил решения в пользу заявителей.

Инспекторы рекомендуют **исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций, не имеющих внешнего независимого механизма обжалования решений об отсутствии первичных признаков преследования, поручить профильному подразделению (подразделениям) разработать к 2020 году и своевременно представить на рассмотрение исполнительного главы организации соответствующие варианты устранения этого недостатка, а также закрепить согласованные в итоге механизмы и процедуры в новой редакции директивы о защите от преследования (рекомендация 2).**

Критерий 4: предварительное рассмотрение, регистрация и расследование сообщений о проступках/противоправных действиях и актах преследования

Критерий 4 используется для оценки того, содержат ли письменные директивы ясное изложение порядка регистрации сигналов о проступках/противоправных действиях и актах преследования, предусмотрены ли в них надлежащие процедуры рассмотрения и расследования соответствующих дел и четко ли указаны соответствующие сроки. Выяснилось, что полностью всем этим показателям отвечает лишь одна организация, тогда как в большинстве других не обеспечивается систематический учет сообщений, отсутствуют конкретно указанные сроки предварительного рассмотрения и расследования сигналов о проступках и не предусмотрена возможность передачи такого расследования во внешние инстанции.

Критерий 5: общая четкость политики

Критерий 5 включает основные требования к составлению директив и используется для оценки того, насколько четко и доходчиво изложена существующая политика, подлежит ли она периодическому пересмотру и обновлению и легко ли с ней ознакомиться. Хотя все имеющиеся директивы обязывают сотрудников сообщать о нарушениях и содержат четкие определения соответствующих терминов, в большинстве организаций выполнены не все требования по другим показателям, включая создание механизмов обзора и пересмотра политики, изложение ее в едином документе, легко отыскиваемом на открытом веб-сайте организации, и использование конкретных примеров для наглядного пояснения сотрудникам условий и порядка применения политики.

Выводы из обзора письменных директив и дальнейшие шаги

Хотя некоторые из проанализированных директив о защите от преследования лучше отвечают одним критериям, чем другим, общий обзор на предмет соответствия 22 показателям не выявил ни одной организации, чья политика полностью удовлетворяла бы всем требованиям пяти критериев оптимальной

практики. Лишь 58,3% из 22 показателей соответствия этим критериям были сочтены полностью достигнутыми. В связи с этим Инспекторы рекомендуют **исполнительным главам организации системы Организации Объединенных Наций обновить к 2020 году свою политику в отношении лиц, сигнализирующих о нарушениях, устранив недостатки и упущения, выявленные благодаря рейтингам ОИГ по критериям оптимальной практики (рекомендация 3).**

III. Независимость инстанций, обеспечивающих проведение политики в отношении сигналов о нарушениях

Руководитель бюро по вопросам этики, глава надзорного подразделения и омбудсмен/посредник – ключевые должности, от которых зависит проведение политики в отношении лиц, сигнализирующих о нарушениях, в организациях – участниках ОИГ. Их независимость служит сотрудникам гарантией того, что сообщаемая заявителями информация будет рассматриваться без неуместного политического или начальственного давления, влияния или вмешательства. Критерии оптимальной практики в области защиты от преследования подразумевают независимость этих должностных лиц.

Из проведенных бесед и результатов работы по проверке независимости вышеупомянутых лиц стало ясно, что многие организации так и не выполнили рекомендаций, содержащихся в предыдущих докладах ОИГ. Степень независимости этих должностных лиц оценивается по двум общим показателям: ограниченность срока полномочий и наличие процедуры представления годового отчета. На сегодняшний день неограниченный срок полномочий предусмотрен для 45% сотрудников по вопросам этики, более чем 50% руководителей надзорных органов и менее чем 20% омбудсменов/посредников.

Лишь в двух организациях на текущий момент выполнены все критерии независимости указанных трех должностей. Такая независимость является необходимым условием осуществления политики в отношении лиц, сигнализирующих о нарушениях, как в оперативном, так и в организационном плане. Сообщая чувствительную информацию, сокрытие которой чревато серьезным риском для репутации и деятельности организации, сотрудники рассчитывают на независимость лиц, занимающих эти три должности, и надеются на их защиту.

В свою очередь, гарантами независимости лиц, занимающих три указанных должности, выступают исполнительный глава организации и ее директивный орган. Соответственно, Инспекторы рекомендуют **директивным органам организации системы Организации Объединенных Наций поручить их исполнительным главам к 2020 году обеспечить, чтобы независимость руководителей бюро по вопросам этики, руководителей надзорных подразделений и омбудсменов/посредников была четко оговорена в соответствии с рекомендациями, изложенными в докладах ОИГ (JIU/REP/2006/2, JIU/REP/2010/3, JIU/REP/2011/7, JIU/REP/2015/6 и JIU/REP/2016/8), и чтобы эти должностные лица представляли директивному органу периодические отчеты (рекомендация 4).**

Еще одной проблемой с точки зрения независимости является совмещение функций сотрудником по вопросам этики в Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО) (который занимает также должность омбудсмена), сотрудником по вопросам этики в Международной организации труда (также занимающим должность тематического специалиста по вопросам гендерного равенства и многообразия), сотрудником по вопросам этики в Международной морской организации (ИМО) (который также возглавляет подразделение по надзору) и сотрудником по вопросам этики в Организации Объединенных Наций по промышленному развитию (который также является координатором по вопросам безопасности). Совмещение функций омбудсменами и сотрудниками по вопросам этики или надзора ставит персонал в потенциально уязвимое положение и чревато подрывом авторитета этих должностей и доверия к ним со стороны коллектива. Инспекторы призывают вновь

рассмотреть вопрос о совмещении функций лицами, занимающими вышеупомянутые должности, с тем чтобы обеспечить независимое и добросовестное исполнение ими своих обязанностей.

IV. Процессы и процедуры, обеспечивающие осуществление политики в отношении сигналов о нарушениях: сообщение информации о проступках/противоправных действиях и актах преследования

Сообщение о проступках и противоправных действиях, чаще всего непосредственным руководителям, является повседневной практикой во всех звеньях Организации Объединенных Наций. Сотрудники различных уровней отмечают, что «сообщать такую информацию входит их обязанности» и что в большинстве случаев подобные сообщения передаются и рассматриваются в порядке обычной субординации. Рядовые доклады подобного рода приобретают характер «сигналов», как правило, при наличии двух признаков: а) когда речь идет о вышестоящих или старших должностных лицах или б) когда сообщаемая информация ставит старшее руководство в неудобное положение и/или наносит организации репутационный ущерб.

A. Подача и рассмотрение жалоб, касающихся проступков и противоправных действий

Официальные заявления о проступках/противоправных действиях в надзорные органы

За период с 2012 по 2016 год в надзорные органы 23 организаций системы Организации Объединенных Наций, представивших соответствующие данные, поступили заявления в общей сложности о 10 413 случаях проступков и противоправных действий. Семь организаций не смогли предоставить данные о проводившихся расследованиях из-за различий в механизмах их классификации. Инспекторы отмечают, что надзорным органам необходимо уделять особое внимание работе с данными о проступках/противоправных действиях в целях их должного учета, отражения в отчетности, выявления тенденций и проблем системного характера.

При этом общее число сигналов о проступках в любой отдельно взятой организации, скорее всего, превышает цифры, приводимые надзорными подразделениями, поскольку ряд таких подразделений уполномочены рассматривать заявления лишь о некоторых, но не обо всех видах проступков.

Нечеткость механизмов передачи информации о проступках/противоправных действиях

Из проведенных бесед и глобального опроса персонала Инспекторы сделали вывод, что, хотя сотрудники понимают, что имеется в виду под проступками/противоправными действиями, у них отсутствует ясность в отношении того, кому следует адресовать сигналы об этом, особенно в организациях, где нет единой инстанции для приема таких сообщений. Наличие нескольких каналов передачи информации без четкого объяснения различий в их предназначении дезориентирует сотрудников, которые в результате могут вообще передумать сообщать что-либо. Необходимо, чтобы организации четче указывали, куда, как и на чье имя следует направлять любые сообщения о проступках/противоправных действиях; они также должны разъяснять сотрудникам функции различных структур, уполномоченных принимать подобные сообщения.

Слабое знание механизмов передачи информации подтверждается результатами глобального опроса персонала, в ходе которого лишь 56,5% респондентов выразили полную уверенность, что им известно, по какому адресу надлежит обращаться с сообщениями о проступках/противоправных действиях. В целях решения этой проблемы Инспекторы рекомендуют **Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций разработать к концу 2019 года всеобъемлющие справочные пособия на всех рабочих языках своей организации для всех сотрудников о том, что, как,**

куда и кому надлежит сообщать о проступках/противоправных действиях, включая притеснение и преследование (рекомендация 5).

Степень удовлетворенности реагированием на сообщения о проступках/противоправных действиях

В ходе глобального опроса персонала 45% респондентов указали, что они становились свидетелями проступков/противоправных действий в течение последних пяти лет. При этом менее половины тех, кто, по их словам, сталкивался с такими случаями, заявляли об этом. Сортировка полученных ответов по размерам организаций, где работают респонденты, показывает, что в крупных организациях о проступках/противоправных действиях заявляли около 50% свидетелей, по сравнению с всего 39,3% в организациях средних размеров и 41,2% в небольших организациях. Сотрудники, имеющие непрерывные или постоянные контракты, заявляли о проступках чаще (в 51,3% случаев), чем сотрудники, работающие по срочным контрактам (47,4%) или нанятые на временной основе (39,3%).

Среди респондентов глобального опроса персонала, заявлявших о проступках/противоправных действиях, процент тех, кто докладывал об этом своему непосредственному руководству, значительно превышает долю тех, кто обращался с такой информацией к руководителям промежуточного звена, в органы внутреннего надзора или по другим внутренним каналам. Лишь очень немногие направляли свои сообщения внешним адресатам (таким, как средства массовой информации, государства-члены или правоохранительные органы); менее 5% сигналов были анонимными.

Если говорить об удовлетворенности заявителей реакцией на их сообщения о проступках/противоправных действиях, то респонденты высказали существенное недовольство всеми внутренними механизмами приема таких сообщений. Самую высокую общую оценку в ходе глобального опроса персонала получили органы внутреннего надзора, взаимодействием с которыми остались довольны 47,2% респондентов, а самую низкую – промежуточное руководство и кадровые службы, реакцией которых были удовлетворены лишь 33% респондентов.

Ощутимое недовольство реакцией на сообщения о проступках/противоправных действиях может быть обусловлено рядом факторов, включая слабую подготовленность вышестоящих сотрудников и руководителей, к которым чаще всего поступают подобные сообщения, несоответствие между содержанием письменных директив и их осуществлением на практике и неисполнение основополагающей обязанности проявлять заботу о заявителях и принимать упреждающие меры по их защите от преследования.

Более активная поддержка лиц, сообщающих о проступках/противоправных действиях, направленная на предупреждение преследования

Политика защиты от преследования должна предусматривать механизмы и ресурсы для поддержки сотрудников в течение всего нелегкого процесса подачи ими сигналов о проступках/противоправных действиях. Соответствующие процедуры должны быть нацелены на активное предупреждение преследования, особенно в случаях, когда оно является вероятным из-за того, что были затронуты влиятельные силы, или ввиду размеров коллектива, и/или в связи с потенциально громкими делами, где речь идет о высокопоставленных руководителях, крупном мошенничестве или коррупции. Сотрудники и должностные лица, занимающиеся вопросами надзора, этики и людских ресурсов, должны стремиться к надлежащей координации усилий с тем, чтобы предупреждать преследования, разъясняя руководящим работникам и старшему руководству политику по этим вопросам и совместно прорабатывая возможные способы обезопасить лиц, наиболее рискующих подвергнуться преследованию, вместо того, чтобы дожидаться, пока это преследование станет фактом.

Упреждающая защита не только позволяет избежать преследования, но и, по сути, предотвращает дополнительные проступки, а также устраняет необходимость громоздких бюрократических процессов и процедур, включая лишнюю трату ресурсов на расследования. В этой связи Инспекторы рекомендуют

исполнительным главам организации системы Организации Объединенных Наций разработать к 2020 году стандартный порядок действий по упреждающей защите от преследования лиц, сообщающих о проступках/противоправных действиях, который должен включать проведение соответствующих оценок риска и четкое указание механизмов и ресурсов, имеющихся для оказания поддержки (рекомендация 6).

В. Подача и рассмотрение жалоб на преследование

Процесс рассмотрения жалоб на преследование

Сотрудники могут подвергаться преследованию за сообщение информации о проступках/противоправных действиях или за участие либо помощь в проведении должным образом санкционированной проверки или расследования. Такие действия именуются в некоторых директивах «защищаемыми действиями». Процесс рассмотрения сигналов о преследовании отличается от того, как рассматриваются сообщения о проступках/противоправных действиях, поскольку во всех организациях кроме ФАО и Международного агентства по атомной энергии существует формальная централизованная процедура обращения по поводу преследования в бюро по вопросам этики. При поступлении жалобы бюро по вопросам этики подвергает ее предварительному рассмотрению (или изучению на предмет первичных признаков преследования), в ходе которого – как правило, только на основе полученной информации – определяется наличие доказательств, позволяющих разумно предположить, что преследование имело место. В случае выявления таких первичных признаков дело подлежит расследованию.

По завершении расследования, если факты подтвердились, окончательное решение о мерах по защите заявителя и возмещению ему ущерба, а также об административных мерах в отношении сотрудника, уличенного в преследовании, принимается исполнительным главой организации или лицом, которому глава делегирует это решение. Любые административные меры, как правило, могут быть обжалованы во внутреннем апелляционном органе данной организации, а затем более официально, путем обращения в трибуналы.

Официальные сигналы о преследовании в различных звеньях системы Организации Объединенных Наций

За период с 2012 по 2016 год по выделенным для этого каналам в 18 организациях было направлено в общей сложности 278 официальных заявлений о преследовании; меры по защите заявителей были приняты в 34 случаях. В 62 случаях первичные признаки преследования подтвердились и было начато расследование обстоятельств дела. Факт преследования был доказан лишь в 20 случаях. Даже не имея возможности сопоставить эти данные с аналогичными данными других международных организаций, на которые не распространяются полномочия ОИГ, Инспекторы обеспокоены такими цифрами в применении к организациям системы Организации Объединенных Наций, общая численность персонала которых превышает 150 000 человек. Подобные показатели могут свидетельствовать о недостаточной четкости проводимой политики, неполной адекватности процессов и процедур реагирования на сигналы о преследовании и/или недостаточной компетентности должностных лиц, отвечающих за прием таких сигналов.

Степень удовлетворенности реакцией на сигналы о преследованиях

Ответы, полученные в ходе глобального опроса персонала, свидетельствуют о том, что 12,8% всех сотрудников, которые, по их словам, сообщали о проступках/противоправных действиях или участвовали в мероприятиях надзорных органов в течение последних пяти лет, подверглись за это преследованию. Среди лиц, утверждающих, что они подвергались преследованию, лишь 40% заявили об этом. Если разделить ответы по принадлежности респондентов к большим, средним и малым организациям, то выясняется, что сотрудники крупных организаций заявляли о преследованиях чаще, чем лица, работающие в малых и средних организациях.

Хотя во всех директивах, касающихся сигналов о нарушениях, указан единый адрес для официальной подачи жалоб на преследование, лишь немногие из респондентов глобального обзора персонала, обращавшихся с такими жалобами, сообщили об использовании ими указанных каналов: всего около четверти этих сотрудников обращались в бюро по вопросам этики и около одной пятой – в отдел внутреннего надзора. Большинство предпочитали действовать в обычном порядке служебной субординации, сообщая об актах преследования своему непосредственному руководителю, руководству среднего звена и/или в отдел людских ресурсов.

Если говорить о том, насколько сотрудники удовлетворены реакцией на сообщения о преследовании, то респонденты глобального обзора персонала выразили серьезное недовольство всеми внутренними механизмами передачи подобной информации. Работа обеих профильных инстанций – как бюро по вопросам этики, так и надзорных подразделений – по приему таких сигналов устраивает лишь 29% респондентов. В сравнении с тем, как респонденты глобального обзора персонала оценивают реакцию на сообщения о проступках/противоправных действиях, каждый из упомянутых внутренних каналов получил за свою реакцию на преследования более низкую оценку, а для исполнительного главы организации она оказалась ниже на целых 11 процентных пунктов.

Необходимость стандартизации подхода к актам преследования

К преследованиям не может применяться тот же подход, что и при расследовании обычных проступков. В большинстве (17 из 23) директив о защите от преследования предусмотрен перенос бремени доказывания при выяснении того, действительно ли преследование имело место. При этом на организацию возлагается обязанность доказать с приведением ясных и убедительных фактов, что те же самые меры, в которых усматривается преследование, были бы предприняты ею в любой обычной ситуации, в том числе и в отсутствие защищаемых действий. На практике, однако, в одних организациях прямо пренебрегают принципом переноса бремени доказывания, а в других из-за небольшого числа сигналов о преследовании возникает искушение относиться к таким случаям так же, как к рядовым проступкам.

В некоторых организациях, не входящих в систему Организации Объединенных Наций, для рассмотрения дел о преследовании существуют стандартные оперативные инструкции со специальными контрольными перечнями необходимых действий бюро по вопросам этики, надзорных подразделений и юридических советников. Эти инструкции включают выяснение дополнительных вопросов и следственные процедуры с переносом бремени доказывания, определяют порядок взаимодействия с заявителем и лицом или лицами, в отношении которых ведется расследование, а также содержат указания для юридических консультантов, анализирующих дело на предмет вынесения рекомендаций главе организации. Эту практику следует внедрить в масштабах всей системы, и Инспекторы рекомендуют **исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций разработать к 2020 году стандартные оперативные инструкции на случай поступления сигналов о преследовании, включая контрольные перечни конкретных действий и процедуры расследования, оказания поддержки и поддержания контактов (рекомендация 7).**

V. Причины несообщения о проступках/противоправных действиях и актах преследования

Под несообщением понимается сокрытие информации о проступках или противоправных действиях, включая акты преследования, свидетелем которых стал сотрудник или которыми он был затронут. Как показал один из международных опросов, с проступками сталкивались 32% работников частного сектора и 34% работников государственных структур; медианная доля тех, кто заявил об этом, составила 59% для обоих секторов. Среди респондентов глобального опроса

персонала 45% указали, что становились в течение последних пяти лет очевидцами проступков/противоправных действий или знали о них, но лишь 47% из них заявили об этом. Из приведенных цифр следует, что система Организации Объединенных Наций заметно отстает как от государственного, так и от частного сектора по процентной доле проступков/противоправных действий, о которых становится известно, причем в малых и средних по размерам организациях системы ООН ситуация еще менее благополучная.

Недостаточная готовность сообщать как о проступках/противоправных действиях, так и о преследовании подтверждалась в ходе многочисленных бесед с сотрудниками самых различных организаций системы Организации Объединенных Наций, включая работников служб этики и надзора, омбудсменов, специалистов по кадровым вопросам, администраторов и представителей ассоциаций персонала. Весомую роль в решениях сотрудников не сигнализировать о таких случаях играло сложившееся у них мнение о том, что в прошлом никаких мер по подобным сигналам, в частности касавшимся преследований, не предпринималось.

Глобальный опрос персонала показал, что основные причины, по которым респонденты, столкнувшиеся, по их словам, с проступками/противоправными действиями, не стали сообщать об этом, можно разделить на две категории: а) личные опасения или общий риск, связанные с подачей таких сигналов; и б) недоверие к существующей системе и ее инстанциям. Эти причины не являются взаимоисключающими: так, сотрудник, решая, следует ли сообщить о проступке/противоправном действии, вероятно, сначала попытается понять, насколько соответствующая система и инстанции надежны, заслуживают доверия и способны защитить его от преследования, и лишь потом станет взвешивать факторы риска для себя лично. Когда система и ее инстанции выглядят слабыми, личные опасения и риск обычно усиливаются.

А. Личные опасения и риск как причина несообщения

Роль рычагов власти

Одной из ситуаций, при которых сотрудник попадает в наиболее уязвимое положение, является сообщение компрометирующей информации о лице, занимающем более высокий пост. 60,4% респондентов глобального опроса персонала убеждены, что это отразилось бы на их карьере и/или служебной аттестации, либо допускают такую возможность. По мнению заявителей, с которыми беседовали члены ОИГ, чем выше должность лица, о действиях которого сообщает заявитель, тем уязвимее положение самого заявителя. Так, только в одном из всех проанализированных ОИГ случаев заявитель, сигнализировавший о проступках вышестоящего сотрудника, не был подвергнут преследованию. Более половины таких заявителей в итоге покинули организацию или были уволены. Из трех случаев, когда сигналы касались лиц, занимавших должности равного или нижестоящего уровня, преследование имело место лишь в одном; все заявители до сих пор работают в своих организациях.

Гендерный фактор

Согласно данным глобального опроса персонала, большинство респондентов-женщин, указавших, что они были свидетелями проступков/противоправных действий, не заявляли об этом. Однако даже при том, что женщины сигнализируют о проступках несколько реже, чем мужчины, процент считающих, что они подверглись за это преследованию, среди женщин выше. Инспекторы полагают, что функциональным звеньям, уполномоченным принимать сигналы о нарушениях, следует учесть эти гендерные диспропорции в своих программах подготовки и информационных материалах.

Трудовые отношения с нанимателем

Как видно из ответов, полученных в ходе глобального опроса персонала, информацию о проступках/противоправных действиях, а также об актах преследования менее всего склонны сообщать работники внештатных категорий – консультанты, подрядчики, стажеры, младшие специалисты и добровольцы

Организации Объединенных Наций. К внештатному контингенту относятся около 45% всех лиц, работающих в системе, и в свете современных бюджетно-финансовых тенденций его доля, по-видимому, будет расти. Такая же закономерность прослеживается и при анализе статистики по типам договоров найма: лица, нанятые на временной основе, реже других сигнализируют о проступках/противоправных действиях и актах преследования. Когда речь идет о риске потери заработка и/или карьерных перспективах, приходится иметь в виду, что трудовые договоры и функции сотрудников, не входящих в постоянный штат, как правило, легче поддаются упразднению и относятся к низшему эшелону организационной структуры, если вообще учитываются в ней.

Соответственно, такие сотрудники более уязвимы для преследования в форме непродления договоров найма и занесения в черные списки, чем штатный персонал. Несмотря на это, защита различных категорий внештатных сотрудников предусмотрена менее чем в половине существующих директив о защите от преследования. По мнению Инспекторов, организациям, где используются внештатные категории персонала, следует стремиться предоставлять лицам этих категорий информацию и возможность проходить инструктаж на темы служебной этики, а также рассмотреть вопрос о распространении своей политики защиты от преследования на внештатных сотрудников.

Потенциальные механизмы ослабления личных опасений или снижения риска: возможность анонимного сообщения информации

Механизм анонимного сообщения информации дает лицам, желающим заявить о проступках/противоправных действиях, возможность сделать это, не называя себя: иными словами, организация принимает такие сообщения, не требуя обратной связи с заявителем. Хотя подобную практику следует признать оптимальной, и в большей части организаций (за исключением Международного союза электросвязи (МСЭ) и ИМО) сигналы о проступках/противоправных действиях можно подавать анонимно, в большинстве организаций данный механизм нуждается в улучшении путем более четкого разъяснения правил его использования и предоставления всем сотрудникам и другим заинтересованным сторонам доступа к этим правилам на всех рабочих языках организации.

В целях поощрения подачи сигналов и сведения к минимуму риска подвергнуться за это преследованию Инспекторы рекомендуют **исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций обеспечить к 2020 году, чтобы каналы для приема анонимных сообщений о проступках/противоправных действиях были:** а) обеспечены и готовы к использованию; б) в наличии на всех рабочих языках организации; в) доступны всем сотрудникам, поставщикам, подрядчикам и бенефициарам; г) отражены в соответствующих директивах; е) известны широкому кругу лиц (рекомендация 8).

В. Несообщение по причине недоверия к системе, инстанциям и процедурам

Главной причиной, по которой респонденты глобального опроса персонала, указавшие, что сталкивались с проступками/противоправными действиями и/или актами преследования, не заявляли об этом, были, по их словам, сомнения в способности системы и соответствующих функциональных звеньев эффективно реагировать на такие сигналы. Пока люди не уверены в том, что существующие системы и инстанции в состоянии успешно расследовать получаемые сигналы и защищать их авторов, несообщение о нарушениях будет оставаться серьезной проблемой во всех организациях. Те, кто действительно твердо намерен раскрыть информацию о нарушениях, но не доверяет системам, существующим в их организации, могут пытаться прибегнуть к внешним каналам.

В самом деле, лишь немногим более половины респондентов глобального опроса персонала выразили уверенность в том, что процессы и процедуры их организаций позволяют эффективно реагировать на противоправные действия/проступки, а применительно к защите от преследования доля таких респондентов оказалась еще ниже. Для того, чтобы повысить доверие сотрудников

к системам и инстанциям, имеющим отношение к приему сигналов о проступках/противоправных действиях, а также защитить авторов таких сигналов, потребуются комплексные, согласованные усилия и активная позиция руководства и директивных органов.

Гласность при рассмотрении дел и вынесении решений

Неверие в способность организации принимать действенные меры чаще всего упоминалось респондентами глобального опроса персонала как фактор, удерживающий от сообщения информации о проступках/противоправных действиях. Беседы с сотрудниками самых разных звеньев системы подтвердили, что бытует мнение, согласно которому такие сигналы «ничего не изменят»; это, по-видимому, говорит об отсутствии наблюдаемой связи между сообщениями о нарушениях и реальными мерами по пресечению проступков/противоправных действий и/или наказанию виновных.

Отвечая на вопрос о том, как повысить уровень подотчетности и добросовестности, многие респонденты указывали на необходимость более реальных мер и большей гласности в отношении итогов рассмотрения дел, имея в виду выдвинутые обвинения, установленные факты и конечные результаты, включая административные решения, если они были приняты. Публикация фактических данных о рассмотренных делах способствовала бы укреплению механизмов подотчетности и одновременно удерживала бы сотрудников от нарушений. В свете этого Инспекторы рекомендуют **исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций к концу 2019 года разместить в открытом доступе годовые доклады, составленные с должным учетом соображений конфиденциальности, об имевших место проступках/противоправных действиях и актах преследования, содержащие конкретную информацию о выдвинутых обвинениях, установленных фактах и результатах рассмотрения дел, включая принятые административные меры (рекомендация 9).**

С. Системные проблемы в малых и средних по величине организациях системы Организации Объединенных Наций

Малые и средние по величине организации, как правило, обладают меньшим опытом осуществления политики и процедур защиты от преследования, а степень уверенности их сотрудников в том, что сигналы будут рассмотрены надлежащим образом, соответственно, ниже, чем в более крупных организациях. Сотрудники таких структур, принимавшие участие в глобальном опросе персонала, отмечали, что к нормам поведения в их организациях относятся менее серьезно; ответы этих респондентов также свидетельствуют о том, что они значительно хуже знакомы с политикой и процедурами своих учреждений в области защиты от преследования, чем респонденты из более крупных организаций.

При вертикальной структуре управления, характерной для малых и средних организаций, усиление роли и расширение функций руководящих органов, прежде всего таких технически компетентных и независимых, как некоторые надзорные комитеты, может создавать дополнительные механизмы подотчетности для случаев, когда утверждения заявителей касаются старшего руководства, сотрудников надзорных подразделений или бюро по вопросам этики, а также обеспечивать независимость при рассмотрении сигналов.

В связи с этим Инспекторы призывают директивные органы 20 малых и средних по размерам организаций системы Организации Объединенных Наций брать на себя более активную роль в формировании и обзоре функционирования всеобъемлющих систем подотчетности в этих организациях. Эта активная роль должна включать определение того, как следует подходить к сообщениям о проступках/противоправных действиях и актах преследования, приписываемых исполнительному главе организации, ее старшим руководителям, сотрудникам надзорных подразделений и бюро по вопросам этики.

VI. «Тон, задаваемый сверху»: поощрение и поддержание культуры подотчетности и вежливого несогласия

A. «Тон, задаваемый сверху»

Несообщение о проступках, противоправных действиях и актах преследования приобрело в организациях системы Организации Объединенных Наций столь распространенный характер, что это вызывает существенную тревогу и позволяет говорить о таких слабостях и изъянах, как нечеткость официальной политики или отсутствие в ней достаточных гарантий защиты, низкая эффективность и/или недостаточная независимость ключевых функциональных звеньев, расплывчатость или затянутость процедур, слишком длительные или бюрократизированные процессы и, не в последнюю очередь, отсутствие надлежащих усилий руководства по развитию и поддержанию культуры подотчетности, т. е. «тона, задаваемого сверху».

«Тон, задаваемый сверху», означает формирование культуры, в рамках которой сотрудники лично радеют и отвечают за соблюдение этических норм и принципов, считая это делом своей профессиональной чести.

По общему мнению сотрудников, с которыми проводились беседы, никакие изменения в системе подотчетности попросту невозможны до тех пор, пока не станет очевидно, что в этом заинтересован сам исполнительный глава организации, ибо «тон, задаваемый сверху», имеет решающее значение для ответственного и добросовестного подхода к работе. Такая заинтересованность предполагает обязательное предоставление сотрудникам надлежащих каналов или механизмов, позволяющих им в вежливой форме выражать свое несогласие с преобладающим мнением.

B. Вежливое несогласие

Каналы или механизмы, посредством которых сотрудники могут заявить о своем несогласии или высказать особое мнение, не опасаясь преследования, имеют самое прямое отношение к теме настоящего обзора. То, что принято называть вежливым несогласием, означает право иметь и высказывать непопулярную точку зрения или взгляды, не совпадающие с устоявшейся политикой или подходом организации. Тема вежливого несогласия актуальна для данного обзора постольку, поскольку отсутствие способов конструктивно выразить особую точку зрения может привести и приводит к весьма ощутимому преследованию инакомыслящих. А поскольку наличие особого мнения само по себе не предполагает, что кем-то был допущен проступок, возможность эффективной защиты сотрудников от преследования за попытку оспорить или подвергнуть критике политику и процедуры организации чрезвычайно ограничена.

Почти в каждом четвертом изученном ОИГ индивидуальном случае речь фактически шла именно о вежливом несогласии, по крайней мере на начальном этапе. Поводом для этих случаев становились разногласия с руководством среднего или высшего звена по стратегическим либо процедурным вопросам, чреватые или фактически обернувшиеся серьезными последствиями. Все заявители подверглись суровому преследованию, а информация в большинстве случаев стала достоянием внешней аудитории (государств-членов и/или СМИ); половина случаев завершилась увольнением заявителя с последующим обращением в судебные инстанции. Все рассмотренные случаи были и до сих пор остаются причиной серьезных раздоров в соответствующих организациях.

Инспекторы полагают, что для поощрения здорового диалога и вежливого несогласия исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует создать в своих организациях подходящие форумы и механизмы для высказывания сотрудниками всех уровней, в том числе на местах, самых разных точек зрения по вопросам политики и процедур.

C. Поощрение и учет вежливого несогласия: обучение руководителей и опросы персонала

Инспекторы отмечают неотложную необходимость учебной подготовки для сотрудников руководящего звена. Глобальный опрос персонала недвусмысленно продемонстрировал, что именно руководители становятся первыми адресатами сообщений о проступках/противоправных действиях и актах преследования; при этом большинство респондентов выразили явное недовольство мерами, принятыми по их сигналам. Кроме того, из результатов глобального опроса персонала видно, что дополнительное обучение процедурам реагирования на информацию о проступках/противоправных действиях и преследовании прошли менее 30% руководителей. Те, кто сообщил о прохождении ими такой учебы, оценили ее как чрезвычайно полезную в плане надлежащей подготовки к реагированию на сигналы о проступках/противоправных действиях и актах преследования.

Проведенные беседы выявили широко распространенное мнение о том, что сотрудники всех звеньев системы, наделенные административными и управленческими полномочиями, при всей их технической одаренности зачастую недостаточно владеют навыками руководства коллективом. Соответственно, налицо острая потребность в целенаправленной подготовке, которая облегчила бы этим должностным лицам адекватное реагирование на случаи вежливого несогласия и конфликтов, а также принятие необходимых мер по сигналам о проступках, противоправных действиях и актах преследования.

В целях удовлетворения потребности в целенаправленной подготовке Инспекторы рекомендуют **исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций к концу 2019 года обеспечить обязательное прохождение всеми сотрудниками руководящего и управленческого звена специализированной подготовки для их ознакомления с политикой в отношении сигналов о нарушениях, методами надлежащего реагирования на сообщения о проступках/противоправных действиях и актах преследования и необходимым порядком действий в таких случаях (рекомендация 10).**

D. Глобальные опросы персонала как инструмент стратегического мониторинга в рамках систем подотчетности

Глобальные опросы персонала могут служить полезным инструментом зондирования «тона, задаваемого сверху», количественной оценки инициатив по управлению преобразованиями, выяснения мнений о работе отдельных служб и должностных лиц и отслеживания того, как функционируют системы подотчетности. При их регулярном проведении они могут давать организации представление о том, как продвигается работа в рамках различных тем и инициатив, и служить механизмом учета особых мнений. Однако опросы персонала эффективны и внушают доверие лишь тогда, когда они используются прозрачно и стратегически продуманно, на основе заранее проработанных и составленных планов.

Периодическое проведение глобальных опросов персонала с понятными, открыто объявленными целями, гласными организационными механизмами и планами распространения и использования полученных данных может помочь руководителям и администраторам лучше ощутить атмосферу в организации и разобраться в том, как функционируют системы подотчетности и как сотрудники относятся к вопросам этики и к своему руководству, т. е. каков «тон, задаваемый сверху». В связи с этим Инспекторы рекомендуют **исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций ввести к 2020 году в практику проведение глобальных опросов персонала каждые два года в целях выяснения мнений сотрудников относительно «тона, задаваемого сверху», а также на темы подотчетности и этики, и для разработки всеобъемлющего плана действий по решению выявленных проблем (рекомендация 11).**

Выводы и дальнейшие шаги

Настоящий обзор основан на фактических данных, и приведенный в нем анализ говорит о том, что в некоторых организациях системы Организации Объединенных Наций, прежде всего в тех, где соответствующая политика и функциональные звенья существуют уже несколько лет, достигнуты позитивные сдвиги. Эти организации имеют за плечами большой опыт осуществления политики и процедур, связанных с защитой от преследования, и смогли более или менее действенно отреагировать на внимание к ним со стороны директивных органов и средств массовой информации. Результатом этого стал ряд письменных директив и примеров позитивной практики.

Обзор подтвердил, что, несмотря на определенный прогресс, всем организациям необходимо и далее совершенствовать свои директивные документы, уделять особое внимание практике поддержки лиц, сообщающих о нарушениях, и оказывать им упреждающую защиту от преследований. Большинство малых и средних по размерам организаций отстают в этом отношении от более крупных: следует уделить повышенное внимание приведению их письменных директив в соответствие с оптимальной практикой и обеспечению того, чтобы их процессы и процедуры были адекватными, действенными и эффективными, а соответствующие функциональные звенья – независимыми.

Инспекторы наглядно убедились в том, что самые назревшие улучшения актуальны для всех организаций системы Организации Объединенных Наций. Отправной точкой должны служить письменные директивы о защите от преследования, однако в конечном счете они мало значат, если действующая система, ее функциональные звенья и прежде всего исполнительные главы организаций не руководствуются написанным и не стремятся активно подкреплять это реальными практическими делами.

Поскольку при возникновении скандала из-за нарушений в какой-либо отдельно взятой организации системы ООН средства массовой информации и организации гражданского общества весьма склонны переходить к широким обобщениям, нетрудно представить себе репутационный ущерб, который несет вся система Организации Объединенных Наций в результате возложения на нее коллективной вины.

Инспекторы пришли к выводу, что всем организациям необходимо работать над совершенствованием своих систем подотчетности и что для формирования культуры добросовестности и ответственности, отражающей фундаментальные ценности Объединенных Наций, потребуются согласованные усилия сотрудников, высшего руководства и директивных органов.

Доклад содержит девять рекомендаций, которые исполнительным главам организаций следует выполнить в течение 2019–2020 годов. В первую очередь им надлежит заняться созданием всеобъемлющей системы подотчетности и в этих целях пересмотреть свою политику по вопросам защиты от преследования, проанализировать степень независимости соответствующих должностных лиц, обеспечить наличие подходящих, четко обозначенных каналов передачи информации и механизмов обжалования, целенаправленной учебной подготовки и стратегий информационно-разъяснительной работы, а также проведение опросов персонала по тематике подотчетности и добросовестности. Эффективная система подотчетности предполагает разработку стандартных оперативных инструкций по реагированию на проступки/противоправные действия в целях активного предупреждения преследований; необходимы также отдельные процедуры для случаев, когда преследование все же имеет место. Чтобы обеспечить долговременную устойчивость этих преобразований, исполнительные главы организаций должны «задавать тон сверху», поощряя вежливое несогласие, побуждая сигнализировать о проступках/противоправных действиях и оказывая эффективную защиту тем, кто сообщает такую информацию.

В докладе также содержатся две рекомендации, адресованные директивным органам, которым предлагается, используя свои надзорные полномочия, обеспечить к 2020 году наличие специальной политики и процедур реагирования на сигналы, направленные против исполнительного главы организации, надлежащую степень независимости должностных лиц соответствующего профиля, а также их регулярную отчетность перед директивным органом. Инспекторы также убедительно просят директивные органы, при посредстве комитетов по надзору или иных механизмов, дать своим организациям поручение разработать новые и/или пересмотреть существующие системы подотчетности и возложить на исполнительных глав этих организаций ответственность за их внедрение.

Содержание

	<i>Стр.</i>
Резюме.....	iii
Сокращения и акронимы	xxi
I. Введение	1
A. История вопроса	1
B. Сфера охвата и задачи	2
C. Методика	3
D. Определения.....	6
E. Трудности и ограничения	7
II. Оптимальные подходы в политике в отношении лиц, сигнализирующих о нарушениях....	10
A. Важность всеобъемлющего письменного изложения политики в отношении лиц, сигнализирующих о нарушениях	10
B. Методика разработки критериев оптимальной практики и показателей для оценки политики защиты от преследования	10
C. Осведомленность сотрудников о содержании 23 директив о защите от преследования, действующих в 28 организациях системы Организации Объединенных Наций, и обзор соответствующих рейтингов	12
D. Рейтинги и их анализ по отдельным критериям и показателям оптимальной практики	12
E. Выводы из обзора политики и дальнейшие шаги	37
III. Независимость инстанций, обеспечивающих проведение политики в отношении лиц, сигнализирующих о нарушениях.....	46
A. Значение независимости, ее определения и составляющие.....	46
B. Предыдущие рекомендации объединенной инспекционной группы в отношении независимости	47
C. Функциональное звено по вопросам этики: показатели независимости	47
D. Должностные лица, выполняющие функции по совместительству, не являются независимыми	49
E. Должность руководителя надзорного подразделения: показатели независимости	49
F. Институт омбудсменов/посредников: показатели независимости	51
G. Вывод, касающийся независимости функциональных звеньев, связанных с политикой защиты от преследования.....	53
IV. Процессы и процедуры, обеспечивающие проведение политики в отношении сигналов о нарушениях: информирование о проступках/противоправных действиях и актах преследования	55
A. Повседневное информирование	55
B. Сигналы о проступках/противоправных действиях	55
C. Сигналы о преследовании.....	64
D. Необходимость более слаженного и единообразного подхода к делам о преследовании.....	71

V.	Причины несообщения о проступках/противоправных действиях и актах преследования	73
A.	Несообщение как серьезная проблема всей системы Организации Объединенных Наций	73
B.	Основные причины несообщения	75
C.	Несообщение вследствие личных опасений/риска	76
D.	Несообщение по причине недоверия к системе, инстанциям и процедурам	80
E.	Проблемы системного характера в малых и средних по размеру организациях	84
VI.	«Тон, задаваемый сверху»: поощрение и поддержка культуры подотчетности и вежливого несогласия	88
A.	«Тон, задаваемый сверху»	88
B.	Определение «вежливого несогласия»	88
C.	Поощрение вежливого несогласия: восполнить пробелы	92

Приложения

I.	Источники, использованные для разработки критериев и показателей оптимальной практики, характеризующих политику в отношении сигналов о нарушениях в системе Организации Объединенных Наций.....	99
II.	Директивы в отношении сигналов о нарушениях, действовавшие в организациях – участницах Объединенной инспекционной группы на 31 декабря 2017 года	101
III.	Рейтинг директив организаций системы Организации Объединенных Наций о защите от преследования по степени их соответствия оптимальной практике: сводная таблица.....	103
IV.	Организация и методика глобального опроса персонала в связи с правилами в отношении лиц, сигнализирующих о нарушениях, проведенного Объединенной инспекционной группой в 2017 году	105
V.	Сигналы о проступках/противоправных действиях и актах преследования и реакция на них в 2012–2016 годах	111
VI.	Общая степень удовлетворенности реакцией на сигналы о проступках, поданные по внутренним и внешним каналам.....	114
VII.	Процент довольных и не довольных реакцией на сигналы о проступках/противоправных действиях, поданные через внутренние механизмы, по демографическим категориям.....	115
VIII.	Общая степень удовлетворенности реакцией на сигналы о преследовании, поданные по внутренним и внешним каналам	116
IX.	Процент довольных и не довольных реакцией на сигналы о преследовании, поданные через внутренние механизмы, по демографическим категориям.....	117
X.	Меры, которые надлежит принять участвующим организациям по рекомендациям Объединенной инспекционной группы (JIU/REP/2018/4).....	118

Сокращения и акронимы

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
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
МВФ	Международный валютный фонд
МОТ	Международная организация труда
МСЭ	Международный союз электросвязи
ОИГ	Объединенная инспекционная группа
«ООН-женщины»	Структура Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин
ООН-Хабитат	Программа Организации Объединенных Наций по населенным пунктам
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ПАОЗ	Панамериканская организация здравоохранения
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

A. История вопроса

1. Настоящий обзор был включен в программу работы Объединенной инспекционной группы (ОИГ) на 2017 год после того, как Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) предложила ОИГ проанализировать эффективность политики и практики различных организаций системы Организации Объединенных Наций в отношении лиц, сигнализирующих о нарушениях, с тем чтобы обеспечить достаточную защиту таких лиц, прежде всего от преследования.

2. В последние годы имели место несколько громких дел, когда сотрудники организаций системы Организации Объединенных Наций предавали широкой огласке информацию о допущенных в ней нарушениях; этому способствовал ряд причин, включая неспособность соответствующих организаций принять необходимые с точки зрения этих сотрудников меры по их первым сигналам о проступках/противоправных действиях и/или страх подвергнуться преследованию. Сообщение информации о проступках или противоправных действиях всегда сопряжено с риском преследования, последствия которого могут быть различными – от травли и изоляции в коллективе до серьезного осложнения или краха карьеры.

3. Сигналы о нарушениях и защита от преследования – важнейшие предпосылки подотчетности и добросовестности в работе любой организации: при отсутствии адекватной реакции на такие сигналы у других сотрудников пропадает желание раскрывать известную им информацию о проступках и противоправных действиях, что усиливает риск серьезного ущерба для деятельности организации и подрывает ее репутацию. Резонансные случаи, имевшие место в организациях системы Организации Объединенных Наций, указывают на то, что политика и практика этих структур, по-видимому, не отвечают провозглашаемым ими высоким стандартам подотчетности.

4. Насущная важность сигналов о нарушениях подтверждается тем, что не менее 60 государств-членов предусмотрели в своем законодательстве те или иные формы защиты лиц, от которых исходят такие сигналы¹. Это стало дополнением к множеству международных документов, в которых признается важная роль лиц, сообщающих о нарушениях, и содержатся требования или призывы к государствам принимать меры по их защите. Например, Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции защищает информаторов, которые заявляют о коррупционных деяниях, в Организации американских государств принят типовой закон о защите лиц, сигнализирующих о нарушениях, а Совет Европы рекомендовал ввести более широкие и всеобъемлющие гарантии такой защиты². Совсем недавно Генеральный секретарь в первые же недели своего пребывания в должности издал пересмотренную директиву о защите от преследования и менее чем через год переиздал ее в новой редакции, чем еще раз акцентировал первостепенную важность данной темы³.

5. На сегодняшний день в 23 участвующих в ОИГ организациях действуют самостоятельные директивы о защите от преследования, развивающие и дополняющие другие внутренние регламенты в отношении сигналов о проступках и противоправных действиях. В большинстве случаев речь идет о политике защиты от преследования, поводом к разработке которой послужили конкретные эпизоды нарушений, преданных широкой огласке, и/или соответствующие просьбы государств-членов. Так, первая директива о защите от преследования в Секретариате Организации Объединенных Наций была издана в 2005 году – как принято считать, в связи с противоречиями вокруг программы «Нефть в обмен на продовольствие» в Ираке, а также утверждениями о сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательствах в ряде операций по поддержанию мира. Причиной пересмотра этой директивы 2005 года, в свою очередь, стало решение Трибунала по спорам Организации Объединенных Наций по делу *Вассерстром против Генерального секретаря* (2012 год), в котором

было указано на необходимость эффективного осуществления политики защиты от преследования, с тем чтобы защита, обещанная лицам, сигнализирующим о нарушениях, обеспечивалась на практике⁴.

6. В результате существующие директивы о защите от преследования страдают непоследовательностью, действуют не всегда эффективно и, как правило, отличаются друг от друга по составу охватываемых ими действий и категорий персонала, механизмам и каналам передачи информации, а также процессам и процедурам противодействия преследованиям и рассмотрению требований потерпевших. Между ними также существуют расхождения в части, касающейся конфиденциальных и анонимных сообщений о проступках и противоправных действиях. Эти вопросы особенно актуальны для организаций, где общий риск проступков/противоправных действий повышен из-за таких факторов, как наличие многочисленных сотрудников на местах, большие масштабы закупок и программных мероприятий и значительный удельный вес внештатного персонала.

7. Эффективная политика защиты от преследования предполагает создание атмосферы, при которой на всех уровнях поощряются профессиональная добросовестность и подотчетность. Динамика рабочих процессов в организациях системы Организации Объединенных Наций, с присущими ей нюансами уязвимости и профессиональной иерархией, требует комплексного подхода к построению политики защиты от преследований, которая должна включать эффективные исполнительные механизмы и опираться на функциональные звенья, наделенные необходимой независимостью.

8. В интересах поддержания репутации Организации и дальнейшего обеспечения подотчетности в ее работе путем создания эффективной системы защиты от преследования в настоящем докладе изложены результаты первого за все время общесистемного обзора адекватности письменных директив о защите лиц, сигнализирующих о нарушениях, в организациях системы Организации Объединенных Наций, а также эффективности существующей практики, процессов и процедур исполнения этих директив.

В. Сфера охвата и задачи

9. Настоящий обзор носит общесистемный характер и охватывает Секретариат Организации Объединенных Наций, ее фонды и программы, специализированные учреждения и Международное агентство по атомной энергии (МАГАТЭ). Его темой являются политика, процессы и процедуры, касающиеся сигналов о проступках и противоправных действиях, а также защиты от преследования за такие сигналы. Основные задачи обзора состоят в следующем:

- определить соответствующие оптимальной практике элементы (критерии и показатели) политики в отношении сигналов о противоправных действиях, проступках и актах преследования (как о них говорится в директивах о защите от преследования) и оценить в сравнении с этой оптимальной практикой письменные директивы учреждений, входящих в систему Организации Объединенных Наций, на предмет выявления упущений и недостатков;
- проанализировать процессы и процедуры, которыми обеспечивается реализация политики в отношении лиц, сигнализирующих о нарушениях, в частности в плане подачи и рассмотрения сигналов о проступках/противоправных действиях и актах преследования, а также оценить степень удовлетворенности реакцией на такие сигналы, на предмет выявления упущений, недостатков, позитивного опыта и уроков на будущее;
- выяснить степень независимости ключевых должностных лиц – таких как руководители подразделений по вопросам этики и надзора, а также омбудсмены/посредники, – отвечающих за осуществление политики в отношении сигналов о нарушениях;

- указать на факторы, удерживающие сотрудников от сообщения о проступках/противоправных действиях и актах преследования, и предложить меры по их преодолению;
- оценить имеющиеся в организациях каналы для выражения вежливого несогласия, а также «тон, задаваемый сверху», как способ дать понять, какое поведение считается допустимым;
- оценить степень уверенности сотрудников в подотчетности и добросовестности своих непосредственных руководителей, руководителей промежуточного звена и первых лиц организации в плане справедливого и эффективного реагирования на заявления о проступках/противоправных действиях и актах преследования, а также качество подготовки и инструктажа, полученных в этих целях руководителями и всеми сотрудниками.

С. Методика

10. Обзор политики и практики в отношении лиц, сигнализирующих о нарушениях, проводился с мая 2017 по май 2018 года. В соответствии с нормами, стандартами и руководящими принципами ОИГ, а также внутренними процедурами ее работы методика, использованная при подготовке настоящего доклада, включала предварительное изучение многочисленных документов, подробное аналитическое исследование 23 директив о работе с лицами, сигнализирующими о нарушениях, количественный и качественный анализ данных из полученной и собранной документации, включая ответы на вопросники, записи бесед и результаты глобального опроса персонала, а также перекрестное сопоставление и проверку достоверности имеющейся информации.

11. На общеорганизационный вопросник ОИГ ответили в общей сложности 24 из 28 участвующих в ОИГ организаций. Четыре организации – участницы ОИГ (Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД), Программа Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат), Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (УНП ООН) и Центр по международной торговле (ЦМТ) на вопросник не отвечали, поскольку они (как и Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП) распространяют на себя политику Секретариата Организации Объединенных Наций в отношении проступков/противоправных действий и актов преследования и, соответственно, все подобные случаи в этих организациях рассматриваются подразделениями по вопросам этики и надзора Секретариата Организации Объединенных Наций.

12. Помимо изучения ответов на вопросник группа, проводившая обзор, всесторонне проанализировала директивы о защите от преследования, имеющиеся в 23 организациях системы Организации Объединенных Наций, и составила рейтинг их соответствия критериям и показателям оптимальной практики в области защиты лиц, сигнализирующих о нарушениях, которые были разработаны ОИГ в сотрудничестве с независимым экспертом по данной теме. Подробное изложение методов, использованных для разработки критериев и показателей, а также для составления рейтинга, см. в главе II.

13. Кроме того, в период с начала ноября по середину декабря 2017 года ОИГ провела глобальный опрос персонала для выяснения мнений сотрудников 28 участвующих в ОИГ организаций относительно следующих трех аспектов, связанных с защитой лиц, сигнализирующих о нарушениях: а) политики и процедур, касающихся сообщений о проступках/противоправных действиях и защиты авторов таких сообщений; б) занятий по ознакомлению с кодексом или стандартами поведения и вопросами этики; и в) подотчетности руководства и персонала внутри организаций.

14. Глобальный опрос персонала был открыт для участия сотрудников всех категорий независимо от вида их контрактов и проводился на английском и французском языках. Результаты опроса, в котором приняли участие в общей

сложности 15 862 респондента, подробно изложены в соответствующих разделах доклада. Эти результаты, а также некоторые другие данные, приводятся в разбивке на малые, средние и крупные организации; организации были разделены на эти группы по числу сотрудников в каждой из них, следующим образом.

- **Малые:** Всемирная метеорологическая организация (ВМО), Всемирный почтовый союз (ВПС), Всемирная туристская организация (ЮНВТО), Международная морская организация (ИМО), Международная организация гражданской авиации (ИКАО), Международный союз электросвязи (МСЭ), Объединенная программа Организации Объединенных Наций по ВИЧ/СПИДу (ЮНЭЙДС), ООН-Хабитат, УНП ООН, ЦМТ и ЮНКТАД.
- **Средние:** Всемирная организация интеллектуальной собственности (ВОИС), МАГАТЭ, Международная организация труда (МОТ), Организация Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО), Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО), Структура Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин («ООН-женщины»), Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА), ЮНЕП и ЮНЕСКО.
- **Крупные:** Ближневосточное агентство Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР), Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ), Всемирная продовольственная программа (ВПП), Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), Секретариат Организации Объединенных Наций (включая операции по поддержанию мира), Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ) и Управление Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов (ЮНОПС).

15. Такую разбивку по размерам организаций инспекторы сочли целесообразной с учетом тенденций, которые прослеживаются в полученных данных, а также ввиду различий в системах подотчетности, функциях и политике участвующих в ОИГ организаций. Подробнее о методике, положенной в основу опроса, см. в приложении IV.

16. Кроме того, в процессе подготовки обзора были проведены беседы с 408 лицами. Среди них были сотрудники 27 участвующих в ОИГ организаций (т. е. всех организаций-участниц за исключением ЮНКТАД), которые поделились своей точкой зрения дистанционно с помощью видео/телеконференционной связи (в случае ИКАО, ООН-Хабитат, ЮНВТО и ЮНЕП) или в ходе личных встреч (в случае 24 организаций, базирующихся в Аммане, Вене, Женеве, Копенгагене, Лондоне, Нью-Йорке, Париже и Риме). Во всех этих организациях беседы проводились с сотрудниками, занимающими следующие должности (при наличии таковых): главы организаций (или уполномоченные ими представители), сотрудники бюро по вопросам этики, сотрудники надзорных подразделений (включая специалистов по расследованиям), омбудсмены, посредники, сотрудники отделов людских ресурсов, сотрудники юридических отделов, представители и юрисконсульты персонала. В БАПОР и ВОИС также состоялись беседы с членами консультативного комитета по внутреннему надзору.

17. Беседы с секретарями четырех трибуналов системы Организации Объединенных Наций (Административного трибунала МОТ, Административного трибунала Организации Объединенных Наций, Трибунала по спорам БАПОР и Трибунала по спорам Организации Объединенных Наций) имели целью получение сведений относительно переданных в эти трибуналы дел о преследованиях. Инспекторы также опросили ряд лиц, которые по роду своей служебной деятельности выполняли те или иные функции в связи с делами о проступках или преследовании или у которых имелись соображения, представляющие интерес для целей обзора. В их число входили сотрудники Группы управленческой оценки Организации Объединенных Наций, Группы по вопросам поведения и дисциплины Департамента

операций по поддержанию мира, Управления по координации оперативной деятельности в целях развития и Сектора по коррупции и экономической преступности УНП ООН, а также Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение.

18. Для получения представления о позитивной практике и уроках, извлеченных из опыта других международных организаций в области защиты лиц, сигнализирующих о нарушениях, были проведены беседы с соответствующими сотрудниками из репрезентативной выборки таких организаций, включавшей Глобальный фонд для борьбы со СПИДом, туберкулезом и малярией, Международный комитет Красного Креста в Женеве, Организацию экономического сотрудничества и развития в Париже, а также Международный валютный фонд и Всемирный банк в Вашингтоне, округ Колумбия. Кроме того, были опрошены представители ряда внешних структур и эксперты, сведущие в вопросах защиты информаторов.

19. Инспекторы провели два собрания фокус-групп, первое из которых состоялось в ходе ежегодного совещания Сети многосторонних организаций по вопросам этики⁵ в Риме, где 36 участников поделились своими мыслями о том, по каким причинам сотрудники не сообщают о проступках/противоправных действиях и актах преследования. Выводы этой фокус-группы были использованы при формулировании вопросов по данной теме для глобального опроса персонала. Во вторую фокус-группу были включены сотрудники постоянных представительств стран – членов Женевской группы⁶ в целях выяснения их ожиданий, касающихся подотчетности в организациях и «тона, задаваемого сверху».

20. Инспекторы беседовали с 17 действующими и бывшими сотрудниками, имеющими опыт информирования о проступках, противоправных действиях или актах преследования в период после 2012 года. Эти лица занимали в нескольких организациях системы Организации Объединенных Наций должности директоров, специалистов (как международных, так и национальных), а также сотрудников категории общего обслуживания, как в центральных учреждениях, так и на местах. Инспекторы связались с ними через бюро по вопросам этики различных организаций системы Организации Объединенных Наций, которые передали лицам, с которыми они контактировали или контактируют, просьбу Инспекторов добровольно рассказать о своих случаях. Помимо этого, ряд лиц вызвались сообщить ОИГ такую информацию по собственной инициативе.

21. Упомянутые 17 собеседников поделились личным опытом в устной форме, а также путем ответа на вопросники и предоставления документальных материалов о соответствующих эпизодах. В беседах обсуждались их первоначальные сообщения о проступках/противоправных действиях и актах преследования (если оно имело место), процессы и процедуры реагирования на эти сообщения в сравнении с тем, что предусмотрено официальными директивами, итоговые результаты и психологические последствия для заявителей.

22. Сообщения о проступках/противоправных действиях и актах преследования, о которых шла речь в рассмотренных индивидуальных случаях, были связаны с личными жалобами (по поводу служебной аттестации, продвижения по службе, найма на работу, отказа в возобновлении контрактов или злоупотребления полномочиями), общественно значимыми вопросами (коллизия интересов, мошенничество и коррупция) и случаями вежливого несогласия (расхождения во мнениях относительно политики и процедур организации). Учитывая чувствительный характер этих вопросов и стремясь сохранять конфиденциальность, инспекторы не могли произвести перекрестную проверку информации об индивидуальных случаях. Поэтому основное внимание применительно к этим случаям уделялось пробелам в тематике и содержательном наполнении директивных документов, а также недостаткам процессов и процедур.

23. Вся информация и все соображения, выясненные посредством вопросников, личных бесед и глобального опроса персонала, обрабатывались и использовались с обычным для ОИГ уважением к их конфиденциальности; особенно деликатным был подход к 17 рассмотренным индивидуальным случаям. В докладе использованы

главным образом агрегированные данные об ответах респондентов; цитаты, приводимые в целях иллюстрации, не сопровождаются указанием источника.

24. Для облегчения работы с докладом, а также выполнения содержащихся в нем рекомендаций и контроля за их выполнением в приложении X приводится таблица с указанием того, представляется ли этот доклад соответствующим организациям для принятия мер или для информации. В таблице указано, требуют ли рекомендации решения директивного органа или исполнительного главы организации.

D. Определения

25. В тексте обзора последовательно употребляется ряд ключевых терминов. Хотя в официальных директивных документах разных организаций каждый из этих терминов определен по-своему, во всех соответствующих формулировках прослеживаются общие элементы. Эти элементы сведены воедино в обобщенных определениях, представленных ниже.

- **Сигнализировать о нарушениях** означает раскрывать информацию о проступках/противоправных действиях лиц, взаимоотношения с которыми носят служебный характер. Сообщение такой информации считается «защищаемым действием» только при условии, что заявитель обращается по специально указанному для этого адресу.
- **Защищаемые действия** означают передачу в соответствующий механизм или орган информации о проступках и/или противоправных действиях. К защищаемым действиям также относится сотрудничество в проведении должным образом санкционированного расследования или проверки.
- **Проступок/противоправное действие** означает неисполнение сотрудником своих обязанностей, вытекающих из Устава Организации Объединенных Наций, Положений и правил о персонале Организации Объединенных Наций или других административных постановлений и организационных директив или несоблюдение стандартов поведения международных гражданских служащих. Это включает нецелевое использование или разбазаривание имущества или денежных средств организации, в том числе в корыстных целях или к выгоде третьих лиц, злоупотребление должностными полномочиями, в том числе в корыстных целях или к выгоде третьих лиц, вымогательство или получение «откатов» или взяток, умышленный обман (мошенничество), коррупцию, саботаж, принуждение, сговор, хищения, притеснение сотрудников, сексуальные домогательства, дискриминационную практику, преследование из мести, включая преследование лиц, подозреваемых в раскрытии сведений о нарушениях, злоупотребление властью и коллизии интересов, но не исчерпывается вышеперечисленным. Инспекторы решили во всем тексте доклада использовать словосочетание «проступки/противоправные действия», чтобы не исключать ни одну, ни другую составляющую и в максимальной степени отразить весь диапазон, охватываемый соответствующей политикой 28 организаций-участниц.
- **Преследование** понимается как любая прямо или косвенно неблагоприятная мера, рекомендованная, упомянутая в качестве угрозы или предпринятая по отношению к лицу, ранее сообщавшему о проступках/противоправных действиях или принимавшему участие в мероприятиях надзорных органов. Преследованием в этом смысле считаются только меры, связанные с «защищаемыми действиями».
- **Заявитель** означает лицо, добросовестно обратившееся с сообщением, в котором раскрывается информация о возможном проступке, противоправном действии или акте преследования либо изъясляется намерение раскрыть такую информацию.

- **Лицо, в отношении которого ведется расследование**, означает лицо, чьи действия расследуются в свете утверждений в его адрес или доказательств, собранных в ходе другого расследования.
- **Предварительный анализ** означает процесс сбора, обеспечения сохранности и защиты первичных доказательств, а также оценки этих доказательств в целях определения того, имеются ли основания для расследования утверждений заявителя о проступках/противоправных действиях.
- **Первичные признаки (преследования)** считаются подтвержденными, если информация, имеющаяся в распоряжении органа, уполномоченного принимать жалобы на преследование (бюро по вопросам этики или надзорное подразделение), указывает на вероятную причинно-следственную связь между защищаемым действием и неблагоприятной мерой, которая была принята в отношении заявителя или которой ему угрожали. Когда подразделение, занимающееся рассмотрением жалобы на преследование, подтверждает наличие его первичных признаков, дело начинает расследоваться в полном объеме.
- **Политика** (для чего предпринимаются те или иные действия) означает набор руководящих принципов или правил, которые должны влиять на решения и деятельность людей.
- **Процесс** (что конкретно делается) означает последовательность действий, совершаемых для получения результата.
- **Процедура** (как это делается, когда и с кем) означает способ и порядок совершения того или иного действия.
- **Система подотчетности** означает всестороннюю приверженность организации стандартам, процедурам и механизмам, обеспечивающим ее подотчетность. Организация подкрепляет эту приверженность, оптимизируя служебные показатели с прицелом на достижение конкретных результатов и с учетом имеющихся рисков, а также поддерживая общие ценности и культуру добросовестности и прозрачности⁷. Три ключевыми элементами крепкой системы подотчетности являются: а) политический пакт с государствами-членами; б) внутренний контроль; и с) механизмы подачи жалоб и реагирования на них⁸.
- **Вежливое несогласие** означает право иметь и в подобающей форме высказывать непопулярную точку зрения или взгляды, не совпадающие с устоявшейся политикой или подходом организации.

Е. Трудности и ограничения

26. Инспекторы отдают себе отчет в том, что разбор 17 индивидуальных случаев, когда сотрудники доводили до сведения своих организаций информацию о проступках, противоправных действиях и актах преследования, позволил бы по-человечески лучше понять те порой тягчайшие психологические нагрузки, переживания и жертвы, которые могут выпасть на долю заявителей. Это, однако, не представлялось возможным, так как соображения защиты личных данных и другой конфиденциальной информации о заявителях не позволяли перепроверить имеющиеся сведения и получить их независимое подтверждение от соответствующих организаций и должностных лиц.

27. Во избежание необоснованных ожиданий со стороны 17 опрошенных сотрудников Инспекторы интересовались только применявшимися в каждом случае процессами и процедурами, отслеживая временную последовательность шагов и выделяя основные этапы. Беседы касались лишь первоначальных сигналов о проступках/противоправных действиях и тех преследований, которым подверглись (если подверглись) их авторы. Члены группы по обзору ясно давали понять своим собеседникам, что группа не намерена добиваться пересмотра соответствующих дел и

не будет пытаться влиять на результаты их рассмотрения или общий исход. Были предусмотрены дополнительные гарантии защиты получаемой информации и ограничения риска для лиц, причастных к индивидуальным случаям, включая и тех, против кого были направлены сигналы, и возможных свидетелей.

28. Общесистемный учет информации о проступках/противоправных действиях и актах преследования, поступившей по официальным каналам с 2012 по 2016 год, был затруднен отсутствием в функциональных звеньях, уполномоченных принимать подобные сигналы, четких навыков регистрации данных. В результате в некоторых организациях оказалось невозможным установить точное число заявленных случаев, проверить исход каждого из них и/или выяснить характер принятых неформальных мер. При этом в каждой организации практикуется своя последовательность шагов по реагированию на сигналы о проступках/противоправных действиях и актах преследования, что ограничивает возможность сопоставления между процедурами разных организаций. В ряде случаев трудности возникали с терминологией и определениями, поскольку однотипные действия, процедуры и практика в разных организациях обозначаются разными терминами.

29. Инспекторы выражают признательность всем должностным лицам организаций системы Организации Объединенных Наций и представителям других организаций, которые оказали им содействие в подготовке доклада, и особенно тем, кто принял участие в беседах и столь охотно поделился своими знаниями и опытом.

Примечания

- ¹ David Banisar, “Silencing sources: an international survey of protections and threats to journalists’ sources”, Privacy International Global Survey Series (November 8, 2007).
- ² Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции, ст. 33; Council of Europe, recommendation CM/Rec(2014)7, appendix; Organization of American States, Model Law to Facilitate and Encourage the Reporting of Acts of Corruption and to Protect Whistleblowers and Witnesses (2013).
- ³ ST/SGB/2017/2 и Rev.1.
- ⁴ См. UNDT/2012/114, пункт 94.
- ⁵ Участниками Сети многосторонних организаций по вопросам этики являются подразделения по этим вопросам, входящие в состав 24 организаций и учреждений системы Организации Объединенных Наций (Ближневосточного агентства Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР), Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ), включая Панамериканскую организацию здравоохранения (ПАОЗ), Всемирной метеорологической организации (ВМО), Всемирной организации интеллектуальной собственности (ВОИС), Всемирного почтового союза (ВПС), Всемирной продовольственной программы (ВПП), Всемирной туристской организации (ЮНВТО), Детского фонда Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), Международного агентства по атомной энергии (МАГАТЭ), Международной организации гражданской авиации (ИКАО), Международной морской организации (ИМО), Международной организации по миграции, Международной организации труда (МОТ), Международного союза электросвязи (МСЭ), Международного фонда сельскохозяйственного развития, Объединенной программы Организации Объединенных Наций по ВИЧ/СПИДу (ЮНЭЙДС), Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО), Организации Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО), Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО), Секретариата Организации Объединенных Наций, Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ), Управления Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов (ЮНОПС) и Фонда Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА), а также Азиатского банка развития, Африканского банка развития, Всемирной таможенной организации, Всемирной торговой организации, Группы Всемирного банка, Европейского банка реконструкции и развития, Европейского инвестиционного банка, Исламского банка развития, Межамериканского банка развития, Международного валютного фонда и Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе.

⁶ Австралия, Бельгия, Германия, Испания, Италия, Канада, Мексика, Нидерланды, Норвегия, Республика Корея, Российская Федерация, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Соединенные Штаты Америки, Турция, Франция, Швейцария, Швеция, Япония.

⁷ См. DP/2008/16/Rev.1.

⁸ См. JIU/REP/2011/5.

II. Оптимальные подходы в политике в отношении лиц, сигнализирующих о нарушениях

A. Важность всеобъемлющего письменного изложения политики в отношении лиц, сигнализирующих о нарушениях

30. Эффективная политика в отношении лиц, сигнализирующих о нарушениях, включая их защиту от преследования, является ключевой составляющей успешного управления организацией, ограничения рисков и поддержания культуры добросовестности. В идеале такая политика облегчает сообщение сведений о проступках/противоправных действиях, их расследование и исправление положения, а также исключает возможность преследования заявителей. Как минимум, эта политика, к которой зачастую в первую очередь обращаются лица, решающие, следует ли им сообщать о нарушениях, должна разъяснять, о каких действиях полагается сигнализировать, кому и посредством каких механизмов направлять сигналы и чего ожидать в ответ. Так, лишь в одном из 17 рассмотренных случаев сообщения сотрудниками информации о проступках/противоправных действиях или актах преследования автор такого сообщения, по его словам, не сверял свои действия с политикой организации по защите от преследования.

31. Политика защиты от преследования также служит официальным документом, подтверждающим приверженность организации принципам подотчетности, добросовестности и этики, что в свою очередь способствует созданию атмосферы доверия в самой организации и по отношению к ней. Она представляет собой одну из основ системы подотчетности и поэтому должна быть внятной, доступной и всеобъемлющей. Соответственно, степень соответствия оптимальной практике в подходе к сигналам о проступках/противоправных действиях и к их расследованию позволяет судить о том, какое значение организация придает соблюдению этических стандартов.

32. Помимо простого выполнения административных требований, политика защиты от преследования должна доносить требования организационных, юридических и административных норм до всех сотрудников (как штатных, так и остальных). Это предполагает четкое разъяснение того, какое поведение является одобряемым, допустимым и законным, с тем чтобы заинтересованные стороны убедились в стремлении организации осуществлять свою деятельность в цивилизованной атмосфере корректности и законопослушания¹. В политике также должны быть предусмотрены гарантии ее надлежащего осуществления, включая обеспечение конфиденциальности, необходимые механизмы расследования и адекватные меры дисциплинарного взыскания и ликвидации ущерба².

B. Методика разработки критериев оптимальной практики и показателей для оценки политики защиты от преследования

33. Для разработки критериев оптимальной практики, позволяющих оценивать эффективность политики защиты от преследования в 28 организациях системы Организации Объединенных Наций, на которые распространяется мандат ОИГ, Группа заключила договор с научным учреждением³, один из сотрудников которого является международным экспертом в области политики и практики в отношении лиц, сигнализирующих о нарушениях. В основу критериев оптимальной практики был положен анализ 27 исходных документов (см. приложение I), включая законы, кодексы, директивы, доклады, руководства, исследования, рекомендации и обзоры оптимальной практики, подготовленные целым рядом государственных структур, межправительственных и неправительственных организаций и независимых экспертов. Проведенный экспертами анализ позволил выделить семь критериев оптимальной практики применительно к сообщениям о проступках/противоправных действиях и актах преследования⁴, а также ряд соответствующих им показателей,

характеризующих политику, практику и процедуры в области раскрытия информации о противоправных действиях и преследовании.

34. Эти семь критериев были затем вынесены на неформальное обсуждение с независимыми экспертами⁵ и практическими специалистами в области политики защиты от преследования в разных странах, результатом чего стал итоговый перечень из пяти критериев и 22 соответствующих показателей. Набор критериев был сужен для того, чтобы сфокусировать внимание только на письменных директивах, в отличие от практики и процедур, связанных с их применением. Были отобраны следующие пять критериев: а) обеспечение поступления информации о проступках/противоправных действиях; б) защита от преследования; в) возможность получения дополнительной поддержки лицами, сообщающими о проступках/противоправных действиях; г) предварительное рассмотрение, регистрация и расследование сигналов о проступках/противоправных действиях и актах преследования; и е) общая четкость политики.

35. После окончательного определения критериев оптимальной практики проводившие обзор представители ОИГ вместе с независимым экспертом проанализировали 23 директивы о защите от преследования, действовавшие на 31 декабря 2017 года (см. приложение II)⁶ в 28 организациях – участницах ОИГ⁷, и составили рейтинги соответствия этих директив всем 22 показателям. Рейтинги каждой организации были направлены ей на согласование с предложением в случае несогласия с каким-либо рейтингом обосновать это необходимой информацией и документами (директивы, руководства, внутренние инструкции и т. д.). Тщательное изучение поступивших отзывов и представленной документации сотрудниками ОИГ и независимым экспертом привело к пересмотру рейтингов по одной трети (34,6%, или 175 из 506) показателей, из которых по 155 (88,6%) рейтинги были повышены по сравнению с присвоенными изначально, а по 20 (11,4%) – понижены. После этого сотрудники ОИГ определили итоговые рейтинги и дополнили сопутствующую литературу новыми документами.

36. В случаях, когда после возникновения разногласий между ОИГ и организацией в отношении рейтинга по тому или иному показателю ОИГ решила оставить рейтинг без изменений или удовлетворила просьбу о его изменении лишь частично, причины этого поясняются в примечании. В итоговом варианте таблицы полное соответствие политики защиты от преследования и других опубликованных организацией директив и руководств (таких, как устав внутреннего надзора, политика в отношении проступков или правила проведения расследований) тому или иному показателю обозначено символом [✓], частичное соответствие – символом [O], а полное несоответствие – символом [X]. Сводная таблица рейтингов всех участвующих организаций по всем критериям и показателям приведена в приложении III.

37. Как отмечалось выше, если изначально в рамках обзора предполагалось посредством рейтингов оценить на соответствие критериям оптимальной практики лишь политику защиты от преследования, то в дальнейшем обзор был распространен и на другие относящиеся к данной теме или связанные с ней документы⁸, учитывая, что в большинстве организаций проступкам/противоправным действиям и актам преследования посвящены разные директивы, за применение которых отвечают различные организационные подразделения: в отношении проступков/противоправных действий это, как правило, орган по надзору, а в отношении преследования – бюро по вопросам этики. Инспекторы отмечают, что, хотя в некоторых случаях издание отдельных директив может быть продиктовано необходимостью, их разрозненный характер приводит к возникновению одновременно громоздкой и незавершенной системы, при которой сотрудники и другие лица, желающие заявить о проступках или противоправных действиях либо получить защиту от преследования, вынуждены прилагать для этого большие усилия. **Инспекторы считают, что интересам организаций и сотрудников лучше всего отвечал бы подход, при котором все соответствующие директивные положения и полезная информация были бы сведены воедино в одном документе.**

38. Кром того, **Инспекторы подчеркивают необходимость открытого доступа ко всем соответствующим директивам**, а не только размещения их во внутренней сети организации или ознакомления с ними в пределах отдельно взятых организационных подразделений, как это имеет место сейчас в целом ряде организаций. Ограничение доступа к подобной информации резко сужает для сотрудников возможность принимать обоснованные решения о том, следует ли им заявлять о проступках, противоправных действиях и актах преследования, фактически уменьшая практическую ценность любой политики защиты от преследования и дополнительно затрудняя поступление информации из внешних источников, таких как подрядчики и бенефициары.

С. Осведомленность сотрудников о содержании 23 директив о защите от преследования, действующих в 28 организациях системы Организации Объединенных Наций, и обзор соответствующих рейтингов

39. Прежде чем перейти к рассмотрению того, насколько опубликованные директивы отвечают критериям оптимальной практики, важно оценить степень осведомленности сотрудников об их существовании, от чего зависит возможность ознакомления с этими директивами и их надлежащего использования. Проведенный ОИГ в 2017 году глобальный опрос персонала всех 28 организаций на тему политики в отношении лиц, сигнализирующих о нарушениях, показал, что одна пятая (19,9%) респондентов вообще не знакомы с политикой, касающейся сообщений о проступках и актах преследования, около половины (49,3%) знакомы с ней лишь частично, и лишь 3 из каждых 10 респондентов (30,7%) хорошо знают эту политику.

40. При более подробном анализе результатов опроса выясняется, что доля респондентов, хорошо знакомых с соответствующей политикой, среди лиц, указавших, что они работают на местах (34%), превышает их долю среди сотрудников центральных учреждений (25%). Если говорить о размере организации, то процент сотрудников, ничего не знающих о такой политике, в малых и средних по размеру организациях (28–30%) почти вдвое выше, чем в крупных (16%). Процент неосведомленных оказался самым высоким среди респондентов, не являющихся штатными сотрудниками (27%); в некоторых случаях это можно объяснить тем, что не все директивы размещаются в открытом доступе. В общем и целом результаты глобального опроса персонала недвусмысленно указывают на необходимость обеспечить, чтобы весь без исключения персонал на всех уровнях знал о существовании политики по этим важным вопросам и был хорошо знаком с ее содержанием.

Д. Рейтинги и их анализ по отдельным критериям и показателям оптимальной практики

1. Рейтинг соответствия директив о защите от преследования критерию 1: обеспечение поступления информации о проступках/противоправных действиях

41. Первый критерий используется для оценки того, насколько существующие условия облегчают и поощряют обращение сотрудников с заявлениями о проступках/противоправных действиях. Он включает пять показателей оптимальной практики, позволяющие судить о том, могут ли такие заявления направляться более чем по одному каналу, включая возможность обращения в независимый надзорный орган на любом из рабочих языков организации. Данный критерий служит для выяснения того, существуют ли в организации конкретные механизмы подотчетности, достигающие самых верхних эшелонов, то есть предусмотрен ли конкретный порядок подачи сигналов, касающихся главы организации и руководителя ее надзорного подразделения. Он также дает возможность проверить наличие таких жизненно важных гарантий, как возможность сообщать информацию конфиденциально и анонимно и то, при каких обстоятельствах, т. е. как и когда такие сообщения могут

направляться во внешние инстанции. В общем и целом лишь БАПОР и УВКБ соответствуют всем требованиям, касающимся предоставления сотрудникам универсальных, независимых каналов для конфиденциального и анонимного обращения, в том числе во внешние инстанции, с информацией о проступках/противоправных действиях; эти же организации являются единственными, где действуют конкретные правила передачи информации, касающейся исполнительного главы организации и руководителя надзорного подразделения.

Таблица 1

Рейтинг директив о защите от преследования: показатели оптимальной практики по критерию 1

Участвующая организация	1.1 Необходимость как минимум двух каналов для направления сообщений во внутренние инстанции	1.2 Возможность обращения в надзорный орган и обязательное наличие для этого независимых каналов	1.3 Возможность сообщать информацию конфиденциально и анонимно	1.4 Наличие конкретного порядка подачи сигналов о проступках/противоправных действиях главы организации и руководителя надзорного подразделения	1.5 Возможность направления сообщений на любом из рабочих языков организации	1.6 Указание, когда и как доводить информацию до сведения внешних структур (правоохранительных органов, общественных организаций или прессы)
ФАО	✓	✓	✓	О	✓	✗
МАГАТЭ	✓	✓	✓	✗	✓	✓
ИКАО	✓	✗	О	✗	✗	✗
МОТ	О	О	О	О	✓	✗
ИМО	✓	✓	О	✗	✓	✓
МСЭ	✗	О	✗	✗	✓	✗
Секретариат ООН	✓	✓	✓	О	✓	✓
ЮНЭЙДС	✓	✓	✓	✗	✓	✓
ПРООН	✓	✓	О	О	✓	О
ЮНЕСКО	✓	✓	✓	✗	✓	✓
ЮНФПА	✓	✓	✓	О	✓	✓
УВКБ	✓	✓	✓	✓	✓	✓
ЮНИСЕФ	✓	✓	О	О	✓	✓
ЮНИДО	✓	✓	✓	О	✓	✗
ЮНОПС	✓	✓	О	✗	✓	✓
«ООН-женщины»	✓	✓	✓	О	✓	✓
БАПОР	✓	✓	✓	✓	✓	✓
ЮНВТО	✓	✗	О	О	✓	✓
ВПС	✓	✗	О	✗	✓	✓
ВПП	✓	✓	✓	✗	✓	✓
ВОЗ	✓	✓	✓	✗	✓	✓
ВОИС	✓	✓	✓	✓	✓	✓
ВМО	✓	✓	✓	✗	✓	✓

Обозначения: [✓] = обеспечено полностью; [О] = обеспечено частично; [✗] = не обеспечено.

Показатель оптимальной практики 1.1: необходимость двух каналов для направления сообщений во внутренние инстанции

42. Показатель оптимальной практики 1.1 служит для оценки того, предусматривает ли директива не менее двух внутренних каналов для сообщения о проступках, поскольку чрезвычайно важно, чтобы сотрудники имели возможность выбрать из нескольких каналов тот, который им наиболее удобен, не создает коллизий интересов и не внушает опасений. На сегодняшний день во всех учреждениях кроме МСЭ предусмотрено как минимум по два внутренних канала для передачи информации о проступках/противоправных действиях: как правило, через непосредственного руководителя и через главу надзорного подразделения. К числу других каналов относятся руководитель отдела/департамента, директор по людским ресурсам, бюро по вопросам этики, омбудсмен, контактные лица (например, по вопросам сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательств) и глава организации.

43. Хотя обязательное наличие «горячей линии» для сигналов о нарушениях предусмотрено лишь в одной из директив о защите от преследования, такой механизм сейчас имеется во многих крупных организациях. Позитивный практикой можно назвать включение в надзорный устав ПРООН прямого требования о том, чтобы отдел по надзору постоянно обеспечивал возможность передачи информации несколькими путями: по телефону с помощью «горячей линии», через специальный веб-сайт и по выделенному для этих целей адресу электронной почты, которые функционируют в круглосуточном режиме, облегчая подачу сигналов о мошенничестве, коррупции и других противоправных действиях. В интранете ВПП есть отдельная страница, где размещен перечень всех шагов по выявлению возможных проступков и сообщению сведений о них, с указанием соответствующих номеров телефонов и адресов электронной почты. ВОИС – единственная организация, где о проступках разрешается сообщать государству-члену через председателя Координационного комитета ВОИС. В МОТ несколько каналов могут использоваться для сообщения только о некоторых видах проступков⁹.

Показатель оптимальной практики 1.2: направление сообщений в независимый надзорный орган

44. Показатель оптимальной практики 1.2 предполагает, что письменная директива должна предусматривать направление сообщений о нарушениях в надзорный орган, имеющий независимый статус. Критерии оценки независимости надзорных органов и результаты этой оценки подробно изложены в главе III. Наличие такого положения крайне важно для того, чтобы сотрудники имели возможность обращаться в любую структуру, наделенную достаточной свободой действий для расследования жалобы, независимо от статуса лица, против которого эта жалоба направлена. За исключением ИКАО (где жалобы подаются в бюро по вопросам этики), ВПС и ЮНВТО, политика остальных 20 организаций – участниц ОИГ допускает подачу сигналов о проступках в независимую инстанцию, каковой обычно является служба внутреннего надзора/аудита или канцелярия генерального инспектора. МОТ¹⁰, ЮНВТО¹¹ и ВПС¹² не согласились со своими рейтингами по показателю 1.2 или представили дополнительную информацию.

Показатель оптимальной практики 1.3: возможность сообщать информацию конфиденциально и анонимно

45. Показатель оптимальной практики 1.3 предполагает, что в письменных директивах должна быть предусмотрена возможность направления анонимных и конфиденциальных сообщений о проступках/противоправных действиях. Положения, допускающие как анонимность, так и конфиденциальность, крайне важны для получения информации о проступках, особенно в свете иерархической структуры организаций системы Организации Объединенных Наций, а также значительного и все возрастающего удельного веса сотрудников, которые лишены уверенности в завтрашнем дне, поскольку занимают внештатные должности либо наняты на временной основе или по срочным контрактам. Хотя расследование анонимных

сигналов может быть трудным делом, возможность их подачи способна служить стимулом для сотрудников, особо опасаящихся преследований за сообщаемую информацию. Тема анонимных сообщений подробнее рассматривается в главе V.

46. Из бесед со специалистами, которые играют ключевую роль в защите лиц, сигнализирующих о нарушениях (такими, как работники подразделений по надзору, этике и людским ресурсам, а также руководители высшего звена), стало ясно, что некоторые из них недостаточно четко представляют себе разницу между двумя вышеупомянутыми терминами. Из числа респондентов опроса ОИГ, которые в последние пять лет становились свидетелями проступков/противоправных действий, 53% не заявили о них. Среди не заявивших 57% не сделали этого, так как не были уверены, что конфиденциальность будет полностью соблюдена и что они, сообщив информацию, получат эффективную защиту.

47. Анонимность сообщений означает возможность заявить о проступке, не называя себя, т. е. готовность организации принимать к рассмотрению сигналы о проступках, не требуя, чтобы информация учитывалась как исходящая от конкретного заявителя. При этом сведения могут сообщаться по телефону, по электронной почте с фиктивного или замаскированного адреса, либо в письме, не содержащем данных об отправителе. Конфиденциальным называется такое сообщение в компетентную инстанцию о проступках/противоправных действиях, автор которого раскрывает свои личные данные, но при этом политика организации гарантирует ему, что ни эти данные, ни сообщенные им информация не будут разглашены никому без прямо выраженного согласия данного лица. **В дальнейшем при переиздании соответствующих директив в них необходимо четко отразить как сферы употребления обоих терминов, так и их определения.**

48. К концу 2017 года только в 14 организациях (61%) действовали правила, допускавшие подачу как конфиденциальных, так и анонимных сигналов. Здесь также существуют определенные ограничения: в частности, в ВМО и ВПП не принимаются анонимные жалобы на притеснения на рабочем месте или на злоупотребление полномочиями. В ВПС, ИКАО, ИМО, МОТ, ЮНВТО и ЮНИСЕФ отсутствуют положения, прямо предусматривающие возможность сообщать сведения анонимно. В БАПОР анонимные сообщения допускаются, но при этом оговорено, что никакие меры не могут быть приняты в случае, если информацию невозможно подтвердить. В этом плане **позитивная практика, заслуживающая распространения, отражена в директиве ВОЗ, согласно которой лицам, сообщаящим информацию анонимно (по внешней «горячей линии» или по электронной почте) присваивается кодовый номер для дальнейшей связи с компетентной инстанцией.**

49. Соответствующая директива ЮНОПС не содержит прямых указаний на возможность подачи анонимных сигналов; нет их и в директиве МСЭ, в которой к тому же говорится, что организация не гарантирует конфиденциальность лицам, заявляющим о проступках от своего имени. Позитивной практикой можно считать подход ВОЗ и ЮНИДО, где подробно оговорены конкретные случаи, когда конфиденциальность жалобы может не соблюдаться. Другим примером позитивной практики может служить инструкция по проведению расследований в ФАО, где прямо сказано, что несоблюдение сотрудниками надзорных подразделений организации правил конфиденциальности, необходимой для защиты лиц, сигнализирующих о нарушениях, рассматривается как неподобающее поведение и влечет за собой наложение дисциплинарных взысканий. ПРООН¹³, ЮНОПС¹⁴ и ВПС¹⁵ не согласились со своими рейтингами по данному показателю или представили дополнительную информацию.

Показатель оптимальной практики 1.4: наличие конкретного порядка подачи сигналов о проступках/противоправных действиях главы организации и руководителя надзорного подразделения

50. Показатель оптимальной практики 1.4 чрезвычайно важен для демонстрации того, что организация твердо намерена бороться с проступками/противоправными действиями и актами преследования на самом верху, т. е. со стороны ее исполнительного главы. Он также отражает признание возможности злоупотреблений

и/или халатного отношения к служебным обязанностям в случае поступления жалоб на действия лиц, ответственных за проведение расследований, т. е. руководителей надзорных органов. В большинстве организаций системы ООН, и особенно в ее специализированных учреждениях, существует управленческая вертикаль, в рамках которой руководители всех подразделений, занимающихся реагированием на проступки/противоправные действия и акты преследования (отделы людских ресурсов, бюро по вопросам этики, надзорные органы и омбудсмены), подчиняются непосредственно главе организации. В большинстве организаций-участниц их глава принимает соответствующие административные решения в случаях проступков/противоправных действий или преследований на основе выводов и рекомендаций, сформулированных по итогам расследования. Поэтому данный показатель предполагает, что в идеале сообщения, направленные против главы организации, должны поступать в такую инстанцию, у которой не возникнет коллизии интересов при проведении независимого расследования и принятии решительных мер.

51. На сегодняшний день только в УВКБ¹⁶, БАПОР¹⁷ и ВОИС¹⁸ действуют положения, прямо определяющие порядок сообщения информации о проступках как главы организации, так и руководителя надзорного подразделения по независимым каналам. Для сообщений, касающихся глав БАПОР и УВКБ, а также руководителя надзорного органа УВКБ таким каналом служит УСВН Секретариата Организации Объединенных Наций. Если информация касается руководителей надзорных подразделений БАПОР и ВОИС либо Генерального директора ВОИС, то об этом необходимо информировать консультативный комитет по надзору в соответствующей организации и запросить его мнение. Что касается фондов и программ, то их исполнительные главы назначаются Генеральным секретарем¹⁹, что теоретически дает возможность обращаться с сообщениями о проступках указанных лиц в Секретариат Организации Объединенных Наций (УСВН). При этом в трех фондах и программах («ООН-женщины», ЮНИСЕФ и ЮНФПА) действуют правила, прямо указывающие на УСВН как на адресата сообщений, направляемых в обход обычных внутренних механизмов.

52. МОТ принадлежит к числу организаций, где сигналы о мошеннических действиях Генерального директора могут подаваться председателю Административного совета²⁰. Такая практика является позитивной в силу того, что данное должностное лицо пользуется независимостью от исполнительного главы организации и, как правило, достаточно хорошо знакомо с действующими в ней нормами и правилами, чтобы принять верное решение. Большинство сотрудников подразделений по вопросам этики и надзора, с которыми проводились беседы, подтвердили, что подобных случаев в их практике до сих пор не было, и признали, что при поступлении сигналов такого рода им будет трудно найти однозначный выход из положения за отсутствием стандартных инструкций на этот случай.

53. Обращение к главе организации с сообщениями о нарушениях со стороны руководителя надзорного подразделения прямо допускается только в ВОИС, Секретариате Организации Объединенных Наций, ФАО и ЮНФПА. В «ООН-женщины», ПРООН, и ЮНВТО такая возможность подразумевается косвенно, в силу положений, разрешающих обращаться в следующую вышестоящую инстанцию в случае коллизии интересов с той, которая непосредственно уполномочена принимать подобные сигналы. В 18 организациях²¹ действует порядок, согласно которому при наличии коллизии интересов с органом внутреннего надзора можно задействовать внешние каналы и альтернативные механизмы расследования. МОТ²², ИМО²³, ЮНЭЙДС²⁴, ПРООН²⁵, ЮНЕСКО²⁶, ЮНФПА²⁷, ЮНИДО²⁸, «ООН-женщины»²⁹ и ВПП³⁰ не согласились со своими рейтингами по показателю 1.4 или представили дополнительную информацию.

54. По сведениям из ряда источников, в последние годы имел место как минимум один случай поступления сигналов, направленных против главы организации, входящей в систему ООН. Руководящий орган этой организации в итоге подключился к рассмотрению дела, но лишь после возникновения репутационных рисков, когда информация привлекла внимание прессы. За весь период, охватываемый настоящим обзором (2012–2016 годы), ни один из эпизодов, когда расследование подобных

сигналов приводило к выводам, указывающим на проступки/противоправные действия, не завершил применением к главе организации каких-либо мер дисциплинарного взыскания.

55. В отношении руководителей надзорных подразделений в указанный период поступали заявления о злоупотреблении полномочиями, притеснении сотрудников и нарушении конфиденциальности. Имеется информация о мерах, принятых в нескольких подобных случаях, однако эти меры не всегда носили дисциплинарный характер (например, соответствующему лицу просто предлагали сложить полномочия или позволяли добровольно покинуть свой пост). Следует отметить, что в организациях, где отсутствуют надзорные инстанции и/или специальные механизмы проведения расследований, для выполнения расследовательских функций другими должностными лицами (такими как сотрудники по вопросам этики, начальники административных отделов и заместители руководителя) может требоваться принятие особых положений, учитывающих роль и обязанности этих лиц в рамках общей политики.

56. Директивы, касающиеся проступков/противоправных действий и актов преследования, должны во избежание коллизии интересов прямо устанавливать порядок рассмотрения сигналов, направленных против вышеуказанных лиц. Руководящим органам следует проанализировать варианты подачи таких сигналов и принятия мер отношении главы организации и руководителя надзорного подразделения, включая возможность дополнения договоров найма соответствующими пунктами о нарушении этических норм. Один из возможных вариантов – четко прописать роль комитета по надзору; вообще же основное требование сводится к наличию ясно указанного, независимого канала для приема заявлений о нарушениях и к обеспечению их необходимого рассмотрения и расследования.

57. Говоря конкретно, в директивах необходимо предусмотреть положения о прямой передаче заявлений, касающихся исполнительного главы организации или руководителя надзорного подразделения (либо других соответствующих должностных лиц), в комитет по надзору, определить способы такой передачи, а также указать, какие действия комитет по надзору должен предпринимать в подобных случаях (например, задействовать независимый внешний механизм расследования) и какова роль этого комитета в принятии административных решений об оказании защиты, восстановлении справедливости и наложении дисциплинарных взысканий по итогам расследования. Имеются разумные основания ожидать, что выполнение нижеследующей рекомендации позволит повысить уровень прозрачности и подотчетности в организациях системы Организации Объединенных Наций.

Рекомендация 1

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

Показатель оптимальной практики 1.5: возможность направления сообщений на любом из рабочих языков организации

58. Являясь глобальными структурами, организации системы ООН, широко представленные в регионах и на местах, должны установить у себя порядок, прямо предусматривающий возможность подачи сотрудниками сигналов о проступках/противоправных действиях на любом из рабочих языков организации и языков основных мест службы ее персонала. Так, помимо английского и французского к числу рабочих языков, используемых региональными комиссиями Организации

Объединенных Наций, относятся арабский, испанский и русский. Хотя языки, на которых следует сообщать информацию, в директивных документах не указаны, подразделения по вопросам этики и надзора во всех организациях (за исключением ИКАО) подтвердили, что ими принимались сообщения на всех рабочих языках; большинство организаций указали также, что они располагают собственными возможностями для обработки подобной информации на этих языках.

59. У надзорного подразделения ПРООН имеется онлайн-система для приема жалоб на 45 языках, по выбору заявителя. Такая практика полезна для всех организаций, ведущих значительную работу на местах. К другим практическим мерам, облегчающим подачу сигналов, относятся перевод всех формуляров, используемых для сообщения о проступках/противоправных действиях, на все рабочие языки и обеспечение организации необходимым персоналом для устного и письменного консультирования сотрудников, желающих получить на любом из этих языков информацию о порядке обращения с жалобами.

Показатель оптимальной практики 1.6: когда и как доводить информацию до сведения внешних структур (правоохранительных органов, общественных организаций или прессы)

60. Согласно директивам, действующим в 18 организациях, обращение во внешние инстанции с информацией о проступках/противоправных действиях допускается в тех случаях, когда это необходимо для предотвращения серьезной угрозы здоровью и безопасности населения либо во избежание значительного ущерба для деятельности организации, нарушения национального законодательства или международного права. В соответствии с этими 18 директивами сотрудники вправе сообщать такую информацию внешним адресатам, если они: а) не могут воспользоваться внутренними механизмами, будучи убеждены или опасаясь, что это создаст угрозу для них самих и/или членов их семьи; б) ожидают преследования за это по месту работы; в) считают, что это приведет к сокрытию или уничтожению улик; или д) не верят, что это повлечет за собой принятие каких-либо мер. Они также могут обратиться во внешние инстанции в случае, если меры не были приняты в течение определенного срока, но обязаны при этом отказаться от получения платы или иного вознаграждения за предоставленную информацию.

61. Что касается обращения во внешние инстанции, то ЮНФПА и ЮНИСЕФ прямо призывают вместо этого направлять информацию в УСВН Секретариата Организации Объединенных Наций, тогда как политика Структуры «ООН-женщины» является еще более жесткой и обязывает прежде всего напрямую информировать ее исполнительного директора. В некоторых случаях устанавливаются ограничения: так, сотрудникам ПРООН разрешается обращаться к местным властям только при возникновении «серьезной чрезвычайной ситуации/угрозы», а сразу после такого обращения необходимо поставить о нем в известность юридический отдел организации.

62. В пяти организациях (ИКАО, МОТ, МСЭ, ФАО и ЮНИДО) не предусмотрено никаких вариантов, допускающих сообщение о проступках/противоправных действиях каким-либо внешним сторонам. В этой связи можно отметить, что, как предупреждает Специальный докладчик по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение, бюро по вопросам этики, опирающиеся в своей работе на положение принятых КМГС Стандартов поведения, согласно которому «международным гражданским служащим неуместно заявлять во всеуслышание о своих личных жалобах или публично критиковать свои организации», тем самым задают тон, противоречащий «идее о том, что сотрудники должны сообщать о должностных проступках, что может, в некоторых серьезных случаях, не способствовать формированию позитивного имиджа организации»³¹.

63. Примерами позитивной практики являются положения директив о защите от преследования, принятых ВОЗ и ЮНЭЙДС, где прямо говорится, что при соблюдении порядка, установленного соответствующей директивой, доведение информации до сведения внешних инстанций не является нарушением обязательств сотрудника

относительно разглашения и использования не подлежащей огласке информации или его дискреционных обязательств согласно положениям о персонале.

2. Рейтинг соответствия директив о защите от преследования критерию 2: защита от преследования

64. Применительно к случаям, когда лицо, сообщившее о проступке/противоправном действии, подвергается за это преследованию, данный критерий используется в целях оценки механизмов и процессов, обеспечивающих, чтобы о таком преследовании можно было смело заявить и получить надлежащую защиту. Критерий включает четыре показателя того, насколько ясно в письменных директивах оговорены механизмы подачи сигналов о преследовании и предоставления защиты, право получать текущую информацию о результатах и принятых мерах (с должным учетом соображений конфиденциальности) и четкий порядок применения дисциплинарных взысканий к лицам, уличенным в преследовании (рейтинги по этому критерию см. в таблице 2). Такие положения крайне важны для формирования культуры подотчетности в организации, поскольку и проведенные беседы, и опросы³² ясно указывают на то, что страх подвергнуться преследованию серьезно ослабляет желание сообщать о проступках. Все организации полностью или частично соответствуют показателям по данному критерию: в их письменных директивах разъясняется, куда можно обратиться с заявлением о преследовании, приводится описание возможных мер защиты, указывается, чего следует ожидать в результате и какие дисциплинарные меры предусмотрены для виновных.

Показатель оптимальной практики 2.1: описание механизма подачи жалоб на преследование

65. Показатель оптимальной практики 2.1 служит для оценки того, включает ли политика защиты от преследования некий механизм, которым могут воспользоваться лица, считающие, что они были подвергнуты или рискуют подвергнуться преследованию за сообщение информации о проступке или противоправном действии. В идеале этот показатель предполагает, что такой механизм, чтобы внушать необходимую уверенность сотрудникам, желающим заявить о преследовании, должен функционировать независимо, гарантировать полную конфиденциальность, а также обеспечивать возможность рассмотрения жалоб по существу и вынесения рекомендаций о мерах защиты.

66. На сегодняшний день каждая из 23 директив о защите от преследования предусматривает единый механизм подачи жалоб на такие действия. Во всех организациях кроме двух (МАГАТЭ и ФАО), жалобы подаются в бюро по вопросам этики; при этом ФАО – единственная организация, где, несмотря на наличие такого бюро, об актах преследования полагается сообщать в Канцелярию Генерального инспектора. В МАГАТЭ информация о преследованиях доводится до сведения Директора Бюро внутреннего надзора (на момент подготовки настоящего обзора бюро по вопросам этики в МАГАТЭ не существовало). Позитивная практика принята в Структуре «ООН-женщины» и в ПРООН, где для неформального урегулирования используются услуги омбудсмена; в «ООН-женщины» крайний срок обращения в бюро по вопросам этики может в связи с этим продлеваться на дополнительный период до 120 дней.

Таблица 2

Рейтинг директив о защите от преследования: показатели оптимальной практики по критерию 2

Участвующая организация	2.1 Описание механизма подачи жалоб заявителями, которые подверглись преследованию или понесли ущерб, либо опасаются этого, в результате подачи ими сигналов о проступках/противоправных действиях	2.2 Описание механизмов защиты заявителей, подвергающихся преследованию или теряющих ущерб, включая перевод на другую работу в том же или ином месте службы, смену руководителя и т. д.	2.3 Необходимость информирования заявителя о результатах рассмотрения жалобы (как на проступки/противоправные действия, так и на преследование) и принятых по ней мерах, без ущерба для других сотрудников или разглашения конфиденциальной или чувствительной информации	2.4 Надлежащие дисциплинарные взыскания за преследование
ФАО	✓	✓	О	✓
МАГАТЭ	✓	✓	О	✓
ИКАО	✓	✓	✓	✓
МОТ	✓	О	О	✓
ИМО	✓	✓	О	✓
МСЭ	✓	✓	О	✓
Секретариат ООН	✓	✓	О	✓
ЮНЭЙДС	✓	✓	✓	✓
ПРООН	✓	✓	✓	✓
ЮНЕСКО	✓	✓	О	✓
ЮНФПА	✓	✓	✓	✓
УВКБ	✓	✓	О	О
ЮНИСЕФ	✓	✓	О	✓
ЮНИДО	✓	✓	✓	✓
ЮНОПС	✓	✓	✓	✓
«ООН-женщины»	✓	✓	✓	✓
БАПОР	✓	✓	✓	✓
ЮНВТО	✓	✓	О	✓
ВПС	✓	✓	О	✓
ВПП	✓	✓	О	✓
ВОЗ	✓	✓	✓	✓
ВОИС	✓	✓	✓	✓
ВМО	✓	✓	✓	✓

Обозначения: [✓] = обеспечено полностью; [О] = обеспечено частично; [X] = не обеспечено.

Показатель оптимальной практики 2.2: описание механизмов защиты для заявителей, подвергающихся преследованию

67. Показатель оптимальной практики 2.2 служит для оценки того, предусмотрены ли в директиве о защите от преследования механизмы защиты на случай, если заявитель подвергнется преследованию или ему будет причинен вред; конкретно речь идет о мерах, которые могут быть приняты в организации для защиты лиц, сигнализирующих о нарушениях. Все действующие на данный момент директивы о защите от преследования, за исключением директивы МОТ, содержат перечень возможных вариантов защиты, включая временные предохранительные меры на период расследования и/или меры более постоянного характера, направленные на устранение негативных последствий, когда факт преследования уже установлен. Позитивной практикой было бы **включение во все директивы о защите от**

преследования неисчерпывающего перечня как временных мер защиты, так и мер по ликвидации ущерба.

68. Временные предохранительные меры могут включать приостановление действия решений, предположительно принятых из мести, временный перевод заявителя на другое место работы или предоставление ему внеочередного отпуска с полным сохранением содержания. Оптимальная практика, смягчающая вмешательство в служебную деятельность заявителя, воплощена в директивах трех организаций (ВОЗ, МАГАТЭ и ЮНЭЙДС), которые предусматривают меры по перемещению лица, подозреваемого в актах преследования, включая временный или постоянный перевод на другое место работы или предоставление внеочередного отпуска. Оптимальной практике соответствует директива о защите от преследования, принятая в ЮНВТО: согласно ее положениям, при наличии разумных опасений за безопасность и благополучие сотрудника и членов его семьи бюро по вопросам этики может рекомендовать руководителю группы или подразделения обеспечить принятие «конкретных, разумных и осуществимых мер» в интересах их безопасности.

69. Директива БАПОР о защите от преследования предусматривает следующие возможные меры по ликвидации ущерба, которые не фигурируют ни в одной из других директив и должны рассматриваться как оптимальная практика:

- компенсация недополученной заработной платы и пособий с учетом несостоявшегося повышения по службе и увеличения оклада, на которые мог рассчитывать сотрудник;
- возмещение расходов на услуги адвоката или иных издержек, связанных с подачей и рассмотрением жалобы на преследование;
- возмещение ущерба, включая финансовые потери, причиненного преследованием со стороны Агентства;
- нематериальные формы компенсации, включая публичное признание обоснованности жалобы на преследование, а также вклада заявителя в деятельность Агентства.

70. Директива ЮНОПС о защите от преследования, принятая в 2010 году, предусматривает, что в случае если факт преследования заявителя подтвердился, сотрудник по вопросам этики может вынести заключение о том, не повлекло ли это преследование побочных негативных последствий для коллег заявителя. В связи с этим сотрудник по вопросам этики может рекомендовать соответствующие меры по ликвидации негативных последствий для коллег заявителя, которые считаются подвергнутыми «косвенному преследованию». Такая защита особенно актуальна в случаях, когда сотрудникам приходится свидетельствовать в поддержку заявителя перед трибуналами. Именно она может побудить лиц, способных дать значимые показания, выступить в качестве свидетелей, от чего они иначе воздержались бы, опасаясь мести.

71. В решении по делу *Касмани против Генерального секретаря Организации Объединенных Наций* (UNDT/NBI/2009/67) Трибунал по спорам предложил Бюро по вопросам этики Организации Объединенных Наций пересмотреть принятую им в 2005 году директиву о защите от преследования, включив в нее положения о защите свидетелей. Трибунал постановил, что свидетели, дающие показания по данному делу, не должны подвергаться физическому или словесному запугиванию или угрозам, в том числе касающимся сохранения ими работы и перспектив продвижения по службе, как до, так и после дачи показаний Трибуналу по спорам. В этом решении зафиксировано признание права сотрудников, дающих показания Трибуналу по спорам, на защиту, положенную им согласно договору найма, а также правилам и нормам Организации. Такие же гарантии предусматривает и директива о защите от преследования, принятая Африканским банком развития. Инспекторы считают, что **организациям следует рассмотреть возможность более широкого определения защищаемых действий или издания дополнительных директивных указаний, касающихся конкретных факторов риска и таких уязвимых категорий сотрудников, как свидетели,**

дающие показания трибуналам, работники служб поддержки персонала и другие лица, в целях их защиты от запугивания и преследования.

Показатель оптимальной практики 2.3: информирование заявителя о результатах рассмотрения жалобы и принятых по ней мерах

72. Показатель оптимальной практики 2.3 используется для определения того, требует ли та или иная директива, чтобы заявитель был проинформирован о результатах рассмотрения сообщенных им сведений (будь то о проступке/противоправном действии или о преследовании) и о любых предпринятых организацией действиях по исправлению положения, при условии, что это не причиняет вреда другим сотрудникам и не требует разглашения конфиденциальной или чувствительной информации. Такие положения об обратной связи крайне важны с точки зрения подотчетности и доверия к процедуре подачи сигналов о нарушениях; они дают потенциальным заявителям четкое представление о том, на что можно рассчитывать в плане последующей информации и реакции на их сообщения.

73. На сегодняшний день требованиям по данному показателю полностью отвечают директивы 11 организаций, тогда как остальные 12 директив обеспечивают обратную связь лишь частично: так, в восьми организациях (ВПП, ВПС, ИМО, МОТ, УВКБ, ЮНВТО, ЮНЕСКО и ЮНИСЕФ) заявителям сообщают итоги рассмотрения сигналов о преследовании, но не о проступках; Секретариат Организации Объединенных Наций предоставляет такую информацию по делам о преследовании и некоторых видах проступков; сообщение информации о результатах расследований, проводимых в МАГАТЭ, полностью отнесено на усмотрение руководителя подразделения по надзору; в МСЭ заявителя информируют о передаче дела на расследование, но не о его результатах; в ФАО порядок информирования заявителей определен в руководстве Канцелярии Генерального инспектора по учету и ведению дел, доступ к которому, однако, открыт не для всех сотрудников.

74. Примерами полезной практики являются: прямое требование письменно информировать заявителя о результатах расследования (ЮНИСЕФ), независимо от статуса его трудовых отношений с организацией (ВОИС), а также предоставление заявителям, чьи сигналы не нашли подтверждения, достаточной информации для того, чтобы они могли принять обоснованное решение о целесообразности обжалования (БАПОР). ФАО³³, ИМО³⁴, МСЭ³⁵, Секретариат Организации Объединенных Наций³⁶, УВКБ³⁷, ВПС³⁸ и ВПП³⁹ не согласились со своими рейтингами по показателю 2.3 или представили дополнительную информацию.

Показатель оптимальной практики 2.4: дисциплинарные взыскания за преследование

75. Показатель оптимальной практики 2.4 служит для определения того, предусматривают ли письменные директивы надлежащие дисциплинарные взыскания для лиц, виновных в преследовании. В большинстве директив (22 из 23) говорится, что доказанные акты преследования могут повлечь за собой наложение административных и/или дисциплинарных взысканий. Небезынтересно отметить, что директива УВКБ предусматривает дисциплинарные меры в случаях, когда установлен факт преследования в отношении внешних сторон, но обходит молчанием случаи, когда доказано преследование сотрудников организации. В МСЭ, «ООН-женщины» и ЮНФПА предусмотрена возможность перевода лица, прибегающего к преследованию, на другую работу. Конкретные виды дисциплинарных взысканий указаны лишь в двух директивах о защите от преследования. В этой связи Специальный докладчик по вопросу о праве на свободу мнений и их свободное выражение отмечает, что «наказание лиц, прибегающих к мерам преследования, должно быть серьезным и носить не просто дисциплинарный характер, включая возможность лишения должности и несения персональной ответственности»⁴⁰.

76. Четкое указание диапазона возможных дисциплинарных мер демонстрирует твердое намерение организации не ограничиваться простыми внушениями и переходить к решительным действиям; это также служит недвусмысленным предупреждением о том, что акты преследования могут обернуться серьезными

последствиями для профессиональной карьеры. Примерами оптимальной практики являются директивы о защите от преследования, принятые в ВОЗ и ЮНЭЙДС, где прямо перечислен весь набор возможных дисциплинарных взысканий, включая письменное порицание, наложение штрафа в размере до трех чистых базовых месячных окладов, понижение оклада с потерей до трех ступеней в пределах прежнего класса, отстранение от должности с частичным сохранением содержания или без содержания на срок до одного месяца, понижение в классе, увольнение и увольнение в дисциплинарном порядке за серьезный проступок. УВКБ⁴¹ не согласилось со своим рейтингом по показателю 2.4 и представило дополнительную информацию.

3. Рейтинг соответствия директив о защите от преследования критерию 3: возможность дополнительной поддержки лиц, сообщающих о проступках

77. Лица, сообщающие информацию о проступках/противоправных действиях и/или актах преследования, нуждаются в поддержке и советах, учитывая связанный с этим риск для их карьеры, личной безопасности и/или социального или индивидуального благополучия. Такая поддержка отличается от мер защиты, о которых подробно говорилось в связи с предыдущим критерием, и может включать предоставление «телефонов доверия», юридические услуги, психологическую помощь, возможность обращения во внешние службы поддержки и привлечения независимых консультантов. Данному критерию соответствуют три показателя, которые характеризуют степень участия старшего руководства в оказании помощи или защиты, имеющиеся возможности консультирования и поддержки в неофициальном порядке, а также наличие внешних и внутренних процедур обжалования решений об отсутствии первичных признаков обоснованности сообщения.

78. Хотя информация о том, как и когда старшее руководство подключается к оказанию дальнейшей защиты или содействия, содержится во всех письменных директивах, лишь три организации (ПРООН, ЮНОПС и ЮНФПА) соответствуют всем показателям по данному критерию. Из специализированных учреждений только в ВОИС предусмотрена возможность обращения в независимую внешнюю апелляционную инстанцию в случае, если принято решение об отсутствии первичных признаков преследования.

Таблица 3

Рейтинг директив о защите от преследования: показатели оптимальной практики по критерию 3

Участвующая организация	3.1 Указание того, когда и как старшее руководство организации должно подключаться к оказанию помощи или защиты заявителю	3.2 Указание имеющихся возможностей получения заявителем неофициальных консультаций и поддержки, например от профсоюзной организации, омбудсмана, юрисконсульта персонала или консультационной службы для сотрудников	3.3 Наличие внешних, независимых апелляционных процедур для заявителей, имеющих разумные основания считать предоставленную защиту недостаточной или не согласных с решением об отсутствии первичных признаков обоснованности их жалобы
ФАО	✓	×	×
МАГАТЭ	✓	×	×
ИКАО	✓	✓	×
МОТ	✓	○	×
ИМО	✓	×	×
МСЭ	✓	×	×
Секретариат ООН	✓	×	✓
ЮНЭЙДС	✓	✓	×
ПРООН	✓	✓	✓
ЮНЕСКО	✓	×	×
ЮНФПА	✓	✓	✓

Участвующая организация	3.1 Указание того, когда и как старшее руководство организации должно подключаться к оказанию помощи или защиты заявителю	3.2 Указание имеющихся возможностей получения заявителем неофициальных консультаций и поддержки, например от профсоюзной организации, омбудсмана, юрисконсульта персонала или консультационной службы для сотрудников	3.3 Наличие внешних, независимых апелляционных процедур для заявителей, имеющих разумные основания считать предоставленную защиту недостаточной или не согласных с решением об отсутствии первичных признаков обоснованности их жалобы
УВКБ	✓	✓	✗
ЮНИСЕФ	✓	✗	✓
ЮНИДО	✓	✗	✗
ЮНОПС	✓	✓	✓
«ООН-женщины»	✓	✓	✗
БАПОР	✓	✗	✓
ЮНВТО	✓	✗	✗
ВПС	✓	О	✗
ВПП	✓	✗	✗
ВОЗ	✓	✓	✗
ВОИС	✓	✓	✓
ВМО	✓	✗	✗

Обозначения: [✓] = обеспечено полностью; [О] = обеспечено частично; [✗] = не обеспечено.

Показатель оптимальной практики 3.1: участие старшего руководства в оказании помощи или защиты

79. Показатель оптимальной практики 3.1 служит для определения того, содержатся ли в директиве положения о том, как и когда высший эшелон руководства организации должен подключаться к оказанию дальнейшей защиты или содействия лицам, сообщаящим о нарушениях. Такие положения необходимы для того, чтобы руководители организации были безусловно готовы напрямую заниматься вопросами, которые чреваты репутационным риском и могут отразиться на безопасности и благополучии сотрудников. Решения в подобных случаях должны приниматься на достаточно высоком уровне для того, чтобы быть исполненными незамедлительно, а также чтобы ответственность за них непосредственно несло руководство.

80. Директивы всех организаций содержат положения об участии старших руководителей в оказании защиты. В 19 из них⁴² такое участие предусматривается преимущественно в тех случаях, когда подразделение по вопросам этики или надзора подтвердило наличие реальной угрозы преследования – иными словами, когда были выявлены ее первичные признаки, и дело было решено расследовать. Согласно политике этих 19 организаций, а также Секретариата Организации Объединенных Наций, решение о временных мерах защиты заявителя принимается главой организации. В Структуре «ООН-женщины» его принимает директор Департамента людских ресурсов. В ИМО и ЮНФПА высший эшелон руководства в лице главы организации подключается к делу на заключительной стадии, для определения мер по ликвидации ущерба после того, как факт преследования подтвердился. Оптимальным является подход Секретариата Организации Объединенных Наций и МОТ, где руководство уже на раннем этапе начинает заниматься лицами, которым угрожает преследование.

Показатель оптимальной практики 3.2: возможности получения неофициальных консультаций и поддержки

81. Показатель оптимальной практики 3.2 используется для оценки того, какие возможности получения неофициальных консультаций и поддержки предоставляются заявителям как до, так и после сообщения ими информации о нарушениях. Наличие такой поддержки может сыграть жизненно важную роль в принятии заявителями обдуманного решения о том, следует ли сообщать эту информацию, а также в

понимании ими возможных последствий ее сообщения, имеющихся механизмов защиты и того, как будет происходить процесс передачи и рассмотрения информации. Речь идет также о психологической поддержке, которая способна существенно помочь сотрудникам пережить потенциальные негативные последствия подачи сигналов. В системе Организации Объединенных Наций существует возможность получения неофициальных рекомендаций или поддержки от бюро по вопросам этики, союзов или ассоциаций персонала, омбудсменов или посреднических служб, юрисконсультов и консультантов персонала.

82. Директивные документы семи организаций содержат прямые перечни возможных вариантов получения неофициальной поддержки и полностью соответствуют данному критерию. В остальных 16 организациях некоторые из вышеупомянутых функциональных звеньев существуют (в основном в штаб-квартирах), но возможность получения от них поддержки в директивах не упоминается. Это заставляет задаваться вопросом о том, насколько сотрудники, особенно работающие на местах, а также не относящиеся к штатному контингенту, осведомлены о существовании этих функциональных звеньев и способны получить от них содействие, если решат сообщить о проступках/противоправных действиях или актах преследования.

83. Оптимальной следует признать практику ВОЗ и ЮНЭЙДС, которые в своих директивах о защите от преследования прямо указывают, что их бюро по вопросам этики могут предложить конфиденциальные, непредвзятые консультации и поддержку сотрудникам, которые (потенциально) готовы сигнализировать о нарушениях, но не знают, следует ли заявлять о тех или иных фактах. В этих директивах также говорится о наличии «горячей линии», обслуживаемой внешними операторами, информация от которых поступает в бюро по вопросам этики. Позитивная практика существует в пяти фондах и программах («ООН-женщины» ПРООН, УВКБ, ЮНОПС и ЮНФПА), где сотрудникам прямо рекомендуют обращаться к омбудсмену или посреднику для неформального урегулирования ситуации, т.е. проблемы, из-за которой эти сотрудники опасаются преследования. ФАО⁴³, МАГАТЭ⁴⁴, МОТ⁴⁵, ИМО⁴⁶, МСЭ⁴⁷, Секретариат Организации Объединенных Наций⁴⁸, ЮНЭЙДС⁴⁹, ЮНЕСКО⁵⁰, ЮНИСЕФ⁵¹, ЮНИДО⁵², БАПОР⁵³, ВПС⁵⁴, ВПП⁵⁵, ВОИС⁵⁶ и ВМО⁵⁷ не согласились со своими рейтингами по показателю 3.2 или представили дополнительную информацию.

Показатель оптимальной практики 3.3: внешние, независимые процедуры обжалования решений, не подтверждающих первичную обоснованность сообщенной информации о преследовании

84. Показатель оптимальной практики 3.3 отражает наличие или отсутствие положений, позволяющих заявителям обращаться во внешние, независимые апелляционные инстанции, если у них есть разумные основания считать, что подразделение по вопросам этики или надзора вынесло необоснованное решение об отсутствии первичных признаков преследования или что оказанная им защита недостаточна. Возможность апелляции создает для бюро по вопросам этики еще один эшелон подотчетности. Отсутствие независимых внешних механизмов обжалования также может быть чревато финансовыми последствиями для организаций, поскольку одно из государств-членов прямо установило в своем национальном законодательстве, что учреждения, которые не придерживаются оптимальной практики защиты лиц, сигнализирующих о нарушениях, могут быть лишены финансирования⁵⁸.

85. На сегодняшний день возможность обжаловать решение бюро по вопросам этики об отсутствии первичных признаков преследования путем обращения к Председателю Коллегии Организации Объединенных Наций по вопросам этики предусмотрена директивами шести организаций (БАПОР, ПРООН, Секретариат Организации Объединенных Наций, ЮНИСЕФ, ЮНОПС и ЮНФПА). Поскольку Председателем Коллегии является руководитель Бюро Организации Объединенных Наций по вопросам этики, апелляции на решения, касающиеся сотрудников Секретариата Организации Объединенных Наций, направляются Заместителю Председателя Коллегии, являющемуся сотрудником одного из фондов и программ.

86. В состав учрежденной в декабре 2007 года Коллегии Организации Объединенных Наций по вопросам этики входят руководители бюро по вопросам этики шести вышеупомянутых организаций, а также ВПП и УВКБ. Ее основная функция состоит в определении единых стандартов и согласованной политики представленных в ней структур и предоставлении консультаций по сложным случаям, имеющим общесистемное значение. Поскольку УВКБ является членом Коллегии Организации Объединенных Наций по вопросам этики, на практике его сотрудникам разрешается обращаться в Коллегию, хотя в соответствующей директиве УВКБ об этом не говорится. В ВПП положения о внешних процедурах независимого обжалования отсутствуют, несмотря на то, что она входит в состав Коллегии Организации Объединенных Наций по вопросам этики. Для обжалования решения об отсутствии первичных признаков преследования не требуется официального ходатайства от имени организации, так как заявитель может обратиться к Председателю или Заместителю Председателя лично. Для этих целей в извещение о том, что наличие первичных признаков не подтвердилось, включается стандартный параграф, в котором заявителя информируют о его праве подать апелляцию на имя Председателя или Заместителя Председателя. За период с 2012 по 2016 год Коллегия Организации Объединенных Наций по вопросам этики отменила 40% решений, на которые поступили апелляционные жалобы.

Таблица 4

Дела, рассмотренные Коллегией Организации Объединенных Наций по вопросам этики

	2012	2013	2014	2015	2016
Количество дел, обжалованных в Коллегии Организации Объединенных Наций по вопросам этики	0	1	1	0	3
Количество дел, по которым первоначальное решение бюро по вопросам этики было отменено	0	1	0	0	1
Количество дел, по которым первоначальное решение бюро по вопросам этики было оставлено в силе	0	0	1	0	2

Источник: Бюро по вопросам этики Организации Объединенных Наций.

87. В отношении апелляций, подаваемых сотрудниками фондов и программ Председателю Коллегии Организации Объединенных Наций по вопросам этики, применяется стандартный порядок действий по защите от преследования, установленный Бюро по вопросам этики Организации Объединенных Наций. Председатель Коллегии рассматривает дело, руководствуясь политикой фондов и программ в области защиты от преследования и уделяя внимание соблюдению обязательных процедур и точному применению директивных положений к конкретным обстоятельствам дела, а также оценивая обоснованность юридического анализа и вытекающего из него решения. Вместе с тем, если не считать положений директивы Секретариата Организации Объединенных Наций о защите от преследования, посвященных роли Заместителя Председателя (пункт 9.2), какой-либо согласованный единый порядок рассмотрения апелляционных жалоб, поданных на имя Заместителя Председателя, отсутствует.

88. Инспекторы пришли к выводу, что **в фондах и программах Организации Объединенных Наций необходимо ввести в действие стандартные оперативные инструкции, непосредственно касающиеся деятельности Коллегии Организации Объединенных Наций по вопросам этики и способные обеспечить согласованность, единообразие и прозрачность процесса пересмотра решений.** В этом плане крайне важно также, чтобы – в интересах как заявителей, так и фондов и программ Организации Объединенных Наций⁵⁹ – в директивах о защите от преследования четко указывалось, чем и когда завершается процесс обжалования. Иными словами, необходима ясность в отношении того, можно ли обжаловать рекомендации, вынесенные Коллегией Организации Объединенных Наций по вопросам этики, и если да, то в какой инстанции.

89. Из специализированных учреждений только ВОИС допускает (с 2017 года) возможность подачи апелляций в Бюро по вопросам этики ЮНОПС, которое выносит по ним «окончательное и обязывающее» решение. Ни остальные 14 специализированных учреждений, ни ВПП, ни «ООН-женщины» не предусматривают в своих письменных директивах какого бы то ни было независимого внешнего механизма для обжалования решений об отсутствии первичных признаков преследования. ФАО⁶⁰, МАГАТЭ⁶¹, ИКАО⁶², ЮНЕСКО⁶³, УВКБ⁶⁴, ЮНИДО⁶⁵, «ООН-женщины»⁶⁶, ЮНВТО⁶⁷, ВПС⁶⁸, ВПП⁶⁹ и ВМО⁷⁰ не согласились со своими рейтингами по показателю 3.3 или представили дополнительную информацию.

90. Специализированные учреждения указывают на то, что для обжалования решений об отсутствии первичных признаков у них имеются внутренние апелляционные советы. В состав этих советов, как правило, входят лица, назначенные администрацией, а также выборные представители персонала; соответственно, эти органы не являются ни внешними, ни независимыми. Вышеупомянутые учреждения также утверждают, что выводы бюро по вопросам этики об отсутствии первичных признаков могут быть далее обжалованы в Административном трибунале Организации Объединенных Наций или Административном трибунале МОТ. Это вызывает сомнение, если учесть, что вывод об отсутствии первичных признаков имеет статус рекомендации, а не административного решения. Обжалованию же в трибуналах подлежат только административные решения, как это было подчеркнуто в решении Административного трибунала ООН по делу *Вассерстром против Генерального секретаря Организации Объединенных Наций*, в котором говорится, что «Бюро по вопросам этики может лишь давать рекомендации административным органам... эти рекомендации не являются административными решениями, подлежащими обжалованию в судебном порядке, и, следовательно, не влекут за собой никаких прямых правовых последствий»⁷¹.

91. Отсутствие внешнего, независимого апелляционного механизма представляет собой существенный изъян в системе защиты лиц, сигнализирующих о нарушениях в организации. Это также ставит бюро по вопросам этики, чей штат обычно состоит из одного-двух сотрудников категории специалистов, в незавидное положение фактически последней инстанции, выносящей решения по крайне чувствительным вопросам, чреватых большими осложнениями в профессиональной и частной жизни заявителей и значительным репутационным риском для организации. Осуществление нижеследующей рекомендации призвано повысить уровень прозрачности и подотчетности механизмов защиты лиц, сигнализирующих о нарушениях, в организациях системы Организации Объединенных Наций.

Рекомендация 2

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

4. Рейтинг соответствия директив о защите от преследований критерию 4: предварительное рассмотрение, регистрация и расследование сигналов о проступках/противоправных действиях и актах преследования

92. Данный критерий служит для оценки того, обеспечиваются ли надлежащим и своевременным образом регистрация, рассмотрение и расследование сигналов о проступках/противоправных действиях и актах преследования. Все это необходимо в качестве гарантии доверия к процедурам расследования поступивших сообщений. Данный критерий включает четыре показателя, позволяющие учесть наличие систематической практики регистрации всех сигналов о проступках/противоправных

действиях и актах преследования, использование двухэтапной процедуры реагирования на эти сигналы, включающей анализ первичных признаков и дальнейшее расследование в установленные сроки, а также возможность или невозможность передачи расследования во внешние инстанции.

93. Только в одной из организаций-участниц (ВОИС) действует письменная директива, соответствующая всем показателям по данному критерию; в большинстве других не обеспечиваются систематическая регистрация сообщений, наличие четко установленных сроков предварительного рассмотрения и расследования сигналов о проступках, а также возможность перепоручать такое расследование внешним инстанциям. Проблемы, связанные с данным критерием, дополнительно освещаются в главе IV.

Показатель оптимальной практики 4.1: анализ первичных признаков и последующее расследование

94. Показатель оптимальной практики 4.1 используется для определения того, содержат ли директивы о проступках/противоправных действиях и актах преследования положения о первоначальном рассмотрении поступающих жалоб и о последующем проведении подробного расследования, если были выявлены первичные признаки. Такая двухэтапная процедура необходима для того, чтобы расследование велось достаточно строго и методично, чтобы лица, подвергшиеся преследованию, могли получить дополнительную защиту, а решения, продиктованные местью, могли быть отменены с возможным наложением дисциплинарного взыскания на принявшего их сотрудника.

95. За исключением БАПОР и МОТ, директивные документы всех организаций, дополняемые соответствующими положениями инструкций по проведению расследований, предусматривают в случаях преследования двухступенчатую процедуру. Из проведенных бесед стало ясно, что оба ее этапа присутствуют и в практике БАПОР, хотя директива этой организации по защите от преследования, принятая еще до учреждения бюро по вопросам этики, не содержит упоминаний о двухступенчатой процедуре. В отношении проступков/противоправных действий двухступенчатая процедура используется во всех организациях кроме ВПС и МСЭ. Хотя в МОТ такая процедура не оговорена в директивных документах, касающихся проступков/противоправных действий, организация указала, что на практике она применяется в ходе всех расследований, относящихся к кругу ведения Управления внутренней ревизии и надзора.

96. Семь организаций (ВМО, ВПС, ИКАО, МСЭ, «ООН-женщины», ЮНВТО и ЮНЭЙДС) не располагают собственными профессиональными специалистами по расследованиям и используют для их проведения различные механизмы. В ИКАО после выявления первичных признаков нарушения сотрудник по вопросам этики предлагает меры по его устранению. Если это предложение отклоняется, то сотрудник по вопросам этики проводит расследование. В МСЭ Генеральный секретарь по представлению сотрудника по вопросам этики назначает внешнего следователя. В ВПС проведение расследований перепоручается частной фирме. В ЮНВТО расследование проводится собственными силами, для чего Генеральный секретарь назначает коллегию, состоящую из сотрудников организации. Расследованиями в «ООН-женщины» и ЮНЭЙДС занимаются надзорные подразделения, соответственно, ПРООН и ВОЗ⁷². В ВМО штатные ревизоры берут на себя работу по установлению фактов и при необходимости перепоручают расследование внешним структурам. **В письменных директивах должно быть четко указано, чего следует ожидать в плане расследования как проступков/противоправных действий, так и актов преследования; это особенно актуально для организаций, где нет собственных возможностей для проведения расследований.** МОТ⁷³, ЮНЭЙДС⁷⁴ и ВПС⁷⁵ не согласились со своими рейтингами по показателю 4.1 или представили дополнительную информацию.

Таблица 5

Рейтинг директив о защите от преследования: показатели оптимальной практики по критерию 4

Участвующая организация	4.1 Необходимость предварительного рассмотрения организацией сообщений о проступках/противоправных действиях и, в случае подтверждения первичных признаков, проведения подробного расследования	4.2 Необходимость систематического учета информации о проступках/противоправных действиях и актах преследования, независимо от того, принимаются ли по ним какие-либо меры	4.3 Требование, чтобы первичное рассмотрение и расследование заявлений (как о проступках/противоправных действиях, так и о преследовании) проводились своевременно, и указание соответствующих сроков	4.4 Механизм передачи расследований во внешние инстанции и/или обращения к ним за консультациями в случае необходимости
ФАО	✓	✓	О	О
МАГАТЭ	✓	✓	О	О
ИКАО	О	✓	О	О
МОТ	✗	✗	О	О
ИМО	✓	О	О	О
МСЭ	О	✗	О	О
Секретариат ООН	✓	✗	О	О
ЮНЭЙДС	✓	✗	О	О
ПРООН	✓	✓	О	О
ЮНЕСКО	✓	✗	О	О
ЮНФПА	✓	О	О	О
УВКБ	✓	✓	О	✓
ЮНИСЕФ	✓	О	О	О
ЮНИДО	✓	О	О	О
ЮНОПС	✓	О	О	О
«ООН-женщины»	✓	О	О	О
БАПОР	✗	✓	О	✓
ЮНВТО	О	✗	О	✗
ВПС	О	О	О	✓
ВПП	✓	О	✓	✓
ВОЗ	✓	О	О	О
ВОИС	✓	✓	✓	✓
ВМО	✓	✓	О	✓

Обозначения: [✓] = обеспечено полностью; [О] = обеспечено частично; [✗] = не обеспечено.

Врезка 1

Перенос бремени доказывания в делах о мести

При переносе бремени доказывания на организацию возлагается обязанность доказать с приведением ясных и убедительных фактов, что такие же меры были бы предприняты ею в любой обычной ситуации, в том числе и в отсутствие защищаемых действий. Большинство (17 из 23) директив о защите от преследования требуют переноса бремени доказывания, когда речь идет об установлении того, что факт мести имел место. В идеале такой перенос должен происходить на стадии расследования, после того, как бюро по вопросам этики подтвердило наличие первичных признаков преследования. Правило переноса бремени доказывания было установлено с учетом тех трудностей, которые могли возникать у жалобщиков при доказывании того, что принятые по отношению к ним меры были вызваны их сигналами о нарушениях,

«особенно учитывая, что существует много изощренных форм мести, доказать которую трудно»^a.

Применяя правило переноса бремени доказывания, дознаватели должны требовать от организации веских доказательств того, что те же самые действия были бы предприняты ею даже в случае отсутствия защищаемой деятельности жалобщика. На практике это означает ужесточение критерия доказанности при вынесении оправдательного решения и смягчение этого критерия при оценке доказательств вины обвиняемого. Сотрудники бюро по вопросам этики, с которыми были проведены беседы, отмечали, что в ряде случаев, когда на стадии расследования правило переноса бремени доказывания не соблюдалось, им приходилось применять это правило при формулировании окончательных выводов и/или просить дознавателей внести изменения в свой доклад.

Хотя требование ясных и убедительных доказательств означает, что подразделения, наделенные расследовательскими функциями, должны применять особый подход к делам о мести, проведенные беседы показали, что лишь у очень немногих надзорных органов имеются навыки или реальный опыт расследования подобных дел с переносом бремени доказывания. Большинство собеседников отмечали, что их подход к случаям преследования ничем не отличался от подхода ко всем другим видам проступков и что поправки, отражающие перенос бремени доказывания, вносились ими в доклады о расследовании лишь тогда, когда это предлагалось бюро по вопросам этики.

Сотрудники юридических подразделений также обращали внимание на трудность применения принципа переноса бремени доказывания при вынесении рекомендаций о дисциплинарных взысканиях, поскольку в ходе анализа первичных признаков и дальнейшего расследования не всегда можно установить четкую связь между предполагаемым актом мести и защищаемой деятельностью. В некоторых организациях этот принцип игнорируется вполне открыто; в ходе бесед их представители ссылались на то, что его включение в директиву о защите от преследования было следствием механического копирования директив других организаций без учета необходимых обстоятельств. В результате возникает ситуация, когда письменный директивный документ внушает сотрудникам ожидания, что в случае преследований за сигналы о нарушениях будут учитываться эти обстоятельства, однако фактически организация этих ожиданий не оправдывает.

Инспекторы считают, что **в организациях, где правила защиты от мести содержат положение о переносе бремени доказывания**, подразделения по надзору и этике должны иметь возможность применять это положение единообразно во всех случаях мести, т. е. **соответствующим подразделениям следует разработать стандартные инструкции с четким разъяснением того, когда, где и как должно применяться данное правило**. Они должны включать уточненные указания по проведению расследований, устанавливающие критерий доказанности актов мести, который также должен учитываться при составлении докладов. Наряду с этим следует рассмотреть возможность организации специального обучения методам расследования сигналов о мести.

^a Marie Chêne, “Good Practice in Whistleblowing Protection Legislation”, U4 Anti-Corruption Resource Centre, Transparency International, 2009.

Показатель оптимальной практики 4.2: необходимость систематической регистрации информации о проступках/противоправных действиях и актах мести

97. Показатель оптимальной практики 4.2 предполагает наличие системы регистрации сообщений о проступках/противоправных действиях и актах мести независимо от того, принимаются ли по ним какие-либо меры. Надлежащий учет таких сообщений чрезвычайно важен для наблюдения и контроля за ходом дел и для того, чтобы лица и структуры, уполномоченные принимать такие сообщения, несли за это ответственность. Требованиям этого показателя полностью отвечают всего девять организаций, в директивах которых четко зафиксирована необходимость

конфиденциальной регистрации всех жалоб. Позитивная практика существует в МАГАТЭ, где политика защиты от мести обязывает надзорное подразделение принимать, регистрировать и рассматривать все поступающие жалобы и принимать по ним меры. УВКБ сообщает о наличии у него комплексной системы делопроизводства (i-Sight) для регистрации поступающих жалоб.

98. Хотя в семи организациях (ВОЗ, МОТ, МСЭ, Секретариат Организации Объединенных Наций, ЮНВТО, ЮНЕСКО и ЮНЭЙДС) отсутствуют официальные правила регистрации жалоб на проступки или акты мести, все они за исключением двух (МСЭ и ЮНВТО) указали, что на практике такая регистрация ведется. В шести организациях (ВПП, ВПС, ИМО, «ООН-женщины», ЮНИСЕФ и ЮНОПС) имеются письменные положения о регистрации жалоб на преследование, но не сигналов о проступках/противоправных действиях. В ЮНИДО существуют правила регистрации сообщений о проступках/противоправных действиях, но не о мести; эта организация, однако, указала, что на практике регистрируются и те и другие. МОТ⁷⁶, ИМО⁷⁷, Секретариат Организации Объединенных Наций⁷⁸, ЮНЭЙДС⁷⁹, ЮНЕСКО⁸⁰, ЮНФПА⁸¹, ЮНИСЕФ⁸², ЮНИДО⁸³, «ООН-женщины»⁸⁴, ЮНВТО⁸⁵, ВПС⁸⁶, ВПП⁸⁷ и ВОЗ⁸⁸ не согласились со своими рейтингами по показателю 4.2 или представили дополнительную информацию.

Показатель оптимальной практики 4.3: сроки предварительного рассмотрения и расследования

99. Показатель оптимальной практики 4.3 предполагает, что предварительное рассмотрение и расследование проступков/противоправных действий и актов мести проводится своевременно в установленные сроки. Поскольку сотрудники, решившиеся направить такие сообщения, могут испытывать стресс, крайнюю тревогу и неуверенность, крайне важно установить сроки, учитывающие это, с одной стороны, и реальные возможности, а также предполагаемый объем работы подразделений по этике и надзору – с другой. Необходимо также, чтобы установленные сроки должным образом соблюдались. В большинстве из 17 изученных ОИГ случаев (конкретных сотрудников, заявлявших о проступках/противоправных действиях и/или мести) время, фактически затраченное на предварительное рассмотрение и расследование, было сочтено неоправданно долгим – в отдельных случаях до нескольких сотен дней.

100. Конкретные сроки представления докладов по сообщениям о мести предварительного установлены в 22 организациях, в которых имеются письменные правила о предварительном рассмотрении. В директиве БАПОР предварительное рассмотрение не предусматривается, соответственно не установлены и какие-либо сроки. В 16 организациях на предварительное рассмотрение отводится 45 дней, причем в одних директивах речь идет о «рабочих» днях, в других – о «календарных», а в некоторых это не уточняется⁸⁹. В остальных шести организациях предусмотрены следующие сроки: ИКАО – 15 календарных дней, ВПС и Секретариат Организации Объединенных Наций – 30 календарных дней, ВОИС – 30 рабочих дней, ВОЗ и ЮНЭЙДС – 90 рабочих дней. В 22 организациях, имеющих письменные правила расследования сообщений о мести, установлены и его сроки, за исключением УВКБ, ЮНВТО и ЮНОПС. Эти сроки таковы: ИКАО – 30 календарных дней, БАПОР – 45 дней, ЮНЕСКО – два месяца, ЮНИДО – 85 дней, ВПС, ИМО и ЮНИСЕФ – 90 дней, остальные 11 организаций – 120 дней⁹⁰. Директива МАГАТЭ о защите от мести предписывает, чтобы расследование как проступков, так и актов мести завершалось в кратчайший срок, возможный с учетом имеющихся ресурсов. В МОТ положения о расследовании жалоб на месть отсутствуют.

101. В отношении сигналов о проступках документация, представленная к моменту сверки рейтингов, не позволяла выяснить сроки, отведенные будь то на предварительное рассмотрение или на расследование, в 14 организациях⁹¹. В БАПОР, ПРООН, ЮНИДО и ЮНФПА срок завершения расследования ограничен шестью месяцами, но продолжительность отдельных этапов, таких как предварительное рассмотрение и расследование, при этом не уточняется. В пяти организациях, по которым были получены необходимые данные, сроки предварительного рассмотрения составляют от 30 рабочих дней (ВОИС) до 45 дней (ВПП и МАГАТЭ) или восьми

недель (УВКБ). Согласно инструкции по проведению внутренних административных расследований в ФАО, предварительное рассмотрение жалоб, относящихся к кругу ведения Канцелярии Генерального инспектора, должно завершаться в «кратчайший разумный срок». На расследование в ВПП, МСЭ и ФАО отводятся 120 дней, а в ВОИС – шесть месяцев. **В организациях, где это еще не сделано, при дальнейшем обновлении директив о проступках и защите от мести следует указывать конкретные сроки предварительного рассмотрения и расследования.** Секретариат Организации Объединенных Наций⁹² и ЮНИСЕФ⁹³ не согласились со своими рейтингами по показателю 4.3 или представили дополнительную информацию.

Показатель оптимальной практики 4.4: механизм передачи расследований во внешние инстанции, включая соответствующие критерии

102. Показатель оптимальной практики 4.4 используется для оценки положений о передаче расследования проступков/противоправных действий и актов мести во внешние инстанции, включая наличие соответствующих критериев и средств, позволяющих при необходимости запрашивать консультации со стороны. Учитывая потенциально серьезный конфликт интересов в случаях, когда поступившие сигналы касаются главы организации, ее старших должностных лиц или подразделений по надзору и этике, должна существовать возможность передачи расследования таких сигналов внешним инстанциям, с четким указанием в директивных документах на то, что это делается во избежание конфликта интересов. Выводы такого расследования должны быть вне критики и подозрений, что чрезвычайно важно для действенности любого надзорного механизма и поддержания доверия к нему.

103. Положения о передаче во внешние инстанции расследований по жалобам на преследование имеются в 20 организациях (т. е. во всех кроме ВПС, МАГАТЭ и ЮНВТО); такая возможность предусматривается в случае конфликта интересов, однако конкретный порядок при этом является различным. В 14 организациях⁹⁴ бюро по вопросам этики может рекомендовать главе организации (или, в случае ВОИС, комитету по надзору) порекомендовать расследование независимой структуре. При этом существуют некоторые различия: так, в МОТ, структуре «ООН-женщины» и ФАО подразделение, ведущее расследование, может по своей инициативе уведомить главу организации о возникновении у него конфликта интересов и рекомендовать передать дело внешним инстанциям. В ИМО сам глава организации выносит заключение о наличии конфликта интересов и, соответственно, направляет дело на расследование органам, независимым от организации.

104. Применительно к проступкам только в БАПОР и ВОИС прямо предусмотрена передача расследования во внешние инстанции при возникновении конфликта интересов. В четырех организациях⁹⁵ положения на этот счет отсутствуют, а еще в девяти⁹⁶ их наличие оказалось невозможным проверить по тем документам, которые были представлены на момент сверки рейтингов. В семи организациях⁹⁷ передача дела внешним структурам или их привлечение к расследованию допускается, но при этом не оговорена необходимость такого шага в случае конфликта интересов. Так, в ЮНИСЕФ, ЮНОПС и ЮНФПА данный вопрос оставлен на усмотрение руководителя надзорного органа; надзорное подразделение ЮНИДО может передавать другим инстанциям дела, расследование которых выходит за рамки его мандата или полномочий; в ВПП, МАГАТЭ и ПРООН передача расследования национальным властям предусмотрена при определенных обстоятельствах, например если речь идет об уголовном преступлении.

105. УВКБ подписало с УСВН Секретариата Организации Объединенных Наций официальный меморандум о договоренности, согласно которому расследования (как проступков/противоправных действий, так и актов мести), создающие коллизию интересов для надзорного подразделения УВКБ, предаются УСВН. Это распространяется на проступки, в которых замешаны глава организации и ее высшее руководство, а также на проступки других сотрудников, чреватые конфликтами интересов для Канцелярии Генерального инспектора. Упомянутый меморандум о договоренности также обязывает надзорное подразделение УВКБ передавать соответствующие дела или жалобы в УСВН в течение 10 рабочих дней.

5. Рейтинг соответствия директив о защите от мести критерию 5: общая четкость политики

106. Пятый, заключительный критерий служит для оценки того, насколько четкой в целом является директива в отношении лиц, сигнализирующих о нарушениях, исходя из пяти показателей. Они касаются следующих аспектов таких директив: имеется ли ее четкое изложение на всех рабочих языках организации, сопровождаемое пояснительными примерами; содержится ли она в одном общедоступном документе; содержит ли она четкое определение того, на каких лиц и какие действия она распространяется; предусматривает ли она периодический пересмотр и обновление; а также включает ли она обязанность заявлять о проступках и актах мести, увязанную с соответствующими кодексами поведения. Иными словами, речь идет о показателях, отражающих основные признаки правильно составленной директивы, которая должна быть внятным, живым документом, доступным каждому для ознакомления и позволяющим легко уяснить сферу применения изложенных в ней правил.

107. Несмотря на то, что обязанность заявлять о проступках, увязанная с кодексом или стандартами поведения организации, зафиксирована во всех директивах, и все они за исключением одной содержат четкие определения соответствующих терминов, большинство директив не вполне отвечают требованиям по остальным трем показателям в рамках данного критерия. Директива ВОЗ соответствует большинству показателей по четкости изложения, но не содержит механизма ее обзора и пересмотра. Последняя редакция директивы Секретариата Организации Объединенных Наций является единственным примером несомненного выполнения этого требования.

Показатель оптимальной практики 5.1: наличие четкого определения круга лиц и видов действий, на которые распространяется директива

108. Показатель оптимальной практики 5.1 служит для определения того, содержит ли директива четкое указание сферы ее применения с перечислением категорий сотрудников, на которых она распространяется, и охватываемых ею действий, таких как сообщение о проступках/противоправных действиях и актах мести. В идеале директива должна распространяться на все категории штатного и внештатного персонала, а также на внешних поставщиков и подрядчиков, чтобы все лица, состоящие в трудовых отношениях с организацией, несли ответственность за проступки/противоправные действия и акты мести, а те, кто сообщает о подобных действиях, получали надлежащую защиту.

109. Во всех директивах о защите от мести указана сфера их применения, включающая защиту от преследования, будь то за сообщение о проступках/противоправных действиях или за помощь в проведении должным образом санкционированной проверки или расследования. Все они, за исключением директивы МОТ, также требуют, чтобы такие сообщения и помощь носили добросовестный характер. В ВОЗ и ЮНЭЙДС защита от мести распространяется только на лиц, сообщающих о предполагаемых проступках/противоправных действиях, которые чреваты риском серьезного ущерба интересам, репутации и деятельности организации, а также эффективности управления ею. Полезной практикой является конкретное перечисление в директиве ВОЗ и ЮНЭЙДС тех видов проступков/противоправных действий, на которые директива не распространяется, включая кадровые вопросы, в решении которых лично заинтересован сотрудник, разногласия по поводу стратегических или управленческих решений, неподтвержденные слухи и сведения из вторых рук, а также личные споры и конфликты с коллегами или руководством.

110. Во всех 23 директивах указано, что они распространяются на всех сотрудников (включая прикомандированных), независимо от вида контракта, его статуса или срока действия. Полезная практика нескольких организаций заключается в предоставлении защиты от мести категориям работников, не относящимся к штатному персоналу – таким, как консультанты⁹⁸, лица, с которыми заключены специальные соглашения об услугах⁹⁹, индивидуальные, сервисные и вспомогательные подрядчики¹⁰⁰, добровольцы (включая добровольцев Организации Объединенных Наций)¹⁰¹,

стажеры¹⁰² и прочие¹⁰³. На внешних контрагентов, таких как поставщики и подрядчики, защита распространяется только в ВОЗ, МАГАТЭ и ЮНЭЙДС. Примером оптимальной практики может служить директива МАГАТЭ, где конкретно оговорено, каким образом могут сообщать информацию о нарушениях лица, не работающие в организации, о каких видах нарушений они могут сигнализировать и какие действия предпринимаются по их сигналам. В директиве ВОЗ указано, что в отношении внештатного персонала должны соблюдаться лишь общий дух и принципы этой директивы, тогда как конкретные меры определяются отдельно для каждого случая. Хотя соответствующие директивы ВОИС, МОТ и ЮНВТО распространяются только на штатных сотрудников, при этом отмечается, что сотрудники, уличенные в преследовании внешних контрагентов за сообщение информации о проступках/противоправных действиях, могут быть подвергнуты дисциплинарному взысканию.

111. Ввиду уязвимого положения внештатного персонала, обусловленного характером его договорных отношений с организацией, и того риска, с которым для лиц этой категории связано сообщение сведений о нарушениях, **в очередной редакции директив о защите от преследования необходимо четко указать на их применимость ко всем существующим категориям внештатных работников. Кроме того, учитывая очевидный риск злоупотреблений и мошенничества при заключении коммерческих сделок с внешними контрагентами, всем организациям следует по примеру МАГАТЭ установить в своих директивах о защите от преследования четкий порядок сообщения внешними сторонами информации о проступках и актах мести.**

Таблица 6

Рейтинг директив о защите от мести: показатели оптимальной практики по критерию 5

Участвующая организация	5.1 Наличие четкого определения круга лиц (штатные и внештатные сотрудники, внешние поставщики и др.) и видов действий (проступки/противоправные действия, акты мести и т. д.), на которые распространяется директива	5.2 Обязанность сигнализировать о нарушениях, увязанная с кодексом или правилами поведения сотрудников организации	5.3 Изложение в одном документе, который легко найти на открытом веб-сайте организации	5.4 Внятное, емкое и простое изложение политики на всех рабочих языках организации с примерами, помогающими сотрудникам уяснить, как и когда она применяется	5.5 Наличие механизма периодического обзора, включая положения об обновлении директивы с учетом извлеченных уроков
ФАО	✓	✓	О	О	Х
МАГАТЭ	✓	✓	Х	О	Х
ИКАО	✓	✓	Х	О	Х
МОТ	✓	✓	Х	О	Х
ИМО	✓	✓	Х	О	Х
МСЭ	✓	✓	Х	О	Х
Секретариат ООН	✓	✓	О	О	✓
ЮНЭЙДС	✓	✓	О	✓	Х
ПРООН	✓	✓	О	О	О
ЮНЕСКО	✓	✓	Х	О	Х
ЮНФПА	✓	✓	О	О	О
УВКБ	✓	✓	Х	О	Х
ЮНИСЕФ	✓	✓	Х	О	Х
ЮНИДО	✓	✓	О	О	Х
ЮНОПС	✓	✓	Х	О	Х

Участвующая организация	5.1 Наличие четкого определения круга лиц (штатные и внештатные сотрудники, внешние поставщики и др.) и видов действий (проступки/противоправные действия, акты вандализма и т. д.), на которые распространяется директива	5.2 Обязанность сигнализировать о нарушениях, увязанная с кодексом или правилами поведения сотрудников организации	5.3 Изложение в одном документе, который легко найти на открытом веб-сайте организации	5.4 Внятное, емкое и простое изложение политики на всех рабочих языках организации с примерами, помогающими сотрудникам уяснить, как и когда она применяется	5.5 Наличие механизма периодического обзора, включая положения об обновлении директивы с учетом извлеченных уроков
«ООН-женщины»	✓	✓	✗	О	✗
БАПОР	✓	✓	✗	О	✗
ЮНВТО	✓	✓	О	О	✗
ВПС	✓	✓	О	О	✗
ВПП	✓	✓	О	О	✗
ВОЗ	✓	✓	✓	✓	✗
ВОИС	✓	✓	✗	О	О
ВМО	✓	✓	О	О	✗

Обозначения: [✓] = обеспечено полностью; [О] = обеспечено частично; [✗] = не обеспечено.

Показатель оптимальной практики 5.2: обязанность сигнализировать о нарушениях, увязанная с кодексом или стандартами поведения сотрудников организации

112. Показатель оптимальной практики 5.2 служит для определения того, увязана ли обязанность всех сотрудников заявлять о проступках и актах преследования с кодексом или стандартами поведения, действующими в данной конкретной организации. Это включает стандарты поведения для международной гражданской службы, которые распространяются на всю систему, и четко устанавливают обязанность заявлять о проступках/противоправных действиях и право на защиту от преследования за это¹⁰⁴. Все 23 директивы о защите от преследования, а также другие соответствующие документы (в частности, правила о персонале) содержат ясные ссылки на этот документ. В большинстве организаций оговорена также обязанность сигнализировать о нарушениях положений других официальных документов, таких как Устав Организации Объединенных Наций, уставной документ соответствующей организации, ее правила и положения о персонале, финансовые правила и положения, правила организации, касающиеся внеслужебной деятельности и иных занятий, директивы о предупреждении мошенничества, о сексуальных домогательствах, о сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательствах, а также политика в отношении коллизии интересов.

113. Участникам глобального опроса персонала задавался вопрос о том, насколько им ясен смысл положений кодексов и стандартов поведения соответствующих организаций, касающихся служебной этики, подотчетности и требований к сотрудникам. Почти 90% респондентов полностью или частично согласились с тем, что смысл этих положений для них ясен, тогда как отрицательный ответ дали всего 5,7%. Определенную тревогу вызывает сравнение доли утвердительных ответов, полученных на этот вопрос от сотрудников крупных организаций (91,5%) и организаций малых размеров (81,6%).

114. На вопрос о том, серьезно ли в организации относятся к стандартам или кодексу поведения, утвердительно ответили почти 75% опрошенных, тогда как иного мнения придерживаются 16,5%. При этом доля отрицательных ответов в малых организациях (28,6%) более чем вдвое превысила их долю в более крупных структурах (13,4%). Результаты глобального опроса персонала явно указывают на то, что **малым организациям необходимо приложить более активные усилия с тем, чтобы**

обеспечить полное соблюдение и понимание стандартов поведения всеми сотрудниками.

Показатель оптимальной практики 5.3: сведена ли политика в единый документ, который легко найти на открытом веб-сайте

115. Показатель оптимальной практики 5.3 служит для определения того, содержатся ли все необходимые элементы политики в отношении лиц, сигнализирующих о нарушениях, обозначенные пятью вышеперечисленными критериями и соответствующими им показателями, в едином документе, с которым все сотрудники и внешние подрядчики могут без труда ознакомиться на открытом веб-сайте организации. Это чрезвычайно важно для всестороннего информирования потенциальных заявителей о применимых к ним положениях данной политики, позволяющего им принять обоснованное решение о том, следует ли сообщать информацию, а также что именно полагается сообщать и кому.

116. Соответствующие директивные положения существуют в виде единого документа только в ВОЗ, ЮНВТО и ЮНЭЙДС. В 16 организациях они рассредоточены по двум документам¹⁰⁵, а еще в 3 организациях – по трем и более¹⁰⁶. ВПС и МСЭ не представили документацию, необходимую для выяснения их политики в области расследования сигналов о проступках. У 7 организаций¹⁰⁷ все соответствующие документы размещены на открытых веб-сайтах. В 14 организациях¹⁰⁸ политика в области защиты от преследования не доступна для всеобщего ознакомления, а в 8 организациях¹⁰⁹ другие соответствующие документы доступны только во внутренней сети, либо только сотрудникам отдельно взятого подразделения или департамента, либо не опубликованы вовсе. **В интересах большей прозрачности и подотчетности в вопросах защиты лиц, сигнализирующих о нарушениях, всем организациям следует разместить в открытом доступе свои директивы о защите от преследования, о проступках/противоправных действиях и о проведении расследований.**

Показатель оптимальной практики 5.4: четкое изложение политики на всех рабочих языках с соответствующими примерами

117. Показатель оптимальной практики 5.4 служит для определения того, изложена ли соответствующая директива внятно, емко и просто, переведена ли она на все рабочие языки организации и приводятся ли в ней примеры, помогающие сотрудникам уяснить, как и когда она применяется. Директива должна быть составлена так, чтобы ее без труда понимало большинство сотрудников; она должна быть доходчивой по форме и содержать примеры, облегчающие ее усвоение. В связи с этим Специальный докладчик по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение указывал, что директива Секретариата Организации Объединенных Наций о защите от преследования «недостаточно эффективна в силу ее формального характера»¹¹⁰. Специалисты по выработке политики, с которыми проводились беседы, также отмечали, что некоторые директивы о защите от преследования производят такое впечатление, как будто они «написаны юристами для юристов».

118. Только директивы ВОЗ и ЮНЭЙДС полностью соответствуют требованиям данного показателя. Лишь в них содержатся примеры, помогающие разобраться в их применении, и лишь они доступны на всех шести официальных языках Организации Объединенных Наций. Только на английском языке директивы о защите от преследования существуют в восьми организациях¹¹¹, на двух языках – в семи организациях¹¹², на трех языках – в пяти организациях¹¹³, и на четырех языках – в ВПП¹¹⁴. **Совершенно необходимо обеспечить, чтобы политика по столь сложным и деликатным вопросам была доступна для ознакомления на всех рабочих и официальных языках организаций, имеющих многочисленных сотрудников на местах.**

Показатель оптимальной практики 5.5: положения о периодическом пересмотре и обновлении с учетом извлеченных уроков

119. Показатель оптимальной практики 5.5 служит для определения того, предусматривает ли соответствующая директива механизм периодического обзора, включая положения о ее обновлении с учетом извлеченных уроков. Директива о защите от преследования должна представлять собой живой документ, применение которого должно периодически рассматриваться на предмет выявления пробелов и слабых мест в его положениях. Такие обзоры должны проводиться с учетом передового международного опыта, накопленного в государственном и частном секторах, с тем чтобы действующая политика сохраняла актуальность и не отставала от времени. При любом ее обновлении необходимо следить за наличием механизмов, обеспечивающих всестороннюю реализацию этой политики.

120. Из всех 23 директив о защите от преследования лишь одна – директива Секретариата Организации Объединенных Наций в новой редакции, принятая в ноябре 2017 года – содержит положение о ежегодном обзоре и оценке Генеральным секретарем ее положений и хода их осуществления. Эта полезная практика заслуживает внедрения во всех организациях системы Организации Объединенных Наций. Политика ВОИС в отношении защиты от преследования включает положения о ее периодическом пересмотре по мере необходимости. Директива ПРООН предусматривает вместо периодического однократное проведение обзора. Хотя МАГАТЭ и ЮНЕСКО указали, что на практике их директивы пересматриваются регулярно, в самих письменных директивах об этом ничего не говорится. ФАО¹¹⁵, МАГАТЭ¹¹⁶, ПРООН¹¹⁷, ЮНЕСКО¹¹⁸, УВКБ¹¹⁹, ЮНИДО¹²⁰, БАПОР¹²¹, ЮНВТО¹²² и ВПС¹²³ не согласились со своими рейтингами по показателю 5.5 или представили дополнительную информацию.

Е. Выводы из обзора политики и дальнейшие шаги

121. Хотя некоторые из директив, проанализированных в ходе всеобъемлющего обзора, лучше других отвечают отдельным критериям, общий обзор всех 23 директивных документов на предмет соответствия пяти критериям оптимальной практики и 22 соответствующим показателям не выявил ни одной организации, чья политика полностью удовлетворяла бы показателям всех пяти критериев. Лишь в 58,3% (295 из 506) случаев соответствие тому или иному показателю пяти критериев оптимальной практики было сочтено полностью обеспеченным.

122. Если говорить о недостатках в политике¹²⁴, которые организациям необходимо устранить, то следующие показатели были признаны полностью достигнутыми лишь в одной или двух директивах и, следовательно, требуют неотложного внимания:

- подача сигналов о проступках/противоправных действиях главы организации и руководителя надзорного подразделения (1.4);
- сроки завершения первичного рассмотрения и расследования сигналов о проступках/противоправных действиях и актах преследования (4.3);
- четкое и внятное изложение политики защиты от преследования, с пояснительными примерами и положениями о периодическом обзоре и обновлении, в едином документе, переведенном на все рабочие языки и открытом для всеобщего ознакомления (5.3, 5.4, 5.5).

123. Еще четыре показателя были признаны полностью достигнутыми не более чем в одной трети организаций; им следует уделить внимание при ближайшем пересмотре директив:

- возможности получения неофициальных консультаций и поддержки (3.2);
- внешние, независимые процедуры обжалования решений, не подтверждающих первичную обоснованность сообщенной информации (3.3);

- систематический учет информации о проступках/противоправных действиях и актах преследования (4.2);
- механизм передачи расследований во внешние инстанции (4.4).

124. Девять вышеперечисленных показателей, которым не соответствуют большинство организаций, жизненно важны для обеспечения доверия к процедурам любой эффективной системы работы с лицами, сигнализирующими о нарушениях, и достичь этих показателей необходимо безотлагательно. В то же время всем участвующим организациям следует подвергнуть свою политику доскональному и всестороннему обзору и пересмотру с учетом выявленных несоответствий пяти критериям и 22 показателям оптимальной практики. В связи с этим выполнение нижеследующей рекомендации должно способствовать повышению эффективности политики защиты лиц, сигнализирующих о нарушениях, во всех звеньях системы Организации Объединенных Наций.

Рекомендация 3

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

125. При всей важности обновления соответствующих директивных документов, участвующим организациям системы Организации Объединенных Наций следует провести всесторонний обзор своих систем подотчетности, следя за тем, чтобы проводимая политика подкреплялась разумной практикой и достаточной независимостью ключевых фигур.

Примечания

- ¹ См. European Commission, *Quality of Public Administration: A Toolbox for Practitioners*, May 2015.
- ² См. Deloitte, *Lead by Example: Making Whistleblowing Programs Successful in Corporate India - A Deloitte Forensic India Survey Report*.
- ³ Институт по транснациональному исследованию проблем коррупции при Австралийском национальном университете.
- ⁴ 1) Возможности для подачи сигналов. 2) Отслеживание/расследование инцидентов. 3) Оценка рисков/стратегия поддержки. 4) Виды поддержки, доступные сотрудникам в процессе подачи сигналов о нарушениях. 5) Защита от преследования. 6) Подготовка персонала. 7) Общая четкость политики.
- ⁵ Во избежание коллизии интересов для отбора критериев были привлечены эксперты, не работающие в организациях системы ООН.
- ⁶ На завершающей стадии подготовки доклада четыре организации (ВПП, ПРООН, ЮНИСЕФ и ЮНОПС) сообщили о том, что в 2018 году их директивы о защите от преследования были изданы в новой редакции. Поскольку эти документы были приняты после 31 декабря 2017 года, т. е. по окончании периода, рассматриваемого в докладе, во внимание они не принимались.
- ⁷ В пяти организациях, а именно в ООН-Хабитат, УНП ООН, ЦМТ, ЮНЕП и ЮНКТАД, действует политика Секретариата Организации Объединенных Наций.
- ⁸ Руководства по принятию внутренних административных решений, инструкции по проведению расследований, политика в отношении проступков, директивы по вопросам этики, дисциплинарные правила, кадровые инструкции, политика, касающаяся оценки случаев несоблюдения стандартов поведения сотрудников Организации Объединенных Наций, политика в отношении мошенничества, политика в отношении притеснений, домогательств и сексуальной эксплуатации, кадровые директивы, положения и правила о персонале и руководства по административным вопросам.
- ⁹ В соответствии с пунктом 10 статьи 13 финансовых правил МОТ любое мошенничество или попытка мошенничества доводятся до сведения Генерального директора через Казначей организации и Главного внутреннего ревизора. Жалобы на притеснения рассматриваются в соответствии с коллективным договором между администрацией и союзом персонала,

- согласно которому такая жалоба должна быть официально подана в отдел людских ресурсов. Сигналы о других проступках могут направляться Главному внутреннему ревизору. Механизм сообщения подобной информации дополнительно подкрепляется положениями директивы МОТ о борьбе с мошенничеством и коррупцией, IGDS no. 69 (ver. 3).
- ¹⁰ Хотя Главный внутренний ревизор является независимым, он уполномочен принимать сигналы лишь о некоторых, но не обо всех видах проступков.
 - ¹¹ В ЮНВТО надзорный орган отсутствует.
 - ¹² Информация о проступках доводится до сведения компании «Эрнст энд Янг» – независимой частной аудиторской фирмы, которая, однако, не может начать расследование без согласия Генерального директора ВПС.
 - ¹³ Положения о конфиденциальном сообщении информации (статья 2.4 директивы о защите от преследования) касаются не любых проступков, а только актов преследования.
 - ¹⁴ Нормативные положения ЮНОПС (пункт 30) допускают подачу анонимных сигналов; о конфиденциальных сообщениях в них ничего не сказано.
 - ¹⁵ Директива о защите от преследования (стр. 13) гарантирует соблюдение конфиденциальности сотрудником по вопросам этики из внешней инстанции; положения об анонимных сигналах отсутствуют.
 - ¹⁶ Стратегическая рамочная программа УВКБ по предупреждению мошенничества и коррупции, пункт 43.
 - ¹⁷ Правила проведения расследований в БАПОР (Техническая инструкция 02/2016 Департамента внутреннего надзора), пункты 30 и 33.
 - ¹⁸ Устав внутреннего надзора ВОИС, пункты 20 и 22. Финансовые положения и правила ВОИС, приложение I.
 - ¹⁹ Подобные положения не распространяются на специализированные учреждения, в которых глава организации назначается решением соответствующего руководящего органа.
 - ²⁰ Директива МОТ о борьбе с мошенничеством и коррупцией, пункт 13.
 - ²¹ БАПОР, ВОЗ, ВОИС, ВПП, ИКАО, ИМО, МСЭ, «ООН-женщины», ПРООН, Секретариат Организации Объединенных Наций, УВКБ, ФАО, ЮНЕСКО, ЮНИДО, ЮНИСЕФ, ЮНОПС, ЮНФПА и ЮНЭЙДС.
 - ²² Пункт 13 Директивы МОТ о борьбе с мошенничеством и коррупцией гласит: «заявления о мошенничестве, касающиеся Генерального директора, доводятся до сведения Председателя Административного совета».
 - ²³ Поскольку директива о защите от преследований допускает обращение во внешние инстанции, существующую ситуацию нельзя приравнять к отсутствию положений, позволяющих сообщать о противоправных действиях главы организации и руководителя надзорного подразделения.
 - ²⁴ Хотя ЮНЭЙДС указала на согласие Службы внутреннего надзора ВОЗ придерживаться разработанного ЮНРИС стандартного порядка действий в случае поступления сведений о нарушениях со стороны главы организации или руководителя надзорного органа, соответствующие директивы не содержат конкретных положений на этот счет.
 - ²⁵ В пункте 27 статьи 4 принятых в ПРООН Правовых рамок для принятия мер в случаях несоблюдения норм поведения сотрудников Организации Объединенных Наций отмечается, что сотрудник, усматривающий коллизию интересов с любой инстанцией, уполномоченной принимать сообщения, может обратиться к руководству следующего вышестоящего уровня (что в конечном счете подразумевает возможность обращения к Администратору ПРООН в случае поступления жалоб на действия директора Управления ревизии и расследований). Однако никаких конкретных положений относительно сигналов о противоправных действиях Администратора ПРООН не предусмотрено.
 - ²⁶ Пункт 32 директивы ЮНЕСКО о притеснениях и домогательствах содержит конкретные положения о направлении жалоб, касающихся начальника Управления внутреннего надзора, заместителю Генерального директора. Порядок сообщения информации о проступках или актах преследования со стороны Генерального директора или других видов проступков со стороны начальника Управления внутреннего надзора в директиве не оговорен.
 - ²⁷ Дисциплинарные правила (статья 7.1.3) допускают подачу жалоб, касающихся заведующего Отделом внутреннего надзора, Директору-исполнителю. Однако директива умалчивает о том, куда следует обращаться с жалобами, касающимися Директора-исполнителя.
 - ²⁸ Директива о защите от преследования (пункт 26) позволяет сотруднику по вопросам этики в случае коллизии интересов с Управлением внутреннего надзора и этики рекомендовать Генеральному директору альтернативный механизм расследования. Конкретных положений о сигналах, касающихся главы организации, не предусмотрено.

- ²⁹ Директива о защите от преследования (статья 5.1) предусматривает в случае коллизии интересов обращение к руководству следующего вышестоящего уровня. Хотя это положение применимо в отношении руководителя надзорного подразделения, оно не применимо, если речь идет о главе организации.
- ³⁰ Директива о защите от преследования предусматривает альтернативный механизм расследования на случай коллизии интересов с Канцелярией Генерального инспектора; в ней, однако, ничего не говорится о порядке подачи сигналов о проступках сотрудников Канцелярии Генерального инспектора или о проступках Директора-исполнителя.
- ³¹ См. A/72/350, пункт 52.
- ³² См. главу V, раздел B.
- ³³ Согласно Инструкции по проведению внутренних административных расследований, изданной Канцелярией Генерального инспектора (пункт 25), в случаях, когда личность заявителя известна, Канцелярия Генерального инспектора уведомляет заявителя о решении завершить рассмотрение дела после предварительного анализа. В случаях притеснений Канцелярии Генерального инспектора прямо предписывается информировать заявителя о закрытии дела (Политика в отношении притеснений, пункт 36).
- ³⁴ Директива о защите от преследования (пункт 5.8) требует информировать заявителей о результатах рассмотрения жалоб, касающихся преследования; в ней, однако, ничего не говорится об обратной связи с заявителями, сообщающими о любых других нарушениях.
- ³⁵ В директиве о защите от преследования (пункт 4.5) предусмотрено уведомление заявителя о начале расследования по его жалобе. Положения, требующие информировать его о конечном результате, отсутствуют.
- ³⁶ Директива, касающаяся информирования о неудовлетворительном поведении (ST/AI/2017/1), не содержит положений об обратной связи с заявителями; в директиве о защите от преследования присутствуют четкие положения об обратной связи с лицами, сигнализирующими о преследовании.
- ³⁷ Обратная связь с заявителем предусмотрена только в случаях преследования, но не в случаях других противоправных действий.
- ³⁸ Директива о защите от преследования (пункт 19) обязывает Бюро по вопросам этики уведомлять заявителей о результатах расследования сигналов о преследовании. Уведомление о результатах рассмотрения сигналов о других нарушениях не предусмотрено.
- ³⁹ Директива о защите от преследования (пункт 18) обязывает Бюро по вопросам этики уведомить заявителя о результатах расследования жалобы, касающейся преследования. Уведомление о результатах рассмотрения жалоб на другие нарушения не предусмотрено.
- ⁴⁰ См. A/70/361, пункт 55.
- ⁴¹ В Стратегической рамочной программе по предупреждению мошенничества и коррупции (июль 2013 года) (пункт 10) определены меры дисциплинарного взыскания, применяемые в случае, если факт проступка подтвердился. В директиве о защите от преследования (пункт 6.1) указаны меры дисциплинарного взыскания для случаев, когда подтвержден факт преследования в отношении третьих сторон, но не в отношении сотрудников.
- ⁴² БАПОР, ВОЗ, ВОИС, ВМО ВПП, ВПС, ИКАО, МАГАТЭ, МСЭ, «ООН-женщины», УВКБ, ФАО, ЮНВТО, ЮНЕСКО, ЮНИДО, ЮНИСЕФ, ЮНОПС и ЮНЭЙДС.
- ⁴³ Хотя ФАО отметила, что у нее имеются союз персонала, омбудсмен, юрисконсульт для сотрудников и консультант персонала, в директиве о защите от преследования не упоминается о возможности обращения к кому-либо из них за неофициальными консультациями и поддержкой.
- ⁴⁴ Хотя МАГАТЭ указало на сложившуюся практику обращения лиц, сообщающих информацию о нарушениях, за неофициальными рекомендациями и поддержкой к совету персонала и консультантам персонала, в директиве о защите от преследования не упоминается о них как о возможных источниках поддержки.
- ⁴⁵ Согласно Административной директиве IGDS № 76 (пункт 19), информация о несоблюдении правил внутреннего распорядка и процедур МОТ, нарушении стандартов поведения и сокрытии таких действий должна в конфиденциальном порядке передаваться через посредника.
- ⁴⁶ Директива ИМО о защите от преследования (пункт 5.4) содержит описание неофициальных механизмов получения поддержки после того, как Бюро по вопросам внутреннего надзора и этики вынесло решение об отсутствии первичных признаков преследования. Таким образом, неофициальная поддержка предоставляется не на всех стадиях процесса информирования о нарушениях.

- ⁴⁷ МСЭ указал на возможность обращения к консультантам персонала и посредникам; в директиве о защите от преследования ничего не говорится о способах получения поддержки.
- ⁴⁸ Директива о защите от преследования (пункт 7.5) предусматривает возможность обращения за поддержкой к омбудсмену только после того, как Бюро по вопросам этики пришло к выводу об отсутствии первичных признаков преследования. Таким образом, неофициальная поддержка предоставляется не на всех стадиях процесса подачи сигналов о нарушениях.
- ⁴⁹ Сотрудник ЮНЭЙДС по вопросам этики может предоставлять лицам, сигнализирующим о нарушениях, конфиденциальные, непредвзятые консультации (директива о защите от преследования, пункт 43).
- ⁵⁰ ЮНЕСКО указала, что все ее сотрудники проходят обязательный очный инструктаж на темы этики, включающий сведения о консультативных функциях Бюро по вопросам этики, однако в директиве о защите от преследования не упоминается о возможностях получения неофициальной поддержки.
- ⁵¹ ЮНИСЕФ указал, что директива о запрещении дискриминации, притеснения, сексуальных домогательств и злоупотребления властью охватывает возможные способы неофициального обращения за консультациями, однако эта директива не распространяется на случаи преследования.
- ⁵² ЮНИДО указала на ряд директивных документов, включая Кодекс профессиональной этики, благодаря которым ее сотрудники осведомлены о том, куда им следует обращаться за неофициальными консультациями, однако в директиве о защите от преследования положения на этот счет отсутствуют.
- ⁵³ Консультационные функции Бюро по вопросам этики предусмотрены его кругом ведения (Организационная директива № 30, пункты 9 с) и 16), а также оговорены в Справочном руководстве по вопросам этики, но не упоминаются в директиве о защите от преследования, которая была издана еще до учреждения этого бюро.
- ⁵⁴ Согласно директиве о механизмах разрешения конфликтов (Административная инструкция № 34, пункт 6.6), сотрудникам, столкнувшимся с запрещенным поведением, следует обратиться за неофициальным содействием к омбудсмену, заведующему Отделом людских ресурсов, в Бюро по вопросам этики или к своему непосредственному руководителю, директору подразделения или представителю персонала.
- ⁵⁵ Циркуляр об учреждении Бюро по вопросам этики в ВПП (ED2008/002, пункт 4.4) содержит положение о конфиденциальных консультациях и рекомендациях для сотрудников по вопросам служебной этики и этических норм. В директиве о защите от преследования такие положения отсутствуют.
- ⁵⁶ В административной инструкции ВОИС № 33/2017 (пункт 33) указано, что заявитель может прибегнуть к услугам Бюро омбудсмена в любой момент до, во время и после предварительного рассмотрения жалобы.
- ⁵⁷ В ВМО предусмотрено консультирование сотрудников, а в 2018 году должны появиться должность юрисконсульта персонала и институт омбудсмена. Согласно Руководству по проведению расследований в ВМО, в случае притеснения на рабочем месте или злоупотребления полномочиями могут быть задействованы неофициальные механизмы поддержки (консультант персонала, кадровая служба и комитет персонала). Однако директивные документы, касающиеся преследования, не содержат никаких положений о неофициальной поддержке или консультировании.
- ⁵⁸ См. статью 7048 (а) Закона США об общих бюджетных ассигнованиях 2014 года.
- ⁵⁹ В соответствии с пунктом 10.3 бюллетеня ST/SGB/2017/2/Rev.1, рекомендации Бюро по вопросам этики Секретариата Организации Объединенных Наций и альтернативного Председателя Коллегии по вопросам этики не являются административными решениями и не могут быть оспорены согласно главе XI Правил о персонале.
- ⁶⁰ Директива о защите от преследования (пункт 18) дает заявителю право обжаловать решение Канцелярии Генерального инспектора об отсутствии факта преследования, а изданное Канцелярией Генерального инспектора руководство по проведению расследований (пункт 25) предусматривает возможность оспорить закрытие дела, начатого в рамках директивы о защите от преследования, в установленном порядке административного обжалования; однако эти процедуры не выходят за пределы организации, и степень их независимости не ясна.
- ⁶¹ МАГАТЭ указало, что согласно его Административному руководству процедуры обжалования распространяются на любые административные решения; однако эти процедуры (и в частности обращения в Объединенный апелляционный совет) не выходят за пределы организации, и степень их независимости не ясна.

- ⁶² ИКАО указала, что первой апелляционной инстанцией для сотрудников служит совет по внутренним апелляциям; он, однако, не является внешней инстанцией, и степень его независимости не ясна. Отсутствуют также положения, позволяющие обжаловать решение об отсутствии первичных признаков преследования
- ⁶³ Административные решения могут быть оспорены путем обращения в Апелляционный совет, не являющийся внешним органом; степень его независимости не ясна.
- ⁶⁴ Хотя в директиве о защите от преследования об этом не говорится, УВКБ указало, что решение Бюро по вопросам этики об отсутствии первичных признаков преследования может быть подвергнуто пересмотру путем обращения к Председателю Коллегии по вопросам этики Организации Объединенных Наций.
- ⁶⁵ В случае решения об отсутствии первичных признаков директива о защите от преследования (пункт 24) оставляет за заявителем право прибегнуть к другим существующим механизмам подачи жалоб, частности в Объединенный апелляционный совет, являющийся внутренней структурой организации.
- ⁶⁶ Директива о защите от преследования не содержит никаких положений об обжаловании выводов Бюро по вопросам этики.
- ⁶⁷ Директива о защите от преследования (пункт 10.3) дает сотрудникам, подвергающимся преследованию, право обращаться с жалобами в Объединенный апелляционный комитет, который не является внешней инстанцией и степень независимости которого не ясна. Возможность обжаловать решение об отсутствии первичных признаков преследования не предусмотрена.
- ⁶⁸ Директива о защите от преследования (пункт 24) предусматривает внутренний механизм, посредством которого лица, подвергающиеся преследованию, могут обращаться с жалобами на нарушение директивы о защите от преследования и обжаловать решения, вынесенные на ее основании. Эти механизмы не выходят за пределы организации, и степень их независимости не ясна.
- ⁶⁹ Согласно директиве о защите от преследования (пункт 23), сотрудники, подвергающиеся преследованию, могут искать защиты с помощью внутренних механизмов подачи жалоб, которые не выходят за пределы организации и степень независимости которых не ясна. Возможность обжаловать решение об отсутствии первичных признаков преследования не предусмотрена.
- ⁷⁰ Директива о защите от преследования (пункт 6.3) предусматривает возможность подачи жалоб посредством внутренних механизмов; эти механизмы не выходят за пределы организации, и степень их независимости не ясна. Возможность обжаловать решение об отсутствии первичных признаков противоправного действия не предусмотрена.
- ⁷¹ Judgment No. 2014-UNAT-457, *Wasserstrom v. Secretary-General of the United Nations*, para. 41.
- ⁷² С 1 января 2018 года функции по проведению расследований в структуре «ООН-женщины» перешли от Управления ревизии и расследований ПРООН к УСВН Секретариата Организации Объединенных Наций.
- ⁷³ В МОТ существует одноэтапная процедура, согласно которой в случаях преследования предварительное рассмотрение жалобы одновременно считается и ее расследованием.
- ⁷⁴ Информации, позволяющей установить, подлежат ли сигналы о проступках предварительному рассмотрению и расследованию, предоставлено не было.
- ⁷⁵ Применительно к жалобам на преследование директива о защите от преследования (пункты 14 и 17) возлагает задачу анализа первичных признаков на Бюро по вопросам этики, а проведение расследования – на Внутреннего ревизора. Положения о предварительном рассмотрении и расследовании сигналов о проступках отсутствуют.
- ⁷⁶ По информации, полученной от МОТ, Управление внутренней ревизии и надзора регистрирует все случаи, доводимые до его сведения, и ведет журнал с подробными данными о том, где они имели место, о характере происшедшего, источниках финансирования соответствующего подразделения и ходе дела. Аналогичным образом, Бюро по вопросам этики регистрирует все жалобы на преследование. Однако в письменных директивах все это прямо не отражено.
- ⁷⁷ Согласно директиве о защите от преследования (пункт 5.3 b)), в обязанности Службы внутреннего надзора и Бюро по вопросам этики применительно к защите от преследования входит конфиденциальный учет всех поступающих жалоб. Конкретные положения о регистрации всех сигналов о противоправных действиях отсутствуют.
- ⁷⁸ Секретариат Организации Объединенных Наций указал, что Бюро по вопросам этики ведет базу данных, в которой фиксируются все сигналы о преследовании, включая те, по которым не было принято никаких мер, с объяснением причин их непринятия. Хотя в годовом докладе Бюро по вопросам этики приводится информация о поступивших ходатайствах о защите от преследования с разбивкой по категориям, порядок ведения их учета не определен в директиве о защите от преследования.

- ⁷⁹ Согласно информации, полученной от ЮНЭЙДС, Служба внутреннего надзора ведет «журнал сообщений, требующих внимания», в который заносятся все жалобы, ожидающие официального рассмотрения Комитетом по приему дел. Бюро по вопросам этики в свою очередь ведет собственный учет сообщений о случаях преследования. Однако необходимость ведения учета не оговорена ни в одном директивном документе.
- ⁸⁰ По информации, полученной от ЮНЕСКО, Бюро по вопросам этики регистрирует все виды проступков, классифицирует их и включает сводные цифры в свой годовой доклад; однако в директиве о защите от преследования отсутствуют положения о таком учете.
- ⁸¹ В соответствии с Дисциплинарными правилами (пункт 12.2.1), целью предварительного анализа являются регистрация и установление основных фактов.
- ⁸² ЮНИСЕФ указал, что в его Управлении внутренней ревизии и расследований существует порядок регистрации сообщений о противоправных действиях и актах преследования в системе делопроизводства.
- ⁸³ Согласно требованиям Управления внутреннего надзора, а также Руководящим принципам расследования нарушений служебной этики (пункт 31), все поступающие сообщения о проступках/противоправных действиях подлежат регистрации, однако директива о защите от преследования не содержит положений о регистрации всех сигналов о преследовании.
- ⁸⁴ Директива о защите от преследования (пункт 21 b)) обязывает Бюро по вопросам этики вести конфиденциальный учет жалоб на преследование. Однако регистрация сигналов о проступках не предусмотрена.
- ⁸⁵ ЮНВТО указала, что ввиду небольших размеров организации и сравнительно малого числа дел, передаваемых в Бюро по вопросам этики, потребность в создании системы регистрации сигналов о противоправных действиях не возникала, однако со временем это может быть сделано.
- ⁸⁶ Директива о защите от преследования (пункт 14) обязывает Бюро по вопросам этики вести конфиденциальный учет всех поступающих жалоб на преследование. Аналогичный порядок в отношении сигналов о проступках отсутствует.
- ⁸⁷ Директива о защите от преследования (пункт 13) обязывает Бюро по вопросам этики принимать и с соблюдением конфиденциальности регистрировать все жалобы на преследование. Необходимость учета сигналов о проступках, поступающих в компетентные инстанции (в Канцелярию Генерального инспектора, директору Отдела людских ресурсов или в Бюро по вопросам этики) прямо не предусмотрена.
- ⁸⁸ Директивные документы не содержат положений о регистрации случаев преследования и проступков, однако согласно директиве о защите от преследования (пункт 56), Департамент внутреннего контроля, управления рисками и этики должен представлять ежегодный доклад о мерах, принятых во исполнение данной директивы. ВОЗ указала, что это со всей очевидностью предполагает учет всех соответствующих случаев, который и обеспечивается Департаментом внутреннего контроля, управления рисками и этики.
- ⁸⁹ ВМО, ВПП, ВПС (в исключительных случаях), ИМО, МАГАТЭ, МОТ, МСЭ, «ООН-женщины», ПРООН, УВКБ, ФАО, ЮНВТО, ЮНЕСКО, ЮНИДО, ЮНИСЕФ, ЮНОПС и ЮНФПА (в календарных днях).
- ⁹⁰ ВМО, ВОЗ, ВОИС, ВПП, ВПС (в исключительных случаях), МСЭ, «ООН-женщины», ПРООН, Секретариат Организации Объединенных Наций, ФАО, ЮНФПА и ЮНЭЙДС.
- ⁹¹ ВМО, ВОЗ, ВПС, ИКАО, ИМО, МОТ, МСЭ, «ООН-женщины», Секретариат Организации Объединенных Наций, ЮНВТО, ЮНЕСКО, ЮНИСЕФ, ЮНОПС и ЮНЭЙДС.
- ⁹² В документе ST/AI/2017/1 не оговорены сроки предварительного рассмотрения и расследования дел о проступках.
- ⁹³ Директива о дисциплинарных процедурах и взысканиях (CF/EXD/2012-005) не определяет временные рамки расследования проступков.
- ⁹⁴ ВМО, ВОЗ, ВОИС, ВПП, ИКАО, МСЭ, ПРООН, Секретариат Организации Объединенных Наций, ЮНЕСКО, ЮНИДО, ЮНИСЕФ, ЮНОПС, ЮНФПА и ЮНЭЙДС.
- ⁹⁵ ВПС, ФАО, ЮНВТО и ЮНЕСКО.
- ⁹⁶ ВОЗ, ВМО ИКАО, ИМО, МОТ, МСЭ, «ООН-женщины», Секретариат Организации Объединенных Наций и ЮНЭЙДС.
- ⁹⁷ ВПП, МАГАТЭ, ПРООН, ЮНИДО, ЮНИСЕФ, ЮНОПС и ЮНФПА.
- ⁹⁸ БАПОР, ВОЗ/ЮНЭЙДС, ВПП, ВПС, МАГАТЭ, Секретариат Организации Объединенных Наций, УВКБ, ЮНЕСКО и ЮНИДО.
- ⁹⁹ ВОЗ/ЮНЭЙДС, ВПП, ПРООН и ЮНЕСКО.
- ¹⁰⁰ БАПОР, ВОЗ/ЮНЭЙДС, ВОИС, ВПП, ВПС, ПРООН, Секретариат Организации Объединенных Наций, ЮНЕСКО и ЮНОПС.
- ¹⁰¹ БАПОР, ВМО, ВПП, ПРООН, Секретариат Организации Объединенных Наций, УВКБ, ЮНЕСКО и ЮНОПС.

- ¹⁰² БАПОР, ВОЗ/ЮНЭЙДС, ВОИС, ВМО, ВПП, ВПС, ИМО, МАГАТЭ, ПРООН, Секретариат Организации Объединенных Наций, УВКБ, ЮНЕСКО, ЮНИДО и ЮНОПС.
- ¹⁰³ К другим категориям сотрудников, не входящих в штат, относятся: лица, контракт с которыми заключен в форме подряда на проведение работ (ВОЗ/ЮНЭЙДС), эксперты (ЮНИДО), научные сотрудники (ВОИС), младшие сотрудники категории специалистов («ООН-женщины» и ПРООН), лица, нанимаемые на разовой основе (ЮНЕСКО), временные консультанты (ВОЗ/ЮНЭЙДС) и временные служащие (ВМО и ИМО).
- ¹⁰⁴ Пункт 20 Стандартов поведения гласит: «Международные гражданские служащие обязаны доводить информацию о любых нарушениях положений и правил организации до сведения должностных лиц и структур своих организаций, которые отвечают за принятие надлежащих мер, и сотрудничать в проведении должным образом санкционированных ревизий и расследований. Международный гражданский служащий, который добросовестно сообщает о таком нарушении или который сотрудничает в проведении ревизии или расследования, имеет право на защиту от преследования за такие действия».
- ¹⁰⁵ К числу других документов, помимо директивы о защите от преследования, относятся: Руководящие принципы проведения расследований (ФАО); Процедуры подачи сигналов о нарушениях лицами, не работающими в Агентстве (МАГАТЭ); Правила служебной этики (ИКАО); Этика на рабочем месте (МОТ); Правила о персонале, приложение F (ИМО); Неудовлетворительное поведение, расследования и дисциплинарный процесс (Секретариат Организации Объединенных Наций); Правовые рамки для принятия мер в случаях несоблюдения стандартов поведения Организации Объединенных Наций («ООН-женщины», ПРООН и ЮНОПС); Руководящие принципы проведения расследований Службой внутреннего надзора (ЮНЕСКО); Дисциплинарные правила (ЮНФПА); Административная директива о дисциплинарных процедурах и взысканиях (ЮНИСЕФ); Руководящие принципы проведения расследований УСВН (ЮНИДО); Механизмы разрешения конфликтов (ВПС); Руководящие принципы проведения расследований Канцелярией Генерального инспектора (ВПП); Руководство по проведению расследований (ВМО).
- ¹⁰⁶ К другим документам, дополняющим собой директивы о защите от преследования, относятся: Стратегическая рамочная программа предупреждения мошенничества и коррупции и Постоянная инструкция по учету и ведению дел в Бюро по вопросам этики (УВКБ); Круг ведения Бюро по вопросам этики, Правила проведения расследований и Положение о «горячей линии» БАПОР; «Сообщения о проступках» (БАПОР); Руководство по проведению расследований Отделом внутреннего надзора и Надзорный устав (ВОИС).
- ¹⁰⁷ ВОЗ, МОТ, ПРООН, Секретариат Организации Объединенных Наций, ФАО, ЮНИДО и ЮНФПА.
- ¹⁰⁸ БАПОР, ВМО, ВОИС, ВПС, ИКАО, ИМО, МОТ, МСЭ, «ООН-женщины», УВКБ, ЮНВТО, ЮНИСЕФ, ЮНОПС и ЮНЭЙДС.
- ¹⁰⁹ Другие документы, доступ к которым ограничен: Процедуры подачи сигналов о нарушениях лицами, не работающими в Агентстве (МАГАТЭ); Постоянная инструкция по учету и ведению дел в Бюро по вопросам этики (УВКБ); Дисциплинарные процедуры и взыскания (ЮНИСЕФ); Правовые рамки для принятия мер в случаях несоблюдения стандартов поведения Организации Объединенных Наций (ЮНОПС); Круг ведения Бюро по вопросам этики, Правила проведения расследований и Положение о «горячей линии» БАПОР (БАПОР); Механизмы разрешения конфликтов (ВПС); Руководящие принципы проведения расследований Канцелярией Генерального инспектора (ВПП); Руководство по проведению расследований (ВМО). Неопубликованные документы: Руководящие принципы проведения расследований Службой внутреннего надзора (ЮНЕСКО).
- ¹¹⁰ См. A/72/350, пункт 54.
- ¹¹¹ ИКАО, ИМО, МАГАТЭ, «ООН-женщины», УВКБ, ЮНИДО, ЮНИСЕФ и ЮНФПА.
- ¹¹² На английском и французском: ВМО, ВОИС, ВПС, МСЭ, Секретариат Организации Объединенных Наций и ЮНЕСКО; на английском и арабском: БАПОР.
- ¹¹³ На английском, испанском и французском: МОТ, ПРООН, ФАО, ЮНВТО и ЮНОПС.
- ¹¹⁴ На английском, арабском, испанском и французском.
- ¹¹⁵ ФАО указала, что ею принято решение провести обзор осуществления данной директивы (в конце 2011 года) и вновь вернуться к ее рассмотрению после того, как Бюро по вопросам этики и Комитет по этике начнут функционировать в полном объеме.
- ¹¹⁶ УСВН МАГАТЭ указало, что регулярно пересматривает свою политику, в результате чего в директиву о защите от преследования были в 2016 году внесены изменения.
- ¹¹⁷ Пункт 12 директивы о защите от преследования гласит, что она подлежит повторному рассмотрению через два года после ее принятия (в феврале 2015 года).
- ¹¹⁸ ЮНЕСКО указала, что годовой план работы Бюро по вопросам этики включает регулярное рассмотрение всех директив, за осуществление которых оно отвечает.

- ¹¹⁹ УВКБ указало, что планирует обновить свою директиву о защите от преследования в 2018 году.
- ¹²⁰ ЮНИДО указала, что ее политика пересматривается и обновляется по мере необходимости.
- ¹²¹ Директива о защите от преследования не предусматривает ее обновления, тогда как в Правилах проведения расследований (пункт 36) говорится, что они подлежат повторному рассмотрению через год после вступления в силу и в дальнейшем каждые три года.
- ¹²² ЮНВТО указала, что, учитывая ее небольшие размеры и сравнительно малое число случаев преследования, потребность в пересмотре директивы не возникала.
- ¹²³ ВПС указал, что обновление свода действующих правил входит в обязанности Бюро по вопросам этики.
- ¹²⁴ Вопросы независимости трех ключевых инстанций, имеющих отношение к сигналам о нарушениях, а именно бюро по вопросам этики, надзорных подразделений и омбудсменов, рассматриваются в главе III.

III. Независимость инстанций, обеспечивающих проведение политики в отношении лиц, сигнализирующих о нарушениях

A. Значение независимости, ее определения и составляющие

126. В целом ряде докладов о результатах надзорной деятельности ОИГ сформулированы четкие предложения и рекомендации по обеспечению независимости руководителей подразделений по вопросам этики и по вопросам надзора, а также омбудсменов/посредников¹. Независимость этих инстанций имеет решающее значение для политики в отношении лиц, сигнализирующих о нарушениях, так как служит сотрудникам гарантией того, что соответствующие сигналы будут рассматриваться без неуместного политического и начальственного давления, влияния и вмешательства. Некоторые из критериев оптимальной практики, перечисленных в главе II, предполагают независимость тех или иных должностных лиц (в частности, показатели 1.2, 3.2 и 3.3, другие – структурную и оперативную независимость при осуществлении практических функций (в частности, показатели 1.3, 2.1, 4.1, 4.3 и 4.4). Для эффективного применения соответствующих критериев сотрудники должны представлять себе фактический смысл понятия независимости в рамках соответствующих организаций и то, чего можно ожидать в этой связи.

127. Независимость чаще всего определяют как свободу от воздействия факторов, ставящих под угрозу способность лица выполнять свои обязанности беспристрастно, достаточно самостоятельно и без влияния извне. Такая оперативная независимость предполагает, что руководитель подразделения вправе определять программу его работы целиком по собственному усмотрению и обладает достаточными полномочиями для того, чтобы инициировать и осуществлять любые действия, которые он считает необходимыми для выполнения поставленных перед ним задач, а также отчитываться них². При этом организация и ее руководство должны предоставлять полный доступ ко всей запрашиваемой информации.

128. Независимость также предполагает наличие встроенных механизмов, обеспечивающих беспристрастность и прозрачность, – таких, как участие внешних с оперативной точки зрения сторон, которое привносит дополнительную транспарентность и сбалансированность оценок. Речь может идти, например, о подготовке доклада о ключевых направлениях работы и основных выводах или о доступе к руководящему органу и его информировании. Определяя круг инстанций, обеспечивающих и практически осуществляющих политику защиты от преследования, важно с самого начала проводить различие между теми из них, которые изначально мыслятся как независимые, и всеми остальными. Отделы людских ресурсов, рекомендующие и налагающие те или иные санкции, а также юридические отделы, которые анализируют эти санкции и дают руководству консультации по правовым аспектам вопросов, связанных с проступками и противоправными действиями, обязаны выполнять свои функции в установленных нормативных рамках, формируемых административной вертикалью и подкрепляющих ее. Эти инстанции по определению не обладают оперативной независимостью, которой от них и не следует ожидать.

129. Сотрудник по вопросам этики и глава надзорного подразделения руководствуются основополагающими принципами, ценностями и мандатом своей организации. От них ожидают независимого и беспристрастного выполнения возложенных на них функций. Хотя независимость и беспристрастность этих должностных лиц подчеркиваются в письменных директивах всех организаций, единого определения того, что под этой независимостью понимается, у организаций нет. Кроме того, хотя в прямые обязанности омбудсмена/посредника не входит поддержка осуществления политики в отношении лиц, сигнализирующих о нарушениях, этот институт может играть ключевую роль в упреждающей защите от преследования путем оказания посреднических услуг при разрешении имеющихся

споров и предупреждении новых, а также посредством неофициальных консультаций и поддержки (показатель 3.2) в процессе информирования о нарушениях. В этом плане его независимость имеет значение.

В. Предыдущие рекомендации Объединенной инспекционной группы в отношении независимости

130. В двух своих предыдущих докладах ОИГ уже выдвинула четыре рекомендации относительно ограничения срока полномочий должностных лиц по вопросам этики и надзора, а также омбудсменов/посредников, подчеркивая, что такое ограничение является в той или иной степени целесообразным. Существуют два общих показателя независимости любого должностного лица: ограниченный срок полномочий и представление годового отчета. По состоянию на 31 декабря 2017 года³ в 45% организаций, где имеются сотрудники по вопросам этики, срок их полномочий ограничен не был; не существовало таких ограничений и для более чем 50% глав надзорных подразделений; среди омбудсменов и посредников неограниченный срок пребывания в должности имели менее 20%.

131. Ограниченный срок полномочий является одной из основных гарантий независимости в практической работе. Он предохраняет вышеупомянутых должностных лиц от внешних и внутренних влияний, как открытых, так и подспудных, которым они могут быть подвержены осознанно или подсознательно в силу личных связей, складывающихся за длительное время пребывания на посту. Эти связи способны наносить ущерб беспристрастности, которая всегда имеет решающее значение для успешного выполнения соответствующих функций.

132. В двух ранее представленных докладах ОИГ было сформулировано в общей сложности три рекомендации относительно годового отчета. Подготовка годового отчета с описанием проделанной работы и его представление руководящему органу крайне важны для независимости соответствующей инстанции по двум основным причинам. Во-первых, подготовка такого документа позволяет сделать ее функционирование прозрачным и подотчетным. Во-вторых, руководящий орган, выполняя свою фидуциарную роль, имеет возможность осуществлять легитимный и объективный надзор, обеспечивая соблюдение этой инстанцией положений своего мандата.

133. Только в двух организациях, имеющих подразделения по вопросам этики (ВМО и МСЭ), эти подразделения не представляют годовых отчетов, но обе организации указывают, что начиная с 2018 года такие отчеты будут представляться. Лишь два подразделения по вопросам этики (в ВПП и в УВКБ⁴), составляющие такие отчеты, не представляют их руководящему органу. Во всех организациях, имеющих надзорные подразделения, эти подразделения составляют отчет, и лишь в одной (ИМО) он не представляется руководящему органу. Во всех организациях, где имеются омбудсмены или посредники, они составляют соответствующие отчеты.

С. Функциональное звено по вопросам этики: показатели независимости

Таблица 7

Независимость старшего должностного лица по вопросам этики

Организация	Ограниченный срок полномочий	Самостоятельное подразделение или должность ^a	Подотчетность исполнительному главе или руководящему органу, которые выносят решения об оценке работы	Составление годового отчета и его представление руководящему органу
ФАО	Да	Нет	Да	Да
МАГАТЭ (отсутствует)	—	—	—	—

Организация	Ограниченный срок полномочий	Самостоятельное подразделение или должность ^a	Подотчетность исполнительному главе или руководящему органу, которые выносят решения об оценке работы	Составление годового отчета и его представление руководящему органу
ИКАО	Да	Да	Да	Да
МОТ	Нет	Нет	Да	Да
ИМО	Нет	Нет	Да	Да
МСЭ	Да	Да	Да	Нет (с 2018 года)
Секретариат ООН	Нет	Да	Да	Да
«ООН-женщины»	Нет	Да	Да	Да
ЮНЭЙДС	Да	Да	Да	Да
ПРООН	Да	Да	Да	Да
ЮНЕСКО	Да	Да	Да	Да
ЮНФПА	Да	Да	Да	Да
УВКБ	Нет	Да	Да	Отчет составляется, но не представляется
ЮНИСЕФ	Да	Да	Подотчетность, без оценки	Да
ЮНИДО	Нет	Нет	Нет	Да
ЮНОПС	Нет	Да	Да	Да
БАПОР	Нет	Да	Подотчетность, без оценки	Да
ЮНВТО	Нет	Да	Да	Да
ВПС ^b	Нет ^c	Да	Нет	Да
ВПП	Да	Да	Да	Отчет составляется, но не представляется
ВОЗ	Нет	Да	Нет	Да
ВОИС	Да	Да	Да	Да
ВМО	Да	Да	Да	Нет (с 2018 года)

Источник: Данные, представленные участвующими в ОИГ организациями.

^a Сотрудник, ответственный за вопросы этики, не исполняет никаких других обязанностей.

^b В качестве ответственного за вопросы этики в ВПС посредством конкурса выбрана независимая компания.

^c Имеет право вновь участвовать в конкурсе по истечении срока действия контракта.

134. В основе независимости органов и должностных лиц по вопросам этики в Секретариате Организации Объединенных Наций лежит бюллетень Генерального секретаря о применении этических норм в масштабах всей системы⁵, где изложена политика, которую фонды и программы используют сообща, но реализуют самостоятельно. В бюллетене подчеркивается, что независимость, беспристрастность и конфиденциальность являются важнейшими предпосылками эффективного функционирования бюро по вопросам этики. В нем изложен двоякий подход, гарантирующий независимость этого функционального звена и в то же время активно обеспечивающий, чтобы его функции осуществлялись строго по усмотрению руководителя бюро по вопросам этики, без какого-либо постороннего давления или влияния. Бюллетень предусматривает, что бюро по вопросам этики должно иметь прямой канал связи с Председателем Комитета Организации Объединенных Наций по вопросам этики в целях получения рекомендаций и указаний от Комитета. Кроме того, случаи передачи дел с использованием этого канала должны доводиться до сведения исполнительного главы самостоятельно управляемого органа или программы.

135. По состоянию на 31 декабря 2017 года лишь в одной организации (МАГАТЭ) не было функционального звена по вопросам этики, что говорит о значительном улучшении ситуации по сравнению с 2010 годом, когда ОИГ подготовила доклад о таких функциональных звеньях, отсутствовавших на тот момент в восьми организациях. В четырех организациях (БАПОР, ВОЗ, ВПС и ЮНИДО) бюро по вопросам этики не находятся в прямом подчинении у главы организации, который также не является инстанцией, непосредственно оценивающей их работу; в трех из них (БАПОР, ВОЗ и ЮНИДО) эти подразделения прямо подчиняются другим функциональным звеньям. Кроме того, в ЮНИСЕФ служебная аттестация Главного советника по вопросам этики входит в компетенцию Руководителя аппарата.

D. Должностные лица, выполняющие функции по совместительству, не являются независимыми

136. В четырех организациях (ИМО, МОТ, ФАО и ЮНИДО) сотрудники по вопросам этики выполняют свои функции по совместительству, т. е. параллельно выступают в какой-то иной роли – например, омбудсмена (ФАО) или руководителя надзорного подразделения (ИМО), либо одновременно занимают должность, не связанную с этими функциями: старшего координатора по вопросам безопасности (ЮНИДО) или специалиста в отделе гендерного равенства и разнообразия (МОТ). Такое положение сотрудника по вопросам этики не обеспечивает его структурную независимость; этого следует избегать любой ценой. Сотрудники соответствующих организаций скептически оценивали независимость упомянутых должностных лиц. Вероятность коллизии интересов повышается в случаях, когда, как это происходит в МОТ и ЮНИДО, сотрудники по вопросам этики одновременно выполняют технические функции.

137. Совмещение обязанностей ограничивает возможность их независимого и добросовестного исполнения. В случае должностных лиц по вопросам этики, омбудсменов и уполномоченных по надзору это ставит сотрудников в потенциально уязвимое положение, а должностные лица при этом рискуют своим авторитетом и доверием персонала. Некоторые из них сами выражали озабоченность тем, что они вынуждены распылять свои силы и не могут заниматься вопросами этики достаточно активно, а сотрудники, обращающиеся к ним за советом, затрудняются определить, в каком качестве должны перед ними выступать эти лица.

138. Выполнение соответствующих задач одним и тем же функциональным звеном для двух организаций одновременно – как это делают сотрудник, отвечающий за вопросы этики в ВМО и МСЭ, сотрудник по вопросам этики, общий для Структуры «ООН-женщины» и Секретариата Организации Объединенных Наций, единое функциональное звено по проведению ревизий и расследований в ВОЗ и ЮНЭЙДС, надзорное подразделение, обслуживающее Структуру «ООН-женщины» и ПРООН, а также несколько служб омбудсменов – более предпочтительно и может обеспечивать дополнительную степень независимости. В свете этого Инспекторы считают, что **в организациях, где функции, связанные с этикой и надзором, и/или функции омбудсменов выполняются по совместительству, вопрос об этих функциях следует рассмотреть вновь, с тем чтобы соответствующие должностные лица могли сфокусироваться на их выполнении и действовать независимо и добросовестно; следует также изучить другие возможные варианты, такие как использование единых функциональных звеньев более чем одной организацией.**

E. Должность руководителя надзорного подразделения: показатели независимости

139. Структурная и оперативная независимость специалистов по надзору жизненно важна для оптимального выполнения ими своих задач. Эти лица должны быть ограждены от внутренних и внешних влияний, способных нарушить надлежащий ход расследования и привести к результату, не отвечающему закрепленным в их мандате принципам беспристрастности и объективности. Сама концепция такой

независимости изначально предполагает автономию при проведении расследований и право самостоятельно начинать и вести их в соответствии со своим мандатом⁶. Подготовка годового отчета и его представление руководящему органу также крайне важны для того, чтобы надзорная деятельность подлежала периодическому рассмотрению в духе подотчетности и прозрачности и на основе соответствующей информации.

140. Хотя руководители надзорных подразделений в организациях – участницах ОИГ могут выполнять различные задачи (например, по аудиту, оценке или расследованию) наибольшее значение для целей данного обзора имеет их функция по надзору за лицами, проводящими расследования. Даже при том, что сами эти руководители не обязательно принимают в расследовании личное участие, их независимость крайне важна для того, чтобы расследование велось добросовестно и внушало доверие. Во всех организациях, где есть надзорная инстанция, она подотчетна исполнительному главе организации. Как отмечалось выше, более половины (11) руководителей надзорных подразделений имеют неограниченный срок полномочий. В 13 организациях глава надзорного подразделения назначается на основе консультаций с руководящим органом и с его согласия. В пяти организациях консультации с руководящим органом проводятся, но согласования с ним не требуется. В остальных трех организациях (ИМО, МСЭ и ЮНИДО) мнение руководящего органа при назначениях на эту должность не запрашивается вовсе. В ИМО, МАГАТЭ, МСЭ, ЮНИДО и ЮНОПС консультации с руководящим органом не предусмотрены также и при смещении с данной должности. Функции главы надзорного подразделения носят весьма специализированный характер и имеют ключевое значение для всей системы подотчетности в организации и для эффективного осуществления ею своей политики. Поскольку лица, занимающие эту должность, везде находятся в прямом подчинении у исполнительного главы организации, представляется целесообразным подкрепить процедуры их подбора, аттестации и освобождения от обязанностей дополнительным механизмом контроля со стороны руководящего органа.

Таблица 8

Независимость главы надзорного подразделения

Организация	Подотчетность исполнительному главе или руководящему органу и аттестационная оценка ими	Ограниченный срок полномочий	Назначение на основе консультаций и по согласованию с руководящим органом	Смещение с должности только после консультаций с руководящим органом	Право начинать расследования без согласования с исполнительным главой	Составление годового отчета и его представление руководящему органу
ФАО	Да	Нет	Только консультации	Да	Да	Да
МАГАТЭ	Да	Да	Да	Нет	Да	Да
ИКАО	Да	Да	Да	Да	Нет (в общих случаях); да (в случаях преследования)	Да
МОТ	Да	Нет	Только консультации	Да	Да	Да
ИМО	Да	Нет	Нет	Нет	Да	Отчет составляется, но не представляется
МСЭ	Да	Нет	Нет	Нет	Нет	Да
Секретариат ООН	Да	Да	Да	Да	Да	Да
«ООН-женщины»	Да	Да	Только консультации	Да	Да	Да
ЮНЭЙДС	Да	Нет	Да	Да	Да	Да

Организация	Подотчетность исполнительному главе или руководящему органу и аттестационная оценка ими	Ограниченный срок полномочий	Назначение на основе консультаций и по согласованию с руководящим органом	Смещение с должности только после консультаций с руководящим органом	Право начинать расследования без согласования с исполнительным главой	Составление годового отчета и его представление руководящему органу
ПРООН	Да	Да	Только консультации	Да	Да	Да
ЮНЕСКО	Да	Да	Только консультации	Да	Да	Да
ЮНФПА	Да	Да	Да	Да	Да	Да
УВКБ	Да	Нет	Да	Да	Да	Да
ЮНИСЕФ	Да	Да	Да (консультации); нет данных (согласование)	Да	Да	Да
ЮНИДО	Да	Нет	Нет	Нет	Да	Да
ЮНОПС	Да	Нет	Да	Нет	Да	Да
БАПОР	Да	Нет	Да	Да	Да	Да
ЮНВТО ^a	–	–	–	–	–	–
ВПС ^a	–	–	–	–	–	–
ВПП	Да	Да	Да	Да	Да	Да
ВОЗ	Да	Нет	Да	Да	Да	Да
ВОИС	Да	Да	Да	Да	Да	Да
ВМО	Да	Нет	Да	Да	Да	Да

Источник: Данные, представленные участвующими организациями.

^a В ВПС и ЮНВТО специальная должность главы надзорного подразделения отсутствует. В ВПС на роль внутреннего ревизора привлекается частная компания, которая с 2012 года также оказывает при необходимости услуги по проведению расследований. ВПС оплачивает эти услуги на разовой основе.

141. В трех организациях (ВПС, ИКАО и МСЭ) расследование не может быть начато без предварительного согласования с исполнительным главой. Этот показатель, о котором уже говорилось в предыдущем докладе ОИГ, посвященном надзорной функции, отражает пределы структурной и практической независимости данного функционального звена. В ВПС функции надзора переданы внешнему подрядчику, и их осуществление, таким образом, зависит от поступления конкретного заказа на проведение того или иного расследования. В ИКАО и МСЭ надзорные инстанции обладают ограниченными возможностями ведения расследований, но могут начинать их, если им дано такое поручение. **ОИГ констатирует, что со времени подготовки ее докладов 2011 и 2016 годов ситуация по этому показателю улучшилась, и призывает ВПС, ИКАО и МСЭ рассмотреть данный вопрос и наделить надзорные механизмы правом начинать расследования без предварительного согласования с исполнительным главой организации.**

Е. Институт омбудсменов/посредников: показатели независимости

142. В основе деятельности омбудсмана, как правило, лежат четыре ключевых принципа, согласно которым он: а) наделен максимальной возможной в рамках организации независимостью в структурном и функциональном отношениях, а также в плане внешних атрибутов; б) являясь по определению нейтральной инстанцией, не принимает ничью сторону, сохраняет беспристрастность и не вмешивается ни в какие ситуации, чреватые коллизией интересов; в) соблюдает конфиденциальность во всех контактах с лицами, обращающимися к нему за помощью, и не раскрывает содержание

конфиденциальных контактов без соответствующего разрешения; единственным исключением из этого правила конфиденциальности являются случаи очевидной, непосредственной угрозы причинения серьезного вреда; d) имея неформальный статус, не участвует ни в каких официальных процедурах судебного или административного характера по вопросам, к которым было привлечено его внимание⁷.

Таблица 9

Независимость омбудсмента/главы посреднической службы

Организация	Ограниченный срок полномочий	Соблюдение принципов Этического кодекса Международной ассоциации омбудсменов (указано в перечне обязанностей)	Отдельное функциональное звено ^a	Назначение на должность и оценка работы в консультации с персоналом и администрацией	Подготовка годового отчета с указанием системных проблем
ФАО	Да	Да	Нет	Нет	Да
МАГАТЭ ^b	—	—	—	—	—
ИКАО	Нет	Да	Нет	Нет	Да
МОТ	Да	Да	Да	Да	Да
ИМО ^b	—	—	—	—	—
МСЭ ^b	—	—	—	—	—
Секретариат ООН	Да	Да	Да	Да	Да
«ООН-женщины»	Да	Да	Да	Да	Да
ЮНЭЙДС	Да	Да	Да	Да	Да
ПРООН	Да	Да	Да	Да	Да
ЮНЕСКО	Нет	Да	Да	Да	Да
ЮНФПА	Да	Да	Да	Да	Да
УВКБ	Да	Да	Да	Да	Да
ЮНИСЕФ	Да	Да	Да	Да	Да
ЮНИДО ^b	—	—	—	—	—
ЮНОПС	Да	Да	Да	Да	Да
БАПОР ^b	—	—	—	—	—
ЮНВТО ^b	—	—	—	—	—
ВПС ^c	Нет	Нет	Да	Нет	Да
ВПП	Да	Да	Да	Да	Да
ВОЗ	Да	Да	Да	Да	Да
ВОИС	Да	Да	Да	Да	Да
ВМО ^b	—	—	—	—	—

Источник: Данные, представленные участвующими организациями.

^a Сотрудник, занимающий должность омбудсмента, не исполняет никаких других обязанностей.

^b Должность не существует.

^c Функции омбудсмента на договорной основе переданы швейцарскому почтовому ведомству. Действующий договор заключен на срок с 2016 по 2020 год.

143. Со времени подготовки доклада ОИГ 2015 года в работе этих функциональных звеньев и в том, что касается показателей независимости омбудсменов, произошло очень мало существенных изменений. В семи участвующих организациях данная функция отсутствует (ранее таких было восемь, но сейчас в ЮНЕСКО имеются посредники); в некоторых организациях термин «омбудсмен» не используется, и соответствующие лица именуются посредниками. В двух организациях (ИКАО и ФАО) омбудсмены/посредники выполняют эту работу по совместительству; как уже отмечалось, совмещение функций такого рода с другими обязанностями может создавать проблемы.

144. Несколько организаций имеют общих омбудсменов с другими структурами («ООН-женщины», ПРООН, Секретариат Организации Объединенных Наций, ЮНИСЕФ, ЮНОПС и ЮНФПА; ВОЗ и ЮНЭЙДС). В двух организациях найдены нестандартные решения: так, ВПС заключил договор на оказание услуг омбудсмена с почтовым ведомством Швейцарии, а ЮНЕСКО привлекает в качестве посредников своих бывших служащих, вышедших на пенсию. Оптимальной является практика ВПП и УВКБ, где деятельность омбудсменов дополняют сотрудники, добровольно выступающие в роли консультантов по поддержанию уважительных отношений на рабочем месте; это дает персоналу, особенно работающему на местах, возможность обсудить проблемы с нейтральной стороной. Консультанты по поддержанию уважительных отношений на рабочем месте предоставляют сотрудникам, у которых возникли конфликты с коллегами, конфиденциальные и непредвзятые консультации и поддержку, в том числе в вопросах обращения в различные компетентные инстанции. Всем организациям, и особенно имеющим многочисленных сотрудников на местах, следует рассмотреть вопрос о подборе и подготовке консультантов по поддержанию уважительных отношений на рабочем месте, что потребует лишь минимальных дополнительных затрат.

145. Учитывая ценную роль, выполняемую омбудсменами/посредниками, **Инспекторы призывают семь организаций, не использующих услуги омбудсменов/посредников (БАПОР, ВМО, ИМО, МАГАТЭ, МСЭ, ЮНВТО и ЮНИДО), рассмотреть вопрос об их включении в свою структуру, будь то в качестве самостоятельного функционального звена, путем совместного использования таких услуг или иным способом.**

G. Вывод, касающийся независимости функциональных звеньев, связанных с политикой защиты от преследования

146. Только две организации (ВОИС и ЮНФПА) отвечают всем критериям независимости руководителей бюро по вопросам этики, руководителей надзорных подразделений и омбудсменов/посредников. Структурная и оперативная независимость необходима для реализации политики в отношении лиц, сигнализирующих о нарушениях. Сотрудники, сообщающие чувствительные сведения, сокрытие которых чревато серьезным риском для репутации и деятельности организации, полагаются на независимость этих инстанций и рассчитывают получить от них защиту. Если функциональные звенья, позиционируемые в качестве «независимых», не занимают в организационной структуре надлежащего положения, это подрывает доверие сотрудников, а вместе с ним и сами процессы и процедуры деятельности этих звеньев. Гарантами их независимости выступают исполнительные главы и руководящие органы организаций; соответственно, Инспекторы призывают и тех, и другие вновь проанализировать вопросы независимости всех трех вышеупомянутых категорий должностных лиц.

147. Выполнение нижеследующей рекомендации должно способствовать усилению подотчетности указанных трех функциональных звеньев, четко закрепив их независимость и обязательный механизм периодического представления ими отчетов руководящим органам своих организаций.

Рекомендация 4

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

Примечания

¹ См. JIU/REP/2006/2, JIU/REP/2010/3, JIU/REP/2011/7, JIU/REP/2015/6 и JIU/REP/2016/8.

² Основано на резолюции 48/2018 В Генеральной Ассамблеи от 12 августа 1994 года, пункт 5 а) постановляющей части.

³ На заключительном этапе подготовки настоящего доклада в июне 2018 года эти три организации сообщили в ОИГ о следующем: в мае 2018 года функциональное звено по вопросам этики в ВОЗ было переподчинено непосредственно Генеральному директору; в МАГАТЭ создано функциональное звено по вопросам этики; в ЮНИДО функциональное звено по вопросам этики получило самостоятельный статус.

⁴ ВПП указала, что ее Бюро по вопросам этики представляет Исполнительному совету отчет о своей деятельности в форме приложения к годовому докладу об исполнении программы. Начиная с июня 2018 года Бюро по вопросам этики ВПП будет представлять свой отчет непосредственно Исполнительному совету.

⁵ ST/SGB/2007/11.

⁶ См. JIU/REP/2000/9.

⁷ International Ombudsman Association, "IOA Best Practices: A Supplement to IOA's Standards of Practice", (October 2009), p. 1.

IV. Процессы и процедуры, обеспечивающие проведение политики в отношении сигналов о нарушениях: информирование о проступках/противоправных действиях и актах преследования

A. Повседневное информирование

148. Сообщение информации о проступках/противоправных действиях, чаще всего непосредственным руководителям, является обычной практикой во всех звеньях системы. Процессы и процедуры сообщения о проступках/противоправных действиях и реагирования на такие сигналы могут занимать от трех месяцев для проступков/противоправных действий, не сопровождающихся преследованием заявителей, до нескольких месяцев в случаях, когда преследование имеет место, или растягиваться на годы, если дело доходит до трибунала. Многие из сотрудников различных уровней, с которыми проводились беседы, отмечали, что «сообщать такую информацию входит их обязанности» и что в большинстве случаев такие сообщения передаются и рассматриваются в порядке обычной служебной субординации.

149. Стандартные оперативные инструкции занимают ключевое место в двух рекомендациях, сформулированных в настоящей главе. Они представляют собой набор письменных указаний, в соответствии с которыми в организации осуществляются повседневные, обычные или периодические виды деятельности. Такие документы могут представлять собой эффективное универсальное средство, позволяющее правильно сориентировать сотрудников не только в обыденных ситуациях. Их разработка и применение позволяют свести несогласованность к минимуму и обеспечить высокое качество работы за счет единообразного применения принятых в организации процессов и процедур, даже при частичной или полной смене кадрового состава. Однако, как стало ясно из бесед с сотрудниками подразделений по этике и надзору, в большинстве организаций вообще не разрабатываются стандартные оперативные инструкции ни в отношении первичных сигналов о проступках/противоправных действиях, ни по вопросам защиты от преследования. Лишь две организации (ВОИС и ВПП) представили ОИГ примеры стандартных оперативных инструкций по проведению таких расследований, и только Секретариат Организации Объединенных Наций представил стандартную оперативную инструкцию по рассмотрению вопросов защиты от преследования.

B. Сигналы о проступках/противоправных действиях

1. Сигналы о проступках/противоправных действиях в масштабах системы Организации Объединенных Наций

150. За период с 2012 по 2016 год до сведения надзорных подразделений 23 организаций системы Организации Объединенных Наций было доведено в общей сложности 10 413 случаев проступков/противоправных действий (см. приложение V). Однако реальное число сигналов о проступках/противоправных действиях в каждой отдельно взятой организации скорее всего, превышает цифры, сообщаемые подразделениями по надзору, в силу двух причин. Во-первых, все организации (кроме МСЭ) имеют как минимум один дополнительный канал для информирования о проступках/противоправных действиях помимо надзорного подразделения (см. показатель оптимальной практики 1.1). Например, в БАПОР, Секретариате Организации Объединенных Наций, ЮНИСЕФ и некоторых других организациях непосредственные руководители, главы миссий и отделений также наделены правом принимать сообщения о проступках/противоправных действиях. Во-вторых, некоторые надзорные подразделения уполномочены рассматривать сигналы лишь об определенных видах проступков/противоправных действий. Например, Управление внутреннего аудита и надзора МОТ не занимается жалобами на притеснения и домогательства.

151. В большинстве организаций, однако, таким дополнительным адресатам не вменяется в обязанность обобщать поступающую к ним информацию о проступках/противоправных действиях и отчитываться о ней по стандартной форме. Соответственно, отсутствует централизованный механизм учета всех сообщений о проступках/противоправных действиях, полученных по всем официальным каналам. Кроме того, большинство организаций не уточнили, отражают ли представленные ими данные о проступках/противоправных действиях число всех жалоб, поданных в подразделение по надзору, или только тех из них, которые были приняты к рассмотрению после предварительного отсева сообщений, не относящихся к компетенции надзорного органа.

152. В отношении расследования дел о проступках семь организаций, и в том числе пять крупных, не смогли представить соответствующую информацию из-за особенностей их механизмов категоризации данных. В трех из них (ВПП, МОТ и ЮНОПС) причиной было то, что годовая отчетность надзорных подразделений об общем числе расследованных дел о проступках/противоправных действиях включает незакрытые дела прошлых лет.

153. Можно отметить также, что, хотя двухступенчатая процедура (предварительное рассмотрение, затем расследование) применяется к делам о проступках/противоправных действиях в 19 организациях (см. показатель оптимальной практики 4.1), лишь 11 из них¹ смогли представить данные с отдельным указанием числа сообщений, признанных обоснованными по первичным признакам, и тех, по которым первичные признаки проступка/противоправного действия выявлены не были. Кроме того, только восемь организаций² представили данные о числе дел, урегулированных с помощью неформальных механизмов. Эти данные, однако, не отражены в таблице, приводимой в приложении V, так как лишь в трех случаях (ИМО, ЮНЕСКО и ЮНЭЙДС) представленные цифры сошлись по общему числу поступивших сигналов о проступках, числу дел, урегулированных неформальным способом, дел, по которым были и не были выявлены первичные признаки, и дел, направленных на расследование.

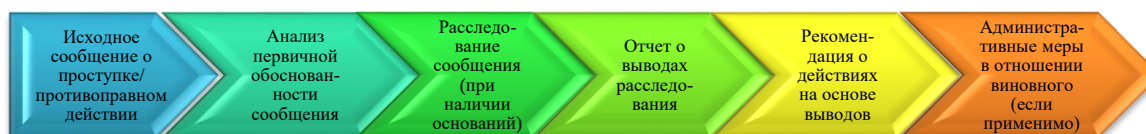
154. Такая неспособность представить непротиворечивые данные вновь подтверждает важность показателя передовой практики 4.2, т. е. потребность в механизмах учета сообщений о проступках независимо от того, предпринимаются ли по ним какие-либо дальнейшие действия. На бумаге положения об этом существуют в директивах всего девяти организаций, на практике же ситуация еще хуже, о чем свидетельствует тот факт, что 20 организаций не смогли представить точно выверенные цифры. **Инспекторы отмечают, что надзорные подразделения должны уделять особое внимание работе с данными, касающимися дел о проступках/противоправных действиях, в целях надлежащего учета и отчетности, а также для выявления тенденций и проблем системного характера.**

2. Типичный подход организаций к сигналам о проступках/противоправных действиях

155. На диаграмме I представлен типичный процесс информирования о проступках/противоправных действиях и реагирования на них, от первоначального сообщения до принятия административных мер. Хотя существует более одной инстанции, уполномоченной принимать сигналы о проступках, роль этих инстанций на первом этапе обычно сводится к простой передаче таких сигналов надзорному подразделению. Однако в случаях, когда прием и рассмотрение сообщений о некоторых видах проступков, таких как домогательства, сексуальная эксплуатация и сексуальное надругательство, поручены подразделениям, чьи функции не связаны с надзором, неясно, применяют ли эти подразделения двухступенчатую процедуру предварительного рассмотрения (анализа первичных признаков) и последующего расследования.

Диаграмма I

Шесть этапов информирования о проступках/противоправных действиях и реагирования на них в типичных ситуациях



Источник: Информация, собранная ОИГ.

156. Например, в ВПС, ИМО и МСЭ сигналы обо всех видах проступков сначала направляются в отдел людских ресурсов, а в ИКАО и ЮНВТО – в бюро по вопросам этики. О случаях притеснений, сексуальных домогательств и злоупотребления полномочиями в четырех организациях (ПРООН, ЮНИДО, ЮНОПС и ЮНЭЙДС) полагается сообщать в отдел людских ресурсов, в ВОИС – Генеральному директору, а в ФАО – в Канцелярию Генерального инспектора. Наряду с этим в пяти организациях (БАПОР, ВПП, Секретариат Организации Объединенных Наций, ФАО и ЮНИСЕФ) имеются специальные контактные лица для приема жалоб на сексуальную эксплуатацию и сексуальные надругательства. В ЮНЭЙДС сигналы о финансовых нарушениях направляются в Отдел планирования, финансов и отчетности. **В организациях, где сообщения о проступках принимаются подразделениями, специализация которых не связана с надзором, следует ввести в действие стандартные оперативные инструкции, обеспечивающие применение двухступенчатой процедуры.**

157. Ввиду ограниченности возможностей надзорных подразделений БАПОР, Секретариата Организации Объединенных Наций (УСВН) и ЮНВТО, отдельные расследования, не связанные с высоким риском или чувствительными вопросами, перепоручаются в этих организациях сотрудникам, не являющимся профессиональными следователями. **Поскольку эта практика вызывает сомнения относительно профессионализма, беспристрастности и объективности при проведении следственных мероприятий, соответствующим организациям следует дополнительно рассмотреть альтернативные варианты проведения и мониторинга эпизодических расследований**, включая возможность специальной подготовки сотрудников, если она необходима для успешного выполнения ими этих функций.

158. После изучения фактов на предмет проверки обоснованности утверждений о проступках/противоправных действиях надзорное подразделение представляет отчет о расследовании главе организации или лицу, которому глава организации доверил принимать доклады, поступающие через отдел людских ресурсов. Как правило, отдел людских ресурсов и/или юридический отдел рассматривает отчет и дает главе организации свои рекомендации относительно административных мер. Хотя окончательное решение об административных мерах в отношении лица, обвиняемого в проступке/противоправном действии, принимает глава организации или уполномоченный им на это сотрудник, главы некоторых организаций могут дополнительно передавать рекомендации, касающиеся административных мер, во внутренний объединенный дисциплинарный комитет (состоящий из представителей персонала и администрации), который вносит предложения о конкретных мерах. Административные решения могут быть обжалованы сотрудниками путем обращения в трибунал.

3. Механизмы сообщения о проступках/противоправных действиях: отсутствие ясности

159. Из проведенных бесед и опросов Инспекторы сделали вывод, что, хотя сотрудники и понимают, что имеется в виду под проступками/противоправными действиями, у них отсутствует ясность в отношении того, куда следует сообщать об этом, особенно в организациях, не имеющих единого центрального подразделения для приема всех подобных сообщений. В 22 организациях существует от двух до пяти различных каналов для информирования о проступках/противоправных действиях

(см. показатель оптимальной практики 1.1), но при этом в директивах большинства из них не поясняется, почему в качестве такого канала было избрано то или иное функциональное звено, чем его индивидуальная роль отличается от роли других каналов и каковы специфические преимущества и факторы риска, связанные с передачей информации по этому каналу, в сравнении с остальными.

160. Наличие более чем одного канала для приема сообщений полезно по целому ряду причин, но если соображения в пользу выбора того или иного из них не изложены четко, это может дезориентировать сотрудников и ослабить у них желание заявлять о проступках/противоправных действиях. Если о некоторых видах проступков/противоправных действий полагается сообщать в конкретные подразделения, то организации должны разъяснять сотрудникам, куда, как и к кому следует обращаться по таким вопросам.

161. Несколько собеседников упоминали о неоднократных случаях направления одной и той же информации по нескольким адресам одновременно, в чем эти собеседники усматривали поиск заявителями самой «удобной» инстанции, где на их сигнал отреагируют наиболее подходящим образом. Это нередко приводит к путанице и дублированию работы подразделений по людским ресурсам, надзору, этике и другим вопросам, каждое из которых следует своим собственным процедурам реагирования на жалобы. Заявители и другие собеседники объясняли такие поиски наиболее «удобного» адресата тем, что: а) сотрудники не понимают, для чего предназначены различные механизмы подачи жалоб, и поэтому прибегают ко всем сразу; б) сотрудники не доверяют ни одному из механизмов в отдельности; или с) их предыдущие обращения по какому-то из каналов были проигнорированы или не были приняты всерьез.

162. Слабое знание механизмов передачи информации подтверждается ответами, полученными в ходе глобального опроса персонала. В то время как 91,7% респондентов подтвердили частичное или полное понимание ими того, что рассматривается в качестве проступка или противоправного действия, всего 56,5% с уверенностью заявили, что им известно, к кому именно следует обращаться с информацией о таких проступках/противоправных действиях.

163. Инспекторы отмечают следующие примеры ценных и достойных воспроизведения в масштабах всей системы разъяснительных материалов, помогающих сотрудникам разобраться в том, что, куда и кому надлежит сообщать о проступках/противоправных действиях: издание ПРООН «Куда обращаться в случае необходимости: справочник для персонала ПРООН», в котором есть раздел, посвященный сигналам о проступках; издание Бюро Организации Объединенных Наций по вопросам этики «Дорожная карта: руководство для сотрудников по нахождению надлежащего органа» и издание ЮНЭЙДС «Ваш компас: информация и услуги для сотрудников ЮНЭЙДС». Во всех этих публикациях рассказывается о функциях органов и подразделений, которые: а) принимают сигналы о проступках; б) дают консультации и рекомендации; и с) рассматривают иски, требования и апелляции. К числу менее всеобъемлющих, но достаточно полезных публикаций относятся: издание ВОИС «Советы по созданию атмосферы взаимоуважения и согласия в рабочем коллективе», брошюра ЮНЕСКО «Рассмотрение жалоб в ЮНЕСКО» (издана в 2010 году, устарела) и брошюра БАПОР «Где искать помощи», из которых можно узнать, куда обращаться и/или что делать, чтобы получить нужную информацию, совет или помощь при подаче жалобы.

164. Ожидается, что выполнение нижеследующей рекомендации будет способствовать лучшему пониманию сотрудниками того, что, как и кому следует сообщать о проступках/противоправных действиях.

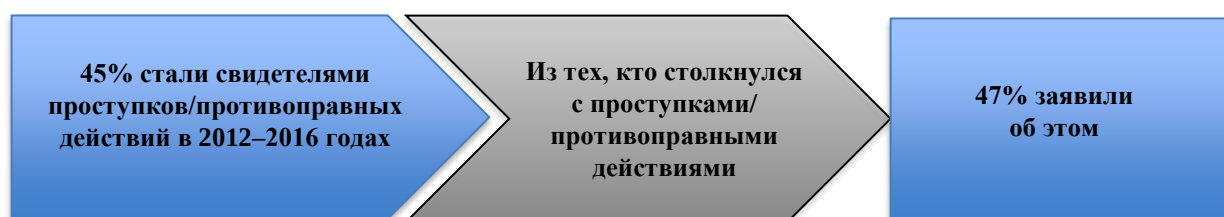
Рекомендация 5

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

4. Результаты проведенного ОИГ в 2017 году глобального опроса персонала на темы политики в отношении лиц, сигнализирующих о нарушениях: сообщения о проступках/противоправных действиях

Диаграмма II

Процентное соотношение респондентов глобального опроса персонала, ставших свидетелями проступков/противоправных действий и заявивших об этом



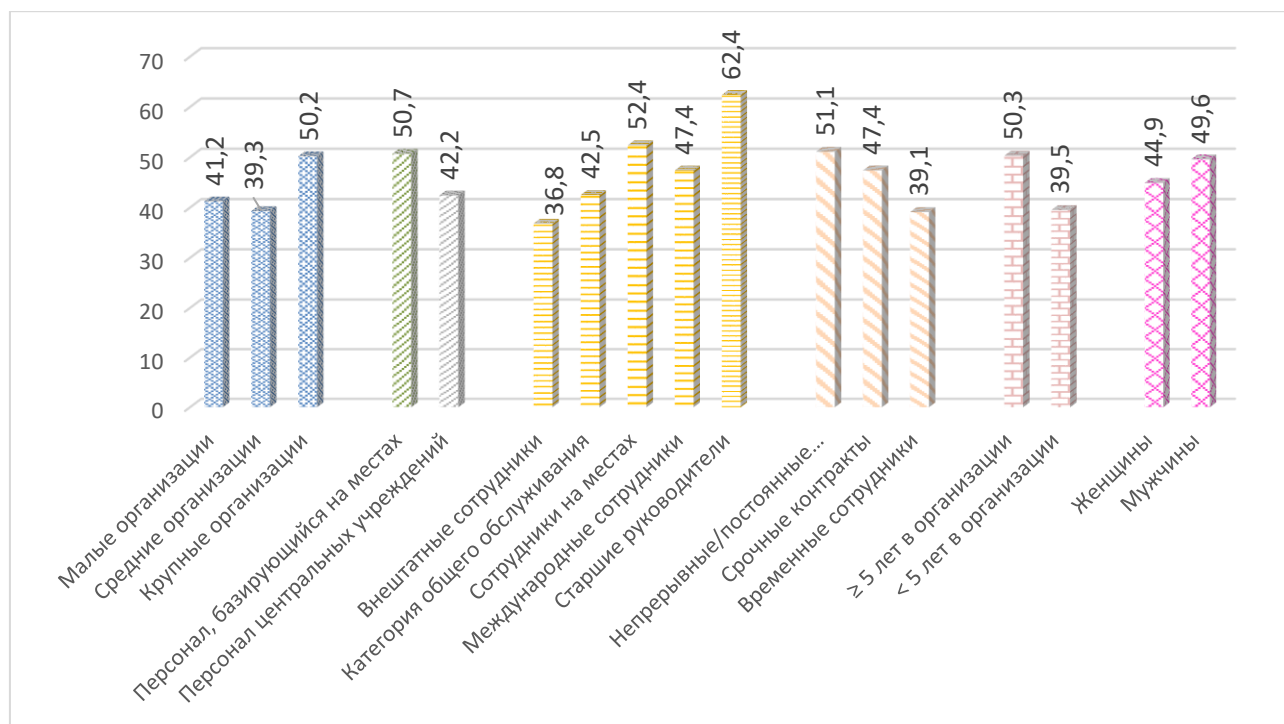
Источник: Глобальный опрос персонала на темы политики в отношении лиц, сигнализирующих о нарушениях, проведенный ОИГ в 2017 году.

165. В ходе глобального опроса персонала 45% респондентов указали, что они становились в последние пять лет свидетелями различных проступков/противоправных действий. При этом менее половины (47%) тех, кто, по их словам, сталкивался с проступками/противоправными действиями, заявили об этом. В крупных организациях доля сотрудников (50,2%), наблюдавших, по их словам, проступки/противоправные действия и заявивших о них, была выше, чем в средних (39,3%) и малых (41,2%) организациях. Аналогичным образом респонденты, назвавшиеся сотрудниками местных отделений (50,7%), сигнализировали о нарушениях чаще, чем сотрудники центральных учреждений (42,4%).

Диаграмма III

Сигналы о замеченных проступках/противоправных действиях, по демографическим категориям заявителей

(в процентах)



Источник: Глобальный опрос персонала на темы политики в отношении лиц, сигнализирующих о нарушениях, проведенный ОИГ в 2017 году.

166. Действия сотрудников также существенно разнятся в зависимости от категории их должностей, учитывавшейся в ходе глобального опроса персонала: руководители высшего звена, которые, очевидно, лучше других защищены от потенциальных негативных последствий и/или преследования, судя по их словам, сообщают о нарушениях чаще (в 62,4% случаев); за ними следуют сотрудники на местах (52,4%) и международные сотрудники категории специалистов (47,4%). Сотрудники, находящиеся на низших уровнях служебной иерархии и, предположительно, наименее защищенные от потенциальных негативных последствий и/или преследования, оказались и менее всего склонны сообщать о проступках/противоправных действиях: лишь 42,5% сотрудников категории общего обслуживания и 36,8% внештатных сотрудников заявили о проступках/противоправных действиях, свидетелями которых они были.

167. По данным глобального опроса, сотрудники с самыми стабильными условиями найма, а именно работающие по непрерывным и постоянным контрактам, сообщали о замеченных ими проступках чаще (в 51,3% случаев), чем работающие по срочным контрактам (47,4%) или нанятые на временной основе (39,3%). Кроме того, о нарушениях чаще сигнализируют мужчины (в 49,6% случаев), чем женщины (44,9%). Ответы, полученные в ходе глобального опроса, позволили выявить четкую тенденцию, заключающуюся в том, что о замеченных проступках/противоправных действиях более склонны сообщать мужчины, сотрудники крупных организаций и сотрудники с более надежными контрактами, более длительным стажем работы в организации и те, кто занимает должности более высокого уровня.

5. Инстанции, в которые поступают сигналы о проступках/противоправных действиях

168. Почти 60% респондентов глобального опроса персонала, которые, по их словам, заявляли о проступках/противоправных действиях, делали это путем обращения к

своему непосредственному руководителю; этот канал информирования о нарушениях используется намного чаще других (см. таблицу 10). Как отмечалось выше, обращение с заявлением об одном и том же случае в разные инстанции – типичное явление для всей системы, и опрос это подтвердил: большинство респондентов, столкнувшихся, по их словам, с проступками/противоправными действиями, указали, что сигнализировали об этом более чем в одну инстанцию. Почти каждый третий респондент также информировал руководство среднего звена, например директора департамента или начальника отдела либо, в случае структур на местах, руководителя странового или регионального отделения. Как ни странно, лишь 28% сотрудников ставили в известность отдел внутреннего надзора, который в большинстве организаций является основной инстанцией, специально предназначенной для приема заявлений о проступках/противоправных действиях. Каждый четвертый респондент обращался в службу кадров, и более чем одна пятая заявителей – к главе или заместителю главы организации.

Таблица 10

Инстанции, которым адресовались сообщения о нарушениях: процентное соотношение в разбивке по каналам направления сообщений

Процентная доля сообщений, направленных по внутренним каналам							
Непосредственный руководитель	Руководство среднего звена	Служба внутреннего надзора	Кадровая служба	Глава/зам. главы организации	Бюро по вопросам этики	Омбудсмен	Совет персонала
59,3	32,5	28,0	26,3	21,9	18,7	16,5	15,4
Процентная доля сообщений, направленных по внешним каналам						Анонимные сообщения	
Правоохранительные органы		Государства-члены		СМИ			
1,5		1,1		0,4		4,8	

Источник: Глобальный опрос персонала на темы политики в отношении лиц, сигнализирующих о нарушениях, проведенный ОИГ в 2017 году.

169. Лишь очень немногие использовали для информирования внешние механизмы, хотя такой вариант оговорен в директивах 18 организаций (см. показатель оптимальной практики 1.6). Менее чем один из 20 сотрудников воспользовался возможностью анонимного обращения, несмотря на то, что это предусмотрено директивами более половины организаций (см. показатель оптимальной практики 1.3).

6. Неудовлетворенность реакцией на сообщения о проступках/противоправных действиях

170. Респонденты глобального опроса персонала, указавшие, что заявляли о проступках/противоправных действиях, выразили серьезное недовольство всеми внутренними механизмами приема таких сигналов, имея в виду процессы и процедуры реагирования на их заявления о проступках/противоправных действиях (см. приложение VI). В целом доля сотрудников, удовлетворенных, будь то полностью или частично, работой хотя бы одного из восьми внутренних механизмов информирования, не достигает и 50%: наибольшую степень удовлетворения вызывают действия органов внутреннего надзора (47,2%), совета персонала (46,8%) и непосредственного руководителя (46,7%), а наименее удовлетворительными считаются действия руководителей среднего звена (33,3%), службы кадров (34,8%) и омбудсмена (36,2%).

171. Разбивка по демографическим категориям (см. приложение VII) показывает, что респонденты глобального опроса персонала, указавшие, что заявляли о проступках/противоправных действиях в крупных организациях, были в большей степени, чем заявители в малых и средних организациях, довольны всеми внутренними механизмами информирования, причем существенные различия (в 14–17 процентных пунктов) наблюдались между сотрудниками крупных и малых организаций в том, что касается их удовлетворенности действиями органов внутреннего надзора и непосредственного руководителя. Меньше всего (20%)

респондентов остались довольны реакцией руководителей среднего звена в средних по размеру организациях-участницах.

172. Ощутимое недовольство респондентов глобального опроса персонала реакцией на их сообщения о проступках/противоправных действиях может быть обусловлено рядом факторов, включая: а) слабую подготовленность вышестоящих сотрудников и руководителей, к которым чаще всего поступают такие сообщения (см. главу VI); б) несоответствие между содержанием директив и их применением на практике; и в) неисполнение основополагающей обязанности проявлять заботу о заявителях и принимать активные меры по их защите от преследования.

7. Активная поддержка лиц, сообщающих о проступках/противоправных действиях, направленная на предупреждение преследования

173. Согласно показателю оптимальной практики 3.2, соответствующие директивы должны предусматривать механизмы и ресурсы для поддержки сотрудников в течение нелегкого для них процесса информирования о проступках/противоправных действиях. Кроме того, соответствующие процедуры должны быть нацелены на предупреждение преследования – особенно в случаях, когда оно является вероятным (вследствие того, что были затронуты влиятельные силы, или ввиду размеров коллектива), и/или в потенциально резонансных случаях (когда речь идет, например, о высокопоставленных руководителях, крупном мошенничестве или коррупции).

174. Во многих из 17 проанализированных ОИГ индивидуальных случаев сотрудники говорили, что не были уверены в правильном понимании ими процесса информирования о нарушениях, а отсутствие реакции и нехватка информации в период расследования вызывали у них чувство незащитности и тревоги. Когда сотрудники, заявив о проступках/противоправных действиях, просили принять упреждающие меры для их защиты и/или обеспечения их безопасности, эти просьбы были удовлетворены лишь в 3 из 17 случаев. Некоторым различными инстанциями было сообщено, что такие меры невозможны до тех пор, пока не будет фактически совершен акт преследования. Беседы с должностными лицами, занимающимися рассмотрением заявлений о проступках/противоправных действиях, подтвердили, что, по мнению некоторых из них, директивы их организации не позволяют принимать активные меры по защите сотрудников, сигнализирующих о проступках/противоправных действиях, хотя они и знают, что последние вполне могут подвергнуться преследованию. Как сообщили некоторые работники надзорных органов, они в своих действиях выходили за рамки директив своей организации с целью защитить сотрудников, подвергающихся высокому риску преследования, задействуя сотрудников службы кадров и/или предупреждая лиц, в отношении которых поступил сигнал, о последствиях преследования ими заявителей.

175. Специалисты органов по надзору и этике рассказывали о непростых разговорах с сотрудниками всех должностных уровней, в отношении которых велось расследование и которые располагали возможностями для преследования своих обвинителей. Нередко такие беседы проходили в форме напоминания о директивах, касающихся защиты от преследования, когда до сведения обвиняемого в нарушении доводилось, что преследование также является проступком/противоправным деянием, влекущим дополнительные санкции, и/или когда обвиняемых информировали о том, что они могут сделать, чтобы избежать потенциальных проблем или свести их к минимуму.

176. Политика, процессы и процедуры должны быть направлены на активное предупреждение преследования и оказание поддержки сотрудникам, которым оно может грозить (см. показатели оптимальной практики 2.1, 2.2 и 3.2). Сотрудники и функциональные подразделения, занимающиеся вопросами надзора, этики и людских ресурсов, должны стремиться к надлежащей координации усилий по недопущению преследования, информируя руководителей и старших управленцев о соответствующих директивах и ведя коллективный творческий поиск способов превентивно обезопасить тех, кто сигнализирует о нарушениях и в наибольшей степени рискует подвергнуться преследованию, не дожидаясь, пока такое преследование станет фактом. Один из вариантов позитивной практики,

предусмотренных директивой Секретариата Организации Объединенных Наций о защите от преследования, заключается в том, что УСВН с согласия заявителя информирует Бюро по вопросам этики о любом поступившем сигнале, который, по его мнению, сопряжен с риском преследования заявителя. Бюро по вопросам этики затем обсуждает с заявителем необходимые действия по недопущению преследования. Активные профилактические меры могут эффективно предотвратить не только преследование, но и дальнейшие проступки, а также уменьшить потребность в обременительных бюрократических процессах и процедурах, включая дополнительные расходы на проведение расследования.

177. Поскольку активное предупреждение преследования наилучшим образом отвечает интересам как персонала, так и организации и дает возможность избежать дальнейших проступков и противоправных действий, ожидается, что осуществление нижеприведенной рекомендации позволит повысить эффективность механизмов подотчетности и директив о защите от преследования.

Рекомендация 6

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

Врезка 2

Злонамеренное доносительство

Злонамеренное доносительство – это заявление о противоправных действиях или проступках в отсутствие каких-либо доказательств или разумных оснований для подозрения, с единственной целью нанести ущерб репутации или доброму имени другого лица или организации. Совершенно необходимо, чтобы директивы в отношении сигналов о нарушениях учитывали возможность злонамеренного доносительства и чтобы организации ввели в практику процедуры, не позволяющие злоупотреблять существующими механизмами информирования о проступках/противоправных действиях.

Хотя к заявлениям как о первичных проступках/противоправных действиях, так и о последующем преследовании заявителей следует относиться с подобающей осторожностью, стремясь определить, добросовестно ли действует заявитель, главное внимание должно уделяться тому, действительно ли имели место проступки/противоправные действия. Причинами злонамеренного доносительства могут быть, в частности, напряженные отношения между заявителем и обвиняемым лицом и/или организацией, неверное понимание наблюдаемых действий или ложное представление о том, какие действия чреваты неприемлемым риском для организации или что является преследованием из мести^a.

В 20 из 23 существующих на сегодняшний день директив о защите от преследования содержатся конкретные положения, предостерегающие от злонамеренного доносительства. В 18 из них оно прямо определено как проступок, влекущий за собой принятие дисциплинарных мер. В директивах трех организаций (БАПОР, ВПП^b и ФАО) о злонамеренном доносительстве конкретно не упоминается, но содержатся положения, касающиеся основополагающей обязанности добросовестно подходить к информированию о проступках.

Как явствует из бесед со специалистами по надзору и этике, число подтвержденных случаев злонамеренного доносительства весьма невелико. По свидетельству многих работников надзорных подразделений, ложные доносы поступают в основном по анонимным каналам, а именно по электронной или обычной

почте. Хотя большинство представителей надзорной службы не считают злонамеренное доносительство серьезной проблемой, некоторые руководящие должностные лица придают ей большее значение, возможно, из-за ряда случаев, разбирательство которых было сопряжено с большими затратами времени и ресурсов, в которых были замешаны руководители старшего звена и/или которые были связаны с серьезными обвинениями. **Поскольку злонамеренное доносительство способно нанести ущерб надзорной деятельности и помешать рабочему процессу, Инспекторы считают, что надзорные органы должны принимать в подобных случаях надлежащие меры, расследуя действия тех, кто предположительно направил ложный донос, с тем чтобы четко дать понять, что такое доносительство влечет за собой дисциплинарные взыскания.**

^a D. Robert MacDougall, “Whistle-blowing and the bioethicist’s public obligations”, Cambridge Quarterly of Healthcare Ethics, vol. 2, No. 4 (2014), pp. 431–442.

^b ВПП решает проблему злонамеренного доносительства на основе других нормативных документов, а именно Руководящих принципов проведения расследований (пункт 29) и директивы о защите от притеснений, сексуальных домогательств, злоупотреблений полномочиями и дискриминации (пункт 60).

С. Сигналы о преследовании

1. Порядок рассмотрения организациями заявлений о преследовании

178. Как уже отмечалось в предыдущих главах, преследование может быть актом мести за сигналы о проступках/противоправных действиях либо за участие или помощь в проведении должным образом санкционированного расследования или проверки, которые в директивах некоторых организаций называются «защищаемыми действиями». На диаграмме IV показан типичный процесс информирования преследовании и реагирования на такую информацию. На первом этапе в рамках централизованной процедуры в бюро по вопросам этики (или в надзорном подразделении – как в МАГАТЭ и ФАО) официально принимаются жалобы на преследование. Если заявитель предпочел обратиться в другую официальную инстанцию, она обязана незамедлительно передать данный вопрос на рассмотрение в бюро по вопросам этики. Получив жалобу, бюро по вопросам этики подвергает ее предварительному рассмотрению (или изучению на предмет первичных признаков преследования), в ходе которого – как правило, только на основе информации, полученной от заявителя, – определяется наличие достаточных доказательств, позволяющих разумно предположить, что преследование имело место. В случае выявления таких доказательств может быть рекомендовано предоставить заявителю временную защиту, а само дело направляют на расследование.

179. Надзорное подразделение или – в организациях, где оно отсутствует, – специально назначенный или работающий по подряду надзорный орган проводит расследование на предмет установления фактов, целью которого является сбор информации и свидетельств о том, связано ли предполагаемое преследование с ранее имевшим место участием в защищаемых действиях. В случаях, когда бремя доказывания переносится на обвиняемую сторону, администрация должна показать, – путем представления тем, кто проводит расследование, четких и убедительных фактов – что она сделала бы то же самое и в отсутствие защищаемых действий. Отчет о расследовании, представляемый в бюро по вопросам этики, включает в себя выводы, но, как правило, не содержит заключений о том, действительно ли преследование имело место; обычно в нем также не дается никаких рекомендаций. Изучив отчет о расследовании и другие материалы, Бюро по вопросам этики выносит рекомендацию, обычно – главе организации или уполномоченному им лицу, относительно того, подтвердилось ли наличие первичных признаков преследования. Если оно подтвердилось, то бюро по вопросам этики также может рекомендовать меры по защите заявителя.

180. Окончательное решение о мерах по защите заявителя и возмещению ему ущерба, а также о мерах административного воздействия на лицо, обвиняемое в

преследовании, принимается главой организации или лицом, которому глава делегировал такие полномочия, в соответствии с теми же процедурами, которые изложены выше и касаются административных мер в связи с проступками/противоправными действиями. Любое административное решение, как правило, может быть обжаловано во внутреннем апелляционном органе данной организации, а также в более официальном порядке – путем обращения в трибуналы.

Диаграмма IV

Защита от преследования: типичный процесс обращения за защитой



Источник: Информация, собранная ОИГ.

2. Понимание того, что представляют собой преследование и защищаемые действия, кому сигнализировать и какие существуют меры защиты, процессы и процедуры

181. В ходе глобального опроса персонала 86% респондентов подтвердили (частично или полностью), что они понимают, что подразумевается под «актом преследования»; в то же время лишь двум третям респондентов в малых и средних организациях известен смысл понятия «защищаемые действия». На вопрос, знают ли они, кому следует докладывать о преследовании, лишь 71,7% респондентов глобального опроса персонала дали полностью или частично утвердительный ответ и лишь 41,6% ответили вполне утвердительно. На вопрос о том, известно ли им, какими мерами защиты может воспользоваться заявитель в случае преследования (фактического, носящего форму угрозы или предполагаемого), отчасти или в полной мере утвердительно ответили 70% общего числа респондентов, однако доля таких ответов была значительно ниже у сотрудников малых (62%) и средних (59%) участвующих организаций.

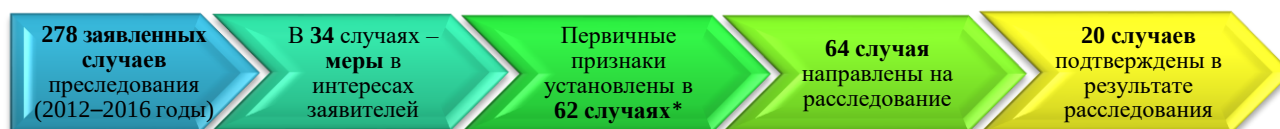
182. На вопрос о том, известны ли им процессы и процедуры, применимые после подачи заявления о преследовании, утвердительно (отчасти или в полной мере) ответили две трети всех респондентов, в то время как среди сотрудников средних и малых организаций – лишь 55% и 59% соответственно. В целом респонденты глобального опроса из числа сотрудников малых и средних по размерам организаций продемонстрировали меньшую степень осведомленности, чем их коллеги в крупных организациях, по всем аспектам проблемы преследования, включая порядок информирования о нем и реагирования на него. Это может служить одним из объяснений сравнительно меньшей склонности сотрудников малых и средних организаций сообщать о нарушениях, о чем более подробно говорится в главе V.

3. Общее число сигналов о преследовании, принятые по ним меры в интересах заявителей и дела, урегулированные в неформальном порядке

183. В приложении V приводятся данные по 23 организациям системы Организации Объединенных Наций о количестве заявлений о преследовании, поданных по предназначенным для этого официальным каналам, а также о том, что было сделано по этим заявлениям в рассматриваемый период с 2012 по 2016 год. Данные о случаях преследования были получены непосредственно от бюро по вопросам этики (а в случае ФАО и МАГАТЭ – от надзорных подразделений). За период с 2012 по 2016 год по специально предназначенным для этого каналам в упомянутых 23 организациях было передано в общей сложности 278 сообщений о преследовании. В это число не входят случаи, когда сотрудники обращались в бюро по вопросам этики или надзора за консультацией на тему, связанную с преследованием, но затем предпочли не подавать официального заявления, а также те случаи, которые рассматривались в рамках управленческой вертикали или были урегулированы в неформальном порядке. В отличие от статистики проступков/противоправных действий эти данные должны по меньшей мере создавать исчерпывающую картину положения дел с информированием по официальным каналам, поскольку все случаи преследования рассматриваются в рамках единого структурного подразделения.

Диаграмма V

Рассмотрение заявленных случаев преследования в организациях системы Организации Объединенных Наций



Источник: Данные, полученные от 23 организаций-участниц.

* Имеет место несовпадение данных с разницей в два случая.

184. По представленным сведениям, в 34 случаях были приняты меры в интересах заявителя (по обеспечению его защиты на временной или постоянной основе), что соответствует лишь 12,2% от общего числа поданных заявлений о преследовании. Помимо Секретариата Организации Объединенных Наций (принявшего предохранительные меры в девяти случаях), а также БАПОР, ВПП и ПРООН (каждое из этих учреждений принимало такие меры пять раз) ни одна из других организаций не сообщила о принятии мер более чем в одном–двух случаях. УВКБ, зарегистрировавшее 33 жалобы на преследования, не смогло представить никаких данных о мерах, принятых в интересах заявителей. 36 случаев (12,9% общего числа жалоб) были урегулированы в неформальном порядке, причем 89% из них приходится на пять организаций (ВОИС, ПРООН, УВКБ, ЮНИСЕФ и ЮНОПС).

4. Первичное рассмотрение случаев преследования, расследование и недостатки существующей практики

185. Из 18 организаций, где поступали сигналы о преследовании, лишь немногим более чем в одной пятой (22,3%) первичные признаки преследования были подтверждены. Уместно отметить, что в семи небольших организациях первичные признаки были сочтены отсутствующими в одном-единственном случае, тогда как в средних и крупных организациях такие признаки были обнаружены в 41% и, соответственно, 20% случаев преследования. В шести организациях ОИГ выявила 14 случаев преследования, результаты рассмотрения которых на тот момент еще не были известны или не поддавались выяснению: БАПОР (шесть случаев)³, ЮНИСЕФ (четыре случая), УВКБ (два случая), МАГАТЭ (один случай) и ЮНВТО (один случай). Ряд организаций сообщили, что не могут представить запрошенную информацию из-за смены сотрудника по вопросам этики. В то время как подразумевается, что все случаи, в которых первичные признаки преследования сочтены установленными, подлежат расследованию, в цифрах, представленных ВОЗ, имелась нестыковка (разница в два случая). Поэтому получилось, что, согласно общим данным, из

62 случаев, в которых первичные признаки преследования были сочтены установленными, 64 случая были направлены на расследование.

186. Из 64 заявленных случаев преследования, направленных на расследование, в 20 случаях факты нашли подтверждение, в 30 – не подтвердились, а в 14 случаях расследование еще предстояло, не проводилось в связи с отзывом заявления, было прекращено или информацию о нем не удалось получить. В это число входят случаи, имевшие место в Секретариате Организации Объединенных Наций (семь случаев)⁴, БАПОР (четыре случая)⁵, ВОЗ (два случая) и ПРООН (один случай). Надзорные органы, несущие всю полноту ответственности за расследование случаев преследования, обязаны обеспечить надлежащий учет и хранение информации по ним, чтобы быть в состоянии представлять точные сведения о результатах проведенных расследований. Вышеизложенные данные не способствуют усилению мотивации лиц, заявляющих о преследовании, и могут свидетельствовать о недостаточной четкости директив, неполной адекватности процессов и процедур реагирования на такие заявления и/или недостаточной компетентности должностных лиц, отвечающих за их рассмотрение.

5. Время – существенный фактор при рассмотрении случаев преследования

187. В контексте 17 рассмотренных индивидуальных случаев высказывалась серьезная озабоченность по поводу времени, потребовавшегося для подтверждения первичных признаков преследования, а также времени, прошедшего прежде чем лица, сигнализировавшие о преследовании, были взяты под защиту. Фиксированные сроки расследования устанавливаются главным образом для того, чтобы соответствующая организация могла обеспечить защиту лиц, находящихся в уязвимом положении и рискнувших сигнализировать о преследовании, а также чтобы пресечь акты преследования. Хотя 22 организации указывают сроки, предусмотренные для первичного рассмотрения случаев преследования, а в 19 организациях установлены фиксированные сроки для проведения расследования по заявлениям о преследовании (см. показатель оптимальной практики 4.3), в действительности лишь в одном из индивидуальных случаев, рассмотренных ОИГ, указанные сроки были фактически соблюдены в отношении хотя бы одного из двух вышеназванных этапов, тогда как в некоторых случаях они были превышены на несколько месяцев. Лишь в трех случаях заявителю была оказана временная помощь или были приняты меры для его защиты на период расследования; по мнению Инспекторов, во избежание дальнейшего преследования предохранительные меры в интересах заявителя могли бы быть приняты в большинстве рассмотренных случаев.

188. Некоторые сотрудники бюро по вопросам этики и надзорных подразделений в ходе проведенных бесед говорили о вышеупомянутых сроках как о «желательных», а не как о чем-то строго предусмотренном директивами, и в качестве причины задержек называли нехватку персонала и/или ресурсов. В некоторых из 17 рассмотренных индивидуальных случаев утверждалось, что задержки были обусловлены причастностью старшего руководства к попыткам либо отговорить ответственных лиц от проведения расследования, либо затянуть его. Как отмечали некоторые собеседники из числа сотрудников надзорных подразделений, подобные случаи не являются исключительными, что свидетельствует о неадекватности «тона, задаваемого сверху», задаче обеспечения функциональной независимости специалистов надзорных служб и создания культуры подотчетности.

189. По словам многих сотрудников, процесс первичного рассмотрения и последующее расследование были сопряжены с чрезвычайным стрессом, а несоблюдение установленных сроков лишь усугубляло этот стресс и неопределенность. **Инспекторы призывают исполнительных глав организаций принять к сведению показатель оптимальной практики 4.3 и установить реалистичные сроки рассмотрения заявлений как о проступках/противоправных действиях, так и о преследованиях, подчеркивая, что время является существенным фактором в этих случаях.**

6. Обжалование в трибуналах решений по делам о преследовании

190. Как отмечалось выше, административные решения по делам о преследовании могут обжаловаться и обжалуются в трех трибуналах первой инстанции (Трибунал по спорам Организации Объединенных Наций, Административный трибунал МОТ и Трибунал по спорам БАПОР), а затем – в случае дел, поступающих из Трибунала по спорам Организации Объединенных Наций или Трибунала по спорам БАПОР, – в трибунале второй инстанции (Административный трибунал Организации Объединенных Наций). Решения по делам, рассматриваемым Административным трибуналом МОТ, обжалованию не подлежат. В случаях, когда организации не могли представить четких данных о количестве дел о преследовании, по которым была подана апелляция, ОИГ обращалась к секретарям соответствующих трибуналов и получила таким образом необходимые сведения от Административного трибунала Организации Объединенных Наций, Трибунала по спорам Организации Объединенных Наций и Трибунала по спорам БАПОР. Что касается Административного трибунала МОТ, то ОИГ проанализировала все рассмотренные им дела и выбрала те, где речь шла о преследовании из мести, будь то в качестве основного или сопутствующего пункта искового заявления, а затем поделилась своими выводами с секретарем Административного трибунала МОТ на предмет их проверки.

191. Как указано в приложении V, за период с 2012 по 2016 год заявителями из 12 организаций были обжалованы решения в общей сложности по 41 делу, связанному с преследованием, в трех трибуналах (Административный трибунал МОТ, Трибунал по спорам Организации Объединенных Наций и Трибунал по спорам БАПОР). По немногим более половины (56%) апелляций были вынесены решения в пользу заявителя. Процентная доля успешных апелляций разнится от трибунала к трибуналу: в Административном трибунале МОТ – 66% (14 из 21 дела); в Трибунале по спорам Организации Объединенных Наций – 47%, а в Трибунале по спорам БАПОР – 33% (одно из трех дел). Тридцать одно дело о преследовании было впоследствии обжаловано заявителями из трех организаций (БАПОР, ИМО и Секретариат Организации Объединенных Наций) во второй инстанции, т. е. Административном трибунале Организации Объединенных Наций; лишь по пяти из них (16%) были вынесены решения в пользу заявителя.

192. В свете того, что по более чем половине дел о преследовании трибуналами были вынесены решения в пользу заявителей, Инспекторы вновь подчеркивают наличие явных изъянов в директивах и практике защиты персонала от преследования и/или в компетенции ответственных за их осуществление должностных лиц. Кроме того, процентная доля решений в пользу заявителей, вынесенных Административным трибуналом МОТ, служит еще одним свидетельством необходимости создания теми участвующими организациями (главным образом это касается специализированных учреждений), в директивах которых это до сих пор не предусмотрено, механизма обжалования решений об отсутствии первичных признаков преследования, чтобы таким образом обеспечить дополнительный элемент сдержек и противовесов для бюро по этике (рекомендация 2 в главе II).

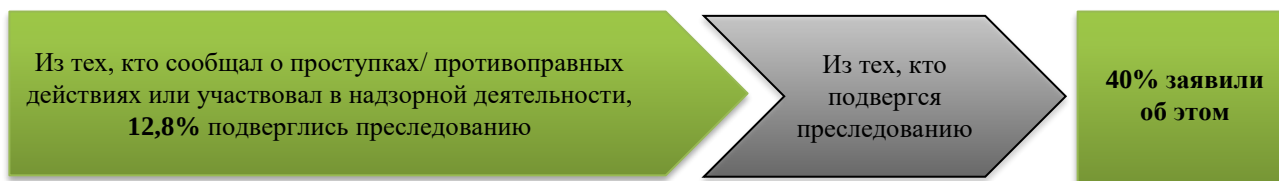
7. Итоги проведенного ОИГ в 2017 году глобального опроса персонала на темы политики в отношении лиц, сигнализирующих о нарушениях, касающиеся опыта тех, кто подвергся преследованию и заявил об этом

193. Как показали проведенные ОИГ беседы с сотрудниками бюро по вопросам этики и надзорных органов, омбудсменами, сотрудниками кадровых служб и членами советов персонала во всех организациях-участниках, а также изучение 17 индивидуальных дел сотрудников, практически все, включая даже некоторых руководителей высшего звена, признают, что число официально заявленных случаев не вполне отражает истинные масштабы преследований, имеющих место в системе Организации Объединенных Наций. В целях более точной оценки масштабов этой проблемы в проведенный ОИГ в 2017 году глобальный опрос персонала на темы политики в отношении лиц, сигнализирующих о нарушениях, были включены подробные вопросы об опыте лиц, подвергавшихся преследованию и сообщивших об

этом, причинах несообщения (подробнее см. в главе V) и степени удовлетворенности процессами и процедурами реагирования на сигналы о преследовании, подробный анализ ответов на которые приводится ниже.

Диаграмма VI

Процентная доля респондентов глобального опроса персонала, подвергшихся преследованию и заявивших об этом



Источник: Глобальный опрос персонала на темы политики в отношении лиц, сигнализирующих о нарушениях, проведенный ОИГ в 2017 году.

194. Из общего числа респондентов глобального опроса персонала 12,8% сотрудников, которые, по их словам, в последние пять лет сообщали о проступках/противоправных действиях или участвовали в надзорной деятельности, подверглись за это преследованию. Сравнительный анализ демографических групп в разбивке по категориям должностей, видам контрактов и стажу работы выявил существенные различия в том, что касается процентной доли респондентов, столкнувшихся с преследованием из мести. Доля подвергшихся преследованию варьировалась в диапазоне от 15,6% среди международных сотрудников категории специалистов до 8,4% среди внештатных сотрудников, от 17% среди работающих по непрерывным/постоянным контрактам до 9% среди работающих по временным контрактам и от 15,8% среди сотрудников со стажем пять или более лет до 8,2% среди сотрудников со стажем менее пяти лет.

195. Из общего числа респондентов глобального опроса персонала, столкнувшихся, по их словам, с преследованием в период с 2012 по 2016 год, лишь 40% утверждают, что сообщили об этом. Доля сигнализировавших о преследовании в крупных организациях была на 6% выше (41,6%), чем в малых и средних организациях (35%). Это означает, что о преследовании сообщили, по их словам, 760 респондентов опроса, что значительно превышает заявленное организациями-участницами число официально зарегистрированных случаев – 292. Такое расхождение может объясняться множеством факторов, включая неправильное понимание существующих директив и особенно ложное представление о том, что преследование обязательно должно быть связано с теми или иными защищаемыми действиями, и/или то обстоятельство, что инстанция, которой был адресован сигнал о преследовании, не доложила о нем в официальном порядке в бюро по вопросам этики или в надзорный орган.

Таблица 11

Инстанции, которым адресовались сообщения о преследовании

(доля в процентах)

Непосредственный руководитель	Руководство среднего звена	Кадровая служба	Глава/зам. главы организации	Бюро по вопросам этики	Совет персонала	Омбудсмен	Служба внутреннего надзора
45,8	35,5	34,6	29	25,9	23,2	22,0	21,6
Сообщения, направленные во внешние инстанции: 2,8			Анонимные сообщения: 3,2				

Источник: Глобальный опрос персонала на темы политики в отношении лиц, сигнализирующих о нарушениях, проведенный ОИГ в 2017 году.

196. Хотя во всех директивах относительно лиц, сигнализирующих о нарушениях, указана одна конкретная инстанция для официальной подачи заявлений о преследовании, на самом деле, как показал глобальный опрос персонала, пользуются

этими каналами немногие: лишь одна четверть заявлений были поданы в бюро по вопросам этики и немногим более одной пятой – в орган внутреннего надзора (см. таблицу 11). Большинство сотрудников предпочитают решать проблему в обычном порядке служебной субординации, сообщая о ней своему непосредственному руководителю, руководству среднего звена и/или сотрудникам кадровой службы. Кроме того, сотрудники были столь же склонны использовать неформальные методы решения проблемы или получения помощи через омбудсмена или совет персонала, сколь они были готовы сигнализировать о преследовании, используя для этого официальные каналы. Результаты глобального опроса персонала, по-видимому, подтверждают и то, что неоднократно отмечалось в ходе бесед, а именно что сотрудники занимаются поиском «удобной» инстанции, обращаясь по разным адресам либо из-за неудовлетворенности реакцией какого-то конкретного органа, либо с целью определить, в каком из них наиболее чутко отнесутся к их проблеме.

8. Степень удовлетворенности действиями инстанций, уполномоченных принимать сообщения о преследовании

197. Результаты глобального опроса персонала выявили значительную степень неудовлетворенности сотрудников, сообщавших, по их словам, об актах преследования, всеми внутренними механизмами в части, касающейся процессов и процедур реагирования на их сигналы (см. приложение VIII). В целом большее всего сотрудников были полностью или частично удовлетворены реакцией своего непосредственного руководителя (46%), совета персонала (42%) и омбудсмена (35,7%). Степень удовлетворенности остальными пятью внутренними каналами информирования не достигала и 30%, причем наименьшим этот показатель был у отделов людских ресурсов (24,1%). Рейтинг обоих официальных каналов – бюро по вопросам этики и надзорных органов – по показателю удовлетворенности сотрудников составил лишь 29%. В отличие от этого общий уровень удовлетворенности сотрудников, воспользовавшихся внешними каналами для сообщения о преследовании, был относительно высок – 61,9%.

198. Сортировка выявленных в ходе глобального опроса персонала уровней удовлетворенности восемью внутренними каналами передачи сообщений (см. приложение IX) по демографическим категориям с учетом размеров организаций показывает, что эти уровни лишь в трех случаях превышают 40% – при информировании непосредственного руководителя в крупных организациях (49,2%) и при подаче заявления в совет персонала в крупных (47%) и средних (41,2 %) организациях. Особенно низкие уровни удовлетворенности вышеупомянутыми пятью каналами наблюдаются в средних организациях – в диапазоне от 10% до 23%. Еще хуже обстоят дела в малых организациях, где уровни удовлетворенности всеми шестью каналами составили от 0% до 17%.

199. Применительно ко всем внутренним каналам уровни удовлетворенности были ниже среди респондентов-женщин, заявлявших о преследовании, чем среди мужчин. Различия были наиболее значительными при оценке действий непосредственного руководителя и органов внутреннего надзора, средними – при оценке пяти каналов (руководство среднего звена, глава/заместитель главы организации, бюро по вопросам этики, омбудсмен и совет персонала) и минимальными в случае кадровых служб.

200. Столь низкая степень удовлетворенности реакцией на случаи преследования, нашедшая отражение в глобальном опросе персонала и подтвержденная в ходе бесед с сотрудниками, сигнализировавшими о преследовании, вызывает серьезную озабоченность. Как показал глобальный опрос персонала, степень удовлетворенности тем, как рассматриваются заявления о преследовании, поданные по каждому из внутренних каналов, ниже степени удовлетворенности рассмотрением сигналов о проступках/противоправных действиях, причем в случае глав организаций – на целых 11%.

D. Необходимость более слаженного и единообразного подхода к делам о преследовании

201. Проведенный ОИГ анализ 17 индивидуальных случаев выявил тревожную ситуацию в том, что касается физических и психологических последствий преследования для лиц, сигнализирующих о нарушениях, и вреда, который это может причинить их карьере. В указанных 17 случаях почти все сотрудники, с которыми проводились беседы, сообщили, что в процессе информирования о нарушениях они испытали сильный нервный стресс. Многие из них мучались бессонницей, пережили депрессию, серьезно пострадала их личная жизнь. Лица, сигнализировавшие о нарушениях, подтвердили, что столкнулись с враждебным отношением в трудовом коллективе и подверглись остракизму. Двое из них сообщили, что были вынуждены принимать лекарства, чтобы справиться с нервными нагрузками, связанными с подачей сигналов о нарушениях.

202. Большинство заявивших о нарушениях сотрудников, чьи случаи были проанализированы, полагают, что этим они фактически поставили крест на возможности сделать карьеру в данной организации, а некоторые считают, что это негативно отразилось на перспективах их службы и в других организациях системы Организации Объединенных Наций. Пока шло расследование, большинство заявителей находились в отпуске (административном либо по болезни). Четверо из них уволились по собственному желанию, а троим не продлили контракт. Примеры из личного опыта этих сотрудников могут служить иллюстративным контекстом выявленного в результате глобального опроса персонала крайнего недовольства тем, как рассматриваются случаи преследования из мести. Возможно, они также указывают на серьезные недостатки в процессах и процедурах реагирования на случаи преследования.

203. Реагирование на сигнал о преследовании обычно связано с осуществлением по меньшей мере одного дополнительного процессуального действия (первичное рассмотрение) и предусматривает участие в этом процессе по меньшей мере одной дополнительной структуры (бюро по вопросам этики). Для представления отчета о таких случаях нередко определяются конкретные сроки, сами эти случаи нередко рассматриваются отдельным органом на предмет наличия первичных признаков преследования, а их расследование ограничивается конкретными временными рамками. По мнению экспертов, эта уникальная «ускоренная» процедура призвана облегчить положение лица, сообщившего о нарушениях, защитить его от имеющего место и будущего преследования и не допустить дальнейших нарушений. Для большинства организаций это означает, что бремя представления доказательств переносится из плоскости доказывания того, что соответствующее действие имело место, в плоскость доказывания того, что оно произошло бы в и отсутствие защищаемой деятельности. Независимо от этого, сообщение о преследовании не является сигналом о «типичном случае проступка/противоправного деяния» и не должно считаться таковым. Кроме того, согласно полученным от организаций-участниц данным, общее количество регистрируемых в масштабе всей системы официальных заявлений о преследовании (292) весьма невелико по сравнению со сигналами о проступках/противоправных действиях, и гораздо меньше заявлений об этом (63) направляется на расследование.

204. Учитывая уникальный характер случаев преследования и необходимость адекватной поддержки и защиты лиц, сигнализирующих о нарушениях, некоторые организации вне системы Организации Объединенных Наций руководствуются стандартными оперативными инструкциями. Последние содержат конкретные контрольные перечни, предназначенные для бюро по вопросам этики, надзорных подразделений и юридических советников, и включающие дополнительные вопросы и следственные процедуры с переносом бремени доказывания, определяют порядок взаимодействия с заявителем и лицом или лицами, в отношении которых ведется расследование, а также содержат указания для юрисконсультов о порядке рассмотрения дела на предмет представления рекомендаций руководителю организации.

205. Использование стандартных оперативных инструкций – это практика, которую следует распространить в масштабах всей системы применительно к случаям преследования; как ожидается, выполнение нижеследующей рекомендации повысит эффективность систем защиты заявителей и позволит обеспечить надлежащее реагирование на акты преследования и адекватную защиту и поддержку заявителей.

Рекомендация 7

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

Примечания

- ¹ ВМО, ВОИС, ВПС, ИКАО, ИМО, МАГАТЭ, «ООН-женщины», ЮНЕСКО, ЮНИДО, ЮНФПА и ЮНЭЙДС.
- ² ВМО, ВПС, ИКАО, МСЭ, ПРООН, ФАО, ЮНВТО и ЮНЕСКО.
- ³ Один случай был направлен на рассмотрение в Департамент людских ресурсов, поскольку заявление о преследовании было одним из небольших фрагментов рассматривавшегося этим департаментом списка обвинений в злоупотреблениях служебными полномочиями. Остальные пять случаев поступили на рассмотрение в конце 2016 года, их предварительная оценка началась в конце указанного года и завершилась в 2017 году.
- ⁴ Шесть случаев ожидали расследования, а один случай не рассматривался в связи с отзывом заявления подавшим его лицом.
- ⁵ В трех случаях расследование не начиналось или было прекращено после того, как лицо, в адрес которого были высказаны претензии, покинуло БАПОР.

V. Причины несообщения о проступках/противоправных действиях и актах преследования

A. Несообщение как серьезная проблема всей системы Организации Объединенных Наций

206. Под несообщением понимается сокрытие информации о проступках или противоправных действиях, включая акты преследования, свидетелем которым стал сотрудник или которыми он был затронут. Согласно данным проведенного в рамках Инициативы по вопросам этики и соблюдения этических норм глобального опроса на тему о бизнес-этике¹, который представляет собой основательное, охватывающее множество стран исследование по вопросам поведения работников государственного и частного секторов, их добросовестности и соблюдения ими этических норм, 32% респондентов в частном секторе были свидетелями проступков, и еще выше этот показатель был в государственном секторе – 34%. Как показал этот опрос, медианная доля тех, кто заявил о проступках, составила по обоим секторам 59%. Что касается преследования за сигналы о проступках, то, согласно медианным данным этого опроса, объектом такого преследования стали 33% респондентов в частном секторе, тогда как доля респондентов в государственном секторе, подвергшихся аналогичному преследованию, составила 41%. Однако данное исследование не содержит отдельной рубрики, посвященной сигналам о преследованиях.

207. 44% респондентов глобального опроса персонала сообщили, что в период с 2012 по 2016 год лично стали свидетелями проступков/противоправных действий или знали о них. При этом, однако, 53% респондентов, наблюдавших, по их словам, такие нарушения, о них не заявляли. Кроме того, 60% респондентов глобального опроса персонала, которые, по их словам, заявили об имевших место проступках/противоправных действиях или которые осуществляли надзорную деятельность и, как они утверждают, подверглись преследованию, не заявили о нем. В целом значительно больше половины респондентов опроса, утверждающих, что стали свидетелями проступков/противоправных действий, о них просто умолчали, а значительная доля тех, кто заявил и за это, по их словам, подвергся преследованию, о нем не сигнализировали. Как показывает анализ данных, полученных в ходе глобального опроса персонала, показатели организаций системы Организации Объединенных Наций значительно уступают средним показателям государственного сектора в том, что касается информирования о проступках/противоправных действиях, причем особенно это относится к малым и средним организациям (см. таблицу 12).

208. Кроме того, недостаточная готовность сообщать как о проступках/противоправных действиях, так и о преследованиях нашла широкое подтверждение в беседах с работниками самых разных структур системы Организации Объединенных Наций, включая сотрудников служб этики и надзора, омбудсменов, специалистов по кадровым вопросам, администраторов и представителей ассоциаций персонала. По словам некоторых собеседников, бытует расхожее мнение, что в случае информирования о проступках/противоправных действиях никаких мер принято не будет, зато заявитель вполне может подвергнуться преследованию и потерять работу. Также отмечалось, что сокращение штатов (реальное или возможное) повышало опасения потенциальных заявителей, что они могут лишиться работы, если сообщат о нарушениях. Распространенное среди опрошенных сотрудников представление о том, что в прошлом никаких мер в защиту сигнализировавших именно о преследовании не принималось, тяжелым грузом давило на сознание сотрудников и служило мощным сдерживающим фактором для потенциальных заявителей о преследовании.

Таблица 12

Сотрудники, наиболее склонные не сигнализировать

(процентная доля не заявивших)

Категория	Не сообщившие о проступках/ противоправных действиях	Не сообщившие о преследовании
Вид должности	Внештатные сотрудники (63) Сотрудники категории общего обслуживания (57) Международные сотрудники категории специалистов (53) Сотрудники на местах (48) Старшие руководители (38)	Внештатные сотрудники (68) Старшие руководители (64) Сотрудники на местах (60) Международные сотрудники категории специалистов (58) Сотрудники категории общего обслуживания (57)
Тип договора найма	Работающие по временным контрактам (61) Работающие по срочным контрактам (53) Работающие по непрерывным/постоянным контрактам (49)	Работающие по временным контрактам (68) Работающие по непрерывным/постоянным контрактам (60) Работающие по срочным контрактам (58)
Пол	Женщины (55) Мужчины (50)	Мужчины (60) Женщины (59)
Место службы	Сотрудники центральных учреждений (58) Сотрудники на местах (49)	Сотрудники центральных учреждений (62) Сотрудники на местах (59)
Размер организации	Средние (61) Малые (59) Крупные (50)	Средние (65) Малые (64) Крупные (58)

Источник: Глобальный опрос персонала на темы политики в отношении лиц, сигнализирующих о нарушениях, проведенный ОИГ в 2017 году.

209. Респонденты глобального опроса персонала, сообщившие, что стали свидетелями проступков/противоправных действий и актов преследования, но не сигнализировавшие об этом, были распределены по группам в зависимости от штатной категории, стажа работы, пола, места службы и размера участвующей организации (см. таблицу 12). Хотя данные в такой разбивке в основном совпадают в случаях несообщения о проступках/противоправных действиях и в случаях несообщения о преследовании, одним заметным исключением являются данные по старшим руководителям, которые более других склонны сигнализировать о проступках/противоправных действиях, но при этом относятся к числу тех, кто наименее склонен сообщать о преследовании, уступая по этому показателю лишь внештатным сотрудникам. Такой дисбаланс, особенно на этом уровне, вероятно, указывает на проблемы, связанные с «тоном, задаваемым сверху» (о которых говорится в главе VI).

210. Респондентов глобального опроса персонала, столкнувшихся с проступками/противоправными действиями и преследованием и не сообщивших об этом, попросили указать причины такого решения. Основные причины, приведенные по статистическому ранжиру в таблицах VII и VIII, можно отнести к следующим категориям: а) личные опасения/риск, связанные с подачей сигналов; и б) недоверие к системе реагирования на сообщения. На основе данных, полученных в ходе глобального опроса персонала, бесед с сотрудниками и изучения индивидуальных случаев в данной главе анализируется вопрос о том, кто наименее склонен сигнализировать о нарушениях, и излагаются предложения о способах поощрения и поддержки сигнализирования.

В. Основные причины несообщения

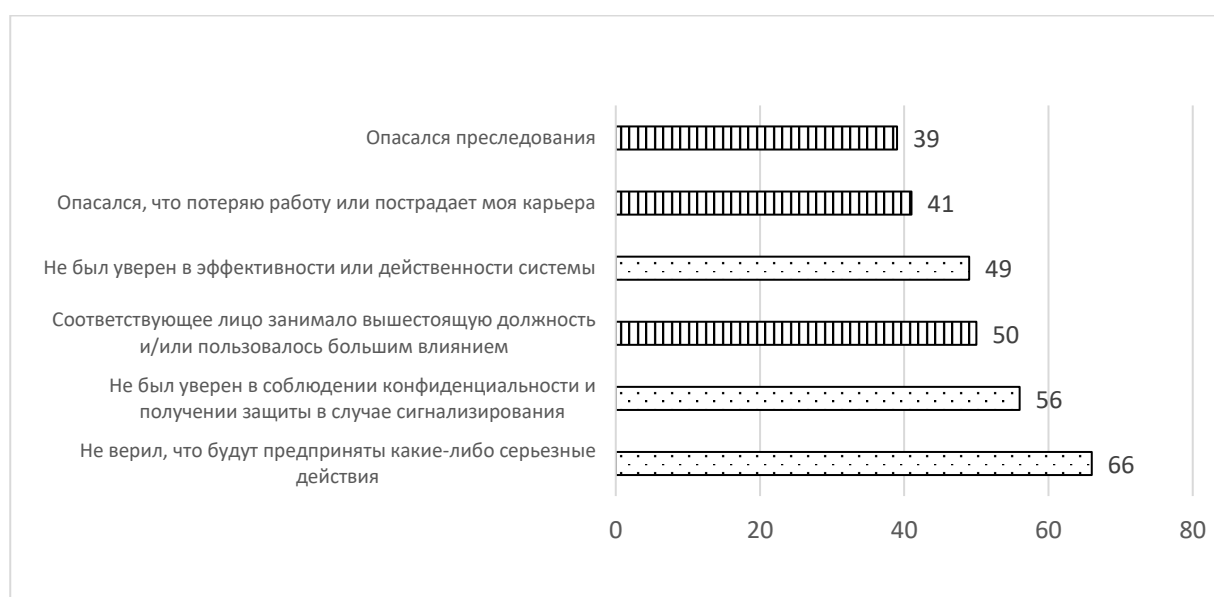
211. В ходе глобального опроса персонала респондентов, ставших свидетелями проступков/противоправных действий и преследования, просили указать причины (их число не ограничивалось) несообщения о проступках/противоправных действиях (диаграмма VII) и преследовании (диаграмма VIII). Приводившиеся главные причины можно разделить на две основные не исключающие друг друга категории – личные опасения/риск, связанные с информированием (голубые полосы на диаграммах) и отсутствие доверия к системе реагирования на сигналы (оранжевые полосы на диаграммах).

212. Лицо, решающее для себя, сообщать или не сообщать о проступках/противоправных действиях, по всей вероятности, в первую очередь, прежде чем взвесить личный риск, оценит, насколько надежны и заслуживают ли доверия соответствующие системы и инстанции. Если системы и инстанции, призванные реагировать на сигналы, оцениваются как слабые, это, по всей вероятности, повышает личные опасения и риск. Ниже приводятся и анализируются причины несообщения в разбивке по вышеупомянутым категориям, а также излагаются рекомендации о способах уменьшения факторов риска, укрепления существующих систем и инстанций и поощрения подачи сигналов о нарушениях.

Диаграмма VII

Основные причины несообщения, указанные респондентами, столкнувшимися с проступками/противоправными действиями

(в процентах)



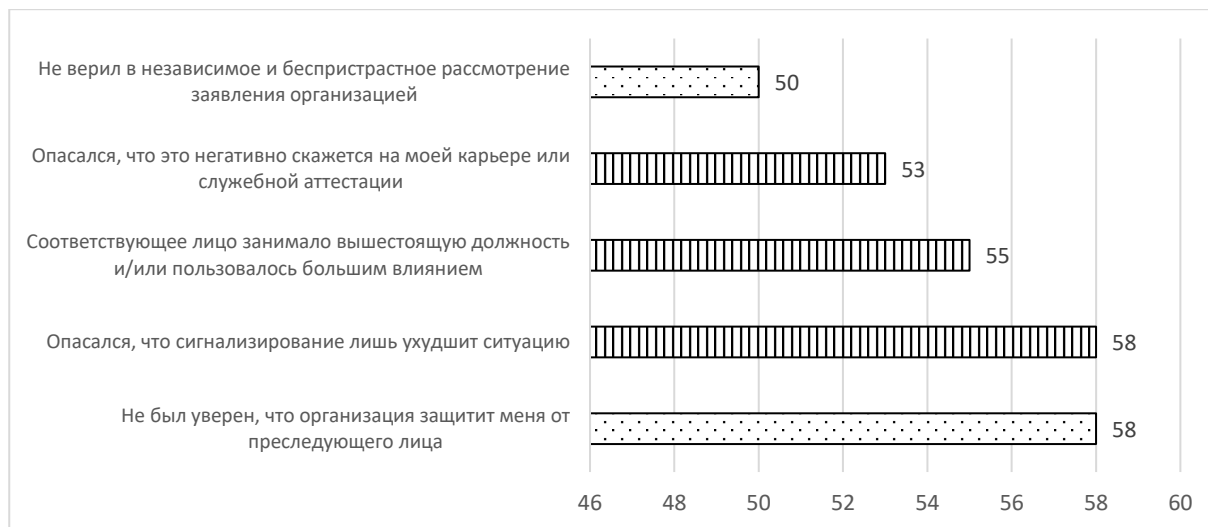
Источник: Глобальный опрос персонала на темы политики в отношении лиц, сигнализирующих о нарушениях, проведенный ОИГ в 2017 году.

Примечание: Полосы с вертикальными штрихами обозначают личные опасения/риск. Полосы с точками обозначают отсутствие доверия к системе.

Диаграмма VIII

Основные причины несообщения о преследовании, указанные респондентами, подвергшимися преследованию

(в процентах)



Источник: Глобальный опрос персонала на темы политики в отношении лиц, сигнализирующих о нарушениях, проведенный ОИГ в 2017 году.

Примечание: Полосы с вертикальными штрихами обозначают личные опасения/риск. Полосы с точками обозначают отсутствие доверия к системе.

С. Несообщение вследствие личных опасений/риска

213. Инстинкт самосохранения и желание защитить свою карьеру и заработок – основные факторы, обуславливающие решение не сигнализировать о нарушениях, особенно когда речь идет о случаях преследования из мести, по которым процент несообщающих выше во всех категориях персонала. Информирование в принципе сопряжено с риском, и для многих этот риск просто слишком велик. В ходе бесед сотрудники, говоря о причинах, побудивших их не сообщать о нарушении, ссылались на некоторые резонансные случаи, которые послужили своего рода «предостережением», поскольку многие из них закончились отставкой сотрудников или непродлением их контрактов. Эти случаи обсуждались также на общих собраниях персонала и фигурировали в предназначенных для сотрудников системы Организации Объединенных Наций изданиях и внешних средствах массовой информации.

214. Абсолютно во всех изученных ОИГ индивидуальных случаях сотрудники считали, что информирование – это вопрос личной честности и профессиональной ответственности и что они полагали своим долгом заявить об имевших место проступках/противоправных действиях. Тем не менее большинство из них указали, что в следующий раз, прежде чем решиться сигнализировать самим или посоветовать делать это другим, они сначала оценят степень риска для себя лично. На основе ответов, полученных в ходе глобального опроса сотрудников, и изучения индивидуальных случаев в данном разделе анализируются три фактора личного риска, которые могут повлиять на решение сотрудника сигнализировать или воздержаться от этого: роль рычагов власти, трудовые отношения с нанимателем и конкретные нюансы уязвимости сотрудников, работающих на местах.

1. Личные опасения/риск: роль рычагов власти

215. В наиболее уязвимом положении может, в частности, оказаться потенциальный заявитель, который пожалуется на сотрудника, занимающего вышестоящую должность: как показало изучение индивидуальных случаев, чем выше иерархическое положение лица, причастного к являющимся предметом заявления действиям, тем уязвимей положение заявителя. Большинство из проанализированных

индивидуальных случаев были связаны с сообщениями о действиях лица, занимающего более высокую должность, чем заявитель, и лишь в одном из этих случаев преследования не было. Более половины заявителей в итоге либо покинули свою организацию, либо досрочно лишились контрактов. В тех трех рассмотренных индивидуальных случаях, которые были связаны с жалобой на лицо, занимавшее нижестоящую должность или должность того же уровня, что и заявитель, лишь один из заявителей подвергся серьезному преследованию, и все они продолжают работать в своих организациях.

216. Среди респондентов глобального опроса персонала лишь 39,6% полагают, что подача ими заявления в отношении вышестоящего должностного лица не скажется негативно на их карьере, контракте и служебной аттестации. Соответственно, 60,4% респондентов либо считают, что их жалоба на вышестоящее должностное лицо повлияет на их карьеру и результаты служебной аттестации, либо просто не уверены в последствиях. Заявители в большинстве рассмотренных индивидуальных случаев сказали, что в соответствующей ситуации они, безусловно, снова сообщили бы о проступке, однако, анализируя события задним числом, предпочли бы (в идеале) обойти традиционные каналы и, возможно, обратились бы напрямую к лицу, уполномоченному принимать меры в отношении подобных противоправных действий, или же сообщили бы о них вовне (например, в СМИ или государствам-членам).

217. При рассмотрении роли рычагов власти следует отметить диспропорционально негативное их воздействие на женщин. Большинство (51,4%) женщин – респондентов глобального опроса персонала, ставших, по их словам, свидетелями проступков/противоправных действий, о них не заявили. Тем не менее, несмотря на более низкую среди женщин долю тех, кто сигнализировал о нарушениях, чем среди мужчин, женщины-респонденты чаще мужчин утверждали, что подверглись за это преследованию. Это вызывает у Инспекторов озабоченность и должно быть учтено принимающими сигналы инстанциями в целях надлежащей корректировки ими своей практики подготовки кадров и своих информационных материалов.

2. Личные опасения/риск: трудовые отношения с нанимателем

218. Как видно из ответов, полученных в ходе глобального опроса персонала, существенно меньше других к сигнализированию склонны работники внештатных категорий, включая консультантов, подрядчиков, стажеров, младших специалистов и добровольцев Организации Объединенных Наций, среди которых о проступках/противоправных действиях не заявили 63,2%, а о случаях преследования – 67,9%. К внештатному контингенту относятся около 45%² всех лиц, работающих в системе, и в свете современных бюджетно-финансовых тенденций его доля, по-видимому, будет расти. Такая же закономерность прослеживается и при анализе данных глобального опроса персонала по видам договоров найма, поскольку указавшие, что наняты на временной основе, также оказались менее склонны, по их словам, сигнализировать о нарушениях, причем о проступках, свидетелями которых они стали, не сообщили 60,9% таких сотрудников, а о том, что подверглись преследованию, – 67,8%.

219. Что касается риска потери заработка и/или карьерных перспектив, то следует учитывать, что трудовые договоры и функции сотрудников, не входящих в постоянный штат, как правило, носят временный характер и относятся к низшему эшелону организационной структуры учреждения, если вообще учитываются в ней. Внештатные сотрудники подвергаются более высокому риску преследования в форме непродления договоров найма и занесения в «черные списки», чем их коллеги, работающие на более стабильной договорной основе. В ходе бесед сотрудники самых разных подразделений системы подтвердили, что работающие вне штата находятся в более уязвимом положении, и высказали опасения, что внештатные работники видят проступки/противоправные действия, но не могут или не желают о них сигнализировать.

220. Кроме того, менее чем в половине изученных директив о защите от преследования предусмотрена защита для сотрудников различных внештатных категорий (см. главу II, показатель оптимальной практики 5.1), и организации не

требуют от тех, кто работает вне штата, пройти подготовку по вопросам, касающимся профессиональной этики, в результате чего те хуже других информированы о порядке подачи сигналов и имеют меньше возможностей для защиты от преследования. По мнению Инспекторов, организациям, где используются внештатные категории персонала, следует стремиться предоставлять лицам этих категорий информацию и возможность проходить инструктаж на темы служебной этики, а также рассмотреть вопрос о распространении своей политики защиты от преследования на внештатных сотрудников, где это еще не было сделано.

Врезка 3

Конкретные факторы уязвимости персонала на местах

Согласно данным, собранным в ходе глобального опроса персонала, 52% его респондентов из числа сотрудников, работающих на местах, сообщили, что стали свидетелями проступков/противоправных действий и сигнализировали о них, а еще 40% подверглись, по их словам, преследованию и также заявили об этом. Сотрудники на местах уязвимы в силу специфики своего положения, поскольку работают в отдаленных районах, малых коллективах и/или в особых ситуациях, сопряженных с повышенным стрессом, в частности в зонах текущих или недавних конфликтов. Почти половина из 17 рассмотренных ОИГ индивидуальных случаев произошли на местах, в основном с национальными сотрудниками. Все причастные к этим случаям лица говорили о трудностях сохранения конфиденциальности в тесном коллективе с ограниченным личным пространством, при непростых взаимоотношениях между начальниками и подчиненными, недостаточном доступе к информации и ограниченной возможности сообщать о происходящем. Действительно, в большинстве случаев, происшедших с сотрудниками на местах, именно нарушение конфиденциальности, по словам заявителей, привело к их преследованию или усугубило его последствия.

Кроме того, сотрудники на местах не всегда получают ту же информацию и возможность участвовать в обсуждении этических вопросов, что их коллеги в центральных учреждениях; поэтому они не всегда знают, о чем и кому следует сигнализировать или какими ресурсами можно воспользоваться для получения поддержки. Нагляднее всего это проявилось при рассмотрении случаев на местах, в которых были замешаны руководители соответствующих структур. Сотрудники этих структур анонимно обращались в надзорный орган, региональное бюро и/или к другому должностному лицу системы Организации Объединенных Наций в составе страновой группы. В большинстве случаев при таких обращениях местным сотрудникам требовалась посторонняя помощь. Большинство из них сообщили, что, когда их начали преследовать, никто не помог им должным образом разобраться в том, куда и как можно заявить об этом. Инспекторы рекомендуют организациям, имеющим отделения на местах, разработать на всех своих рабочих языках конкретные информационно-разъяснительные материалы для сотрудников на местах в соответствии с рекомендацией 5 в главе IV.

В определенных ситуациях, подобных вышеизложенной, необходимо предусмотреть меры, позволяющие сотрудникам сигнализировать о проступках/противоправных действиях руководству системы Организации Объединенных Наций на страновом уровне, даже если соответствующее должностное лицо работает в другой организации – особенно в случаях, когда сигналы касаются действий старших должностных лиц. Иногда в роли добровольных помощников выступают координаторы-резиденты Организации Объединенных Наций. Однако не существует никаких официальных процедур или протоколов, позволяющих координаторам-резидентам получить доступ к механизму подотчетности конкретного учреждения в целях раскрытия информации о проступках/противоправных действиях сотрудников других учреждений системы Организации Объединенных Наций.

Инспекторы настоятельно призывают Генерального секретаря разработать процедуры, позволяющие сотрудникам, работающим на местах, направлять сигналы старшему должностному лицу системы Организации Объединенных Наций в данной стране, и подкрепить эти процедуры необходимой учебной подготовкой, которая позволит старшим должностным лицам реагировать соответствующим образом в интересах принятия надлежащих мер, обеспечения конфиденциальности и защиты от преследования.

3. Возможные механизмы снижения личных опасений/риска: способы анонимного информирования

221. Как показывают результаты глобального опроса персонала, большинство сотрудников, взвешивая аргументы «за» и «против» информирования о проступках/противоправных действиях в свете своих опасений возможного преследования, включая такие последствия, как потеря работы, неудовлетворительная оценка в ходе служебной аттестации или нанесение ущерба карьере, предпочитают не сигнализировать. Это означает повышенный риск того, что в организациях, где не принято сообщать о серьезных проступках и противоправных действиях, сотрудники будут совершать подобные действия безнаказанно, тем самым стимулируя дальнейшее неправомерное поведение и нанося своей организации репутационный ущерб. Существует несколько вариантов оптимальной практики как внутри системы, так и вне ее, которые могут обеспечить более эффективную защиту и поддержку для всех сотрудников, и особенно для тех, кто в наибольшей степени подвергается опасности преследования.

222. Как отмечалось в главе II, анонимное информирование является одним из вариантов оптимальной практики (см. показатель оптимальной практики 1.3), который может обеспечить защиту тех, кому больше всех грозит преследование. Анонимное информирование подразумевает возможность для того или иного лица сообщать о проступках/противоправных действиях инкогнито, то есть получаемый организацией сигнал о том или ином проступке не обязательно должен быть как-то связан с личностью заявителя. В настоящее время большинство организаций (за исключением ИМО и МСЭ) принимают анонимные сигналы о проступках/противоправных действиях, а пять (ВОЗ, ВПС, «ООН-женщины», ПРООН и ЮНЭЙДС) имеют внешних подрядчиков, которые предоставляют услуги по обеспечению анонимного информирования о противоправных действиях. Анонимное заявление о преследовании, по-видимому, невозможно в большинстве случаев, когда речь идет о защите от преследования, поскольку эти случаи, как правило, требуют обозначения защищаемой деятельности, и организации трудно защищать заявителя, не зная, кто он.

223. В числе других организаций, как Всемирный банк, так и Международный валютный фонд (МВФ) создали по договорам внешнего подряда «горячие линии доверия», которые принимают анонимные сообщения о проступках и противоправных действиях. В 2015–2016 годах число звонков на горячую линию МВФ выросло на 20%, причем наиболее частыми были сообщения о мошенническом использовании электронной почты (лицами, выдававшими себя за сотрудников МВФ). Подобного рода действия побудили МВФ провести аналитическую оценку рисков с целью определить наиболее эффективные способы реагирования на подобное мошенничество.

224. Аналогичные механизмы имеются и у ряда организаций-участниц. Телефон доверия ВОЗ, которым в качестве партнера по договору пользуется также ЮНЭЙДС, служит механизмом для безопасного и независимого информирования о любых проблемах, касающихся ВОЗ. Работу этой горячей линии обеспечивает по договору внешнего подряда профессиональная компания, отобранная ВОЗ на конкурсной основе. Договор прямо запрещает оператору горячей линии информировать ВОЗ о личности заявителя без согласия последнего и разрешает принимать анонимные сигналы. Сигнализировать можно по трем каналам – по телефону, электронной почте, а также с помощью онлайн-формы. ПРООН заключила договор подряда с частной фирмой, дежурные операторы которой работают круглосуточно, причем

сигнализировать можно на любом из более чем 100 языков (телефонные переводчики переводят поступающие жалобы на соответствующие рабочие языки и представляют их в текстовой форме в соответствующий надзорный орган). Созданная ПРООН отдельная горячая линия используется Структурой «ООН-женщины».

225. Важно отметить, что передача службы по приему анонимных сообщений на внешний подряд не является принципиально необходимым условием ее эффективности и подотчетности. Более того, для небольших организаций такая передача на внешний подряд может стоить непозволительно дорого. Тем не менее необходимо обеспечить эффективное функционирование существующих механизмов анонимного информирования, чтобы стимулировать подачу заявлений о проступках/противоправных действиях, пропагандировать эти механизмы, имея в виду поощрить их использование, а также обеспечить уверенность сотрудников в том, что их заявления останутся анонимными. Наряду с этим важно обеспечить наличие четких каналов и механизмов подачи таких заявлений и информировать о них штатных и внештатных сотрудников, поставщиков, подрядчиков и бенефициаров деятельности в области развития.

226. Лишь четыре организации (ИКАО, ИМО, МОТ и МСЭ) не предоставляют возможности использовать различные каналы и механизмы анонимного информирования (такие, как онлайн-порталы, как в интранете, так и в интернете, горячие телефонные линии, почтовые адреса и номера факсов). Хотя многие участвующие организации сообщили о наличии у них нескольких каналов и механизмов для приема анонимных заявлений, некоторые из них в своих директивных документах такой возможности выбора не предусмотрели и не довели ее должным образом до сведения всех сотрудников, поставщиков, подрядчиков и/или бенефициаров.

227. Механизмы анонимного информирования – один из вариантов оптимальной практики. Они должны быть институционализированы, а также закреплены в директивных документах с конкретным указанием соответствующих каналов и протоколов. Директивы должны быть доведены до сведения штатных и внештатных сотрудников, подрядчиков и бенефициаров с целью поощрить информирование и минимизировать риск преследования для тех, кто в противном случае может воздержаться от этого.

228. Ожидается, что выполнение нижеприведенной рекомендации повысит эффективность системы защиты лиц, сигнализирующих о нарушениях, путем повышения доступности механизмов и каналов анонимного информирования.

Рекомендация 8

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

D. Несообщение по причине недоверия к системе, инстанциям и процедурам

229. Как показывают собранные в ходе глобального опроса персонала и обобщенные на диаграммах VII и VIII данные о причинах, по которым респонденты, ставшие, по их словам, свидетелями проступков/противоправных действий и/или преследования, об этом не сообщили, 55,5% указанных в этом контексте факторов были связаны с неуверенностью в эффективном реагировании соответствующих систем и инстанций в организации респондента на подобного рода случаи. Это сопоставимо с тем, что 49,0% респондентов в качестве причины несообщения назвали фактор личного риска.

Как уже отмечалось, эти факторы не являются взаимоисключающими. В отсутствие доверия к системе и существующим инстанциям, призванным реагировать на заявления и защищать заявителей, несообщение будет и далее оставаться серьезной проблемой для организаций системы Организации Объединенных Наций. Те же, кто по-настоящему убеждены в необходимости сигнализировать, но не испытывают доверия к существующим в их организации механизмам, могут попытаться использовать для этого внешние каналы, что свидетельствует о наличии внутреннего изъяна в системе.

230. Среди респондентов глобального опроса персонала лишь 51,4% подтвердили (отчасти или полностью), что доверяют существующим в их организации процессам и процедурам эффективного реагирования на заявления о проступках/противоправных действиях, причем среди респондентов в малых и средних организациях этот показатель был ниже, составляя 35% и, соответственно, 40%, а среди женщин – 43,5%. Еще ниже показатели доверия в случаях, связанных с преследованием: лишь 47,5% респондентов сообщили, что доверяют существующим в их организации процессам и процедурам защиты от преследования в случае информирования о проступках/противоправных действиях, причем среди респондентов в малых и средних организациях этот показатель снижается до 34% и, соответственно, 36%, а среди женщин – до 39,5%.

231. Как показывают беседы с сотрудниками и экспертами, а также качественный анализ данных в контексте рассмотренных индивидуальных случаев, для повышения доверия сотрудников к системе и инстанциям, связанным с информированием, потребуются комплексные слаженные действия и твердая приверженность этому делу руководителей и руководящих органов. Эти усилия должны быть направлены на: формирование всеобъемлющей системы подотчетности, что подразумевает четкие положения о структурной и функциональной самостоятельности ключевых инстанций; обеспечение приверженности гласности в том, что касается результатов; эффективное осуществление руководства таким образом, чтобы поощрять информирование и защищать тех, кто сигнализирует о нарушениях, – иными словами, обеспечение надлежащего «тона, задаваемого сверху».

1. Оперативная независимость как системная проблема

232. Как отмечалось в главе III, независимость инстанций, связанных с процессом информирования о проступках/противоправных действиях и преследовании, проведением расследования, защитой заявителей от преследования, предоставлением поддержки и оказанием неофициальных посреднических услуг (а именно бюро по вопросам этики, надзорного подразделения и омбудсмена), является важнейшим условием существования заслуживающей доверия системы подотчетности. Та или иная должностная единица в организации не может быть просто объявлена «независимой», как это имеет место в некоторых организациях, где есть должностные лица, отвечающие за подотчетность. Ее независимость должна быть обеспечена структурно и функционально в соответствии с определением, приведенным в главе III, а сотрудники управленческого звена и руководство должны в полной мере осознавать и уважать пределы и границы ее компетенции.

233. В 17 рассмотренных индивидуальных случаях и в беседах со многими сотрудниками отсутствие реальной или ощущаемой независимости нередко называлось в качестве основной причины, по которой сотрудники либо не сообщали о нарушениях, либо намерены больше не делать этого. Нередко они указывали на то, что в большинстве организаций бюро по вопросам этики, надзорное подразделение и омбудсмен докладывают руководителю организации и что поэтому указанные инстанции подвержены воздействию политических факторов и могут оказаться в особенно неловком положении, если поступивший сигнал носит щекотливый характер и/или касается руководителей высшего звена. В идеале руководители должны в полной мере понимать и уважать роль и функции указанных инстанций и требовать того же от других старших должностных лиц и руководящих органов, призванных укреплять независимость данных инстанций и обеспечивать дополнительный надзор.

234. Инспекторы были обеспокоены числом выявленных – в ходе бесед с сотрудниками и при рассмотрении 17 индивидуальных случаев – примеров того, как руководители высшего звена нарушали, игнорировали и/или пытались повлиять на оперативную независимость соответствующих инстанций в попытке избежать ответственности и/или минимизировать репутационный ущерб. Подобные примеры почти во всех случаях были связаны с обвинениями в адрес высшего руководства. В одном из рассмотренных случаев исполнительный глава организации угрожал сотруднику непродлением контракта в случае, если последний не откажется от своего заявления, которое могло нанести особенно серьезный ущерб репутации данной организации. В другом случае на сотрудника оказывалось давление с целью заставить его раскрыть конфиденциальные источники поступивших сигналов, чтобы исполнительный глава организации мог более непосредственно заняться их рассмотрением.

235. Как указывалось в главе III, обеспечение оперативной независимости указанных инстанций на основе сложившейся оптимальной практики и существующих профессиональных норм должно быть одной из первоочередных задач для организаций системы Организации Объединенных Наций. Руководящие органы должны иметь более четко установленные каналы прямой связи с сотрудниками, а также разработанные процедуры урегулирования коллизии интересов и реагирования на обвинения в адрес руководителя организации.

236. Помимо изложенной в главе III рекомендации 4 Инспекторы подчеркивают необходимость рассмотрения показателей независимости вышеназванных функциональных звеньев и возлагают на исполнительных глав организаций ответственность за обеспечение такой независимости. Исполнительным главам, кроме того, надлежит ввести в действие требование об обязательной ежегодной отчетности таких инстанций, а также определить надлежащие каналы или механизмы для рассмотрения заявлений в отношении самих этих инстанций и по другим соответствующим вопросам, связанным с коллизией интересов, которые могли бы поставить под угрозу их оперативную независимость.

2. Необходимость надлежащей гласности при рассмотрении дел и вынесении решений для укрепления доверия к системе

237. Респонденты глобального опроса персонала называли главной причиной (упомянутой 66% респондентов) несообщения о проступках/противоправных действиях неверие в то, что организация примет какие-либо существенные меры. Возможно, это говорит об отсутствии связи между информированием и принятием мер по пресечению проступков/противоправных действий и/или наказанию виновных. Это согласуется и с информацией, полученной в ходе бесед с сотрудниками разных организаций системы, в ходе которых некоторые работники бюро по вопросам этики отмечали, что главной причиной несообщения о нарушениях является мнение сотрудников о том, что это ничего не изменит: сотрудники видели в этом лишь риск для себя и не усматривали никаких положительных моментов.

238. Отвечая в ходе бесед на вопрос о том, как можно повысить уровень ответственности и добросовестности, многие сотрудники указывали на необходимость большей прозрачности в том, что касается результатов рассмотрения конкретных случаев, а конкретно говоря – в изложении выдвинутых обвинений, установленных фактов и общих итогов, включая любые принятые административные меры. Некоторые сотрудники сообщили, что рассматриваемые случаи обычно сопровождаются слухами и сплетнями, как правило недостоверными, и что предание гласности информации о фактической стороне дела способствовало бы усилению системы подотчетности в организации, а также служило бы сдерживающим фактором благодаря обнародованию административных мер, принимаемых в отношении нарушителей. Одно из надзорных подразделений сообщило следующее о проводимой им с недавних пор политике гласности в своей работе: «впервые перечень принятых санкций был опубликован в последнем выпуске выходящего раз в два года издания... это стало для сотрудников четким сигналом о том, что, если вы что-то нарушаете, последствия неминуемы».

239. Публикация результатов расследований проступков/противоправных действий и случаев преследования из мести является одним из примеров оптимальной практики как в частном секторе, так и в государственных учреждениях большинства государств-членов. В этих размещаемых в открытом доступе докладах конкретная информация приводится без указания имен, с тем чтобы защитить конфиденциальность сведений как о лицах, являющихся объектом расследования, так и о заявителях; с другой стороны, она достаточно детально и полна для того, чтобы дать адекватное представление о принятых организациями мерах реагирования на обвинения в проступках/противоправных действиях, имея в виду максимально полное выполнение требований открытости и подотчетности.

240. Некоторые организации издают и размещают в открытом доступе основательные доклады, которые, однако, разнятся в плане их содержания и полезности. ПРООН публикует ежегодный доклад о принятых за предыдущий год дисциплинарных и иных мерах. Этот весьма всеобъемлющий документ посвящен исключительно расследованиям случаев, связанных с обвинениями в адрес сотрудников (ПРООН и других учреждений и структур, принятых на службу на основании писем о назначении ПРООН). В докладе приводятся статистические данные об имевших место случаях и подробности, касающиеся характера проступков и принятых в дальнейшем мер, включая итоги рассмотрения таких случаев.

241. Управление внутренней ревизии и расследований ЮНИСЕФ публикует ежегодный доклад, представляемый Исполнительному совету. В нем указывается число проведенных расследований, а также категоризация имевших место случаев. Помимо этого, он содержит статистические данные, касающиеся рассмотрения конкретных случаев, типов принятых по ним итоговых решений, а также финансовых последствий проведенных расследований. Хотя доклад и содержит сведения о принятых дисциплинарных и иных мерах, они приводятся в форме статистической информации без указания видов проступков или противоправных действий и без каких-либо конкретных подробностей об этих случаях.

242. УСВН (Секретариат Организации Объединенных Наций) в ежегодном докладе о своей деятельности публикует статистические данные о различных проводимых расследованиях, включая расследования случаев, связанных с криминальной деятельностью, финансовыми нарушениями, мошенничеством, в том числе предполагаемым, злоупотреблением служебными полномочиями, кадровыми вопросами, вопросами закупок и найма персонала, а также с преследованием из мести, сексуальной эксплуатацией и сексуальными надругательствами. Наряду с этим в докладе излагаются обстоятельства конкретных дел, включая профессиональный уровень замешанных в них сотрудников, детали проступков или противоправной деятельности, сведения о характере проведенного расследования и о конечном результате рассмотрения дела. Такого рода подробности важны, поскольку они акцентируют внимание на принимаемых организацией энергичных мерах по борьбе с системной безнаказанностью и активно способствуют созданию культуры, поощряющей информирование о проступках. Хотя доклад УСВН является важным шагом на пути повышения структурной подотчетности и прозрачности, детали таких случаев не в полной мере доступны сотрудникам, будучи «погребены» в недрах более объемного доклада.

243. С точки зрения задачи повышения подотчетности и прозрачности, подготовка отдельного, удобочитаемого доклада, доводимого до сведения сотрудников и размещаемого в открытом доступе, обеспечила бы осведомленность персонала о различных имевших место проступках и принятых организацией мер реагирования. Это не только дало бы сотрудникам четкое представление о том, чего можно ожидать от процесса расследования, но и могло бы стимулировать информирование о нарушениях в будущем, поскольку сотрудники воочию увидели бы конкретные результаты такого информирования. Ожидается, что выполнение нижеследующей рекомендации повысит гласность и подотчетность в процессе отправления внутреннего правосудия в организациях системы Организации Объединенных Наций.

Рекомендация 9

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

Е. Проблемы системного характера в малых и средних по размеру организациях

244. В свете данных, собранных посредством глобального опроса персонала, бесед с сотрудниками различных звеньев системы и анализа 17 индивидуальных случаев, особое беспокойство вызывает недостаточно активное информирование о проступках в малых и средних по размеру организациях. По сравнению с сотрудниками крупных организаций респонденты глобального опроса персонала из организаций малых и средних размеров, которые, по их словам, становились свидетелями проступков/противоправных действий и актов преследования, заявляли об этом значительно реже (см. таблицу 13). Участники глобального опроса персонала из малых и средних организаций также признают, что они менее знакомы с политикой и процедурами своих организаций, касающимися сигналов о нарушениях, чем сотрудники крупных организаций (соответственно, на 13 и на 14 процентных пунктов). Кроме того, по мнению респондентов, принятые стандарты поведения воспринимаются сотрудниками крупных организаций более серьезно, чем сотрудниками малых и средних: разница в этом отношении составляет, соответственно 10 и 16 процентных пунктов.

Таблица 13

Статистика несообщения о проступках/противоправных действиях, по размерам организаций

(процент лиц, не заявивших об известных им случаях)

Размер участвующей организации	Не заявили о проступках/противоправных действиях	Не заявили о преследовании
Средние	60,7	64,8
Малые	58,8	64,3
Крупные	49,8	58,4

Источник: Глобальный опрос персонала на темы политики в отношении лиц, сигнализирующих о нарушениях, проведенный ОИГ в 2017 году.

245. Крупные организации, как правило, располагают более значительными ресурсами для финансирования персонала и служб, обеспечивающих прием и обработку сигналов о нарушениях; обычно они также находятся под более пристальным вниманием прессы и государств-членов. Кроме того, политика и практика крупных организаций прошли более длительный путь развития, чем политика и практика малых и средних структур. УСВН Секретариата Организации Объединенных Наций было учреждено в 1994 году, а ревизионные комитеты ПРООН и ЮНИСЕФ – в конце 1990-х годов. Многие директивы о защите от преследования и соответствующие функциональные звенья в Секретариате Организации Объединенных Наций, ее фондах и программах появились после скандала, разразившегося в 2005 году в связи с программой «Нефть в обмен на продовольствие»: в Секретариате Организации Объединенных Наций подразделение по этическим вопросам было создано в 2006 году, в ПРООН, ЮНИСЕФ и ЮНФПА – в 2007, а в ВПП – в 2008 году.

246. В большинстве малых и средних организаций бюро по вопросам этики и директивы о защите от преследования появились в 2010–2013 годах, чему, по всей вероятности, отчасти способствовало рассмотрение двух громких дел в Трибунале по спорам Организации Объединенных Наций³. Нехватка практического опыта осуществления политики и процедур защиты от преследования сказывается и на результатах рассмотрения трибуналами соответствующих дел в организациях средних размеров, которые проиграли 77% (10 из 13) таких дел (см. приложение V), в сравнении с 44% дел, проигранных крупными организациями. В малых организациях имели место лишь три случая передачи дел о преследовании в трибунал; по одному из этих дел было вынесено решение в пользу заявителя.

247. Наряду с данными глобального опроса персонала, согласно которым процент сотрудников, не заявляющих о проступках/противоправных действиях, а также вероятность преследования заявителей в малых и средних организациях выше, чем в крупных, весьма заметная разница отмечается и в степени удовлетворенности респондентов тем, как ключевые должностные лица реагируют на такие случаи. Как видно из таблицы 14, ответы, полученные в ходе глобального опроса персонала от сотрудников малых и средних организаций, которые, по их словам, сообщали о проступках/противоправных действиях и/или преследовании, показывают, что недовольных реакцией на эти сообщения среди них на 8–14 процентных пунктов больше, чем в крупных организациях. Наибольший процент неодобренных отзывов касался того, как реагируют на сигналы о преследовании в отделах людских ресурсов малых организаций (80,8%), а также реакции руководителей промежуточного звена в организациях средних размеров на сообщения о проступках/противоправных действиях (65,2%).

Таблица 14

Различия в степени удовлетворенности реакцией на сигналы о проступках/противоправных действиях и актах преследования среди сотрудников организаций разных размеров

Инстанция	Малые	Средние	Крупные	Различие между крупными организациями, с одной стороны, и малыми и средними – с другой
Процент недовольных реакцией на сигналы о проступках/противоправных действиях				
Надзорное подразделение	58,1	39,6	40,3	–0,7–17,8
Непосредственный руководитель	56,1	52,0	37,2	14,8–18,9
Руководство среднего звена	61,8	65,2	52,5	9,3–12,7
Отдел людских ресурсов	59,0	57,1	50,8	6,3–8,2
Средний процент недовольных реакцией на сигналы о проступках	58,7	53,5	45,2	8,3–13,5
Процент недовольных реакцией на сигналы о преследовании				
Отдел людских ресурсов	80,8	73,5	58,0	15,5–22,8
Надзорное подразделение	66,7	60,0	56,6	3,4–10,1
Бюро по вопросам этики	73,3	63,0	55,1	7,9–18,2
Непосредственный руководитель	60,0	51,1	41,2	9,9–18,8
Руководство среднего звена	66,7	70,6	66,3	0,4–4,3
Средний процент недовольных реакцией на сигналы о преследовании	69,5	63,6	55,4	8,2–14,1

Источник: глобальный опрос персонала на темы политики в отношении лиц, сигнализирующих о нарушениях, проведенный ОИГ в 2017 году.

248. Сугубо вертикально-иерархический принцип построения многих малых и средних организаций является еще одним фактором, потенциально объясняющим выявленное глобальным опросом персонала отличие этих структур от более крупных по относительному числу сотрудников, заявляющих о нарушениях и удовлетворенных реакцией на свои сообщения. Как показали многочисленные беседы с сотрудниками,

а также 17 рассмотренных индивидуальных случаев, исполнительные главы этих организаций часто подключаются к делу почти сразу после поступления первоначального сигнала, пытаясь достичь урегулирования. В крупных организациях приемом сообщений и разбор дел занимаются специальные сотрудники, тогда как главы организаций в целом лишь изредка принимают в этом участие: соответствующие рекомендации и административные решения рассматриваются и принимаются уполномоченными инстанциями на один или два иерархических уровня ниже.

249. Из бесед с сотрудниками представители ОИГ узнали о случаях, когда исполнительные главы малых и средних организаций вмешивались в дело с целью не дать ему хода или, предположительно, урегулировать его путем посредничества до окончания расследования, или же с тем, чтобы лично разобраться в его фактической подоплеке. В некоторых эпизодах речь, по-видимому, шла об инициативных попытках руководителя разрешить проблему, пока она не усугубилась. В других случаях подобные действия исполнительного главы, очевидно, были продиктованы стремлением избежать репутационного ущерба для организации и/или защитить кого-то из ее старших должностных лиц.

250. Лишь в немногих случаях Инспекторам становилось известно об участии в рассмотрении подобных дел со стороны руководящего органа. Как правило, речь при этом шла о сигналах, направленных против исполнительного главы организации, его заместителя или руководителя надзорного подразделения. В других ситуациях с лицами, занимавшими те же должности, а также должность сотрудника по вопросам этики, руководящий орган к делу не подключался и консультации с ним не проводились, а заявители в дальнейшем подвергались преследованию. В трех четвертях рассмотренных индивидуальных случаев, имевших место в малых и средних по величине организациях, соответствующие сотрудники в конечном счете увольнялись из этих организаций, причины чего у всех были связаны с их сигналами о нарушениях. Половина этих случаев сопровождалась нарушением конфиденциальности, что приводило к преследованию или существенно ужесточало его.

251. В целом малые и средние по размерам организации обладают меньшим опытом осуществления политики и процедур в отношении лиц, сигнализирующих о нарушениях. Как показал глобальный опрос персонала, респонденты из этих организаций значительно менее удовлетворены реакцией на свои сообщения и меньше доверяют их адресатам, чем сотрудники более крупных учреждений. Учитывая вертикально-иерархическую структуру, характерную для этих организаций, расширение роли и ответственности руководящих органов и особенно таких технически компетентных и независимых инстанций, как некоторые комитеты по надзору, может способствовать усилению подотчетности в случаях, когда сигналы касаются старшего руководства или сотрудников по вопросам надзора и этики, а также обеспечить более независимое рассмотрение подобных сигналов. Такое расширение их роли и ответственности может стимулировать дальнейшие сигналы о проступках/противоправных действиях, улучшить защиту лиц, направляющих такие сигналы, и дополнительно побудить сотрудников заявлять об актах преследования. Это также может способствовать лучшей подготовке и повышению профессионального уровня ключевых звеньев системы подотчетности в этих организациях.

252. Инспекторы вновь обращают внимание на рекомендацию 1, изложенную в главе II, и призывают руководящие органы **20 малых и средних по величине организаций системы Организации Объединенных Наций вновь рассмотреть свою политику и стандартные инструкции, касающиеся сигналов о проступках/противоправных действиях и актах преследования, и разработать протоколы и создать механизмы, такие как комитет по надзору, для приема и рассмотрения сообщений, направленных против исполнительного главы организации, ее старших руководителей и функциональных звеньев по вопросам надзора и этики. Руководящим органам следует также принять меры,**

обеспечивающие представление ключевыми сотрудниками периодических докладов на темы подотчетности.

Насущная необходимость стимулировать подачу сигналов о нарушениях, задавая надлежащий тон сверху

253. Несообщение о проступках, противоправных действиях и актах преследования приобрело во всей системе Организации Объединенных Наций столь распространенный характер, что это вызывает существенную тревогу и позволяет говорить о таких слабостях и прямых упущениях, как нечеткость политики или отсутствие в ней достаточных гарантий защиты, низкая эффективность и/или недостаточная независимость ключевых инстанций, расплывчатость или затянутость процедур, слишком длительные или бюрократизированные процессы и, не в последнюю очередь, отсутствие надлежащих усилий руководства по развитию и поддержке культуры подотчетности, при которой сигналы о проступках/противоправных действиях поощряются, а их податели получают защиту (т. е. «тона, задаваемого сверху»).

Примечания

¹ Ethics and Compliance Initiative, *2016 Global Business Ethics Survey: Measuring Risk and Promoting Workplace Integrity*.

² JIU/REP/2014/8.

³ United Nations Dispute Tribunal, *Hunt-Matthes v. Secretary-General of the United Nations*, Case No. UNDT/NBI/2010/054/UNAT/1680 and *Wasserstrom v. Secretary-General of the United Nations*, Case No. UNDT/NY/2009/044/JAB/2008/087.

VI. «Тон, задаваемый сверху»: поощрение и поддержка культуры подотчетности и вежливого несогласия

A. «Тон, задаваемый сверху»

254. Руководители организаций системы Организации Объединенных Наций призваны служить образцом и задавать тон, который подхватывают сотрудники, беря пример с руководства и следуя этому примеру. Первые лица, как никто другой, имеют возможность оказывать влияние на весь персонал, формируя и поддерживая культуру подотчетности и добросовестности посредством «тона, задаваемого сверху».

255. Под «тоном, задаваемым сверху», подразумевается создание в коллективе культуры, при которой сотрудники ощущают персональную ответственность за следование этическим ценностям и принципам и сами заинтересованы в этом, считая это делом своей профессиональной и личной чести. Это включает: последовательную, наглядную инициативу руководства в постановке и обсуждении вопросов этики и норм поведения; глубокое изучение существующей культуры, предвещающее любые попытки ее серьезного изменения; умение подкреплять слова делом и требование того же от других; поощрение правильного поведения и принятие мер в отношении тех, кто ведет себя недостойно; наконец, поддержку систем, процессов, процедур и независимых функциональных звеньев, обеспечивающих и укрепляющих подотчетность¹.

256. В контексте настоящего обзора «тон, задаваемый сверху», определяет основополагающие ценности и этическую атмосферу организации и влияет на то, как сотрудники воспринимают иную точку зрения, склонны ли они заявлять о проступках/противоправных действиях или предпочитают этого не делать, а также могут ли заявители рассчитывать на защиту. В ходе многочисленных бесед, проводившихся во всех звеньях системы, сотрудники нередко делились впечатлением, согласно которому в организациях системы Организации Объединенных Наций действуют два свода правил: один – для руководящих кадров и другой – для всех остальных. Практически все были согласны с тем, что если административно-техническому работнику местного отделения за действительно серьезный проступок укажут на дверь, то мера ответственности для старших специалистов, директоров и вышестоящих должностных лиц будет в подобном случае избираться куда более гибко.

257. Сотрудники также сошлись в том мнении, что никакие изменения в системе подотчетности персонала попросту невозможны до тех пор, пока не станет очевидно, что в этом заинтересован сам исполнительный глава организации. Надлежащий «тон, задаваемый сверху», без преувеличения решающе важен для такой подотчетности. Тему «тона, задаваемого сверху», ОИГ уже затрагивала, как прямо, так и косвенно, в нескольких докладах и обзорах по управленческим и административным вопросам. В данной, заключительной главе будет рассмотрен аспект этой темы, связанный с «вежливым несогласием», на котором сотрудники постоянно заостряли внимание в процессе обзора. Инспекторы также указывают здесь на полезность целевой учебной подготовки для восполнения весьма актуального пробела, и на эффективный инструмент мониторинга, позволяющий оценивать «тон, задаваемый сверху», и отношение к вежливому несогласию в организациях-участниках ОИГ.

B. Определение «вежливого несогласия»

1. Контекст понятия «вежливое несогласие»

258. «Вежливое несогласие» определяют как право иметь и в подобающей форме высказывать точку зрения или взгляды, не совпадающие с устоявшейся политикой или подходом организации. Это может удерживать группы людей от скороспелых выводов, стимулировать поиск дополнительной информации и побуждать к

рассмотрению фактов и оценок под различными углами зрения². Некоторые из старших должностных лиц Организации Объединенных Наций, с которыми проводились беседы, отмечали полезность иных мнений, подталкивающих руководство к рассмотрению того, правильно ли ведется работа; руководителям, в свою очередь, следует проявлять больше открытости к таким мнениям, что может способствовать совершенствованию рабочих процессов и практики. В то же время собеседники признавали, что не всем руководителям свойственна подобная открытость.

259. Для того чтобы вежливое несогласие эффективно выполняло свою функцию, сотрудники должны находить надлежащие пути и способы его выражения, а руководители – реагировать на это признанием права иных мнений на существование и демонстрацией того, что такие мнения ценятся и не подлежат преследованию. Сотрудники категории специалистов из различных звеньев системы Организации Объединенных Наций неоднократно упоминали такой способ «обозначения проблем», как проведение открытых общих собраний коллектива. В качестве еще одного полезного способа выяснения ценных соображений по различным вопросам в разных подразделениях организации упоминались регулярные контакты специалистов и старших должностных лиц с ассоциациями персонала.

260. Тема вежливого несогласия актуальна для данного обзора постольку, поскольку отсутствие способов конструктивно выразить особую точку зрения может привести и приводит к весьма ощутимому преследованию инакомыслящих. А поскольку наличие особого мнения само по себе не предполагает, что кем-то был допущен проступок, возможность эффективной защиты сотрудников от преследования за попытку оспорить или подвергнуть критике политику и процедуры организации чрезвычайно ограничена.

261. Почти четверть индивидуальных случаев, изученных ОИГ для целей настоящего обзора, по сути были связаны именно с вежливым несогласием, по крайней мере на первом этапе. Изначально речь шла о разногласиях с руководством промежуточного или высшего звена, которые могли повлечь или повлекли за собой серьезные последствия. Все заявители подверглись жестокому преследованию, от коллективной травли, занесения в черные списки и притеснения на рабочем месте до карательных мер, недобросовестных расследований и принуждения к увольнению. В большинстве случаев информация выходила за пределы организации (достигая государств-членов и/или СМИ), а половина их завершилась увольнением заявителя по собственному желанию с последующим судебным разбирательством. Все эти случаи стали, и до сих пор остаются, причиной серьезных раздоров в соответствующих организациях.

2. Политика защиты от преследования не распространяется на случаи, когда преследование не связано с защищаемой деятельностью

262. Когда бюро по вопросам этики сталкиваются со случаями, первопричиной которых было вежливое несогласие, большинство из них затрудняются найти конкретные основания для того, чтобы признать деятельность заявителя защищаемой (т. е. выявить изначальный проступок или противоправное действие); это вынуждает их, действуя по правилам, делать вывод об отсутствии первичных признаков преследования. Тем не менее преследование, которому при этом подвергаются заявители, реально и могло бы считаться проступком, прими оно явные формы; однако часто оно является завуалированным. За заявителем просто закрепляется репутация скандалиста, не умеющего работать в коллективе; его могут занести в черный список или начать к нему придирааться. Жалобы на злоупотребление полномочиями со стороны лиц, с которыми был не согласен заявитель, лишь усугубляют его репутацию. Все это часто приводит к новым сигналам и обостряет чувствительность сотрудников к другим нарушениям и проблемам, увеличивая нагрузку на специалистов по этике и надзору, порождая сомнения в действующей политике и процедурах и нередко создавая стойкую атмосферу враждебности и мстительности.

3. Результаты глобального опроса персонала, касающиеся подотчетности в контексте вежливого несогласия и доверия к руководству

263. Большинство респондентов глобального опроса персонала полностью или частично согласились с тем, что: в их организации ценятся сигналы о проступках/противоправных действиях (58,3%); для выражения обеспокоенности проблемами организации существуют эффективные форумы, механизмы и/или процедуры (54,6%); сотрудники несут достаточную ответственность за свои действия (51,2%). Кроме того, ровно половина (50,0%) респондентов указали, что имеют возможность выразить вежливое несогласие с решениями организации или ее позицией по тем или иным проблемам, не опасаясь преследования.

264. Отзывы о руководстве были в целом еще более позитивными: так, 62,3% респондентов глобального опроса персонала согласились (полностью или частично) с тем, что исполнительные главы их организаций или их заместители стремятся выяснять мнения сотрудников об основных проблемах и преобразованиях в организации и что сотрудники могут положиться на приверженность этих лиц принципам справедливости, этическим нормам и делу обеспечения подотчетности всего персонала без исключения. Большинство (58,7%) также согласилось с тем, что от исполнительных глав и их заместителей можно ожидать принятия надлежащих и своевременных дисциплинарных мер в случаях проступков/противоправных действий и преследования.

265. Анализ дезагрегированных данных опроса (см. таблицу 15) позволяет выявить ряд стойких закономерностей, упоминавшихся в предыдущих главах и связанных с различиями между персоналом малых и средних организаций, с одной стороны, и крупных структур, с другой, а также между женщинами и мужчинами. Глобальный опрос персонала показал, что сотрудники организаций малых и средних размеров, а также женщины более склонны не доверять руководству организаций и сомневаться в существовании каналов, реально позволяющих выражать вежливое несогласие, не опасаясь преследования. Как отмечалось в главе V, малым и средним организациям следует уделить особое внимание политике, практике и функциям, связанным с сигналами о нарушениях. Результаты глобального опроса персонала говорят о необходимости более сосредоточенных усилий по поддержке вежливого несогласия, при особом внимании к гендерным диспропорциям.

Таблица 15

Различия в ответах на вопросы по темам вежливого несогласия и подотчетности в зависимости от пола респондентов и размера организаций
(процент утвердительных ответов)

Вопросы, посвященные «тону, задаваемому сверху»	Все респонденты	Крупные организации	В сравнении с малыми и средними организациями	Мужчины	В сравнении с женщинами
В моей организации ценятся сигналы о проступках/противоправных действиях	58,3	63,9	(+)19,8 – (+)23,5	65,7	(+)14,6
Для выражения обеспокоенности проблемами организации существуют эффективные форумы, механизмы и/или процедуры	54,6	59,7	(+)17,0 – (+)19,4	61,4	(+)13,2
В случае несогласия с решениями моей организации или ее позицией по тем или иным проблемам я могу в вежливой форме заявить об этом, не опасаясь преследования	50,0	53,9	(+)13,8 – (+)15,2	56,0	(+)11,8
Сотрудники моей организации несут достаточную ответственность за свои действия	51,2	55,8	(+)15,7 – (+)21,5	59,3	(+)16,1

Вопросы, посвященные «тону, задаваемому сверху»	Все респонденты	Крупные организации	В сравнении с малыми и средними организациями	Мужчины	В сравнении с женщинами
Исполнительный глава/его заместитель стремится выяснять мнения сотрудников об основных проблемах и преобразованиях в организации	62,3	67,5	(+)18,5– (+)21,4	67,5	(+)10,4
Можно положиться на приверженность главы организации/его заместителя принципам справедливости, этическим нормам и обеспечению подотчетности всего персонала	62,3	67,3	(+)17,2 – (+)23,6	68,7	(+)12,8
От главы организации/его заместителя можно ожидать принятия надлежащих и своевременных дисциплинарных мер в случаях проступков/противоправных действий и преследования	58,7	63,9	(+)18 – (+)23,8	65,6	(+)13,7

Источник: Глобальный опрос персонала на темы политики в отношении лиц, сигнализирующих о нарушениях, проведенный ОИГ в 2017 году.

4. Позитивная практика поощрения вежливого несогласия

266. Из бесед с сотрудниками различных звеньев системы Организации Объединенных Наций и других международных организаций Инспекторы узнали о ряде примеров сложившейся позитивной практики формирования культуры равнодушного отношения к делу и стимулирования открытой дискуссии на темы, по которым точки зрения не совпадают, а порой противоречат друг другу. Несколько руководителей, работающих в системе, проводят политику «открытых дверей» или выделяют специальное время для приема сотрудников по предварительной записи или без нее в целях обсуждения любых вопросов.

267. Например, предыдущий Исполнительный директор ВОЗ разослал всему персоналу сообщение, в котором провозгласил политику «открытых дверей» и призвал всех руководящих работников последовать его примеру. В других организациях, таких как БАПОР, ВМО, ВПС, «ООН-женщины», ООН-Хабитат, ПРООН, ЮНВТО, ЮНЕП, ЮНЕСКО, ЮНИСЕФ, ЮНОПС и ЮНФПА, практикуется созыв общих собраний персонала, на которых приветствуется откровенное высказывание сотрудниками своих взглядов и мнений в порядке обсуждения и без опасений подвергнуться преследованию.

268. В УВКПЧ существует механизм, получивший название «Прямой разговор» и представляющий собой открытый форум для диалога, который призван повышать доверие сотрудников к формальным и неформальным процессам рассмотрения важных для них вопросов. Этот форум позволяет конструктивно взаимодействовать с администрацией и способствует росту доверия к ней со стороны персонала, выступая в роли площадки, где активно выясняются и принимаются во внимание проблемы сотрудников. Консультативный комитет ООН-Хабитат, в состав которого входят сотрудники старшего административного звена, делегированные Директором-исполнителем и Союзом персонала, каждые три-шесть месяцев проводит заседания для обсуждения вопросов, которые беспокоят сотрудников, с тем чтобы проблемные ситуации не приводили к проступкам.

269. Из других международных организаций можно упомянуть ОЭСР, где имеется кодекс поведения, направленный на урегулирование межличностных конфликтов до их перерастания в стадию активных разногласий. Этот кодекс обязывает руководителей поддерживать позитивные рабочие отношения, атмосферу толерантности и взаимоуважения в коллективе. Согласно этому кодексу, руководители должны не только давать подчиненным указания и рекомендации по работе, но и быть готовы непредвзято выслушивать и реагировать на любые связанные с работой вопросы, замечания, возражения или жалобы своих подчиненных. В соответствии с кодексом реакция на конфликты должна быть упреждающей: их

следует по возможности урегулировать на раннем этапе, проявляя такт и объективность.

270. Вежливое несогласие – важная составляющая культуры, при которой сотрудники уверены в том, что их не будут преследовать за уважительное расхождение во мнениях с коллегами или руководством и, соответственно, что о проступках/противоправных действиях и актах преследования можно заявлять, не опасаясь последствий. Такая культура, приучающая «говорить вслух», или «говорить, что думаешь», ставит во главу угла этическую сторону всех принимаемых решений, ответственность за которые чувствует каждый. Однако ответственность за задаваемый в организации тон и формируемую в ней культуру лежит целиком и полностью на плечах ее руководства³. **В целях поощрения здорового диалога и вежливого несогласия исполнительным главам организаций системы ООН следует создать в своих организациях подходящие форумы и механизмы для выяснения широкого спектра мнений по вопросам политики и процедур у сотрудников всех уровней, в том числе на местах.**

С. Поощрение вежливого несогласия: восполнить пробелы

271. По мнению Инспекторов, в учебной и мониторинговой деятельности организаций системы Организации Объединенных Наций существуют пробелы, восполнение которых могло бы укрепить подотчетность и способствовать формированию культуры вежливого несогласия. В нижеследующем, заключительном разделе, основанном на данных глобального опроса персонала, материалах бесед с сотрудниками различных звеньев системы и анализе индивидуальных случаев, предлагаются конкретные стратегические решения по подготовке руководящих кадров и зондированию «тона, задаваемого сверху», посредством глобальных опросов персонала.

1. Подготовка кадров: успешный опыт и недостающие элементы

272. Как показал глобальный опрос персонала, трое из каждых четырех респондентов за последние пять лет проходили в своих организациях обучение по этической тематике: большинство из них (79,4%) обучались в неинтерактивном режиме, в частности при помощи онлайн-курсов; на втором месте оказались интерактивные формы обучения (47,0%), включая очные занятия и интернет-семинары. Самой распространенной причиной из тех, на которые ссылались 24,7% респондентов, не прошедшие никакой подготовки по вопросам этики, была неосведомленность о наличии такой возможности (51,4%), за которой следовало отсутствие подобных курсов в их организации (27,2%). В крупных организациях доля респондентов, прошедших подготовку, составила 80,7%, по сравнению с 75,1% в малых и лишь 59,5% в средних по размерам организациях.

273. Подавляющее большинство (96,4%) прошедших обучение полностью или частично согласились с тем, что оно позволило им четко уяснить смысл понятий проступка/противоправного действия и преследования. При этом 87,9% также подтвердили (полностью или частично), что обучение помогло им понять, как, куда и кому полагается сообщать о проступках/противоправных действиях и актах преследования. Во многих организациях используется подготовленный Секретариатом Организации Объединенных Наций обязательный онлайн-курс, озаглавленный «Этика и добросовестность в Организации Объединенных Наций» либо готовится его вариант, адаптированный к их нуждам. Этот учебный курс содержит базовые сведения, касающиеся порядка информирования о проступках/противоправных действиях и актах преследования, а также включает модуль для руководителей; оба эти компонента могут быть адаптированы для использования в других организациях. **Организациям средних размеров следует иметь в виду отмеченный выше пробел в подготовке персонала и изучить способы охвата сотрудников обучением по этической тематике, увязанным с вводно-ознакомительными мероприятиями.**

274. В связи с этим Инспекторы напоминают о рекомендации 5, сформулированной в докладе ОИГ под названием «Обзор механизмов и политики по вопросам конфликтов интересов в системе Организации Объединенных Наций»⁴, согласно которой исполнительным главам 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 с) 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.

2. Подготовка для руководителей: ключевой пробел, который необходимо ликвидировать

275. Как отмечалось в главе IV, хотя непосредственные руководители, а вслед за ними руководство промежуточного звена, раньше других получают сообщения о проступках/противоправных действиях и актах преследования, проведенные беседы выявили широко распространенное мнение о том, что такие лица, при всей их технической одаренности, зачастую недостаточно владеют навыками руководства коллективом. Соответственно, налицо острая потребность в обучении этих руководителей и управляющих среднего звена навыкам межличностного общения, помогающим правильно реагировать на проявления вежливого несогласия и конфликты в коллективе, а также на сообщения о проступках/противоправных действиях и актах преследования.

276. Лишь 28,1% респондентов глобального опроса персонала, указавших, что занимают руководящие должности, проходили дополнительное обучение методам реагирования на сигналы о проступках/противоправных действиях и актах преследования; в крупных организациях эта цифра составила 30,8% а в малых – 25,1%. Между тем в организациях средних размеров такую подготовку получили лишь 17,5% респондентов, отнесенных к категории руководящих работников. Руководители, прошедшие подобное обучение, оценили его как чрезвычайно эффективное в плане их надлежащей подготовки к реагированию на сообщения о проступках/противоправных действиях (с чем полностью или частично согласились 95,3% респондентов) и актах преследования (что полностью или частично подтвердили 92,9% респондентов).

277. Как уже говорилось в главе IV, глобальный опрос персонала показал, что непосредственное руководство и вслед за ним руководители промежуточного звена – два внутренних канала, чаще всего используемые для сообщения о проступках/противоправных действиях и актах преследования. Однако большинство респондентов выразили недовольство реакцией на свои сообщения со стороны всех адресатов, за единственным исключением непосредственных руководителей в крупных организациях; при этом во всех организациях, независимо от их размера, действия промежуточных руководителей при поступлении подобных сигналов одобряет значительно меньшая доля респондентов (16,7–36,8% положительных оценок), чем действия непосредственного руководства (30,0–61,8% положительных оценок).

Таблица 16

Сигналы, направляемые непосредственным руководителям и руководителям промежуточного звена, и соответствующие уровни доверия и уверенности

(в процентах)

	Непосредственное руководство			Промежуточное руководство		
	Малые	Средние	Крупные	Малые	Средние	Крупные
Сигналы и степень удовлетворенности реакцией на них						
Сигналы о проступках/противоправных действиях по указанному адресу (в процентах от числа заявителей)	52,5	52,8	61,8	38,3	27,9	33,1
Удовлетворенность реакцией на сигналы о проступках/противоправных действиях по указанному адресу (процент полностью или частично удовлетворенных)	34,2	32,4	50,9	28,1	20,5	36,8
Сигналы о преследовании по указанному адресу (в процентах от числа заявителей)	38,2	37,3	48,5	43,6	27,0	36,7
Удовлетворенность реакцией на сигналы о преследовании по указанному адресу (процент полностью или частично удовлетворенных)	30,0	34,0	49,2	16,7	20,6	27,7
Доверие и уверенность						
Готовы уверенно и без опаски заявить по указанному адресу о проступке/противоправном действии или преследовании со стороны коллеги, занимающего должность равного или более низкого уровня (процент полностью или частично согласных)	60,20	60,10	66,90	43,5	45,5	57,3
Готовы уверенно и без опаски заявить по указанному адресу о проступке/противоправном действии или преследовании со стороны коллеги, занимающего должность более высокого уровня (процент полностью или частично согласных)	55,90	55,20	63,10	37,6	39,8	52,7
Уверены в том, что реакция на сообщения о проступках/противоправных действиях или преследовании по указанному адресу будет своевременной и эффективной (процент полностью или частично согласных)	57,60	59,90	67,90	38,4	42,3	55,4
Отношение ко всем сотрудникам, обращающимся по указанному адресу, является справедливым (процент полностью или частично согласных)	65,3	68,4	73,4	45,2	49,7	61,1

Источник: Глобальный опрос персонала на темы политики в отношении лиц, сигнализирующих о нарушениях, проведенный ОИГ в 2017 году.

278. Удовлетворенность реакцией на сигналы влияет и на то, в какой степени сотрудники доверяют своим непосредственным руководителям и руководству промежуточного звена: в этом отношении глобальный опрос персонала выявил четкие тенденции, отраженные в таблице 16:

- отвечая на все четыре вопроса, касавшиеся доверия и уверенности, респонденты глобального опроса персонала во всех организациях, независимо от их размера, выказывали больше доверия своим непосредственным руководителям, чем администраторам промежуточного звена;
- если степень доверия к непосредственным руководителям превышала 50% во всех случаях, независимо от размера организации, то показатели доверия к руководству промежуточного звена и уверенности в его действиях со стороны респондентов из малых и средних по размеру организаций не достигали 50% ни по одному из четырех посвященных этой теме вопросов;

- степень удовлетворенности реакцией на сигналы (о проступках/противоправных действиях и актах преследования) и уровни доверия к непосредственному руководству и руководству промежуточного звена в крупных организациях были во всех случаях заметно выше, чем в организациях малых и средних размеров.

279. Неизменно низкий уровень удовлетворенности реакцией руководителей промежуточного звена, а также доверия к ним со стороны респондентов глобального опроса персонала, в сочетании с низкой удовлетворенностью реакцией непосредственного руководства, указывает на серьезнейший пробел в подготовке руководящих работников и административных руководителей, касающийся эффективного реагирования на информацию о проступках/противоправных действиях и актах преследования.

280. Этот дефицит подготовки особенно остро ощущается в вопросах регулирования конфликтов и сплочения коллектива. Хотя во многих организациях существуют учебные программы для административных руководителей, как правило, их прохождение не является обязательным. Во многих случаях руководителям с учетом их большой занятости предлагается самостоятельно выбирать, чему и когда учиться, а большинство программ подготовки не предусматривают последующих консультаций или других форм поддержки, призванных обеспечить практическое применение полученных знаний.

а) Позитивная практика в области обучения руководителей

281. Инспекторы смогли обнаружить лишь немногочисленные примеры сложившейся позитивной практики обучения и поддержки, направленных на освоение руководителями социальных навыков, помогающих эффективно реагировать на обращения сотрудников. Первым из них является Программа совершенствования исполнительного руководства и стратегического управления, экспериментальное внедрение которой началось в МОТ в 2017 году. Двумя ее компонентами являются разносторонний курс дистанционного обучения социальным навыкам и комплексный цикл наставничества и практических занятий в штаб-квартире организации, включая короткие утренние совещания по неотложным вопросам, возникающим в коллективе. Эта программа, реализуемая по инициативе заместителя Генерального директора по вопросам управления и реформы, который обратил внимание на пробел в подготовке руководителей, будет в 2018 году расширена в целях охвата руководящих работников местных отделений.

282. В программу обучения новых координаторов-резидентов ПРООН включено занятие по этике, посвященное ознакомлению с политикой защиты от преследования и практическому применению ее положений. Бюро по вопросам этики также организует для сотрудников местных отделений специализированные инструктажи с учетом местной специфики, подготовленные на основе опроса персонала и консультаций специалистов по аудиту и расследованиям относительно факторов риска в той или иной конкретной стране.

283. В дополнение к упомянутому выше обязательному курсу служебной этики для персонала и отдельному модулю для сотрудников старшего звена, в Секретариате Организации Объединенных Наций также имеется набор учебных курсов, которые обязан пройти каждый руководитель. Помимо этого, Секретариат ежегодно организует «Диалог с руководством», проводимый руководящими сотрудниками совместно с персоналом для обсуждения ключевых тем. Диалог ведется на основе подробно составленных разработок для модераторов и участников, которые помогают сфокусировать внимание на заданных темах и облегчают руководителям подготовку к обсуждению наиболее актуальных вопросов. В УВКБ, наряду с обязательными занятиями по этике, сотрудникам также предлагаются тематические учебные программы по урегулированию конфликтов и реагированию на инциденты, непосредственно не касающиеся сотрудника.

284. Как показали беседы с сотрудниками различных подразделений Секретариата, «Диалог с руководством» дает руководителям хорошую возможность применить

некоторые из усвоенных ими социальных навыков и обсудить с подчиненными вопросы этики и подотчетности. Инспекторы предлагают воспроизвести эту модель в других организациях и призывают Секретариат провести официальную оценку эффективности «Диалога», с тем чтобы дополнительно усовершенствовать его организацию.

285. В интересах устранения недостатков в подготовке руководителей выполнение нижеследующей рекомендации должно повысить эффективность системы защиты лиц, сигнализирующих о нарушениях, в каждой из организаций, вооружив сотрудников руководящего и управленческого звена знаниями, навыками и умениями, необходимыми для эффективного реагирования на сигналы о проступках/противоправных действиях и актах преследования.

Рекомендация 10

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

3. Глобальные опросы персонала: зондирование «тона, задаваемого сверху»

286. Глобальные опросы персонала могут быть полезным инструментом проверки «тона, задаваемого сверху», а также наблюдения за реализацией инициатив по управлению преобразованиями, сравнительной оценки работы функциональных звеньев и служб и обзора систем подотчетности. При их регулярном проведении такие опросы могут давать представление о ходе реализации различных мероприятий и инициатив на протяжении определенного времени и служить механизмом выяснения особых мнений. Однако они эффективны и внушают доверие лишь тогда, когда проводятся прозрачно и стратегически продуманно, на основе заранее составленных и подробно изложенных планов, в которых должно быть указано: а) каким образом (по интернету, по электронной почте и/или иным способом) и среди кого (штатных сотрудников, внештатного персонала и т. д.) будет проводиться опрос; б) какую информацию необходимо собрать, чтобы организация получила данные, нужные ей для совершенствования работы функциональных звеньев или служб; в) как будут использоваться результаты опроса (и будут ли они сверяться с другими данными); и г) как и кого предполагается знакомить с этими результатами (например, путем их размещения в открытом доступе).

287. В целях воздействия на процесс преобразований, а также выяснения мнений респондентов по вопросам подотчетности и этики опрос должен проводиться под четким руководством. Это означает, что, хотя всю полноту ответственности за него должна нести администрация при поддержке и участии ключевых заинтересованных сторон, таких как ассоциации персонала, в идеале опрос должна проводить независимая от организации внешняя сторона. Консультации между административным руководством и ассоциациями персонала при этом особенно важны для исключения любых вопросов, содержащих подсказки или сформулированных предвзято.

288. Важно также обеспечить конфиденциальность и собирать демографическую информацию только в пределах, соответствующих задачам опроса и не позволяющих идентифицировать респондентов. Сотрудники, согласившиеся потратить время на участие в опросе, пожелают узнать, как будут использоваться его данные и какие меры будут приниматься по его результатам, а также получить гарантии того, что информация собирается в конфиденциальном порядке и не будет использована против них.

289. Опросы, проводимые в неясных, непрозрачных целях, рискуют вызвать скептическую реакцию и подозрения. Глобальный опрос персонала, проведенный Секретариатом Организации Объединенных Наций в 2017 году, был задуман удачно, но сопровождался туманным изложением его целей, например «обеспечить количественную оценку и мониторинг вовлеченности персонала» или «задать ориентиры для целенаправленных действий руководства на общеорганизационном и местном уровнях». Не было четко указано и то, кто и как собирается использовать результаты опроса: говорилось, например, что опрос призван «способствовать мобилизации управленческих ресурсов для восполнения пробелов в имеющемся потенциале». Результаты опроса были подробно представлены на общем собрании сотрудников, но характер их последующего практического использования так и остался до конца не выясненным.

290. Из бесед, проведенных во всех организациях, Инспекторы узнали о целом ряде методов и подходов, применяемых при проведении глобальных опросов персонала на такие темы, как «тон, задаваемый сверху», вопросы этики и подотчетность. В ЮНЭЙДС такие опросы полностью передоверены ассоциации персонала, в силу чего администрация не обязательно должна считать себя ответственной за их содержание и результаты и может не прислушиваться к ним или использовать их некорректным образом.

291. Ключевые сотрудники двух организаций (ВПС и ЮНВТО) отмечали, что их администрация не поддерживает идею опросов персонала. В некоторых организациях (ВОЗ, ВОИС и ЮНЕСКО) глобальные опросы персонала проводятся лишь время от времени, тогда как в других (ВОЗ, ВПС, ИМО и ЮНЕП) они могут не проводиться несколько лет или же вовсе отсутствует график их предсказуемого или регулярного проведения. Такое отсутствие официального графика регулярных опросов говорит об упущенной возможности получать важную информацию по тематике и проблемам, имеющим значение для эффективного управления, а также контролировать ход достижения результатов.

292. Примером позитивной практики Инспекторы считают то, как глобальный опрос персонала планируется, используется и представляется сотрудникам в ЮНИСЕФ. Опрос проводится от имени администрации (силами Управления людских ресурсов), с учетом соображений ряда сторон и, в частности, Ассоциации персонала, относительно его тем и вопросов. Он проходит каждые два года, причем за последний двухгодичный период активность респондентов выросла с 56% до 79%. Все аспекты работы по подготовке опроса координируются с Ассоциацией персонала, а передача любой информации санкционируется как Ассоциацией персонала, так и руководством организации. Опрос охватывает пять приоритетных направлений работы, на которых задействованы все подразделения ЮНИСЕФ, а его результаты ложатся в основу глобальных и региональных планов действий. Для разработки и проведения опроса, а также для стратегически продуманного использования его результатов в целях совершенствования деятельности организации, оценки степени вовлеченности сотрудников и отслеживания реализации инициатив выделяются специальные ресурсы.

293. ЮНИСЕФ, как и другие крупные организации, привлекает внешнего подрядчика для подготовки, проведения и анализа результатов своих глобальных опросов персонала. Это может обеспечивать определенную степень конфиденциальности и защиты данных, а также более строгий порядок построения опроса и использования его результатов. Хотя такой вариант можно назвать идеальным, организации меньших размеров или организации, испытывающие дефицит ресурсов, могут поручать подготовку, проведение и обработку результатов опросов собственным сотрудникам, в распоряжении которых имеются для этой цели универсальные и недорогостоящие онлайн-ресурсы с функциями анализа данных. При организации опросов собственными силами следует учитывать соображения конфиденциальности и необходимость предоставлять доступ к данным уже на раннем этапе в интересах подотчетности и прозрачности и для формирования реалистичных ожиданий.

294. Периодическое проведение глобальных опросов персонала с понятными, открыто объявленными целями, гласными организационными механизмами и планами распространения и использования полученных данных позволяет руководителям и администраторам получать, наряду с другой информацией, важные сведения об общей «температуре» в организации и о том, как функционируют системы подотчетности и как сотрудники относятся к вопросам этики и к своему руководству, т. е. каков «тон, задаваемый сверху».

295. Осуществление нижеследующей рекомендации должно способствовать повышению уровня прозрачности и подотчетности в организациях посредством стратегических мероприятий, направленных на выяснение мнений сотрудников по этическим вопросам и по поводу «тона, задаваемого сверху».

Рекомендация 11

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

Примечания

- ¹ Определение ОИГ, основанное на публикациях Pricewaterhouse Coopers LLC “Tone from the top: transforming words into actions”, см. по адресу www.ibe.org.uk/userimages/pwc_tone_from_the_top_2013.pdf; и Deloitte, “Building world-class ethics and compliance programs: making a good program great”, см. по адресу <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/us/Documents/risk/us-aers-g2g-compendium.pdf>.
- ² C.J. Nemeth and A.J. Goncalo, “Creative collaborations from afar: the benefits of independent authors”, *Creativity Research Journal*, vol. 17, pp. 1–8.
- ³ M. Pachman, “Before the whistle blows: creating a speak-up culture at work”, *FTI Journal*, August 2016, см. по адресу www.ftijournal.com/article/before-the-whistle-blows-creating-a-speak-up-culture-at-work#fn1.
- ⁴ JIU/REP/2017/9.

Приложение I

Источники, использованные для разработки критериев и показателей оптимальной практики, характеризующих политику в отношении сигналов о нарушениях в системе Организации Объединенных Наций¹

[Оригинал: английский/французский]

Government of the United States of America, Whistleblower Protection Enhancement Act of 2012.

www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-112publ199/pdf/PLAW-112publ199.pdf

Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, National Audit Office, “Government whistleblowing policies”, 2014.

www.nao.org.uk/report/government-whistleblowing-policies/

Government of the United Kingdom, National Audit Office, “The role of prescribed persons”, 2015.

www.nao.org.uk/report/the-role-of-prescribed-persons/

Government of the United Kingdom, National Audit Office, “Making a whistleblowing policy work”, 2015.

www.nao.org.uk/report/making-a-whistleblowing-policy-work/

Government of the United Kingdom, National Audit Office, “Assessment criteria for whistleblowing policies”, 2014.

www.nao.org.uk/report/government-whistleblowing-policies/

Open Democracy Advice Centre (ODAC), *Implementing PAIA (South Africa Promotion of Access to Information Act 2 of 2000): A Guide by ODAC*, 2016.

www.opendemocracy.org.za/index.php/resources/publications

Organization for Economic Cooperation and Development, “Study on whistleblower protection frameworks, compendium of best practices and guiding principles for legislation”, 2010.

www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/48972967.pdf

The Whistleblowing Commission, “Report on the effectiveness of existing arrangements for workplace whistleblowing in the UK”, 2013.

www.pcaw.org.uk/files/WBC%20Report%20Final.pdf

Transparency International, “Alternative to silence: whistleblower protection in 10 European countries”, 2007.

<https://transparency.hu/wp-content/uploads/2016/04/TI-Alternative-to-Silence-report-ENG.pdf>

United Nations Staff Unions, Proposals from the UN staff unions to Secretary-General Guterres, 2017.

www.ccisua.org/wp-content/uploads/2017/01/StaffUnionProposals.pdf

Tom Devine, Government Accountability Project, “International best practices for whistleblower policies”, 2016.

www.whistleblower.org/international-best-practices-whistleblower-policies

United Nations Office on Drugs and Crime, The Institutional Integrity Initiative, 2014.

www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2015/InstitutionalIntegrityInitiative.pdf

¹ Материалы, перечисленные в приложении, распространяются в том виде, в котором они были получены, и только на том языке, на котором они были представлены.

Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, A/70/361.

www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/361

Association for Progressive Communications, “The protection of sources and whistleblowers: submission to the United Nations special rapporteur on the right to freedom of opinion and expression”, June 2015.

www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/Protection/AssociationProgressiveCommunications.pdf

Government of the United Kingdom, “Publicly available specification 1998:2008: whistleblowing arrangement code of practice”, 2008.

<https://shop.bsigroup.com/ProductDetail?pid=000000000030183709>

Government of Australia, “Australian standard: whistleblower protection programs for entities”, 2003.

www.aphref.aph.gov.au/house-committee--laca-whistleblowing-subs-attachmenta16.pdf

Government of France, Ministry of Justice, Lignes Directrices Françaises Visant à Renforcer la Lutte Contre la Corruption dans les Transactions Commerciales (French Guidelines to Strengthen the Fight Against Corruption in Commercial Transactions), 2015.

www.justice.gouv.fr/include_htm/pub/lignes_directrices.pdf

CSA Group, Whistleblowing Systems: A Guide 2016.

https://www.csagroup.org/news_or_press/first-guideline-on-whistleblowing-systems/

Global Principles on National Security and the Right to Information (Tshwane Principles), 2013.

www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/global-principles-national-security-10232013.pdf

International Chamber of Commerce, “Guidelines on whistleblowing”.

<https://iccwbo.org/publication/icc-guidelines-on-whistleblowing/>

Financial Conduct Authority, “Whistleblowing in deposit-takers, PRA-designated investment firms and insurers”, 2015.

www.fca.org.uk/publication/policy/ps-15-24.pdf

Eversheds, “Whistleblowing: understanding the global landscape”.

www.eversheds-sutherland.com/global/en/what/practices/labour-employment-law/whistleblowing.page

Sir Robert Francis, *Freedom to Speak Up*, February 2015.

<http://freedomtospeakup.org.uk/the-report/>

Organization of American States, Model Law to Facilitate and Encourage the Reporting of Acts of Corruption and to Protect Whistleblowers and Witnesses.

www.oas.org/juridico/english/draft_model_reporting.pdf

Simon Wolfe, Mark Worth, Suelette Dreyfus and A.J. Brown, *Whistleblower Protection Rules in G20 Countries: The Next Action Plan*.

<http://transparency.org.au/wp-content/uploads/2014/06/Action-Plan-June-2014-Whistleblower-Protection-Rules-G20-Countries.pdf>

Transparency International, “International principles for whistleblower legislation”, 2013.

www.transparency.org/whatwedo/publication/international_principles_for_whistleblower_legislation

Council of Europe, Recommendation CM/Rec(2014)7 of the Committee of Ministers to member States on the protection of whistleblowers, 2014.

<https://rm.coe.int/16807096c7>

Приложение II

Директивы в отношении сигналов о нарушениях, действовавшие в организациях – участницах Объединенной инспекционной группы на 31 декабря 2017 года

Организация	Название директивы о защите (лиц, сигнализирующих о нарушениях) от преследования
БАПОР	Процедуры рассмотрения сигналов и жалоб и защита от преследования за сообщение о проступках и за сотрудничество в проведении проверок и расследований (Общий циркуляр для персонала № 5/2007, 31 декабря 2007 года)
ВМО	Политика ВМО в области защиты от преследования за сообщение о проступках и за сотрудничество в проведении должным образом санкционированных проверок и расследований (Служебная записка № 7/2012, 5 апреля 2012 года)
ВОЗ	Сигналы о нарушениях и защита от преследования: политика и процедуры ВОЗ (2015 год)
ВОИС	Политика защиты от преследования за сообщение о проступках и за сотрудничество в проведении должным образом санкционированных проверок и расследований (Служебная инструкция № 33/2017, 29 сентября 2017 года)
ВПП	Защита от преследования за сообщение о проступках и за сотрудничество в проведении должным образом санкционированных проверок и расследований (директива ВПП о защите лиц, сигнализирующих о нарушениях) (ED2008/003, 31 января 2008 года)
ВПС	Защита лиц, сообщающих о проступках и сотрудничающих в проведении должным образом санкционированных проверок и расследований (Административная инструкция (DAJ) № 35/Rev. 1, 15 ноября 2017 года)
ИКАО	Руководство ИКАО по этике (Документ 7350/9, поправка № 4, приложение I, 4 ноября 2011 года) и статья 2 Служебного кодекса ИКАО
ИМО	Политика ИМО в области защиты от преследования за сообщение о проступках и за сотрудничество в проведении должным образом санкционированных проверок и расследований (3 ноября 2015 года)
МАГАТЭ	Политика в отношении лиц, сигнализирующих о нарушениях (Управление служб внутреннего надзора, АМ. III/3, 14 апреля 2016 года)
МОТ	«Этика на рабочем месте: защита лиц, сигнализирующих о нарушениях» (IGDS No.186, version 1, 8 сентября 2010 года) и «Этика на рабочем месте» (IGDS No. 76, version 1, 2009 год)
МСЭ	Политика МСЭ в области защиты сотрудников от преследования за сообщение о проступках (Приказ № 11/04, 22 февраля 2011 года)
«ООН-женщины»	Политика Структуры «ООН-женщины» в области защиты от преследования (январь 2013 года)
ПРООН	Политика в области защиты от преследования за сообщение о проступках и за сотрудничество в проведении должным образом санкционированных проверок и расследований (февраль 2015 года)
Секретариат ООН ¹	Защита от преследования за сообщение о проступках и за сотрудничество в проведении должным образом санкционированных проверок и расследований (ST/SGB/2017/2/Rev.1)
УВКБ	Политика УВКБ в области защиты физических лиц от преследования (Служебная записка № 043/2008, 15 сентября 2008 года)

Организация	Название директивы о защите (лиц, сигнализирующих о нарушениях) от преследования
ФАО	Политика защиты лиц, сигнализирующих о нарушениях (Административный циркуляр № 2011/05, 9 февраля 2011 года)
ЮНВТО	Защита от преследования за сообщение о проступках и за сотрудничество в проведении должным образом санкционированных мероприятий по установлению фактов (NS/768, 14 июня 2013 года)
ЮНЕСКО	Создание системы конфиденциального раскрытия информации и защита от преследования за сообщение о проступках или противоправных действиях и за сотрудничество в проведении должным образом санкционированных проверок, расследований и разбирательств (Руководство по людским ресурсам, пункт 18.3, 20 апреля 2011 года)
ЮНИДО	Защита от преследования за сообщение о проступках и за сотрудничество в проведении проверок и расследований (UNIDO/DGB/(M).116, 1 марта 2010 года)
ЮНИСЕФ	Защита от преследования за сообщение о проступках и за сотрудничество в проведении должным образом санкционированных проверок, расследований иных мероприятий по надзору (директива ЮНИСЕФ о защите лиц, сигнализирующих о нарушениях) (CF/EXD/2007-005. Revision 2, 6 февраля 2015 года)
ЮНОПС	Защита от преследования за сообщение о проступках и за сотрудничество в проведении должным образом санкционированных мероприятий по установлению фактов (Организационная директива № 35, 26 августа 2010 года)
ЮНФПА	Защита от преследования за сообщение о проступках и за сотрудничество в проведении санкционированных мероприятий по установлению фактов (Руководство по правилам и процедурам, 25 ноября 2014 года)
ЮНЭЙДС	Информационная записка ЮНЭЙДС (MER/Ethics 2017-1, 15 ноября 2017 года) и документ ВОЗ «Сигналы о нарушениях и защита от преследования: политика и процедуры» (2015 год)

¹ Действует также в следующих пяти участвующих в ОИГ организациях: ООН-Хабитат, УНП ООН, ЦМТ, ЮНЕП и ЮНКТАД.

Приложение III

Рейтинг директив организаций системы Организации Объединенных Наций о защите от преследования по степени их соответствия оптимальной практике: сводная таблица

	1.1	1.2	1.3	1.4	1.5	1.6	2.1	2.2	2.3	2.4	3.1	3.2	3.3	4.1	4.2	4.3	4.4	5.1	5.2	5.3	5.4	5.5
БАПОР	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	×	✓	○	✓	✓	✓	×	○	×
ВМО	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	×	✓	✓	○	✓	✓	✓	○	○	×
ВОЗ	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	○	○	○	✓	✓	✓	✓	×
ВОИС	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	○	○
ВПП	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	○	✓	✓	×	×	✓	○	✓	✓	✓	✓	○	○	×
ВПС	✓	×	○	×	✓	✓	✓	✓	○	✓	✓	○	×	○	○	○	✓	✓	✓	○	○	×
ИКАО	✓	×	○	×	×	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	○	✓	○	○	✓	✓	×	○	×
ИМО	✓	✓	○	×	✓	✓	✓	✓	○	✓	✓	×	×	✓	○	○	○	✓	✓	×	○	×
МАГАТЭ	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	○	✓	✓	×	×	✓	✓	○	○	✓	✓	×	○	×
МОТ	○	○	○	○	✓	×	✓	○	○	✓	✓	○	×	×	×	○	○	✓	✓	×	○	×
МСЭ	×	○	×	×	✓	×	✓	✓	○	✓	✓	×	×	○	×	○	○	✓	✓	×	○	×
«ООН-женщины»	✓	✓	✓	○	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	○	○	○	✓	✓	×	○	×
ПРООН	✓	✓	○	○	✓	○	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	○	○	✓	✓	○	○	○
Секретариат ООН	✓	✓	✓	○	✓	✓	✓	✓	○	✓	✓	×	✓	✓	×	○	○	✓	✓	○	○	✓
УВКБ	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	○	○	✓	✓	×	✓	✓	○	✓	✓	✓	×	○	×
ФАО	✓	✓	✓	○	✓	×	✓	✓	○	✓	✓	×	×	✓	✓	○	○	✓	✓	○	○	×
ЮНВТО	✓	×	○	○	✓	✓	✓	✓	○	✓	✓	×	×	○	×	○	×	✓	✓	○	○	×
ЮНЕСКО	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	○	✓	✓	×	×	✓	×	○	○	✓	✓	×	○	×
ЮНИДО	✓	✓	✓	○	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	×	×	✓	○	○	○	✓	✓	○	○	×
ЮНИСЕФ	✓	✓	○	○	✓	✓	✓	✓	○	✓	✓	×	✓	✓	○	○	○	✓	✓	×	○	×
ЮНОПС	✓	✓	○	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	○	○	○	✓	✓	×	○	×
ЮНФПА	✓	✓	✓	○	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	○	○	○	✓	✓	○	○	○
ЮНЭЙДС	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	×	○	○	✓	✓	○	✓	×

Показатели оптимальной практики	
1.1	Необходимость как минимум двух каналов для направления сообщений во внутренние инстанции (например, руководитель подразделения, вышестоящий сотрудник, сотрудник отдела людских ресурсов, внутренняя «горячая линия»)
1.2	Возможность направления сообщений в надзорный орган, который должен быть независимым
1.3	Возможность сообщать информацию конфиденциально и анонимно
1.4	Наличие конкретного порядка подачи сигналов о действиях главы организации и руководителя надзорного подразделения
1.5	Возможность направления сообщений на любом из рабочих языков организации
1.6	Указание того, когда и как можно доводить информацию до сведения внешних структур (правоохранительных органов, общественных организаций или прессы)
2.1	Механизм подачи жалоб (например, в бюро по вопросам этики или отдел людских ресурсов), которым могут воспользоваться лица, считающие, что они были подвергнуты или рискуют подвергнуться мести, либо что им причинили или могут причинить вред, за сообщение информации о проступке
2.2	Механизмы защиты на случай, если заявитель подвергнется мести или ему будет причинен вред, включая перевод на другую работу в том же или ином месте службы или переподчинение другому руководителю
2.3	Требование о том, чтобы заявитель был проинформирован о результатах рассмотрения сообщенных им сведений (будь то о проступке/противоправном действии или о преследовании) и о любых предпринятых организацией действиях по исправлению положения, при условии, что это не причиняет вреда другим сотрудникам и не потребует разглашения конфиденциальной или чувствительной информации
2.4	Требование о наложении надлежащего дисциплинарного взыскания на сотрудника, виновного в мести
3.1	Положения о том, как и когда высшее руководство организации должно подключаться к оказанию дальнейшей защиты или содействия заявителю
3.2	Указание возможностей получения заявителем неофициальных консультаций и поддержки, например, от профсоюзного объединения, омбудсмана, юрисконсульта персонала или службы психологической помощи сотрудникам
3.3	Положения, позволяющие заявителям обращаться во внешние, независимые апелляционные инстанции, если у них есть разумные основания считать, что оказанная им защита недостаточна или если было вынесено решение об отсутствии первичных признаков мести
4.1	Положения, обязывающие организацию проводить первоначальное рассмотрение сигналов о проступках и актах мести и переходить к подробному расследованию, если были выявлены первичные признаки
4.2	Наличие системы регистрации сообщений о проступках/противоправных действиях и преследовании, независимо от того, принимаются ли по ним какие-либо меры
4.3	Требование проводить первичное рассмотрение и расследование заявлений (как об актах мести, так и о проступках) своевременно, с указанием сроков
4.4	Механизм, позволяющий при необходимости передавать расследование во внешние инстанции и/или получать консультации извне
5.1	Четкое определение того, на каких лиц (например, штатных сотрудников, внештатный персонал, внешних поставщиков) и какие действия (например, проступки/противоправные действия и/или преследование) распространяется директива
5.2	Обязанность сигнализировать о нарушениях, увязанная с кодексом или правилами поведения сотрудников организации
5.3	Содержится ли директива в одном документе, который легко найти на открытом веб-сайте организации
5.4	Изложена ли директива внятно, емко и просто, переведена ли она на все рабочие языки организации и приводятся ли в ней примеры, помогающие сотрудникам уяснить, как и когда она применяется
5.5	Механизм периодического обзора, включая положения о об обновлении директивы с учетом извлеченных уроков

Приложение IV

Организация и методика глобального опроса персонала в связи с правилами в отношении лиц, сигнализирующих о нарушениях, проведенного Объединенной инспекционной группой в 2017 году

I. Введение

Методологический подход к подготовке проведенного ОИГ в 2017 году глобального опроса персонала по вопросам политики в отношении лиц, сигнализирующих о нарушениях, был направлен на получение объективных данных высокого качества, способных служить основой для надежного анализа. Методологически опрос делится на несколько систематизированных этапов: планирование, расчет необходимого размера выборки, практическое проведение опроса и сбор данных, проверка и контроль, а также итоговый анализ.

II. Организация опроса

Схема организации опроса неоднократно пересматривалась в целях совершенствования процедур выяснения мнений, общей структуры вопросника и методов сбора данных. Вопросы, которые ОИГ задавала в 2017 году респондентам глобального опроса персонала в связи с правилами в отношении лиц, сигнализирующих о нарушениях, тщательно продумывались и обсуждались инспекторами и сотрудниками ОИГ, практическими работниками, имеющими опыт осуществления правил и практики организаций системы ООН в отношении лиц, сигнализирующих о нарушениях, а также специалистом по работе с данными (статистике), привлеченным к участию в проекте в качестве внешнего консультанта. Чтобы обеспечить убедительный процент участия в опросе и не перегружать респондентов, вопросы формулировались кратко, а общий объем вопросника был ограничен разумными пределами. Перед официальным началом опроса он был протестирован для выявления и устранения возможных технических недоработок и логических неувязок. В среднем каждый из 15 865 участников опроса потратил на ответы 13,34 минуты. Опрос проводился на двух рабочих языках Организации Объединенных Наций – английском и французском.

В общей сложности респондентам было задано 35 вопросов. Схема опроса включала логические «ветви», когда новые вопросы предлагались в зависимости от ответа на предыдущие. Такой отсев позволял респондентам отвечать только на вопросы, актуальные для них. Структурно опрос состоял из четырех разделов. В первом из них респондентам предлагалось сообщить о себе демографическую информацию: сотрудниками какой организации они являются, работают ли в штаб-квартире или в местном отделении, вид контракта, трудовой стаж, класс должности и пол. Второй, третий и четвертый разделы содержали вопросы, направленные на выяснение мнений участников по следующим темам: обучение стандартам и кодексам поведения и этики и соответствующие ознакомительные мероприятия; политика и процедуры в отношении сигналов о проступках/противоправных действиях и актах преследования, а также защита заявителей; «тон, задаваемый сверху», оценка культуры подотчетности и роли руководства организации.

Использовались как вопросы с многовариантным ответом, так и бинарные вопросы (да/нет); в качестве вариантов предлагались ответы «полностью согласен», «частично согласен», «не имею определенного мнения», «не вполне согласен» и «не согласен». Для выражения степеней удовлетворенности предлагались ответы «очень

доволен», «скорее доволен», «не имею определенного мнения», «скорее недоволен» и «очень недоволен». Вопросы содержательного характера, предполагающие ответ в произвольной форме, не задавались. Кроме того, в целях увеличения общего числа респондентов, ответивших на каждый вопрос, для некоторых вопросов вместо возможности их пропустить предлагались такие ответы, как «не применимо» и «затрудняюсь ответить».

Процесс составления выборки выглядел следующим образом: в качестве генеральной совокупности респондентов выступали сотрудники 28 организаций – участниц ОИГ; был применен метод случайной выборки, для чего всему персоналу по электронной почте были разосланы письма с предложением принять участие в опросе; ответы давались путем заполнения электронных формуляров, направленных контактными лицами ОИГ всем работникам, включенным в списки абонентов электронной почты каждой организации; был намечен минимальный объем выборки для каждой организации в отдельности; был также предусмотрен проверочный этап для контроля за правильным выполнением всех процедур.

Наряду с этим группа использовала материалы опросов по этической тематике, ранее проводившихся ОИГ, и глобальных опросов персонала, периодически проводимых бюро по вопросам этики, отделами людских ресурсов, советами и союзами персонала участвующих организаций. Кроме того, при организации опроса учитывались результаты работы фокус-групп с участием сотрудников по вопросам этики из разных организаций, с которыми обсуждались различные формулировки многовариантных ответов на соответствующие вопросы.

III. Определение размера выборки и достоверности распределения ответов

Для получения убедительных выводов о том, как политика и практика в отношении сигналов о нарушениях оцениваются сотрудниками организаций системы Организации Объединенных Наций, необходимо было собрать большой массив точных данных. Это требовало увеличения размер выборок, при котором, однако, возрастают удельные затраты на каждую дополнительную единицу информации. Под размером выборки понимается фактическое число лиц, выбранных из генеральной совокупности случайным способом в целях проведения максимально репрезентативного анализа. Поскольку система Организации Объединенных Наций состоит из организаций, различающихся между собой в том числе по числу сотрудников (т. е. по размерам генеральной совокупности), репрезентативность выборки имела решающее значение.

Такая выборка могла быть составлена на основе первого иерархического уровня, на котором Организация Объединенных Наций рассматривалась бы как единая структура с общей генеральной совокупностью сотрудников, либо второго иерархического уровня, где каждая организация рассматривалась бы как отдельная часть системы, а ее сотрудники – как самостоятельная генеральная совокупность. В данном случае для построения выборки был избран второй подход.

Соответственно, для проведения максимально репрезентативного опроса надлежащий размер выборки на уровне отдельно взятой организации следовало определять с учетом ряда соображений количественного и качественного характера. Были приняты во внимание такие важные качественные факторы, как характер обследования, число вопросов, число вариантов ответа на каждый вопрос, размеры выборок, использовавшихся при аналогичных обследованиях, данные о частотности при аналогичных опросах, проводившихся ОИГ, процент сотрудников, ответивших на вопросы, и ограниченность ресурсов, включая денежные средства, рабочее время контактных лиц и возможности экспертов.

В число важных соображений количественного характера входили размер генеральной совокупности и степень достоверности, точности и разброса. Размер генеральной совокупности представляет собой общее число лиц, о которых исследователь желает получить информацию. В данном конкретном случае косвенным

показателем размера генеральной совокупности служила численность персонала отдельно взятой организации системы Организации Объединенных Наций. Степень достоверности означает степень уверенности исследователя в том, что выборка является репрезентативной для данной генеральной совокупности при данной ошибке выборки, а разброс указывает, насколько мнения респондентов, включенных в выборку, могут отклоняться от «действительного мнения» всей генеральной совокупности респондентов. Искомое число респондентов от каждой организации рассчитывалось исходя из степени достоверности равной 90% и разброса равного 10%. Расчет размера выборки проводился для каждой организации системы Организации Объединенных Наций по следующей формуле:

$$\text{Размер выборки} = \frac{\frac{z^2 * p(1 - p)}{e^2}}{1 + \left(\frac{z^2 * p(1 - p)}{e^2}\right) * N}$$

где N – размер генеральной совокупности, e – ошибка, p – распределение ответов (например, симметричное 50-процентное), а z – нормированное отклонение, определяемое исходя из выбранной степени достоверности.

IV. Проведение опроса и сбор данных

Вопросник рассылался в цифровом формате по электронной почте. Чтобы побудить сотрудников отвечать откровенно и непредвзято, им сообщалось, что опрос является добровольным, анонимным и конфиденциальным. В большинстве организаций-участниц за первым приглашением принять участие в опросе следовало как минимум одно напоминание. Степень доверия к опросу была высокой, поскольку он проводился ОИГ, которая является внешним надзорным органом по отношению к организациям и их сотрудникам.

Полезным свойством механизма сбора данных (через сайт surveymonkey.com) было то, что от респондентов не требовалось отвечать на все вопросы за один сеанс. При этом с одного IP-адреса или компьютера ответы принимались лишь однократно, чтобы избежать получения нескольких ответов от одних и тех же лиц.

Учитывая возможность того, что из-за специфической, деликатной темы опроса число респондентов могло оказаться низким, особенно по сравнению с опросами на темы, непосредственно затрагивающие всех сотрудников (такими, как условия труда, заработная плата и пособия), ОИГ тесно взаимодействовала с контактными лицами в каждой организации в процессе практического сбора данных, включая первые контакты с сотрудниками, рассылаемые сообщения, стратегии стимулирования активности респондентов, последующие шаги и напоминания.

ОИГ выразила готовность давать консультации по техническим и содержательным аспектам обследования. Крайне незначительное число обращений за такими консультациями можно рассматривать как позитивный признак правильной организации и проведения опроса.

V. Проверка и контроль качества данных

Был разработан собственный инструмент, позволявший соотносить получаемые данные с необходимым размером выборки для данной организации. Он был призван управлять процессом сбора данных и определять момент достижения искомого размера выборки. Мониторинг поступления данных был крайне важен для увеличения процента ответивших на вопросы и тем самым для надежности анализа и сделанных на его основе выводов.

В приведенной ниже таблице отображен способ проверки статистической достоверности данных по каждой организации исходя из целевых параметров и фактически полученных результатов. Целевой уровень достоверности и целевая ошибка составляли, соответственно, не менее 90% и не более 10% (для информации

приводятся также показатели при уровне достоверности 95% и ошибке 5%). Поскольку в данном случае речь идет о системе Организации Объединенных Наций, в состав которой входят различные организации, размер выборки мог быть определен для первого иерархического уровня (если рассматривать систему Организации Объединенных Наций в целом как единую организацию) либо для второго иерархического уровня (с построением выборки для каждой организации в отдельности).

Преимущество второго иерархического уровня заключается в том, что он позволяет использовать данные опроса для получения сведений как о системе Организации Объединенных Наций в целом, так и о каждой конкретной организации. При обработке данных на первом иерархическом уровне получаемые результаты статистически достоверны только для всей системы Организации Объединенных Наций в совокупности. Для выборочного статистического обследования на втором иерархическом уровне необходимый размер выборки, рассчитанный путем агрегирования подвыборок отдельных организаций, составляет 1 538 респондентов (тогда как при составлении выборки для первого иерархического уровня он был бы равен всего 128). Достижение этого уровня обеспечивает надежность результатов, полученных как для отдельных организаций, так и для системы Организации Объединенных Наций в целом.

Фактические результаты, полученные по завершении опроса на глобальном уровне системы Организации Объединенных Наций, характеризовались высоким уровнем доверия (99,25%) при очень низкой погрешности (0,74%) и весьма значительной численности респондентов (15 865 человек). Для отдельных организаций наивысший уровень доверия составил 98,465% при погрешности 1,51% (в Секретариате Организации Объединенных Наций), а самый низкий – 85,64% при погрешности 14,08% (в ЮНВТО).

Из 28¹ структур, в которых проводился опрос, 26 показали уровень доверия выше 90% с погрешностью менее 10%. Таким образом, для этих структур результаты и выводы как на уровне каждой из них, так и на уровне всей системы Организации Объединенных Наций являются весьма надежными. Целевые показатели уровня доверия (90%) и погрешности (10%) не были достигнуты лишь в двух организациях – «ООН-женщины» и ЮНВТО.

VI. Анализ данных опроса

Цель опроса заключалась в выяснении мнений широкой массы сотрудников о политике и процедурах, касающихся сигналов о проступках и защиты лиц, подающих такие сигналы, об учебных мероприятиях, посвященных нормам и стандартам поведения и вопросам служебной этики, а также о подотчетности руководителей и персонала соответствующих организаций, и в выработке на этой основе рекомендаций и предложений по улучшению положения.

Для достижения этой цели требовалось выполнить большой объем операций по обработке данных и статистическому моделированию. Ответам, выражающим качественные степени оценки (от «не согласен» до «согласен» и от «не доволен» до «доволен») были присвоены количественные эквиваленты (баллы от 1 до 5). На следующем этапе баллы, проставленные за различные ответы, агрегировались по разделам опроса. Полученная от респондентов демографическая информация служила основой для сортировки ответов (например, по местам работы (центральные учреждения или местные отделения), полу, уровню должности или трудовому стажу), позволяя проводить более дискретное и подробное изучение данных, некоторые межгрупповые сопоставления и перекрестный анализ. Поскольку объем выборок позволяет считать сведения, полученные путем обработки данных на уровне отдельных организаций, статистически достоверными, то же можно сказать и об агрегировании данных по группам организаций с учетом их размера. Данные опроса перепроверялись по другим данным, полученным в ходе тематических исследований

различных качественных параметров, собственных опросов, проводившихся организациями-участницами, а также бесед с сотрудниками и внешними экспертами.

VII. Недостатки

И-за ограниченности ресурсов опрос не мог быть подготовлен на остальных четырех официальных языках Организации Объединенных Наций – арабском, испанском, китайском и русском. Это могло отрицательно отразиться на активности респондентов в региональных и местных отделениях, для которых эти языки являются рабочими.

Время проведения опроса (с начала ноября по середину декабря 2017 года) не было самым удобным для ряда организаций в связи с праздниками (такими, как День благодарения в США, а также Рождество) и по другим причинам. Ряд организаций (ВОЗ, ПРООН, ЮНЕСКО, ЮНОПС и ЮНФПА) сообщили, что ими в данный момент проводятся или недавно проводились опросы по аналогичной тематике (такой, как вопросы этики и подотчетности), а две из них (ВОЗ и ЮНОПС) отложили рассылку опроса ОИГ, чтобы соблюсти временной интервал между опросами.

На количество полученных ответов могли повлиять особенности распространения опроса в некоторых организациях, где возникли трудности с установлением точного количества адресов в списках для электронной рассылки, использовавшихся для оповещения сотрудников о проводимом опросе; несколько организаций смогли лишь приблизительно оценить число абонентов своих глобальных рассылок. Так, у БАПОР насчитывается свыше 30 000 сотрудников на местах, большинство из которых не имеют адресов электронной почты на сервере организации. Активность респондентов могла зависеть и от того, рассылала ли организация своим сотрудникам напоминания об опросе: в некоторых организациях это делалось даже дважды, тогда как в других за первым уведомлением не последовало ни одного напоминания.

Примечание

¹ 24, если отнести ООН-Хабитат, УНП ООН, ЮНЕП и ЮНКТАД к Секретариату Организации Объединенных Наций.

Уровни доверия при опросе, по организациям														
Организация (где фактически проводился опрос)	Число сотрудников (генеральная совокупность на 2017 год)	Процент от общего числа сотрудников	Общее число респондентов (на декабрь 2017 год)	Процент от общего числа респон- дентов	Доля респон- дентов на декабрь 2017 года (%)	Вес	Объем выборки при уровне доверия 90% и погрешности 10%			Объем выборки при уровне доверия 95% и погрешности 5%			Результаты	
							Требуемый объем выборки	Нужное число доп. ответов	Кол-во рассчитан- ных выборок	Требуемый объем выборки	Кол-во рассчитан- ных выборок	Нужное число доп. ответов	Уровень доверия (%)	Погрешность (%)
На глобальном уровне														
Система ООН	153 098	100	15 865	100			128	0	1	383	1	0	99,25	0,74
На уровне организаций														
БАПОР	10 325 ^a	6,7	282	1,8	2,7	3,79	68	0	1	370	0	-88	94,13	5,76
ВМО	320	0,2	140	0,9	43,8	0,24	56	0	1	175	0	-35	93,66	6,21
ВОЗ	7 530	4,9	873	5,5	11,6	0,89	67	0	1	366	1	0	96,82	3,12
ВОИС	1 807	1,2	247	1,6	13,7	0,76	66	0	1	317	0	-70	94,09	5,79
ВПП	15 247	10,0	2 784	17,5	18,3	0,57	68	0	1	375	1	0	98,29	1,68
ВПС	312	0,2	93	0,6	29,8	0,35	56	0	1	172	0	-79	91,31	8,51
ИКАО	990	0,6	143	0,9	14,4	0,72	64	0	1	277	0	-134	92,27	7,58
ИМО	294	0,2	90	0,6	30,6	0,34	55	0	1	167	0	-77	91,22	8,60
МАГАТЭ	2 500	1,6	646	4,1	25,8	0,40	66	0	1	333	1	0	96,61	3,32
МОТ	4 159	2,7	261	1,6	6,3	1,65	67	0	1	352	0	-91	94,01	5,87
МСЭ	762	0,5	81	0,5	10,6	0,97	62	0	1	255	0	-174	89,50	10,29
«ООН-женщины»	837	0,5	50	0,3	6,0	1,73	63	13	0	263	0	-213	86,29	13,44
ООН-Хабитат	200	0,1	68	0,4	34,0	0,30	51	0	1	132	0	-64	90,15	9,65
ПРООН	23 748	15,5	570	3,6	2,4	4,32	68	0	1	378	1	0	95,86	4,06
Секретариат ООН	38 881	25,4	3 796	23,9	9,8	1,06	68	0	1	380	1	0	98,46	1,51
УВКБ	10 966	7,2	1 524	9,6	13,9	0,75	68	0	1	371	1	0	97,62	2,33
УНП ООН	527	0,3	135	0,9	25,6	0,40	60	0	1	222	0	-87	92,58	7,27
ФАО	3 250	2,1	833	5,3	25,6	0,40	67	0	1	344	1	0	97,01	2,93
ЦМТ	527	0,3	69	0,4	13,1	0,79	60	0	1	222	0	-153	88,78	11,00
ЮНВТО	229	0,1	40	0,3	17,5	0,59	52	12	0	143	0	-103	85,64	14,08
ЮНЕП	1 600	1,0	214	1,3	13,4	0,77	65	0	1	310	0	-96	93,64	6,24
ЮНЕСКО	4 799	3,1	430	2,7	9,0	1,16	67	0	1	356	1	0	95,40	4,51
ЮНИДО	1 850	1,2	163	1,0	8,8	1,18	66	0	1	318	0	-155	92,52	7,33
ЮНИСЕФ	13 754	9,0	1 449	9,1	10,5	0,98	68	0	1	374	1	0	97,52	2,44
ЮНКТАД	588	0,4	60	0,4	10,2	1,02	61	1	0	232	0	-172	87,77	11,99
ЮНОПС	5 073	3,3	636	4,0	12,5	0,83	67	0	1	357	1	0	96,29	3,63
ЮНФПА	4 244	2,8	493	3,1	11,6	0,89	67	0	1	352	1	0	95,77	4,15
ЮНЭЙДС	694	0,5	172	1,1	24,8	0,42	62	0	1	247	0	-75	93,39	6,48
Всего	153 098	100	15 865	100	10,47		1 538			7 264				

^a Из примерно 30 000 нанятых на местах сотрудников БАПОР опрос был разослан только 10 325, имеющим адреса электронной почты.

Приложение V

Сигналы о проступках/противоправных действиях и актах преследования и реакция на них в 2012–2016 годах

Организации-участницы, по размерам*		Проступки, 2012–2016 годы		Акты преследования, 2012–2016 годы								Дела о преследовании, рассмотренные трибуналами, 2012–2016 годы			
		Число сигналов, полученных или принятых к рассмотрению	Расследовано	Получено сигналов о преследовании	Приняты меры по защите заявителя	Урегулировано через внутренние механизмы	Первичные признаки подтверждены	Первичные признаки не подтверждены	Передано на расследование	Решение в пользу заявителя	Решение не в пользу заявителя	Апелляция заявителя в ТС ООН, ТС БАПОР или АТ МОТ	Решение трибунала в пользу заявителя	Апелляция заявителя в АТ ООН	Решение АТ ООН в пользу заявителя
Малые	ИКАО ^a	73	21	1	1	..	0	1	0	0	0	–	–	0	0
	МСЭ ^b	105	6	0	0	0	0	0	0	0	0	3	1	–	–
	ИМО	10	10	1	..	0	0	1	0	0	0	–	–	1	..
	ЮНЭЙДС ^c	9	9	5	1	..	0	5	0	0	0	0	0	–	–
	ЮНВТО	5	1	2	0	0	0	1	0	0	0	0	0	–	–
	ВПС	16	11	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	–	–
	ВМО ^d	17	..	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	–	–
	Итого	235	58	9	2	0	0	8	0	0	0	3	1	1	0
Средние	ФАО ^e	392	94	15	1	1	10	4	10	3	7	2	1	–	–
	МАГАТЭ	44	8	4	1	1	..	2	..	..	..	3	3	–	–
	МОТ ^f	111	*	3	..	1	0	2	-	-	-	6	5	–	–
	ЮНЕСКО	288	13	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	–	–
	ЮНФПА ^g	316	85	10	1	1	6	3	6	2	4	0	0	0	0
	ЮНИДО ^h	161	20	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	–	–
	«ООН-женщины»	95	48	1	..	..	0	1	0	0	0	1	1	0	0
	ВОИС ⁱ	124	40	6	1	5	0	3	0	0	0	0	0	–	–
	Итого	1 531	308	39	4	9	16	15	16	5	11	13	10	0	0

Организации-участницы, по размерам*		Проступки, 2012–2016 годы		Акты преследования, 2012–2016 годы								Дела о преследовании, рассмотренные трибуналами, 2012–2016 годы			
		Число сигналов, полученных или принятых к рассмотрению	Расследовано	Получено сигналов о преследовании	Приняты меры по защите заявителя	Урегулировано через внутренние механизмы	Первичные признаки подтверждены	Первичные признаки не подтверждены	Передано на расследование	Решение в пользу заявителя	Решение не в пользу заявителя	Апелляция заявителя в ТС ООН, ТС БАПОР или АТ МОТ	Решение трибунала в пользу заявителя	Апелляция заявителя в АТ ООН	Решение АТ ООН в пользу заявителя
Крупные	Секретариат ООН ^h	2 593	..	83	9	..	16	67	16	6	3	13	5	27	3
	ПРООН ^k	1 534	1 036	28	5	4	5	21	5	3	1	1	0	0	0
	УВКБ	2 014	401	33	..	9	3	19	3	0	3	2	2	0	0
	ЮНИСЕФ ^l	430	..	31	1	11	3	13	3	1	2	0	0	0	0
	ЮНОПС ^m	269	*	8	1	3	3	2	3	1	2	0	0	0	0
	БАПОР ⁿ	1 312	*	27	5	..	10	11	10	1	5	3	1	3	2
	ВПП ^o	243	*	16	5	0	4	11	4	3	1	1	1	–	–
	ВОЗ ^p	252	252	4	2	0	2	2	4	..	2	5	3	–	–
Итого		8 647	1 689	230	28	27	46	146	48	15	19	25	12	30	5
Всего		10 413	2 055	278	34	36	62	169	64	20	30	41	23	31	5

Примечание: Сокращения: ТС БАПОР – Трибунал по спорам Ближневосточного агентства Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ; АТ МОТ – Административный трибунал МОТ; АТ ООН – Административный трибунал Организации Объединенных Наций.

Условные обозначения: (..) – данные отсутствуют или не представлены; (*) – см. примечания о соответствующих организациях; (-) – не применимо. Применительно к рассмотрению дел трибуналами это означает, что сотрудникам данной организации не разрешается подавать апелляции в трибунал, указанный в заголовке. Применительно к расследованиям, только в МОТ не предусмотрена двухэтапная процедура первичного рассмотрения и последующего расследования.

^a В ИКАО за период с 2012 по 2015 год было проведено 17 расследований, хотя число дел, переданных на расследование решениями Бюро по вопросам этики, могло превышать эту цифру. В 2016 году на расследование было передано четыре дела, ни одно из которых расследовано не было.

^b В МСЭ к числу сообщений о проступках относятся случаи, доведенные до сведения Отдела безопасности МСЭ (инциденты в здании МСЭ или в ходе официальных миссий МСЭ) или Отдела управления людскими ресурсами в форме официальных заявлений о проступках/противоправных действиях.

^c Дела сотрудников ЮНЭЙДС, апелляции по которым подаются в Административный трибунал МОТ, учитываются как дела сотрудников ВОЗ, т. е. ЮНЭЙДС не обладает самостоятельной правосубъектностью ни в одном из трибуналов.

^d В 2018 году ВМО перешла из сферы компетенции Административного трибунала МОТ в сферу компетенции Административного трибунала Организации Объединенных Наций.

^e Канцелярия Генерального инспектора ФАО классифицирует сигналы как необоснованные, неподтвержденные, подтвержденные или не относящиеся к ее компетенции.

^f В МОТ источником данных о проступках являются доклады Главного внутреннего ревизора Административному совету МОТ.

^g В ЮНФПА данные Управления ревизии и расследований о нарушениях за 2012–2016 годы включают как новые дела, так и незавершенные дела предыдущего года. Обращения в Бюро по вопросам этики учитываются по числу заявителей, тогда как Управление ревизии и расследований ведет учет по числу лиц, против которых заявителем выдвинуты обвинения в преследовании. Таким образом, жалобу на преследование заявителя со стороны трех лиц Бюро по вопросам этики засчитывает как один случай, а Управление ревизии и расследований – как три. При этом сигналы, передаваемые из Бюро по вопросам этики в Управление ревизии и расследований в разное время в отношении действий одного и того же лица (но исходящие от разных заявителей) учитываются Управлением ревизии и расследований как разные случаи.

^h ЮНИДО указала, что несколько дел о проступках были урегулированы с помощью внутренних механизмов, но не нашли отражения в статистике. Четыре дела о проступках ожидали предварительного рассмотрения на момент представления данных. Не поступило ни одного сигнала, основным поводом для которого служило бы преследование.

ⁱ На момент представления данных 30 июня 2017 года в ВОИС не были закрыты пять дел о проступках за период с 2012 по 2016 год.

^j Данные Секретариата Организации Объединенных Наций включают данные ООН-Хабитат, УНП ООН, ЦМТ, ЮНЕП и ЮНКТАД. Сведения о проступках получены от Отдела расследований УСВН, который не смог предоставить детальную статистику расследованных дел. Отдел отметил, что сообщения о проступках и противоправных действиях направляются также руководителям миссий и отделений, которые не занимаются обобщением поступающей к ним информации такого рода. Из 27 случаев, по которым подавались апелляции в Административный трибунал Организации Объединенных Наций, четыре имели место в ООН-Хабитат и один – в УНП ООН; по всем пяти были вынесены решения в пользу организации.

^k Для ПРООН общее число сигналов о проступках представляет собой сумму цифр, полученных отдельно от Управления ревизии и расследований (1 446) и омбудсмена (88).

^l В ЮНИСЕФ Управление внутренней ревизии и расследований не ведет подробного учета рассмотренных сигналов о проступках. Как указывает Управление, такие сигналы обычно направляются прежде всего непосредственным руководителям (если дело не касается их лично), а затем, если непосредственный руководитель сочтет представленную информацию достаточной – в Управление внутренней ревизии и расследований. Соответственно, большинство сообщений поступают в Управление от глав отделений или оперативных сотрудников (из числа международного персонала), не всегда являющихся авторами исходных сигналов.

^m В ЮНОПС, согласно годовым отчетам о работе Группы внутренней ревизии и расследований за 2012–2016 годы, поступило в общей сложности 479 жалоб, 269 из которых были приняты к рассмотрению. Остальные были признаны не относящимися к компетенции Группы внутренней ревизии и расследований или более соответствующими профилю другого подразделения.

ⁿ БАПОР указало, что из-за децентрализованного порядка проведения расследований в этой организации подробные статистические данные о рассмотрении сигналов о проступках за период с 2012 по 2015 год отсутствуют. За 2016 год БАПОР представило две отдельные таблицы с данными о результатах рассмотрения дел, начатых в 2016 году, и дел, оконченных в 2016 году (независимо от даты их начала). Эти цифры 2016 года не учитывались во избежание двойного зачета.

^o Для ВПП число сигналов о проступках отражает их общее количество, которое регистрировалось Канцелярией Генерального инспектора ежегодно с 2012 по 2016 год (и не включает незакрытые дела прошлых лет). Данные о мерах, принятых в интересах заявителей в 2012 году, предоставлены не были. Предварительное рассмотрение одного дела было продолжено в 2017 году. Дела ВПП, по которым были поданы апелляции в Административный трибунал МОТ, учтены как дела ФАО.

^p Служба внутреннего надзора ВОЗ представила сводную цифру, отражающую общее число проступков в ВОЗ и ЮНЭЙДС (261); однако цифры, указанные в таблице, получены путем вычитания из этого количества девяти сообщений о проступках, зарегистрированных в ЮНЭЙДС.

Приложение VI

Общая степень удовлетворенности реакцией на сигналы о проступках, поданные по внутренним и внешним каналам

(в процентах)

	Внутренний надзор	Непосредственный руководитель	Руководство среднего звена	Глава или зам. главы организации	Бюро по этике	Отдел людских ресурсов	Омбудсмен	Совет персонала	Правоохранительные органы	СМИ	Государства-члены
Очень довольны	23,1	25,1	14,6	19,0	20,1	15,2	18,2	21,7	36,6	66,7	25,0
Скорее довольны	24,1	21,6	18,7	19,4	18,1	19,6	18,0	25,1	21,9	25,0	25,0
Нет мнения	11,8	12,3	11,2	11,7	14,8	12,2	18,2	18,6	19,5	0,0	25,0
Скорее недовольны	13,7	15,6	18,8	16,6	16,7	18,2	16,8	12,6	12,2	0,0	12,5
Очень недовольны	27,3	25,4	36,6	33,2	30,3	34,8	28,7	22,0	9,8	8,3	12,5

Источник: Глобальный опрос персонала на темы политики в отношении лиц, сигнализирующих о нарушениях, проведенный ОИГ в 2017 году.

Приложение VII

Процент довольных и не довольных реакцией на сигналы о проступках/противоправных действиях, поданные через внутренние механизмы, по демографическим категориям

	Внутренний надзор		Непосредственный руководитель		Руководство среднего звена		Глава или зам. главы организации		Бюро по этике		Отдел людских ресурсов		Омбудсмен		Совет персонала	
Размеры организаций	Д	Н	Д	Н	Д	Н	Д	Н	Д	Н	Д	Н	Д	Н	Д	Н
Крупные	48,9	40,3	50,9	37,2	36,8	52,5	41,5	47,2	39,5	45,6	36,7	50,8	37,3	45,7	58,1	22,6
Средние	44,6	39,6	32,4	52,0	20,5	65,2	25,6	60,8	35,7	50,4	31,8	57,1	32,5	45,8	42,3	28,6
Малые	34,9	58,1	34,2	56,1	28,1	61,8	30,4	56,5	34,6	48,1	28,2	59,0	34,3	42,9	46,3	42,3
Место работы	Д	Н	Д	Н	Д	Н	Д	Н	Д	Н	Д	Н	Д	Н	Д	Н
Местные отделения	52,3	36,5	51,7	35,6	39,6	48,3	45,6	41,4	44,7	39,5	41,8	44,5	41,7	40,5	50,9	29,8
Центральные учреждения	41,1	46,6	38,6	49,6	25,7	64,2	25,4	64,8	31,1	55,1	26,8	62,5	30,9	50,4	42,6	39,5
Категория должности	Д	Н	Д	Н	Д	Н	Д	Н	Д	Н	Д	Н	Д	Н	Д	Н
Местный персонал	51,3	33,8	52,0	37,3	40,1	47,0	42,9	44,0	42,2	35,6	45,3	41,0	46,1	41,0	51,0	26,5
Общее обслуживание	42,0	45,4	41,7	47,2	30,9	56,4	36,4	52,5	35,4	53,6	27,6	60,8	32,3	50,0	41,9	40,1
Специалисты (международные)	36,4	50,0	41,7	44,4	28,4	59,8	30,8	57,7	29,3	54,9	26,5	59,7	31,5	52,7	46,5	35,8
Внештатные	66,2	27,9	49,5	37,4	39,6	52,5	60,0	30,0	47,2	37,7	36,9	46,1	45,2	29,0	62,1	27,6
Старшее руководство	57,3	32,9	56,9	31,1	42,5	50,0	41,7	45,7	49,6	36,3	49,1	43,1	43,3	33,6	51,1	23,4
Контракт	Д	Н	Д	Н	Д	Н	Д	Н	Д	Н	Д	Н	Д	Н	Д	Н
Непрерывный или постоянный	43,5	43,8	45,8	42,6	30,6	57,8	33,8	55,3	37,5	51,5	34,0	55,2	29,8	52,6	44,2	33,1
Срочный	47,7	40,9	46,9	40,9	38,7	49,4	38,7	49,4	36,8	43,7	34,7	51,7	42,1	40,8	48,0	35,5
Временный	60,0	30,0	47,5	38,5	50,0	36,9	50,0	36,9	45,6	44,1	37,8	51,2	37,8	35,6	50,0	35,0
Стаж	Д	Н	Д	Н	Д	Н	Д	Н	Д	Н	Д	Н	Д	Н	Д	Н
Пять и более лет	46,3	42,3	47,3	40,9	32,7	55,9	38,4	50,3	37,3	49,4	32,8	56,2	35,0	47,7	47,7	33,4
Менее пяти лет	50,0	35,8	44,9	41,4	35,6	54,0	38,4	48,5	41,6	37,2	41,5	42,0	42,0	35,2	43,0	39,5
Пол	Д	Н	Д	Н	Д	Н	Д	Н	Д	Н	Д	Н	Д	Н	Д	Н
Женщины	46,1	43,0	41,3	46,2	32,7	56,4	37,0	51,9	37,8	46,1	31,7	56,3	35,1	45,6	44,6	38,2
Мужчины	48,7	38,6	53,1	34,9	35,7	53,3	40,6	47,4	39,9	46,4	39,6	48,5	36,4	45,6	50,5	29,7

Источник: Глобальный опрос персонала по поводу правил в отношении лиц, сигнализирующих о нарушениях, проведенный ОИГ в 2017 году.

Примечание. Д – довольны; Н – не довольны.

Общая степень удовлетворенности реакцией на сигналы о преследовании, поданные по внутренним и внешним каналам

(в процентах)

	Непосредственный руководитель	Руководство среднего звена	Глава или зам. главы организации	Бюро по этике	Внутренний надзор	Отдел людских ресурсов	Омбудсмен	Совет персонала	Внешние каналы
Очень довольны	24,5	13,1	15,6	18,5	16,4	13,7	12,6	20,7	28,6
Скорее довольны	21,5	12,7	11,8	11,1	12,7	10,4	23,1	21,3	33,3
Нет мнения	10,1	7,3	11,3	12,7	13,3	12,4	16,2	14,8	23,8
Скорее недовольны	11,0	14,6	15,6	10,6	9,5	15,7	14,4	12,4	0,0
Очень недовольны	32,8	52,3	45,7	47,1	48,1	47,8	33,7	30,8	14,3

Источник: Глобальный опрос персонала по поводу правил в отношении лиц, сигнализирующих о нарушениях, проведенный ОИГ в 2017 году.

Приложение IX

Процент довольных и не довольных реакцией на сигналы о преследовании, поданные через внутренние механизмы, по демографическим категориям

	Непосредственный руководитель		Руководство среднего звена		Глава или зам. главы организации		Бюро по этике		Внутренний надзор		Отдел людских ресурсов		Омбудсмен		Совет персонала	
Размеры организаций	Д	Н	Д	Н	Д	Н	Д	Н	Д	Н	Д	Н	Д	Н	Д	Н
Крупные	49,2	41,2	27,7	66,3	31,5	59,3	34,7	55,1	32,0	56,6	31,0	58,0	37,7	46,1	47,0	41,0
Средние	34,0	51,1	20,6	70,6	13,9	66,7	18,5	63,0	23,3	60,0	10,2	73,5	28,6	57,1	41,2	41,2
Малые	30,0	60,0	16,7	66,7	14,3	71,4	0,0	73,3	0,0	66,7	3,8	80,8	22,2	55,6	11,1	61,1
Место работы	Д	Н	Д	Н	Д	Н	Д	Н	Д	Н	Д	Н	Д	Н	Д	Н
Местные отделения	55,1	35,0	29,0	64,2	38,9	50,8	41,1	47,8	42,2	48,2	38,9	47,6	49,4	34,2	54,0	34,5
Центральные учреждения	29,7	59,5	21,4	70,5	10,5	76,7	19,2	66,7	14,7	68,0	8,9	79,7	22,2	61,7	29,3	52,4
Категория должности	Д	Н	Д	Н	Д	Н	Д	Н	Д	Н	Д	Н	Д	Н	Д	Н
Местный персонал	60,9	34,8	38,9	58,3	48,1	48,1	33,3	66,7	68,7	25,0	6,4	41,9	50,0	37,5	44,4	50,0
Общее обслуживание	47,7	38,3	31,4	59,3	31,6	57,9	42,2	44,4	37,2	46,5	14,6	23,6	37,9	41,4	39,7	43,8
Специалисты (международные)	29,0	61,0	11,9	83,2	14,5	74,7	21,0	67,1	18,0	73,8	11,6	13,9	30,8	55,4	39,7	41,4
Внештатные	56,9	31,4	31,6	57,9	43,7	37,5	50,0	27,8	33,3	22,2	18,7	56,2	50,0	25,0	57,1	42,9
Старшее руководство	54,8	41,9	44,4	38,9	27,6	55,2	18,7	65,6	17,2	69,0	11,1	18,5	33,3	57,1	53,8	38,5
Контракт	Д	Н	Д	Н	Д	Н	Д	Н	Д	Н	Д	Н	Д	Н	Д	Н
Непрерывный или постоянный	37,1	48,3	17,8	75,3	21,9	65,6	25,6	64,6	28,6	57,1	18,5	68,5	31,3	52,2	37,3	40,3
Срочный	49,4	42,3	29,3	62,4	30,3	59,8	27,7	55,4	27,8	60,8	24,6	63,1	39,0	45,4	43,2	46,6
Временный	48,4	42,2	26,7	70,0	26,9	57,7	50,0	41,7	37,5	43,7	40,7	48,1	37,5	43,7	57,1	35,7
Стаж	Д	Н	Д	Н	Д	Н	Д	Н	Д	Н	Д	Н	Д	Н	Д	Н
Пять и более лет	45,4	43,8	25,6	67,8	26,2	62,8	27,1	58,9	26,4	59,7	21,5	66,0	34,8	50,4	41,1	42,5
Менее пяти лет	47,7	44,2	26,2	63,9	31,2	56,2	39,5	52,6	41,4	48,3	34,7	53,1	40,0	36,0	47,8	47,8
Пол	Д	Н	Д	Н	Д	Н	Д	Н	Д	Н	Д	Н	Д	Н	Д	Н
Женщины	36,4	51,2	22,7	68,7	25,5	65,1	25,5	59,6	20,9	61,2	23,7	62,6	33,7	52,2	39,8	47,3
Мужчины	56,6	36,1	29,9	63,8	30,4	55,9	33,7	55,4	35,2	54,5	26,0	63,5	39,4	42,4	46,5	36,6

Источник: Глобальный опрос персонала на темы политики в отношении лиц, сигнализирующих о нарушениях, проведенный ОИГ в 2017 году.

Примечание. Д – довольны; Н – не довольны.

Приложение X

**Меры, которые надлежит принять участвующим организациям по рекомендациям
Объединенной инспекционной группы
JIU/REP/2018/4**

		Ожидаемый результат	Организация Объединенных Наций, ее фонды и программы														Специализированные учреждения и МАГАТЭ													
			КСР	Секретариат ООН*	ЮНЭЙДС	ЮНКТАД	ЦМТ	ПРООН	ЮНЕП	ЮНФПА	ООН-Хабитат	УВКБ	ЮНИСЕФ	УНП ООН	ЮНОПС	БАПОР	«ООН-женщины»	ВПП	ФАО	МАГАТЭ	ИКАО	МОТ	МО	МСЭ	ЮНЕСКО	ЮНИДО	ЮНВТО	ВПС	ВОЗ	ВОИС
Доклад	Для принятия мер		☐	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒
	Для информации		☒	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Рекомендация 1		a		Д	Д		Д		Д		Д		Д		Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д		Д	
Рекомендация 2		a			И					И					И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И		И	
Рекомендация 3		f		И	И		И		И		И	И		И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	
Рекомендация 4		a		Д	Д		Д			Д	Д		Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д		Д	
Рекомендация 5		i		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		f		И	И		И		И		И	И		И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	
Рекомендация 7		f			И		И		И		И	И		И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	
Рекомендация 8		f		И	И		И		И		И	И		И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	
Рекомендация 9		a			И					И			И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	
Рекомендация 10		f		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 11		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	

Условные обозначения: Д: рекомендация представляется для принятия решения директивным органом. И: рекомендация представляется для принятия мер исполнительным главой.
☐ : рекомендация не требует принятия каких-либо мер данной организацией.

Ожидаемый результат: а: повышение прозрачности и подотчетности; b: распространение позитивной/оптимальной практики; с: усиление координации и сотрудничества;
 d: обеспечение более строгой последовательности и согласованности; e: совершенствование контроля и соблюдения требований; f: повышение результативности; g: значительная финансовая экономия; h: повышение эффективности; i: прочее.

* Согласно перечню в документе ST/SGB/2015.