Генеральная Ассамблея

Distr.: General
12 July 2018
Russian
Original: English

Семьдесят третья сессия
Пункт 79 первоначального перечня*
Уголовная ответственность должностных лиц и экспертов в командировках Организации Объединенных Наций

Уголовная ответственность должностных лиц и экспертов в командировках Организации Объединенных Наций

Доклад Генерального секретаря

Резюме

Настоящий доклад подготовлен в соответствии с пунктом 29 резолюции 72/112 Генеральной Ассамблеи. В разделе II содержится информация о нормативных документах и процедурах Секретариата, фондов и программ Организации Объединенных Наций, относящихся к достоверным заявлениям о возможном совершении преступлений должностными лицами или экспертами в командировках Организации Объединенных Наций. Раздел III касается соответствующих нормативных документов и процедур специализированных учреждений и смежных организаций, включая координационные механизмы. В разделе IV содержится рекомендация для содействия обеспечению того, чтобы такие нормативные документы и процедуры были согласованными, систематическими и скоординированными в рамках всей системы Организации Объединенных Наций.

* A/73/50.

Просьба отправить на вторичную переработку

I. Введение

1. В своей резолюции 72/112 Генеральная Ассамблея просила Генерального секретаря представить и обновлять доклад с изложением всех действующих в системе Организации Объединенных Наций соответствующих нормативных документов и процедур Организации Объединенных Наций, относящихся к заявлениям, упомянутым в пунктах 18 и 19 этой же резолюции. Эти пункты касаются a) достоверных сведений о возможном совершении преступлений должностными лицами или экспертами в командировках Организации Объединенных Наций, которые доводятся до сведения государств, в отношении граждан которых поступили такие заявления; и b) информации о расследовании преступлений, предположительно совершенных должностными лицами или экспертами в командировках Организации Объединенных Наций, и судебном преследовании за них, о которых государства известили Организацию Объединенных Наций. Ассамблея также просила Генерального секретаря представить рекомендации для содействия обеспечению согласованности и скоординированности в рамках всей системы Организации Объединенных Наций. Настоящий доклад дополняет доклад Генерального секретаря, представленный Ассамблее на ее семьдесят второй сессии во исполнение резолюции 71/134 (A/72/121).

2. Письмом от 13 декабря 2017 года Генеральный секретарь обратил внимание соответствующих подразделений Секретариата Организации Объединенных Наций, ее фондов и программ, а также специализированных учреждений и смежных организаций на резолюцию 72/112 Генеральной Ассамблеи и просил их представить соответствующую информацию и рекомендации.

3. В настоящем докладе содержится резюме полученной информации, касающейся нормативных документов и процедур в отношении достоверных сведений о возможном совершении преступлений должностными лицами или экспертами в командировках Организации Объединенных Наций, во исполнение просьбы о предоставлении информации, направленной в 2016 году, о которой идет речь в документе A/72/121, и просьбы об информации, направленной в 2017 году. Доклад следует читать вместе с другими соответствующими докладами[1].

4. Система Организации Объединенных Наций состоит из Секретариата Организации Объединенных Наций и ряда связанных с ней фондов и программ, а также специализированных учреждений и смежных организаций. В то время как Секретариат Организации Объединенных Наций, фонды и программы находятся под руководством Генерального секретаря, специализированные учреждения и смежные организации являются независимыми международными организациями. Координация и сотрудничество между подразделениями системы Организации Объединенных Наций осуществляются через Координационный совет руководителей системы Организации Объединенных Наций (КСР), который собирается два раза в год и в котором председательствует Генеральный секретарь[2]. КСР состоит из 31 административного руководителя Организации Объединенных Наций и ее фондов и программ, специализированных учреждений и смежных организаций.

[1] См., в частности, A/73/71 и другие доклады, выпущенные в рамках данного пункта повестки дня.

[2] См. http://www.unsystem.org/content/ceb.

5. Хотя соответствующие нормативные документы и процедуры различных подразделений системы Организации Объединенных Наций могут различаться, они базируются на единой основе. Эта основа зиждется на стандартах поведения на международной гражданской службе, которые были разработаны Консультативным советом по международной гражданской службе в 1954 году. В своей резолюции 67/257 Генеральная Ассамблея утвердила пересмотренные стандарты поведения для международной гражданской службы, вступившие в силу с 1 января 2013 года (A/67/30 и A/67/30/Corr.1, приложение IV). Помимо этого, соответствующие нормативные документы и процедуры структур, входящих в КСР, могут предусматривать институциональное сотрудничество.

6. В разделе II настоящего доклада содержится информация о соответствующих нормативных документах и процедурах Секретариата Организации Объединенных Наций, ее фондов и программ. В разделе III рассматриваются соответствующие нормативные документы и процедуры специализированных учреждений и смежных организаций, включая механизмы координации между различными подразделениями системы Организации Объединенных Наций. В разделе IV содержится рекомендация относительно оказания содействия в обеспечении того, чтобы такие нормативные документы и процедуры были согласованными, систематическими и скоординированными в рамках всей системы Организации Объединенных Наций.

II. Нормативные документы и процедуры Секретариата Организации Объединенных Наций, ее фондов и программ

7. Хотя нормы поведения и добросовестности, требующиеся от всех категорий персонала, содержатся в различных текстах, применимых к каждой категории, они схожи между собой, поскольку они вытекают из принципов, установленных в пункте 3 статьи 101 Устава Организации Объединенных Наций, который требует от сотрудников Организации Объединенных Наций высокого уровня добросовестности.

8. Сотрудники Организации Объединенных Наций руководствуются нормами поведения, установленными в Положениях и правилах о персонале Организации Объединенных Наций (ST/SGB/2018/1) и других административных документах. Сотрудники обязуются соблюдать эти нормы поведения, подписывая письмо об их назначении. Положения о персонале воплощают основополагающие условия службы и основные права, обязанности и обязательства Секретариата.

9. В полевых миссиях индивидуальные военнослужащие и полицейские, равно как и члены сформированных полицейских подразделений, а также некоторые другие сотрудники, предоставляемые правительством, используются со статусом экспертов в командировках. От экспертов в командировках при начале службы в Организации требуют подписания обязательства, посредством которого они соглашаются быть связанными положениями, содержащимися в этом обязательстве, включая Положения, регулирующие статус, основные права и обязанности должностных лиц, не являющихся должностными лицами Секре-

тариата, и экспертов в командировках (ST/SGB/2002/9), и такие другие документы, принятые Организацией Объединенных Наций, которые регулируют поведение экспертов в командировках[3].

10. Что касается добровольцев Организации Объединенных Наций, то нормы поведения содержатся в их условиях службы, являющихся частью письма с предложением о работе, которое направляется программой добровольцев Организации Объединенных Наций всем добровольцам и которое является обязательным для всех добровольцев[4]. Что же касается индивидуальных консультантов и подрядчиков Организации Объединенных Наций, то соглашения, подписываемые ими и Организацией Объединенных Наций, содержат положения об обязательстве соблюдать нормы поведения Организации Объединенных Наций[5].

11. Помимо Положений и правил о персонале, нормативные документы и процедуры, рассматриваемые в нижеследующих разделах, включают бюллетени Генерального секретаря о статусе, основных правах и обязанностях сотрудников Организации Объединенных Наций (ST/SGB/2016/9), о специальных мерах по защите от сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательств (ST/SGB/2003/13) и о защите от преследований за информирование о ненадлежащем поведении и за сотрудничество при проведении должным образом санкционированных проверок (ST/SGB/2017/2/Rev.1); административную инструкцию ST/AI/2017/1 о неудовлетворительном поведении, расследованиях и дисциплинарном процессе, которая заменяет административные инструкции ST/AI/371 и ST/AI/371/Amend.1 о пересмотренных дисциплинарных мерах и процедурах в отношении всех дисциплинарных дел, начатых после 26 октября 2017 года; и информационный циркуляр ST/IC/2016/25 об Основных положениях Секретариата Организации Объединенных Наций о борьбе с мошенничеством и коррупцией.

12. Специализированные нормативные документы и процедуры для конкретных категорий персонала включают политику Департамента по политическим вопросам/Департамента операций по поддержанию мира/Департамента полевой поддержки в области подотчетности по вопросам поведения и дисциплины в полевых миссиях, меморандумы о взаимопонимании между Организацией Объединенных Наций и странами, предоставляющими войска и полицию, составленные Департаментом операций по поддержанию мира директивы по дисциплинарным вопросам, затрагивающим сотрудников гражданской полиции и военных наблюдателей, Кодекс поведения судей Трибунала по спорам Организации Объединенных Наций и Апелляционного трибунала Организации Объединенных Наций (резолюция 66/106 Генеральной Ассамблеи, приложение) и механизм для рассмотрения жалоб относительно предполагаемого ненадлежащего поведения или недееспособности судей Трибунала по спорам Организации Объединенных Наций и Апелляционного трибунала Организации Объединенных Наций (резолюция 70/112 Генеральной Ассамблеи, приложение).

13. В качестве вспомогательных органов Генеральной Ассамблеи фонды и программы подчиняются Генеральному секретарю и применяют Положения и правила о персонале. Фонды и программы обязаны осуществлять положения, правила, нормативные документы и процедуры Организации Объединенных Наций, касающиеся случаев предполагаемого нарушения дисциплины, включая

[3] См. политика Департамента по политическим вопросам/Департамента операций по поддержанию мира/Департамента полевой поддержки в области подотчетности по вопросам поведения и дисциплины в полевых миссиях, пункты 11.2 и 11.5.

[4] Там же, пункт 11.4.

[5] Там же, пункт 11.7.

предполагаемое преступное поведение сотрудников иди экспертов в командировках Организации Объединенных Наций. В некоторых случаях фонды и программы предпринимают специальные действия, принимая свои собственные нормативные документы и процедуры, касающиеся возможного преступного поведения должностных лиц и экспертов в командировках Организации Объединенных Наций. Такие нормативные документы и процедуры будут упоминаться в соответствующих случаях[6].

14. Нижеследующие разделы основаны на информации, полученной от подразделений Секретариата Организации Объединенных Наций, Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП), Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ), Структуры Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин («ООН-женщины»), Объединенного пенсионного фонда персонала Организации Объединенных Наций, Программы Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат), Ближневосточного агентства Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ, Управления Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов (ЮНОПС), Международного остаточного механизма для уголовных трибуналов и Университета Организации Объединенных Наций. По мере необходимости, полученная информация обновлялась с учетом недавних изменений в соответствующих нормативных документах и процедурах.

15. Соответствующие нормативные документы и процедуры охватывают информирование о неудовлетворительном поведении (раздел II.A), расследование неудовлетворительного поведения (раздел II.B), защиту от преследований (раздел II.C), административные и дисциплинарные меры, принимаемые Генеральным секретарем (раздел II.D), и передачу дел государствам-членам (раздел II.E).

A. Информирование о неудовлетворительном поведении

16. В соответствии с правилом 1.2 c) Правил о персонале сотрудники обязаны сообщать о любых нарушениях положений и правил Организации должностным лицам, в обязанности которых входит принятие соответствующих мер, и содействовать проведению должным образом санкционированных проверок и расследований. Недонесение может представлять собой акт неудовлетворительного поведения или даже должностной проступок.

17. Неудовлетворительное поведение определяется как поведение сотрудника, не выполняющего обязательства сотрудника согласно Уставу Организации Объединенных Наций, Положениям и правилам о персонале Организации Объединенных Наций либо другим соответствующим административным документам или не соблюдающего нормы поведения, которого ожидают от международного гражданского служащего. Неудовлетворительное поведение включает достаточно серьезное поведение, которое доходит до уровня проступка (см. ST/AI/2017/1, пункт 3.1).

18. Общая ответственность за оказание содействия Генеральному секретарю (и, если брать более широко, руководителям программ) в осуществлении надзорных обязанностей в отношении ресурсов Организации лежит на Управ-

[6] Что касается общего обзора соответствующих нормативных документов и процедур, см. также A/72/121.

лении служб внутреннего надзора (УСВН), которое занимается преимущественно возможным ненадлежащим поведением в командировках со стороны гражданских, военных и полицейских должностных лиц и экспертов из Секретариата Организации Объединенных Наций, операций по поддержанию мира и специальных политических миссий. Информация о неудовлетворительном поведении может доводиться до сведения: a) ответственного должностного лица и, в копии, УСВН; либо b) УСВН. Если такая информация предоставляется анонимно, она должна доводиться до сведения УСВН (там же, пункт 4.3).

19. О неудовлетворительном поведении можно сообщать различными путями в зависимости от того, имеет ли место такое поведение в штаб-квартире, на местах или же в одном из фондов или программ. УСВН предлагает онлайновый инструмент отчетности, с помощью которого любому человеку, располагающему информацией о возможном противоправном действии, когда оно затрагивает имущество, активы, персонал, поставщиков Организации Объединенных Наций или ее партнеров-исполнителей, настоятельно рекомендуется сообщить об этом в Отдел расследований УСВН[7]. В полевых миссиях системы представления сообщений могут варьироваться в зависимости от миссии, однако сообщения о возможном проступке можно, как правило, направлять на защищенный адрес электронной почты, передавать по «горячей» телефонной линии или опускать в закрытый ящик для жалоб либо лично передавать в Группу по вопросам поведения и дисциплины или в другие структуры миссии, которые будут затем переправлять их в Группу по вопросам поведения и дисциплины. Любой человек может также сообщать о неудовлетворительном поведении персонала Организации Объединенных Наций непосредственно в УСВН или в Группу по вопросам поведения и дисциплины, Департамент полевой поддержки, в Нью-Йорке.

20. Ряд фондов и программ, такие как ЮНЕП и Структура «ООН-женщины», также используют УСВН для рассмотрения предполагаемых случаев неудовлетворительного поведения. Несколько фондов и программ имеют свои собственные следственные подразделения, которые дают возможность направлять сообщения о неудовлетворительном поведении. Такие следственные подразделения включают Управление ревизии и расследований ПРООН, Управление внутренней ревизии и расследований Детского фонда Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), Управление Генерального инспектора УВКБ, Канцелярию Генерального инспектора Всемирной продовольственной программы (ВПП), Управление ревизии и расследований и «горячую линию» для расследований Фонда Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА) и Группу внутренней ревизии и расследований в ЮНОПС. Роль этих следственных подразделений указана в правилах и нормативных документах соответствующего фонда или программы. Например, глава I, раздел 4, правовых рамок ПРООН для принятия мер в связи с несоблюдением норм поведения Организации Объединенных Наций от марта 2018 года предусматривает, что, сообщая о подозрениях относительно неправомерного поведения, сотрудники могут представлять такое донесение либо в Управление ревизии и расследований, либо своему непосредственному начальнику или же иному соответствующему начальнику в оперативном подразделении[8].

[7] УСВН, “Reporting wrongdoing”, онлайновый инструмент отчетности. Имеется по адресу: https://oios.un.org/page?slug=reporting-wrongdoing.

[8] См. ПРООН, “Legal framework for addressing non-compliance with United Nations standards of conduct” («Правовые рамки для принятия мер в связи с несоблюдением норм поведения Организации Объединенных Наций»), март 2018 года, пункт 27.

B. Расследование неудовлетворительного поведения

21. Расследования подозрений о неудовлетворительном поведении, связанном с сотрудниками Организации Объединенных Наций, экспертами в командировках и добровольцами Организации Объединенных Наций, проводятся под главную ответственность Организации Объединенных Наций в соответствии с различными процедурами, изложенными в различных административных документах, а в случае подрядчиков — в соответствии с положениями и условиями их контрактов[9]. Когда Организация Объединенных Наций проводит административное расследование, собранные доказательства могут использоваться в поддержку дисциплинарного процесса, а в случаях, когда проступок может представлять собой преступное поведение, такие доказательства могут использоваться в поддержку национального уголовного производства.

22. В разделе 6 административной инструкции ST/AI/2017/1 содержатся минимальные стандарты проведения расследований. В соответствии с положением о персонале 1.2(r) и правилом о персонале 1.2(c), сотрудники обязаны в полном объеме сотрудничать со всеми должным образом санкционированными расследованиями. Отказ от сотрудничества может рассматриваться как неудовлетворительное поведение, которое может представлять собой проступок.

23. Отдел расследований УСВН проводит расследования — с гарантиями конфиденциальности — сообщений о предполагаемом неудовлетворительном поведении, которое может представлять собой проступок, и выносит рекомендации о надлежащих мерах для обеспечения ответственности. Расследования проводятся в соответствии с принципами и процедурами, изложенными в Руководстве УСВН по расследованиям. Цель расследований УСВН состоит в установлении фактов и вынесении рекомендаций с учетом выводов Управления.

24. УСВН препровождает результаты своих расследований — посредством отчета о результатах расследования — назначенному руководителю программы, которому подчиняется замешанный сотрудник или эксперт в командировке, вместе с надлежащими рекомендациями для ориентирования Генерального секретаря при принятии решения об административных и дисциплинарных действиях. Генеральный секретарь или назначенный руководитель программы, в зависимости от случая, несет ответственность за рассмотрение вопроса о том, какие меры — если вообще какие-то — должны приниматься после получения отчета о результатах расследования.

25. Рекомендации УСВН могут включать: a) надлежащие действия, которые должны быть предприняты, включая дисциплинарные или административные меры; b) рассмотрение вопроса о передаче дела национальным властям, в том числе на основании резолюции 62/63 Генеральной Ассамблеи; и c) ходатайство о возмещении средств или имущества. УСВН не является правоприменительным органом и не имеет полномочий вызывать в суд или других предусмотренных законом принудительных полномочий; однако в отношении возможных преступлений УСВН рекомендует, чтобы основное организационное подразделение субъекта расследования вместе с Управлением по правовым вопросам рассмотрело вопрос о передаче такого дела национальным правоохранительным органам (см. раздел II.E ниже).

[9] См. ST/AI/2013/4 и УСВН, “Investigations manual” («Руководство по расследованиям»), январь 2015 года, раздел 5.2.4 (стр. 58 оригинала).

26. В случае фондов и программ расследования, как правило, проводят соответствующие следственные или надзорные подразделения. В случае ПРООН Управление ревизии и расследований имеет мандат на расследование всех связанных с сотрудниками ПРООН сообщений о предполагаемом противоправном поведении и заявлений о мошенничестве и коррупции в отношении ПРООН, независимо от того, совершены ли такие действия сотрудниками ПРООН или же другими лицами, сторонами или субъектами[10]. На основе собранных доказательств Управление решает, проводить ли дальнейшее расследование. Директор Управления может передать дело назначенным лицам в зависимости от характера обвинений и сложности дела. Субъект расследования должен быть опрошен в ходе расследования, и следователи готовят доклад о результатах расследования, в котором содержится полный отчет о соответствующих фактах и к которому прилагаются любые документальные доказательства.

27. В случае УВКБ Управление Генерального инспектора имеет мандат на проведение расследований возможного ненадлежащего поведения сотрудников УВКБ. Управление Генерального инспектора отвечает за обеспечение того, чтобы проводилось надлежащее расследование возможного ненадлежащего поведения любого лица, имеющего прямую договорную связь с УВКБ, включая сотрудников, консультантов, стажеров и лиц, используемых в отделениях УВКБ и в подразделениях его штаб-квартиры, а также на проектах, финансируемых УВКБ на основе соглашений с третьими сторонами. С учетом широкого круга обязанностей третьих сторон по проведению расследований приоритет отдается серьезным заявлениям о случаях сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательств, серьезным случаям мошенничества и преступного поведения, которые могут иметь наиболее тяжелые последствия для репутации УВКБ.

28. В ЮНОПС Группа внутренней ревизии и расследований занимается расследованием обвинений в ненадлежащем поведении (таком как мошенничество, коррупция и сексуальные домогательства, а также менее серьезные дела), к которым причастен персонал ЮНОПС. Если Группа обнаруживает доказательства того, что ненадлежащее поведение имело место, возбуждается дисциплинарное производство. По завершении дисциплинарного производства, если Директор-исполнитель приходит к заключению о том, что имел место проступок, к соответствующим сотрудникам применяются дисциплинарные меры. В интересах транспарентности Директор-исполнитель может информировать руководящий орган ЮНОПС — Исполнительный совет Программы развития Организации Объединенных Наций, Фонда Организации Объединенных Наций в области народонаселения и Управления Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов — о дисциплинарных решениях, принятых в течение предшествующего года, и опубликовать годовой доклад о случаях ненадлежащего поведения, приведших к принятию дисциплинарных мер[11].

C. Защита от преследований

29. Ненадлежащее поведение регулируется бюллетенем Генерального секретаря ST/SGB/2017/2/Rev.1. Согласно предыдущему бюллетеню Генерального секретаря (ST/SGB/2005/21), сотрудники пользовались защитой от преследований за сообщения о ненадлежащем поведении сотрудников. ST/SGB/2017/2/Rev.1 расширяет сферу применения этой политики, включив защиту от преследований для сотрудников (независимо от типа назначения или

[10] См. ПРООН, “Legal framework” («Правовые рамки»), глава II (Расследование).

[11] В годовом докладе не указываются имена каких-либо лиц.

его продолжительности), стажеров, добровольцев Организации Объединенных Наций, индивидуальных подрядчиков и консультантов.

30. Согласно ST/SGB/2017/2/Rev.1, пользующаяся защитой деятельность включает: a) сообщения о «несоблюдении одним или несколькими сотрудниками своих обязательств в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций, Положениями и правилами о персонале или другими соответствующими административными документами, Финансовыми положениями и правилами либо нормами поведения международной гражданской службы»; и b) добросовестное сотрудничество с должным образом санкционированным расследованием или проверкой. Что касается a), то для получения защиты сообщение должно быть направлено как можно скорее и не позже, чем через шесть лет после того, как лицу стало известно о проступке. Сообщения о преследованиях должны представляться в Бюро по вопросам этики[12]. В качестве превентивной меры УСВН информирует Бюро по вопросам этики о любом сообщении относительно противоправного поведения, которое, по мнению УСВН, создает угрозу преследований, при том условии, что соответствующее лицо соглашается на передачу такой информации.

31. По получении сообщения о преследованиях Бюро по вопросам этики проводит предварительное рассмотрение жалобы для установления того: a) занимается ли заявитель деятельностью, пользующейся защитой; и b) имеются ли достаточно серьезные доказательства того, что пользующаяся защитой деятельность была способствующим фактором, приведшим к предполагаемым преследованиям или угрозе преследований (см. ST/SGB/2017/2/Rev.1, пункт 7.1). Завершив предварительное рассмотрение жалобы, Бюро по вопросам этики может определить, что: a) имеются достаточно серьезные доказательства преследований или угрозы преследований, и в этом случае дело передается в УСВН для расследования; либо b) дело не дает достаточно серьезных доказательств преследований или угрозы преследований, и в этом случае заявитель информируется об этом. До того, как УСВН завершит расследование, Бюро по вопросам этики может рекомендовать Генеральному секретарю принять надлежащие меры для охраны интересов заявителя.

32. Как только расследование завершается, Бюро по вопросам этики проводит независимое рассмотрение выводов, содержащихся в докладе, и вспомогательных документов для установления того, имеются ли ясные и убедительные доказательства того, что предполагаемые акты возмездия были бы предприняты, если бы не деятельность, пользующаяся защитой, или что предполагаемые акты возмездия не были предприняты с целью наказать, запугать заявителя или причинить ему вред. Если критерии доказанности не соблюдены, Бюро по вопросам этики считает, что возмездие имело место, и рекомендует надлежащие меры для исправления негативных последствий и для защиты заявителя от дальнейшего возмездия. Если критерии доказанности соблюдены, Бюро по вопросам этики информирует заявителя в письменном виде и выносит свои рекомендации главе соответствующего департамента или управления.

33. Предварительные заключения, вынесенные Бюро по вопросам этики, могут быть проанализированы альтернативным Председателем Коллегии по вопросам этики Организации Объединенных Наций. Административные решения, принимаемые на основе рекомендаций Бюро по вопросам этики, могут представлять собой оспариваемые административные решения согласно главе XI Правил о персонале.

[12] Что касается информирования о неудовлетворительном поведении в целом, см. подраздел II.A выше.

34. Некоторые из фондов и программ, такие как УВКБ[13], ПРООН[14], ВПП[15], ЮНИСЕФ[16], ЮНФПА[17] и ЮНОПС[18], имеют свои собственные нормативные документы, направленные против преследований, которые, как правило, были приняты для осуществления бюллетеней ST/SGB/2005/21 и ST/SGB/2017/2/Rev.1. В том случае, если лицо, охватываемое соответствующей политикой, опасается возмездия или преследований после представления информации, это лицо может высказать свои опасения, подав доклад в бюро по вопросам этики фонда или программы. Как и в случае Бюро по вопросам этики Секретариата, бюро по вопросам этики соответствующего фонда или программы проведет предварительное рассмотрение на предмет установления того, существует ли заслуживающий доверия случай преследований. Затем дело будет передано соответствующему внутреннему надзорному органу для проведения дальнейшего расследования.

D. Административные и дисциплинарные меры

35. Дисциплинарные меры в отношении сотрудников Организации Объединенных Наций излагаются в главе X Положений и правил о персонале Организации Объединенных Наций. Положение о персонале 10.1 (a) предусматривает, что Генеральный секретарь может принимать дисциплинарные меры к сотрудникам, которые совершают проступки.

36. В разделах 7–9 административной инструкции ST/AI/2017/1 содержится поэтапное резюме того, как решаются дела после завершения расследования, включая детали относительно дисциплинарного процесса. Если помощник Генерального секретаря по управлению людскими ресурсами решает инициировать дисциплинарный процесс, соответствующий сотрудник получает письменное уведомление о предъявляемых обвинениях и информируется о праве прокомментировать такие обвинения и заручиться помощью адвоката через Отдел юридической помощи персоналу либо из-за пределов Организации. Сотруднику предоставляется разумная возможность ответить на обвинения в ненадлежащем поведении. С учетом комментариев сотрудника помощник Генерального секретаря решает, закрыть ли дело с какими-то административными действиями или без них либо рекомендовать принятие одной или нескольких дисциплинарных мер. В последнем случае заместитель Генерального секретаря по вопросам управления решает, принять ли одну или несколько из дисциплинарных мер, предусмотренных в правиле о персонале 10.2 (a). Заместитель Генерального секретаря по вопросам управления может также решить принять одну или несколько административных мер. В некоторых случаях первый шаг в связи с делом, переданным в Управление людских ресурсов, состоит не в том, чтобы возбудить дисциплинарный процесс, а скорее в том, чтобы просить соответствующего сотрудника представить свои комментарии. Просьба относительно ком-

[13] УВКБ, документ IOM/043/2008–FOM/045/2008.

[14] ПРООН, “Policy for protection against retaliation” («Политика по защите от преследований»), апрель 2018 года.

[15] ВПП, документ ED2008/003.

[16] ЮНИСЕФ, документ CF/EXD/2007-005, revision 2.

[17] ЮНФПА, “Policy for protection against retaliation for reporting misconduct or for cooperating with an authorized fact-finding activity” («Защита от преследований за сообщения о ненадлежащем поведении и сотрудничество в ходе должным образом санкционированной деятельности по установлению фактов»), 25 ноября 2014 года.

[18] ЮНОПС, документ OD.ETHICS.2018.01.

ментариев делается в соответствии с правилом о персонале 10.2 (c), если рассматривается вопрос о вынесении порицания и для того, чтобы помочь Управлению в принятии решения о том, инициировать ли дисциплинарный процесс.

37. В правиле о персонале 10.2 изложены различные дисциплинарные меры. В правиле о персонале 10.4 (a) предусмотрено, что в любое время после сообщения о возможном проступке, в ожидании расследования и до завершения дисциплинарного процесса, сотрудник может быть направлен соответствующим должностным лицом в административный отпуск.

38. Что касается фондов и программ, то ПРООН несет ответственность за принятие дисциплинарных мер в отношении своих собственных сотрудников, а также сотрудников других подразделений, таких как Структура «ООН-женщины» и Фонд капитального развития Организации Объединенных Наций, к которым применяются правовые рамки ПРООН, а также добровольцев Организации Объединенных Наций[19]. В правовых рамках ПРООН предусмотрено, что, если все факты указывают на то, что проступок имел место, соответствующий сотрудник получает письмо с выдвинутыми обвинениями, в котором упоминаются соответствующие дисциплинарные меры[20]. Если директор Юридического отдела в Бюро управленческого обслуживания считает обвинения в неправомерном поведении необоснованными, директор рекомендует снять эти обвинения с сотрудника и закрыть дело[21].

39. Все сотрудники могут подать жалобу против административных и дисциплинарных мер в рамках неформальной или формальной системы отправления правосудия в Организации Объединенных Наций в соответствии с главой XI Правил о персонале.

E. Передача дел государствам-членам

40. Акты ненадлежащего поведения могут представлять собой преступления в соответствии с национальным законодательством принимающего государства, государства гражданства предполагаемого субъекта или предоставляющего государства. В таких случаях, помимо принятия любых дисциплинарных мер, Организация Объединенных Наций может просить государства-члены предпринять шаги для расследования и судебного преследования сотрудников и экспертов в командировках Организации Объединенных Наций за предполагаемое совершение таких преступлений. Обязанность обеспечить уголовную ответственность лежит на государствах-членах, в пределах юрисдикции которых осуществляется расследование и, возможно, судебное преследование в связи с любым проступком, составляющим преступление.

41. В соответствии с нынешней практикой и во исполнение резолюции 62/63 Генеральной Ассамблеи об уголовной ответственности должностных лиц и экспертов в командировках Организации Объединенных Наций, а также последующих резолюций по этому вопросу Секретариат, равно как и самостоятельно управляемые фонды и программы Организации Объединенных Наций направляют соответствующие выводы по результатам расследований на рассмотрение в Управление по правовым вопросам (см. резолюцию 72/112 Генеральной Ассамблеи, пункт 18). Управление рассматривает выводы наряду с любыми связанными с ними доказательственными материалами, если оно считает это необ-

[19] ПРООН, “Legal framework” («Правовые рамки»), пункт 5(a).
[20] Там же, пункт 78.
[21] Там же, пункт 82(a).

ходимым, и консультируется с основными подразделениями, по мере необходимости, для установления того, существуют ли достоверные сообщения о возможном совершении преступления. Управление консультируется также на предмет раскрытия любых купюр, сделанных в документах. Если имеются достоверные сообщения о том, что, возможно, должностными лицами или экспертами в командировках Организации Объединенных Наций было совершено преступление, они передаются государству-члену, против граждан которого направлены такие обвинения, через постоянное представительство этого государства при Организации Объединенных Наций на предмет принятия надлежащих мер, включая возможное судебное преследование. Управление регулярно отслеживает состояние этих переданных дел.

42. Согласно пункту 19 резолюции 72/112, обязательства Генерального секретаря, касающиеся отчетности, были расширены с целью охватить случаи, когда государства-члены уведомляют Организацию о национальных расследованиях или судебных разбирательствах в отношении должностных лиц и экспертов в командировках Организации Объединенных Наций. В соответствии с нынешней практикой Управление по правовым вопросам связывается со всеми подразделениями Секретариата, а также с самостоятельно управляемыми фондами и программами для сбора информации о делах, в отношении которых получены такие уведомления. С государствами-членами проводятся консультации с целью получить последнюю информацию о состоянии таких дел, и их просят подтвердить, что включение информации об этих делах в доклад Генерального секретаря не причинит ущерба соответствующим расследованиям и судебным разбирательствам, проводимым на национальном уровне, в соответствии с пунктом 19 указанной резолюции.

43. Фонды и программы, как правило, не передают достоверные сообщения о том, что, возможно, должностными лицами или экспертами в командировках Организации Объединенных Наций было совершено преступление, напрямую в постоянное представительство соответствующего государства гражданства или государств гражданства. Вместо этого они препровождают доклады о результатах расследования, показывающие, что, возможно, имело место преступное поведение, в Управление по правовым вопросам. Даже когда фонды и программы напрямую контактируют с государствами-членами, они доводят соответствующие дела до сведения Управления.

44. Фонды и программы также связываются с Управлением по правовым вопросам, когда речь идет о делах, касающихся привилегий и иммунитетов Организации.

III. Нормативные документы и процедуры специализированных учреждений и смежных организаций

45. Хотя специализированные учреждения и смежные организации являются частью системы Организации Объединенных Наций, они не подчиняются Генеральному секретарю. Специализированные учреждения и смежные организации, в отличие от фондов и программ Организации Объединенных Наций, являются юридически независимыми международными организациями со своими собственными правилами, членским составом, органами и финансовыми ресурсами. Специализированные учреждения, возможно, были, а возможно и не были учреждены Организацией Объединенных Наций. В соответствии со статьями 57 и 63 Устава Организации Объединенных Наций эти учреждения присоединяются к системе Организации Объединенных Наций на основании соглашений,

заключаемых с Экономическим и Социальным Советом и утверждаемых Генеральной Ассамблеей. Смежные организации становятся частью системы Организации Объединенных Наций на основании соглашений о взаимоотношениях или иных договоренностей. Как было отмечено выше, координация и сотрудничество между всеми подразделениями системы Организации Объединенных Наций осуществляются через КСР.

46. Для целей настоящего доклада информацию о нормативных документах и процедурах, касающихся уголовной ответственности их должностных лиц и экспертов в командировках, прислали 10 специализированных учреждений и 1 смежная организация: Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО), Международный фонд сельскохозяйственного развития (МФСР), Международная организация гражданской авиации (ИКАО), Международная морская организация (ИМО), Организация Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО), Всемирная туристская организация (ЮНВТО), Всемирный банк, Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ), Всемирная организация интеллектуальной собственности (ВОИС), Всемирная метеорологическая организация (ВМО) и Международное агентство по атомной энергии (МАГАТЭ).

A. Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций

47. ФАО передает сообщения о сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательствах, совершенных ее должностными лицами и экспертами в командировках, национальным властям для уголовного преследования в соответствии с административным циркуляром 2013/27, который, в свою очередь, ссылается на бюллетень Генерального секретаря о специальных мерах по защите от сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательств (ST/SGB/2003/13). Помимо этого, ФАО может действовать на основании своей политики нетерпимости в отношении мошенничества и других проявлений коррупции (административный циркуляр 2015/08), которая предусматривает, что полученная ФАО информация о мошенничестве или других проявлениях коррупции «может быть передана национальным властям для рассмотрения вопроса об уголовном преследовании виновных, издания приказов о взыскании средств в гражданском процессе или принятия других мер».

48. До передачи любых сообщений национальным властям такие сообщения доводятся до сведения Управления Генерального инспектора, которое отвечает за осуществление надзора над программами и операциями ФАО посредством внутреннего аудита, расследования и инспекции. В соответствии с Уставом Управления генерального инспектора Управление рассматривает сообщения и, если они оказываются обоснованными, завершает проводимое им расследование и представляет строго конфиденциальный доклад Генеральному директору. После этого Управление по правовым вопросам, исходя из выводов и заключений Управления Генерального инспектора, обязано вынести рекомендацию в отношении того, будет ли передача национальным властям уместной в данных обстоятельствах. Если это так, то Управление по правовым вопросам выносит рекомендации о порядке и продолжительности контактов с национальными властями, а также консультирует Генерального директора в случаях, если такие контакты влекут за собой рассмотрение привилегий и иммунитетов ФАО.

B. Международный фонд сельскохозяйственного развития

49. Принципы, лежащие в основе осуществляемых МФСР процессов расследования, применения дисциплинарных мер и наказаний, зафиксированы в касающихся расследования и применения наказаний процессуальных документах МФСР, согласно которым Управление ревизии и надзора несет ответственность за расследование возможных случаев незаконной практики в деятельности и операциях МФСР и обладает в МФСР исключительным мандатом на проведение таких расследований.

50. Политика МФСР в отношении предотвращения мошенничества и коррупции в его деятельности и операциях охватывает все виды деятельности, финансируемые и/или находящиеся в ведении МФСР, и распространяется на персонал МФСР и всех физических или юридических лиц, осуществляющих такую деятельность или представляющих МФСР в любом качестве. В соответствии с этой политикой МФСР следует курсу абсолютной нетерпимости в случаях, когда после проведенного им расследования он пришел к выводу о том, что: a) его персонал, консультанты и физические лица, выступающие в качестве представителей МФСР, занимались мошенничеством, коррупцией, сговором или принуждением[22]; и (b) в рамках проектов, финансируемых за счет его займов и грантов, имели место мошенничество, коррупция, сговор или принудительные действия[23].

51. По завершении расследования Управление ревизии и надзора направляет свои следственные выводы в Комитет МФСР по мерам наказания, который рассматривает их и действует в качестве: a) органа, который принимает решение о том, какие наказания надлежит применить в отношении фирм, частных предприятий и физических лиц, включая консультантов, причем Комитет может рекомендовать Председателю МФСР передать дело национальным властям, особенно в тех случаях, когда дело касается возможного нарушения национальных уголовных законов; и b) органа, консультирующего Председателя по вопросу о том, какое наказание или какую меру надлежит применить в отношении сотрудников МФСР. В этом последнем случае Комитет по мерам наказания представляет Председателю МФСР свои рекомендации, в том числе о возможной передаче дела национальным властям, особенно в тех случаях, когда дело касается возможного нарушения национальных уголовных законов. Председатель принимает окончательное решение исходя из рекомендаций Комитета и применимых правил и положений МФСР.

C. Международная организация гражданской авиации

52. Соответствующие нормативные документы ИКАО включают Кодекс службы ИКАО, правила и положения о персонале ИКАО, руководство ИКАО по этике, проводимую ИКАО политику противодействия мошенничеству и коррупции, Конвенцию о привилегиях и иммунитетах специализированных учреждений 1947 года и приложение III к Конвенции («Международная организация гражданской авиации») 1948 года.

[22] МФСР, “Policy on preventing fraud and corruption in its activities and operations” («Политика в отношении предотвращения мошенничества и коррупции в его деятельности и операциях»), 12 декабря 2005 года, пункт 12.

[23] Там же, пункт 7.

53. Нынешняя нормативная база ИКАО предусматривает направление сообщений о незаконной деятельности, совершенной должностными лицами или экспертами в командировках ИКАО, Генеральному секретарю ИКАО или работающему в Организации сотруднику по вопросам этики. ИКАО может также использовать информацию из других источников, имеющую отношение к поведению того или иного сотрудника ИКАО.

54. В соответствии с правилом о персонале 101.19 ИКАО, сотрудник, который подвергся аресту, обвиняется в совершении правонарушения, помимо незначительного нарушения правил дорожного движения, или вызван в суд в качестве обвиняемого по уголовному делу или же осужден, оштрафован или подвергнут тюремному заключению за любое правонарушение, кроме незначительного нарушения правил дорожного движения, немедленно сообщает об этом Генеральному секретарю ИКАО. В соответствии с проводимой ИКАО политикой противодействия мошенничеству и коррупции, персонал ИКАО оперативно сообщает сотруднику по вопросам этики о любой практике, которая противоречит — или в отношении которой имеются разумные основания полагать, что она противоречит — политике ИКАО. Помимо этого, согласно руководству ИКАО по этике, сотрудникам следует сообщать о связанных с проступками вопросах непосредственно сотруднику по вопросам этики.

55. Если совершенное преступление влечет за собой преследование должностного лица или эксперта в командировке ИКАО, ИКАО имеет право и обязана — в соответствии с разделом 22 статьи VI Конвенции о привилегиях и иммунитетах специализированных учреждений и пунктом 2 (iii) приложения III к Конвенции — отказаться от иммунитета, предоставленного любому должностному лицу или эксперту, в каждом случае, когда, по мнению ИКАО, такой иммунитет препятствует отправлению правосудия и когда отказ от него не причиняет ущерба интересам ИКАО.

D. Международная морская организация

56. Применимые законы, нормативные документы и процедуры ИМО включают: Конвенцию о международной морской организации; Конвенцию о привилегиях и иммунитетах специализированных учреждений; Положения о персонале и Правила о персонале ИМО, включая добавление F, касающееся политики и процедур в области предупреждения и установления фактов мошенничества и серьезных проступков[24]; нормы поведения для международной гражданской службы; Кодекс этики ИМО; инициативу ИМО по предотвращению притеснений; и политику ИМО по защите от преследований за информирование о ненадлежащем поведении и за сотрудничество при проведении должным образом санкционированных проверок и расследований.

57. ИМО имеет Бюро внутреннего надзора и этики, на котором лежит общая ответственность за оказание Генеральному секретарю ИМО содействия в выполнении надзорных функций в отношении ресурсов ИМО. Кроме того, Бюро занимается делами о защите от преследований за информирование о ненадлежащем поведении и за сотрудничество при проведении должным образом санкционированных проверок и расследований. Бюро проводит также расследования в случаях предполагаемых серьезных проступков. Бюро не проводит уголовных расследований, и добавление F к Положениям о персонале и Правилам о персо-

[24] Добавление F к Положениям о персонале и Правилам о персонале ИМО в значительной мере согласуется с нормативными документами и процедурами Секретариата Организации Объединенных Наций в том, что касается серьезных проступков.

нале ИМО не затрагивает серьезные преступления или случаи сексуальной эксплуатации, которые требовали бы судебного разбирательства на национальном уровне.

58. Что касается ненадлежащего поведения в командировках, то сотрудники ИМО в командировках подпадают под действие Положений о персонале и Правил о персонале ИМО, в частности добавления F. В таких случаях расследования предполагаемых проступков проводятся также Бюро внутреннего надзора и этики, и в отношении сотрудников в командировках могут применяться дисциплинарные меры. Добавление F применяется также к экспертам в командировках ИМО.

59. Акты ненадлежащего поведения могут также представлять собой преступления согласно законодательству принимающих государств. В таких случаях, помимо принятия дисциплинарных мер в отношении своих сотрудников, ИМО может также просить государства-члены о судебном преследовании соответствующих сотрудников и экспертов в командировках, лишая их привилегий и иммунитетов.

E. Организация Объединенных Наций по промышленному развитию

60. Применимые нормативные документы и процедуры ЮНИДО включают: Конвенцию о привилегиях и иммунитетах специализированных учреждений; соглашение между ЮНИДО и правительством Австрии о штаб-квартире ЮНИДО от 1995 года; нормы поведения для международной гражданской службы; Положения о персонале ЮНИДО (статья I — Обязанности, обязательства и привилегии; и статья XI — Дисциплинарные меры); Правила о персонале ЮНИДО (правила 103.04(d), 203.04(b) и 303.05(c)); бюллетень Генерального директора UNIDO/DGB/(M).94/Rev.1 от 21 февраля 2013 года, касающийся политики повышения информированности о мошенничестве и предотвращения мошенничества; бюллетень Генерального директора UNIDO/DGB/2017/10 от 11 декабря 2017 года, касающийся Устава Управления внутреннего надзора и этики ЮНИДО; административная инструкция Генерального директора № 19 от 16 января 2012 года, касающаяся руководящих принципов Управления по проведению расследований; и контрольный перечень вопросов, касающихся передачи дел, связанных с предполагаемым преступным поведением, национальным властям для расследования и возможного судебного преследования.

61. ЮНИДО сообщила, что заявления о преступном поведении ее должностных лиц или экспертов в командировках поступают редко и что количество переданных национальным властям дел также является ничтожным, как и количество полученных от государств уведомлений относительно расследования или судебного преследования должностных лиц или экспертов в командировках.

62. Хотя ЮНИДО не посчитала необходимым обнародовать официальные нормативные документы или процедуры, регулирующие эти вопросы, практика Управления по правовым вопросам ЮНИДО в отношении передачи дел национальным властям твердо укоренилась. Сообщения о преступном поведении, вызывающие необходимость в передаче дела, обычно являются результатом расследований, проведенных Управлением внутреннего надзора и этики ЮНИДО, которое уполномочено расследовать сообщения о противоправном поведении в секретариате ЮНИДО. Если в докладе о расследовании рекомендуется передать дело национальным властям для возможного судебного преследования, Управление по правовым вопросам обязано выносить Генеральному директору

ЮНИДО рекомендацию относительно того, является ли такая передача целесообразной, и, если это так, то каким именно национальным органам следует передать это дело. Управление по правовым вопросам может также выносить рекомендацию о передаче дела в отсутствие внутреннего расследования, если каким-то иным образом до его сведения доводится достоверная информация.

63. В Управлении по правовым вопросам ЮНИДО был разработан неофициальный перечень вопросов и соображений, который призван облегчить задачу вынесения рекомендации относительно возможной передачи дел. Следует отметить, что передача дел осуществляется не автоматически, а по усмотрению ЮНИДО. Окончательное решение о том, следует ли санкционировать передачу конкретного дела, возлагается на Генерального директора ЮНИДО в качестве ее главного административного сотрудника.

64. Если считается, что предполагаемое преступление было совершено в штаб-квартире в Вене, Австрия, то дело передается только властям принимающего государства независимо от гражданства соответствующего лица. Австрийское уголовное право применимо в пределах штаб-квартиры ЮНИДО, и австрийские уголовные суды сохраняют юрисдикцию над совершенными там преступлениями при условии, что любые вопросы иммунитета решаются заранее. Если должностное лицо или эксперт в командировке находится за пределами Австрии или если предполагаемое преступление было совершено за пределами территории Австрии, то дело может быть передано на рассмотрение властям государства, в котором было совершено преступление, или властям государства гражданства соответствующего лица в зависимости от того, какое государство, по мнению Управления по правовым вопросам ЮНИДО, ближе с юрисдикционной точки зрения.

65. Управление по правовым вопросам ЮНИДО осуществляет передачу дел по дипломатическим каналам, направляя вербальную ноту от имени советника по правовым вопросам в адрес Министерства иностранных дел или постоянного представительства соответствующего государства. Доклад о расследовании и любые соответствующие документальные доказательства, находящиеся в распоряжении секретариата ЮНИДО, обычно передаются в то же время. В случае необходимости вербальной нотой, касающейся передачи дела, снимается иммунитет с должностного лица или эксперта, и этим обеспечивается, чтобы такой иммунитет не был препятствием для расследования и судебного преследования. Другая возможность предусматривает подтверждение вербальной нотой того факта, что на конкретное действие иммунитет не распространяется. Если дело доходит до судебного разбирательства, то Управление по правовым вопросам может направить в суд своего представителя и помочь обеспечить участие свидетелей, которые работают в ЮНИДО.

F. Всемирная туристская организация

66. В ЮНВТО нет особых нормативных документов или процедур, касающихся достоверных сообщений о преступлениях, возможно совершенных ее должностными лицами или экспертами в командировках, либо о судебном преследовании за такие преступления. Стандартная внутренняя процедура касательно должностных лиц ЮНВТО ссылается на Положения о персонале и Правила о персонале ЮНВТО. Положение 9 гласит, что, когда речь заходит о привилегиях и иммунитетах, соответствующее должностное лицо немедленно докладывает Генеральному секретарю ЮНВТО, который решает вопрос о том, сле-

дует ли их снять. Что касается экспертов в командировках, то ЮНВТО ссылается на аналогичную процедуру, содержащуюся в приложении XVIII к Конвенции о привилегиях и иммунитетах специализированных учреждений 1947 года.

G. Всемирный банк

67. Всемирный банк рассматривает сообщения о том, что его сотрудниками, возможно, было совершено преступление, в соответствии с его Правилами о персонале, и, когда это уместно, передает дело национальным властям.

H. Всемирная организация здравоохранения

68. Все сотрудники ВОЗ обязаны вести себя в соответствии с нормами поведения, установленными для международных гражданских служащих, соблюдать Положения о персонале и Правила о персонале ВОЗ и принципы добросовестности, подотчетности, ответственности, независимости и непредвзятости, уважения и профессиональной ответственности, изложенные в Кодексе этики и профессионального поведения ВОЗ. Политика ВОЗ в области предотвращения мошенничества и руководящие принципы ВОЗ по повышению информированности о мошенничестве, действующие с 2005 года, которые дополняются политикой ВОЗ в отношении информаторов и защиты от преследований от 2015 года, применимы ко всем сотрудникам ВОЗ независимо от их уровня, функций и места нахождения. Недавно ВОЗ разработала политику в отношении предупреждения сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательств и реагирования на них, образцом для которой послужил бюллетень Генерального секретаря о специальных мерах по защите от сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательств (ST/SGB/2003/13). ВОЗ разработала также политику в отношении допустимых видов использования информационно-коммуникационных систем.

69. ВОЗ имеет Управление служб внутреннего надзора, которое, среди прочего, проводит расследования в отношении предполагаемых незаконных видов деятельности (таких как мошенничество, проступки, домогательства и преследования). Оно ежегодно представляет Генеральному директору доклады о своей деятельности и о ходе осуществления рекомендаций, направляя копию также внешнему ревизору[25]. В ВОЗ имеется также Бюро по вопросам внутреннего контроля, управления рисками и этики, которое, среди прочего, предоставляет консультации по вопросам этики. В ВОЗ действует внешняя «горячая линия» доверия, которая упрощает процесс оповещения о совершаемых в ВОЗ нарушениях. Этот механизм является независимой службой, не оплачиваемой ВОЗ, и она принимает сообщения на условиях конфиденциальности и, когда это оправдано, анонимно.

70. Если возникают подозрения в совершении нарушений, которые создают серьезную угрозу для интересов, репутации, операций или управления ВОЗ[26], лица имеют возможность уведомить об этом своих руководителей по обычным

[25] Доклад представляет также Всемирной ассамблее здравоохранения в соответствии с пунктом 112.3(e) правила XII Финансовых правил. В нем содержится краткая информация о расследовании дел о ненадлежащем поведении и о результатах любого дисциплинарного производства. Дела, связанные с передачей национальным властям, в частности уголовные дела, также освещаются в докладе, представляемом Управлением служб внутреннего надзора руководящим органам ВОЗ.

[26] См. ВОЗ, “Code of Ethics and Professional Conduct” («Кодекс этики и профессионального поведения»), апрель 2017 года, пункт 124.

каналам общения с руководителями. Когда непосредственные или старшие руководители получают сообщение о предполагаемом нарушении, они должны оперативно и всесторонне рассмотреть этот вопрос, обращаясь к Бюро по вопросам внутреннего контроля, управления рисками и этики или другим соответствующим специализированным структурам за рекомендациями по вопросам этики или, в соответствующих случаях, уведомив Управление служб внутреннего надзора. Если сотрудник, сообщающий о нарушениях, считает разумным обойти обычные каналы общения с руководителями или когда обычных каналов связи нет, сотрудник, сообщающий о нарушениях, может связаться с директором Управления служб внутреннего надзора или воспользоваться конфиденциальным почтовым ящиком, имеющимся в Управлении. Если после проведения расследования Управление устанавливает факт преследований сотрудника, сообщившего о нарушениях, Генеральный директор или региональные директора решают вопрос о соответствующих средствах защиты и о дисциплинарном производстве на основе заключений, сделанных в докладе Управления о результатах расследования.

71. Генеральный директор обладает всей полнотой власти в том, что касается обнаружения и предотвращения мошенничества, присвоения или иного ненадлежащего поведения (ему оказывают содействие Контролер, директор Департамента управления людскими ресурсами, Юрисконсульт и директор Управления служб внутреннего надзора, которые играют общую роль по осуществлению политики по предотвращению мошенничества). Генеральный директор принимает дисциплинарные меры в отношении любого сотрудника ВОЗ в тех случаях, когда, по мнению Генерального директора, против него имеются достаточные доказательства фактов совершения мошенничества, присвоения или других предполагаемых проступков.

72. В зависимости от серьезности ситуации и имеющихся доказательств ВОЗ может передать дело национальным властям. ВОЗ взаимодействует также с национальными властями, в том числе посредством отказа от иммунитета соответствующего лица в тех случаях, когда такая мера считается оправданной.

I. Всемирная организация интеллектуальной собственности

73. Персонал ВОИС обязан соблюдать принятые ВОИС нормы, касающиеся отмывания денег, финансирования терроризма и так называемых запрещенных видов деятельности (а именно коррупции в любой форме, мошенничества, сговора или принуждения)[27]. Кроме того, ВОИС распространяет внутренние служебные инструкции в целях дальнейшей проработки нормативных документов и процедур, которым должны следовать сотрудники ВОИС. Положения и правила о персонале ВОИС четко предусматривают, что «сотрудники должны соблюдать местные законы и выполнять свои частные юридические обязательства» (положение 1.12). В Финансовых положениях и правилах ВОИС сказано, что сотрудники, занимающиеся закупочной деятельностью, обязаны соблюдать Положения и правила о персонале ВОИС, а также стандарты поведения для международных гражданских служащих. Департамент управления людскими ресурсами ВОИС начал распространять среди всех сотрудников информационные циркуляры с изложением дисциплинарных мер, принятых в ВОИС[28].

[27] ВОИС, служебная инструкция № 13/2013, пункты 1 и 12.

[28] См., например, информационный циркуляр ВОИС № 8/2017, в котором излагаются дисциплинарные меры, принятые в ВОИС в течение 2016 календарного года.

74. ВОИС имеет ряд нормативных документов, имеющих целью раскрытие и сбор информации о возможных нарушениях местных законов и нормативных документов и правил ВОИС. Сотрудники обязаны сообщать ВОИС о своих контактах с местной системой уголовного правосудия. В частности, сотрудники ВОИС должны как можно быстрее уведомлять Генерального директора в случае, если они подверглись аресту или обвиняются в совершении правонарушения, кроме незначительного нарушения правил дорожного движения, или являются обвиняемыми по уголовному делу, или же осуждены, оштрафованы или подвергнуты тюремному заключению за любое правонарушение, кроме незначительного нарушения правил дорожного движения[29].

75. Все сотрудники ВОИС обязаны «сообщать о возможном совершении противоправных действий или о наличии любых разумных оснований полагать, что такие действия могли иметь место»[30]. В конкретном контексте запрещенных видов деятельности, отмывания денег или финансирования терроризма сотрудники ВОИС обязаны уведомлять Отдел внутреннего надзора[31]. Директор Отдела внутреннего надзора обязан «обеспечивать возможности для представления сотрудниками, а также любыми другими внутренними или внешними сторонами жалоб, касающихся предполагаемых случаев неправомерных действий»[32]. Сотрудники ВОИС могут также оповещать о якобы имевших место нарушениях и другом ненадлежащем поведении одного из вышестоящих начальников, Канцелярию Генерального директора или Председателя Координационного комитета[33]. ВОИС приняла политику по защите информаторов с целью обеспечить защиту от преследований тех лиц, которые делают такие заявления[34].

76. Устав внутреннего надзора ВОИС уполномочивает директора Отдела внутреннего надзора проводить внутренние расследования касательно заявлений о неправомерных действиях или других правонарушениях[35]. Такие расследования регулируются проводимой Отделом политикой в отношении расследований и руководством по расследованиям. Расследования являются частью системы внутреннего правосудия в ВОИС, основанной не на национальных законах, а на внутренних положениях и правилах организации[36].

77. Согласно руководству по расследованиям Отдела внутреннего надзора, в случае если расследование подтвердило совершение действий, которые можно квалифицировать как серьезные преступления, директор Отдела внутреннего надзора может рекомендовать Генеральному директору передать дело на рассмотрение компетентным правоохранительным органам[37]. Когда речь идет о расследовании случаев, связанных с запрещенными видами деятельности, отмыванием денег или финансированием терроризма, то соответствующая служебная инструкция предусматривает, что Генеральный директор может передать дело или результаты проведенного ВОИС расследования соответствующим

[29] ВОИС, Положения и правила о персонале, правило 1.13.1(c).
[30] См. ВОИС, служебная инструкция № 58/2012, пункт 5. Эта обязанность также находит отражение в пункте 20 норм поведения для международной гражданской службы.
[31] См. ВОИС, служебная инструкция № 13/2013, пункт 13.
[32] См. ВОИС, Устав внутреннего надзора, пункт 14.
[33] См. ВОИС, «Положения и правила о персонале», положение 1.7(c).
[34] См. ВОИС, служебная инструкция № 58/2012. См. также нормы поведения международной гражданской службы, пункт 20.
[35] См. ВОИС, Устав внутреннего надзора, пункты 7 и 25.
[36] См. ВОИС, документ IOD/IP/2017/1, пункт 11.
[37] См. ВОИС, документ IOD/IM/2017/1, пункт 174.

национальным органам власти для дальнейшего расследования и/или уголовного преследования и может рассмотреть вопрос об аннулировании иммунитета[38].

J. Всемирная метеорологическая организация

78. Соответствующие нормативные документы и процедуры ВМО включают: Финансовые положения (положения 13.7–13.10); Устав Управления внутреннего надзора, а также руководство по расследованиям Управления; Кодекс этики ВМО; и политику защиты от преследований.

79. Управление внутреннего надзора является главным каналом для приема заявлений. Оно отвечает за расследование всех заявлений или предположений, касающихся мошенничества, растрат, неэффективного управления или ненадлежащего поведения, и за проведение инспекций относительно оказания услуг и работы организационных подразделений.

80. Сотрудники ВМО обязаны сообщать о предполагаемом мошенничестве и злоупотреблениях в Управление внутреннего надзора в соответствии с Кодексом этики ВМО. Любому лицу, располагающему информацией о мошенничестве в отношении деятельности, связанной с ВМО, настоятельно рекомендуется сообщать эту информацию по прямым каналам связи. Лицам, использующим прямые каналы связи, рекомендуется как можно более конкретно излагать основные сведения, касающиеся соответствующих случаев.

K. Международное агентство по атомной энергии

81. Положения о персонале и Правила о персонале МАГАТЭ предусматривают, что сотрудники должны соблюдать нормы поведения, которого ожидают от международного гражданского служащего. Невыполнение этого требования может приводить к принятию дисциплинарных мер в соответствии с положением о персонале 11.01 (см. положение о персонале 1.05.1). В добавлении G к Положениям о персонале и Правилам о персонале содержатся процедуры, которых следует придерживаться в случае сообщения о ненадлежащем поведении.

82. Когда есть основания полагать, что сотрудники МАГАТЭ причастны к уголовному поведению, МАГАТЭ может принять ряд мер внутриорганизационного характера, таких как: a) напоминание сотрудникам об их обязанностях; b) расследование дела; c) удержание зарплаты в случае задолженности перед третьими сторонами; и d) принятие дисциплинарных мер в соответствии с Положениями о персонале и Правилами о персонале МАГАТЭ. В 2018 году МАГАТЭ назначило Главного сотрудника по вопросам этики.

83. В соответствии с соглашением между МАГАТЭ и Австрией иммунитеты должностных лиц и экспертов в командировках МАГАТЭ могут быть сняты МАГАТЭ в случаях, когда иммунитет препятствует отправлению правосудия и когда от него можно отказаться без ущерба для интересов МАГАТЭ[39].

84. С точки зрения внешних действий, когда есть основания полагать, что, возможно, было совершено преступление, МАГАТЭ может, в зависимости от случая, a) отказаться от иммунитета; b) сотрудничать с соответствующими национальными властями для содействия надлежащему отправлению посредством

[38] См. ВОИС, служебная инструкция № 13/2013, пункт 25.
[39] МАГАТЭ, документ INFCIRC/15, разделы 40(a) и 43(b).

предоставления соответствующей информации; или c) отвечать на запросы национальных судебных властей.

IV. Заключения

85. Существующие нормативные документы и процедуры системы Организации Объединенных Наций, представленные в настоящем докладе, демонстрируют высокую степень согласованности и координации в рамках Секретариата Организации Объединенных Наций, ее фондов и программ, а также координации со специализированными учреждениями и смежными организациями в том, что, в конечном итоге, касается доведения достоверных сообщений, указывающих на то, что должностными лицами или экспертами в командировках Организации Объединенных Наций, возможно, было совершено преступление, до сведения государств, против граждан которых выдвигаются такие обвинения. Тем не менее Генеральный секретарь будет продолжать усилия в рамках системы для дальнейшего укрепления координации и согласованности.

86. Кроме того, Генеральный секретарь призывает государства-члены обеспечить, чтобы директивные органы специализированных учреждений и смежных организаций решали практические проблемы в рамках осуществления своих нормативных документов и процедур, касающихся представления сообщений, расследования, передачи дел и последующих мер в связи с достоверными сообщениями о том, что, возможно, персоналом их учреждений или организаций было совершено преступление.