



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
9 September 2010
Russian
Original: English

Шестьдесят пятая сессия

Пункты 136 и 137 предварительной повестки дня*

Управление людскими ресурсами

Объединенная инспекционная группа

Этика в системе Организации Объединенных Наций

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить Генеральной Ассамблее для рассмотрения свои комментарии и замечания Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций по докладу Объединенной инспекционной группы, озаглавленному «Этика в системе Организации Объединенных Наций» (JIU/REP/2010/3).

* A/65/150.



Резюме

Доклад Объединенной инспекционной группы (ОИГ), озаглавленный «Этика в системе Организации Объединенных Наций» (JIU/REP/2010/3), представляется в развитие ее предыдущего доклада о пробелах с точки зрения надзора «в целях определения прогресса, извлеченных уроков и передовой практики в деле создания и обеспечения работы функциональных звеньев по вопросам этики во всей системе Организации Объединенных Наций». В настоящем докладе рассматриваются штатное расписание, финансирование и обязанности подразделений по вопросам этики, функционирующих в системе.

В докладе изложены мнения организаций системы Организации Объединенных Наций о рекомендациях, вынесенных в докладе ОИГ. Эти мнения были обобщены на основе материалов, представленных организациями — членами Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций (КСР), которые приветствовали всеобъемлющий обзор функциональных звеньев по вопросам этики, содержащийся в докладе Объединенной инспекционной группы, и посвятили свои замечания, главным образом, отдельным рекомендациям. Их общие замечания касались предлагаемых стандартов, информации о функциональных звеньях по вопросам этики в системе и роли подразделений по вопросам этики. Соглашаясь с рекомендациями в целом, учреждения тем не менее выразили обеспокоенность по поводу некоторых из них, в том числе относительно концепции совместного функционального звена по вопросам этики для более мелких учреждений.

I. Введение

1. Доклад Объединенной инспекционной группы, озаглавленный «Этика в системе Организации Объединенных Наций», представляется в развитие ее предыдущего доклада о пробелах с точки зрения надзора «в целях определения прогресса, извлеченных уроков и передовой практики в деле создания и обеспечения работы функциональных звеньев по вопросам этики во всей системе Организации Объединенных Наций». В настоящем докладе рассматриваются штатное расписание, финансирование и обязанности подразделений по вопросам этики, функционирующих в системе.

II. Общие замечания

2. Члены КСР приветствовали всеобъемлющий обзор функциональных звеньев по вопросам этики, содержащийся в докладе ОИГ, и посвятили свои замечания, главным образом, отдельным рекомендациям. Их общие замечания касались предлагаемых стандартов, информации о функциональных звеньях по вопросам этики в системе и роли подразделений по вопросам этики.

3. Учреждения приняли к сведению то, что ОИГ представила «предлагаемые стандарты» функционирования подразделений по вопросам этики. Они высоко оценили усилия, которых потребовало создание данных стандартов, поскольку они основывались на информации, полученной ОИГ из многочисленных источников. Однако учреждения рекомендовали не рассматривать их как уже установленные стандарты профессиональной этической практики в Организации Объединенных Наций. Учреждения указали на то, что профессиональные стандарты должны исходить от самих сотрудников по вопросам этики, возможно, при посредстве расширяющихся механизмов Комитета Организации Объединенных Наций по вопросам этики и Общесистемной сети Организации Объединенных Наций по вопросам этики, представляющей межучрежденческие сети международных сотрудников по вопросам этики.

4. Учреждения отметили, что при подготовке доклада ОИГ стремилась всесторонне задокументировать нынешние методы работы, применяемые в учреждениях, в которых проводилось обследование, и данная информация представлена в приложениях к докладу. ОИГ исправила большинство ошибок, обнаруженных в проектом варианте, и учреждения отмечают, что их замечания в основном были приняты к сведению. Однако несколько учреждений сообщили о том, что замечания, призванные прояснить некоторые вопросы, не были полностью включены в итоговый текст доклада. Например, один из пунктов резюме в разделе, касающемся обязанностей подразделения по вопросам этики, гласит, что «в специализированных учреждениях и МАГАТЭ политика защиты информаторов в основном отсутствует или лишь разрабатывается». Хотя данное заявление может быть фактически правильным, некоторые учреждения отметили, что, сталкиваясь с подобными широкими обобщениями, читатель может предположить, что в ряде учреждений такая важная политика не предусмотрена. С подробной информацией по этому вопросу можно ознакомиться в приложениях, однако специализированные учреждения, проводящие подобную политику, возразили против такого огульного подхода к представлению информации. Кроме того, некоторые учреждения отметили неточности в содержащихся в приложениях таблицах, и призывают ОИГ выпустить необходимые

исправления для обеспечения точности данных, несмотря на то, что Группа исправила найденные ошибки до публикации доклада.

5. И наконец, учреждения привлекли внимание к пункту 16, который гласит: «Надежда, связываемая с функциональными звеньями по вопросам этики, заключается в том, что они могут предотвратить перерастание спорных вопросов в проблемы, требующие урегулирования конфликтов». Они отмечают, что функциональные звенья по вопросам этики гарантируют наивысшие стандарты добросовестности и способствуют формированию культуры этики, транспарентности и подотчетности посредством предотвращения конфликтов интересов и обеспечения моральной безупречности в работе подразделений. Функциональные звенья по вопросам этики внутри Организации Объединенных Наций не занимаются непосредственно конфликтами на рабочем месте и не заменяют собой другие подразделения, занимающиеся конфликтами, например омбудсменов. Учреждения заявили, что высокоэффективные функциональные звенья по вопросам этики повышают осведомленность о проблемах этики, укрепляют процесс принятия этических решений, поощряют этическую деятельность и поддерживают этическое руководство. Успех функционального звена по вопросам этики не должен измеряться сокращением числа конфликтов, споров или разногласий на рабочем месте.

III. Конкретные замечания по рекомендациям

Рекомендация 1: Руководящим органам более мелких организаций следует поручить своим соответствующим исполнительным главам подготовить предложения для обеспечения функций по вопросам этики посредством либо создания совместного подразделения по вопросам этики группы организаций на началах совместного финансирования, либо привлечения на подрядной основе подразделения по вопросам этики другой организации на началах совместного финансирования/возмездной основе.

6. Отмечая, что данная рекомендация адресована руководящим органам, учреждения указали на то, что ее выполнение представляет определенные трудности и потребует высокой степени координации между учреждениями с независимыми и отличающимися структурами управления, поэтому на практике может оказаться нецелесообразным. И хотя некоторые учреждения поставили под сомнение практическую целесообразность выполнения данной рекомендации, ряд организаций отметили, что такая возможность обсуждается на высоком уровне с позитивными результатами, и дело продвигается к внедрению подобного подхода. Таким образом, несмотря на то, что данный подход может оказаться целесообразным для одних учреждений, другие могут сталкиваться с определенными трудностями в его применении в силу конкретного мандата и требований каждой организации.

Рекомендация 2: Исполнительным главам следует обеспечить соблюдение требования о наличии квалификации и опыта в вопросах этики при назначении на должность руководителя подразделения по вопросам этики в соответствующих организациях, и это требование должно включаться в описание должностных функций и в объявление о вакансии.

7. Учреждения в целом поддерживали данную рекомендацию и в принципе согласны с тем, что исполнительным главам следует обеспечить наличие у руководителя подразделения по вопросам этики соответствующей профессиональной квалификации и опыта в сфере организационной этики и что данные требования должны быть включены в соответствующее описание должностных функций.

Рекомендация 3: Исполнительным главам следует обеспечить открытый конкурс и равные условия как для внутренних, так и для внешних кандидатов при заполнении вакансии руководителя подразделения по вопросам этики в их соответствующих организациях, а также широкое распространение информации об этой вакансии.

8. Учреждения поддерживали данную рекомендацию с определенными оговорками, особенно если должность руководителя подразделения по вопросам этики будет должностью на полную ставку внутри одной организации или в нескольких более мелких организациях. Однако, если это будет должность с неполной занятостью, совмещаемая с другими обязанностями в рамках той же организации, то в объявлении может быть сложно отделить требования к функциональному звену по вопросам этики от требований по другим обязанностям (на неполную ставку), поскольку они могут влиять на общую квалификацию и навыки, требуемые от успешного кандидата. Данная ситуация может ограничить соответствие внешних кандидатов объявляемой вакансии. Кроме того, данная рекомендация также может противоречить положениям о персонале отдельных организаций, что, возможно, приведет к предпочтению внутренних кандидатов.

Рекомендация 4: Исполнительным главам следует обеспечить проведение полномасштабных консультаций с представителями персонала при подготовке объявления о вакансии на должность руководителя подразделения по вопросам этики в их соответствующих организациях.

9. Члены КСР поддержали данную рекомендацию, однако отметили, что из нее недостаточно ясно, какие навыки потребуются на уровне комитета персонала для обеспечения эффективности подготовки объявления о вакансии руководителя подразделения по вопросам этики.

Рекомендация 5: Исполнительным главам следует обеспечить включение представителя персонала в состав совета по назначению для отбора кандидатов на должность руководителя подразделения по вопросам этики.

10. Учреждения в принципе согласны с тем, что функциональное звено по вопросам этики требует поддержки и участия сотрудников организации и считают, что при отборе кандидатов на должность руководителя подразделения по вопросам этики целесообразно провести должные консультации с представителем персонала, как указано в данной рекомендации. Однако они отметили, что такой подход может быть непрактичным в случае с совмещаемой должностью по вопросам этики (как предполагается в рекомендации 1), поскольку он может потребовать заключения соглашений между организациями и их соответствующими советами персонала.

Рекомендация 6: Руководящим органам следует поручить своим соответствующим исполнительным главам установить ограничения срока полномочий при назначении руководителя подразделения по вопросам этики,

которые должны предусматривать либо невозобновляемое назначение сроком на семь лет, либо не более двух назначений подряд сроком на четыре или пять лет без возможности повторного найма той же самой организацией.

11. Учреждения сознавали, что ограничения сроков полномочий (или невозобновляемые назначения) обеспечивают руководителю подразделения по вопросам этики оперативную независимость и определенную гарантию занятости, особенно в тех случаях, когда ему приходится выносить нелегкие суждения. Поэтому учреждения в целом поддерживали применение ограничений по срокам для руководителей подразделений по вопросам этики, однако они указали на необходимость гибкости в их применении и сослались на несколько примеров, которые могут затруднить выполнение рекомендации. По крайней мере одно учреждение сообщило о сотруднике, нанятом без каких-либо временных ограничений, в связи с чем в настоящее время оно считает затруднительным ретроактивное выполнение данной рекомендации, а другое учреждение сослалось на политику ротации персонала, которая противоречит рекомендации о повторном назначении. Кроме того, учреждения отметили, что некоторые функции в области этики могут выполняться сотрудником, выполняющим и другие обязанности, для которых временных ограничений не имеется, что затруднит применение ограничений по контракту. Учреждения также указали на то, что эта рекомендация содержит несколько вариантов срока действия контракта, варьирующихся в общей сложности между 7 и 10 годами, и отметили, что у них нет определенности том, какую величину следует использовать при выборе наилучшего подхода. И наконец, некоторые учреждения отметили, что данные временные ограничения могут идти вразрез со сложившимися правилами и положениями о персонале, касающимися назначения сотрудников, в связи с чем директивным органом необходимо будет принять соответствующие меры.

Рекомендация 7: Руководящим органам следует поручить своим соответствующим исполнительным главам обеспечить, чтобы руководитель подразделения по вопросам этики представлял ежегодный доклад или его резюме без внесения каких-либо изменений исполнительным главой непосредственно руководящему органу вместе с любыми замечаниями исполнительного главы.

12. Учреждения согласились с данной рекомендацией и поддерживают идею представления подразделениями по вопросам этики докладов непосредственно руководящим органам. Учреждения отметили, что запрос о представлении подобных докладов, содержание которых ограничивается системными вопросами и рабочей статистикой, является прерогативой руководящих органов организации.

Рекомендация 8: Руководящим органам следует поручить своим соответствующим исполнительным главам обеспечить предоставление неформального доступа руководителю подразделения по вопросам этики к руководящим органам с закреплением этой практики в письменном виде.

13. Учреждения отметили, что подразделения по вопросам этики уже имеют доступ к руководящим органам посредством официальных механизмов, как указано в рекомендации 7, и признают, что неофициальный доступ позволяет руководителю подразделения по вопросам этики поднимать чрезвычайно серь-

езные или деликатные вопросы. Однако они также отметили, что подобный доступ необходимо осуществлять с большой осторожностью, деликатностью и конфиденциальностью во избежание политизации вопросов, нежелательного влияния или создания впечатления о том, что руководитель подразделения по вопросам этики получает инструкции от государства-члена. Таким образом, учреждения в целом поддержали дух рекомендации, за исключением того компонента, который призывает к необходимости официального закрепления подобного доступа в письменном виде и смысла которого они не поняли.

Рекомендация 9: Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций, которые еще не сделали этого, следует ускорить процесс оформления членства их соответствующих организаций в Комитете Организации Объединенных Наций по вопросам этики.

14. Члены КСР, особенно специализированные учреждения, считают, что активное участие в общесистемной сети сотрудников по вопросам этики обеспечивает необходимый форум для достижения согласованного применения этических стандартов и стратегий во всей системе. В связи с этим для объединения практикующих специалистов по вопросам международной этики была создана общесистемная сеть Организации Объединенных Наций по вопросам этики. В число целей этой сети входят обмен опытом успешных методов работы, издание типового руководства, внутренний анализ, коллегиальный обзор и оценка программ и развитие карьеры. Поэтому специализированные учреждения не считают, что членство в Комитете Организации Объединенных Наций по вопросам этики будет необходимо. Комитет продолжал поддерживать сотрудников фондов и программ Организации Объединенных Наций по вопросам этики, через которых Директором Управления по вопросам этики Секретариата осуществляется функциональное руководство и надзор за местными подразделениями по вопросам этики.

Рекомендация 10: Исполнительным главам следует обеспечить обязательную подготовку по вопросам этики всех сотрудников их соответствующих организаций и следует взять на себя ведущую роль посредством участия в этой подготовке, включая обязательные курсы переподготовки, которые должны проводиться раз в три года.

15. Учреждения отметили, что периодическая подготовка по вопросам этики считается передовым опытом и является одной из ключевых функций любого подразделения по вопросам этики. Однако они указали на то, что периодическая подготовка (каждые три года), предлагаемая в рекомендации, может не подойти всем учреждениям из-за бюджетных ограничений, и таким образом поддержали рекомендацию только в той мере, в какой позволяют бюджетные ресурсы учреждения. Помимо упоминания о финансовых ограничениях учреждения отметили, что подготовка по вопросам этики должна продолжаться на всем протяжении карьеры сотрудника, через регулярные промежутки времени, и может происходить ежегодно либо каждые два–три года, или в случае значительного изменения в работе, такого как повышение в должности. Они подчеркнули, что передовой опыт в сфере организационной этики предполагает совокупность обязательной и добровольной подготовки, ориентированных на интересы и профессиональную дисциплину сотрудников и осуществляемых при участии исполнительного главы.

16. Учреждения предложили несколько альтернативных вариантов по укреплению такой подготовки, в том числе включение переподготовки по вопросам этики в другие соответствующие программы подготовки, такие как, подготовка по юридическим вопросам или по вопросам закупок, что будет способствовать актуализации подготовки по вопросам этики. Подобный подход может оказаться более эффективным с точки зрения затрат и позволить проводить всеобъемлющие курсы переподготовки по вопросам этики с меньшей частотой. Другой вариант состоит в проведении личного диалога в рамках сессий, возглавляемых линейным руководством. Подобные сессии обеспечат взаимодействие сотрудников с собственным руководством по вопросам, связанным с этическими стандартами и поведением на рабочем месте. В идеале организации должны организовывать просвещение по вопросам этики, руководствуясь подходом под названием «управленческий каскад», при котором каждое последующее звено руководства проводит подготовку по вопросам этики для своих непосредственных подчиненных.

Рекомендация 11: Исполнительным главам следует раз в два года проводить обследования сотрудников на предмет осведомленности по вопросам добросовестности и публиковать результаты в интранетах их соответствующих организаций.

17. Учреждения не имели возражений против проведения обследований сотрудников, как указано в данной рекомендации, и указали на то, что обследования на предмет осведомленности по вопросам добросовестности могут способствовать выработке умения оценивать влияние повестки дня в области этики на организационную культуру, воззрения персонала и его отношение к учреждению. Однако, принимая во внимание усилия и расходы, связанные с подобной деятельностью, учреждения предпочли бы увидеть в докладе ОИГ более подробный анализ их затрат и преимуществ. Тем не менее учреждения согласны проводить данную деятельность в рамках имеющихся бюджетных ресурсов.

Рекомендация 12: В тех случаях, когда подразделение по вопросам этики той или иной организации обнаруживает внешние признаки преследований или угроз преследований, а подразделение внутреннего надзора отказывается проводить расследование, исполнительному главе или руководителю подразделения по вопросам этики следует передавать такие дела для проведения расследования в Объединенную инспекционную группу.

18. Учреждения поддержали рекомендацию об использовании альтернативных механизмов расследования в тех случаях, когда подразделение внутреннего надзора не может (например, в случае конфликта интересов) или не должно (например, в силу приоритетных и ресурсных ограничений) проводить расследование. Учреждения согласны с тем, что в подобных редких случаях ОИГ может представлять альтернативу, однако настоятельно рекомендуют воздержаться в рекомендации от открытых призывов к ОИГ вести подобные дела. Организации далее отмечают, что оптимальным решением для таких случаев, о которых говорится в данной рекомендации, является не создание новой структуры, такой как ОИГ, в дополнение к уже существующим функциям внутренних расследований, а, скорее, обеспечение независимости органа, выполняющего функцию внутренних расследований.

Рекомендация 13: Исполнительным главам тех организаций, которые еще не сделали этого, следует в безотлагательном порядке ввести в действие всеобъемлющую политику раскрытия финансовой информации, включая процедуры ежегодного рассмотрения и выборочной проверки соответствующими подразделениями по вопросам этики деклараций, раскрывающих финансовую информацию всех соответствующих должностных лиц.

19. Организации системы Организации Объединенных Наций поддержали данную рекомендацию, однако отметили, что доклад мог бы быть более весомым, если бы включал в себя больше информации по существу, касающейся характера и масштаба процедур, необходимых для внедрения практики раскрытия финансовой информации. В этой связи учреждения указали, в частности, что факторы, которые могут послужить поводом к фактическому или мнимому «конфликту интересов», не всегда ясны. Учреждения отметили, что дополнительная информация об экономической эффективности услуг, переданных на внешний подряд, могла бы помочь им оценить целесообразность данного варианта с учетом ресурсов, необходимых для его осуществления, особенно поскольку они в целом считают раскрытие финансовой информации частью всеобъемлющей программы по выявлению и урегулированию личных конфликтов интересов.

Рекомендация 14: Исполнительным главам следует обеспечить включение руководителей подразделений по вопросам этики их соответствующих организаций в состав группы старшего руководства и их участие во всех совещаниях такой группы, а также следует издать административную инструкцию на этот счет.

20. Учреждения в целом согласны с данной рекомендацией, которая призывает подразделения по вопросам этики участвовать в совещаниях старшего руководства. Однако учреждения отметили, что термин «старшее руководство» может варьироваться в разных учреждениях, и рекомендация была бы более весомой, если бы ОИГ более четко разъяснила надлежащий уровень участия. Тем не менее многие учреждения призвали к прагматичному подходу к ее выполнению посредством обеспечения участия в тех совещаниях, которые имеют наибольшее отношение к функциональному звену по вопросам этики, но необязательно в каждом совещании, на которое собираются сотрудники высших уровней. Кроме того, учреждения отметили, что в некоторых случаях функциональному звену по вопросам этики может быть неуместно участвовать в совещании группы старшего руководства, поскольку в таком случае сотрудник по вопросам этики будет участником процесса принятия решений и впоследствии не сможет независимо оценивать жалобу, которая может возникнуть в ответ на какое-либо принятое решение.

Рекомендация 15: Исполнительным главам следует проводить ежегодные общие собрания с сотрудниками и включать в повестку дня конкретный пункт, посвященный вопросам этики.

21. Члены КСР поддержали данную рекомендацию, и многие учреждения указали, что они уже проводят общие собрания, в повестку дня которых включаются вопросы этики. Некоторые учреждения, имеющие более децентрализованную структуру, сообщили о том, что они предпочитают включать проблемы, связанные с этикой, в повестку дня региональных совещаний и семинаров.

Рекомендация 16: Руководящим органам следует поручить своим соответствующим исполнительным главам представлять раскрывающие их финансовую информацию декларации, которые должны проверяться в том же порядке, что и декларации всех других сотрудников, которые обязаны подавать такие декларации.

22. Отметив, что данная рекомендация адресована руководящим органам, учреждения тем не менее поддержали ее идею. Однако члены КСР отметили, что в своей нынешней формулировке рекомендация умаляет значение надзора за раскрытием финансовой информации исполнительных глав фондов и программ. Как указано в докладе, в настоящее время исполнительные главы фондов и программ подают свои декларации в Управление по вопросам этики Организации Объединенных Наций, где они проверяются внешним органом. Другие сотрудники этих организаций, от которых требуется представление финансовой информации, представляют ее внутренним органам данных организаций, которые впоследствии и проверяют эти документы. Рекомендуя исполнительным главам руководящих органов «представлять декларации, раскрывающие их финансовую информацию, которые должны проверяться в том же порядке, что и декларации всех других сотрудников, которые обязаны подавать такие декларации», ОИГ предполагает, что исполнительные главы фондов и программ будут подавать свои декларации для проверки внутренними органами вместо нынешней практики представления их подразделению по вопросам этики для последующей проверки внешним органом.

Рекомендация 17: Руководящим органам следует поручить своим соответствующим исполнительным главам подготовить предложения по созданию внутреннего механизма для установления порядка работы подразделения по вопросам этики и/или службы внутреннего надзора в рамках расследования или рассмотрения жалоб на действия исполнительного главы организации, включая представление отчетов о результатах расследования или рассмотрения дела непосредственно руководящему органу.

23. Отметив, что данная рекомендация адресована руководящим органам, учреждения поддержали разработку соответствующих методов расследования жалоб на действия исполнительных глав, причем многие учреждения указали на то, что подобные процедуры уже существуют. Учреждения согласны с тем, что разработка соответствующих стандартов и процессов еще до возникновения подобной серьезной ситуации дает возможность тщательного рассмотрения и изучения. Кроме того, учреждения отметили возможность возникновения реального или мнимого конфликта интересов в том случае, если расследования подобного характера будут проводиться только внутренней службой, и высоко оценили тот факт, что текст доклада, связанный с данной рекомендацией, предусматривает возможность применения альтернативного метода, такого как использование внешних структур.

24. Учреждения также отметили, что в ходе всех подобных расследований должны соблюдаться и гарантироваться процессуальные права исполнительного главы, включая конфиденциальность, а передача дела любому внешнему независимому органу расследования должна рассматриваться только после установления внутренним органом такой необходимости во избежание ситуации, в которой несерьезные или очевидно беспочвенные жалобы будут автоматически передаваться третьей стороне для проведения расследования.