


Сентябрь 2012 года

	<p>منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة</p>	<p>联合国 粮食及 农业组织</p>	<p>Food and Agriculture Organization of the United Nations</p>	<p>Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture</p>	<p>Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций</p>	<p>Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura</p>
---	---	-----------------------------	--	--	--	--

Финансовый комитет

Сто сорок седьмая сессия

Рим, 5-9 ноября 2012 года

Политика защиты разоблачителей

По существу содержания настоящего документа следует обращаться к:

Г-ну Джону Фицсаймону

Генеральному инспектору, OIG

Тел.: +3906 5705 4884

В целях сведения к минимуму воздействия процессов ФАО на окружающую среду и достижения климатической нейтральности настоящий документ напечатан в ограниченном количестве экземпляров. Просьба к делегатам и наблюдателям приносить на заседания свои экземпляры документа и не запрашивать дополнительных копий. Большинство документов к заседаниям ФАО размещено в Интернете по адресу: www.fao.org

РЕЗЮМЕ

- Когда новая Политика защиты разоблачителей ФАО была представлена Комитету по уставным и правовым вопросам и Финансовому комитету, руководство обязалось подготовить доклад о её осуществлении в течение первого года. Хотя нет никаких данных о том, что принятие этой политики в начале 2011 года привело к расширению практики разоблачения злоупотреблений персоналом, есть мнение, что эта политика с успехом поощряла сотрудников сигнализировать о поведении, которое может считаться репрессивным.
- Соблюдаются процессы, предусмотренные этой политикой. По состоянию на середину 2012 года КГИ (Канцелярия Генерального инспектора) рассмотрела семь случаев, которые были доведены до сведения Канцелярии персоналом местных отделений. В шести случаях предварительный анализ позволил сделать заключение, что репрессалий, судя по имеющимся доказательствам, не было. Тем не менее, в одном случае в целях предосторожности ФАО приняла защитные меры, переведя подателя жалобы на другой проект в соответствии со статьей 17 политики. В другом случае КГИ пришла к выводу, что административная мера, принятая в отношении подателя жалобы, не являлась репрессалией.
- Ответственность за проведение предварительного анализа жалоб на репрессии повлияла на деятельность и рабочую нагрузку на КГИ, поскольку эта категория жалоб должна пользоваться приоритетом над другими расследованиями Канцелярии. В большинстве случаев проблемы, касающиеся отношений между администрацией и персоналом, должны решаться в первую очередь руководством на местах при поддержке других подразделений ФАО.
- Учитывая ограниченность ресурсов КГИ и в соответствии с Политикой защиты разоблачителей, проводимой во многих других организациях и учреждениях системы Организации Объединенных Наций, Аудиторский комитет ФАО рекомендовал Организации рассмотреть вопрос о передаче первоначального анализа жалоб в рамках этой политики какому-либо компетентному органу вне структуры КГИ. Комитет также отметил, что результаты последних расследований говорят о том, что Организации необходимо шире озвучивать проблемы, касающиеся конфликта интересов среди персонала и политики Организации в этой области.
- На данном этапе вносить какие-либо изменения в эту политику не предлагается. Однако руководство ФАО согласилось держать в поле зрения следующие вопросы: а) следует ли передавать первоначальный анализ жалоб в рамках этой политики какому-либо компетентному органу вне структуры КГИ и б) потенциальная роль Бюро по вопросам этики в этой области, в том числе после того, как Комитет по вопросам этики станет полнофункциональным.
- Кроме того, КГИ будет шире распространять в Организации, особенно в отделениях на местах, информацию о Политике защиты разоблачителей и о том, что означает понятие «репрессалии», с тем, чтобы поощрять применение подателями жалоб альтернативных каналов, когда данный вопрос не отвечает критериям политики, и чтобы не допускать и предотвращать репрессивные акции. По возможности, эта деятельность будет координироваться с усилиями Бюро по вопросам этики в сфере информирования и подготовки кадров.

РУКОВОДЯЩИЕ УКАЗАНИЯ, ЗАПРАШИВАЕМЫЕ У ФИНАНСОВОГО КОМИТЕТА

- Финансовому комитету предлагается рассмотреть и высказать какие-либо замечания или руководящие указания о ходе реализации Политики защиты разоблачителей ФАО.

Проект рекомендации

- Комитет принял к сведению ход реализации Политики защиты разоблачителей ФАО и тот факт, что на данном этапе внесение каких-либо изменений в эту политику не предлагается. Он приветствовал предложение руководства держать в поле зрения вопрос о том, следует ли Канцелярии Генерального инспектора и впредь проводить предварительный анализ жалоб на репрессалии и их расследования, а также отслеживать предложения относительно расширения распространения информации о политике, особенно в отделениях на местах.

Справочная информация

1. Концепция защиты от репрессалий всегда учитывалась в правилах и положениях ФАО. Однако в контексте стратегии по укреплению добросовестности в ФАО в 2010 году Канцелярия Генерального инспектора (ниже именуемая «КГИ» или «Канцелярия») в сотрудничестве с Управлением по правовым вопросам и Отделом управления людскими ресурсами (ОУЛР) возглавила разработку общеорганизационной Политики защиты разоблачителей (ниже именуемая «политика»). Политика была утверждена Генеральным директором в декабре 2010 года и опубликована в качестве административного циркуляра № 2011/5 от 9 февраля 2011 года. Хотя в ее регламенте предусматривалось, что КГИ будет расследовать все сообщения о преследованиях персонала за сотрудничество с проводимыми Канцелярией аудиторскими проверками и расследованиями, эта политика позволила расширить сферу защиты разоблачителей и подробно определить обязанности КГИ по расследованию всех жалоб на репрессалии за разоблачение нарушений.
2. На своей 92-й сессии (Рим, 7-9 марта 2011 года) Комитет по уставным и правовым вопросам (КУПВ) отметил предложение о повторном рассмотрении административного циркуляра в конце 2011 года после изучения опыта первого года проведения указанной политики, что позволит, при необходимости, внести в нее соответствующие коррективы¹.
3. На своей 138-й сессии (Рим, 21-25 марта 2011 года) Финансовый комитет (ФК) подтвердил предложение Секретариата относительно пересмотра административного циркуляра в конце 2011 года.
4. С согласия председателей обоих комитетов доклад о пересмотре циркуляра будет представлен на их осенних сессиях 2012 года.
5. КГИ провела обзор первого года осуществления политики в 2012 году и представила его результаты Аудиторскому комитету и руководству ФАО.
6. Структура документа является следующей:
 - Характерные обстоятельства, относящиеся к рассмотренным КГИ делам.
 - Важные вопросы, вскрывшиеся в ходе осуществления политики.
 - Выводы.

Политика защиты разоблачителей

Характерные обстоятельства, относящиеся к рассмотренным КГИ делам

7. В настоящем разделе содержится резюме наиболее характерных аспектов заявлений о репрессалиях, поступивших в КГИ в течение 2011 и первой половины 2012 года. Необходимо выделить следующие моменты:
 - i) в период после принятия политики до конца июня 2012 года в КГИ в общей сложности поступило семь жалоб на репрессалии; в годовом исчислении это значительно больше, чем ранее;
 - ii) все семь жалоб отвечали критериям, закрепленным в статье 5 политики: i) сообщения о невыполнении одним или несколькими сотрудниками ФАО своих обязательств согласно правилам Организации; ii) предоставление добросовестной информации о проступках одного или нескольких сотрудников ФАО; и iii) добросовестное сотрудничество с должным образом санкционированными аудиторскими проверками или расследованиями;

¹ CL 141/7

- iii) три из семи жалоб касались репрессивных акций, которые, согласно сообщениям, были направлены против отдельных лиц за их сотрудничество с КГИ;
- iv) поданные жалобы, в частности, касались: угроз относительно невозобновления контрактов, дурного обращения начальника с персоналом, неудовлетворительных результатов служебной аттестации, проведенной без соблюдения установленных процедур, преследований и притеснений;
- v) соответствующие жалобы на неудовлетворительное поведение представлялись добросовестно, и их податели имели разумные основания полагать, что такое поведение имело место;
- vi) сообщения о репрессалиях представлялись не позднее одного года после предполагаемых репрессивных акций, как это и предписывается политикой;
- vii) все предполагаемые репрессивные акции произошли в отделениях на местах;
- viii) в большинстве случаев предполагаемые репрессии имели место в подразделениях с трудной рабочей обстановкой, характеризующейся напряженными отношениями между соответствующими сторонами;
- ix) в двух случаях установленный политикой период проведения предварительного анализа был продлен ввиду необходимости направить полевые миссии для опроса дополнительных свидетелей;
- x) в шести случаях предварительный анализ позволил сделать вывод о том, что, судя по имеющимся доказательствам, репрессалий не было. Такой вывод в основном основывался на отсутствии доказательств о наличии связи между гипотетической репрессивной акцией и содержащимся в сообщении предполагаемом поведением; податель жалобы либо не смог представить достоверной информации и/или документации, либо отозвал свою жалобу;
- xi) в одном случае КГИ пришла к выводу о том, что хотя имелись достаточные доказательства применения репрессалий, руководство ФАО могло бы продемонстрировать, что оно приняло бы такое же решение независимо от того, осуществлялась ли пользующаяся защитой деятельность данным лицом; и
- xii) в одном случае ФАО приняла меры защиты для снижения опасности репрессалий, переведя подателя жалобы на другой проект в том же регионе согласно статье 17 политики.

Важные вопросы, вскрывшиеся в ходе осуществления политики

8. Важнейший вскрывшийся аспект касается полномочий, предоставленных КГИ согласно политике:

- i) Статья 12 политики предусматривает следующие функции Генерального инспектора в отношении защиты от репрессалий за подачу сообщений о неудовлетворительном поведении: i. получать жалобы на репрессалии; ii. вести конфиденциальный учет всех таких жалоб; iii. проводить предварительный анализ жалоб, чтобы определить: а) занимается ли податель жалобы пользующейся защитой деятельностью; и б) имеются ли достаточные доказательства того, что эта деятельность способствовала предполагаемым репрессалиям или угрозам репрессалий; iv. расследовать жалобы, когда, судя по имеющимся доказательствам, установлен факт репрессалий и представлять результаты Генеральному директору. Эта статья предоставляет КГИ соответствующие полномочия на протяжении всего процесса, включая получение жалоб на репрессалии, анализ кадровых материалов, опросы свидетелей, проведение предварительного анализа, установление на основании имеющихся доказательств факта репрессалий и в этом случае расследование сообщений.
- ii) Большинство полученных жалоб (см. подпункты viii) и x) пункта 7 выше) в конечном итоге вызвали озабоченность по поводу внутреннего климата в

соответствующих подразделениях. Как указано в подпункте viii) пункта 7 выше КГИ пришла к выводу о том, что причиной полученных сообщений были не репрессалии, а споры между сторонами, которые могли бы быть урегулированы местными руководителями при содействии, если это необходимо, со стороны других подразделений Организации. Поэтому предоставленные КГИ в рамках политики полномочия по получению и первоначальному анализу жалоб способствовали тому, что Канцелярия оказалась вовлеченной в изучение конфликтов между администрацией и персоналом, распространив де-факто ее мандат на те сферы, где другие департаменты Организации могли бы быть более полезными в предоставлении помощи руководителям по решению возникающих проблем.

- iii) Рассмотрение вопросов, которыми могли бы заниматься другие конкретные подразделения Организации, отразилось на деятельности и рабочей нагрузке на КГИ, поскольку согласно политике Канцелярия обязана отдавать приоритет отбору жалоб на репрессалии по сравнению с другими расследованиями.
- iv) В других организациях и учреждениях системы Организации Объединенных Наций Бюро по вопросам этики уполномочено получать жалобы на репрессалии или угрозы репрессалий, проводить их предварительный анализ и передавать эти вопросы органу, отвечающему за расследование, когда имеются убедительные доказательства факта репрессалий. Сотрудники Секретариата Организации Объединенных Наций могут обжаловать через Комитет по вопросам этики решение соответствующего должностного лица по этике о передаче их жалобы на расследование².

9. В своем докладе за 2011 год Аудиторский комитет принял к сведению новую Политику защиты разоблачителей ФАО и ее воздействие на функции по расследованию. Комитет отметил, что большинство случаев, рассмотренных КГИ в рамках политики, связано прежде всего с проблемами на рабочем месте и со служебной деятельностью руководителей. Поэтому Комитет рекомендует Организации, в частности, учитывая ограниченность ресурсов КГИ и в соответствии с политикой защиты разоблачителей, проводимой многими другими организациями и учреждениями системы Организации Объединенных Наций, рассмотреть вопрос о том, следует ли передавать первоначальный анализ жалоб в рамках этой политики какому-либо компетентному органу вне структуры КГИ. Комитет также отметил, что результаты последних расследований говорят о том, что Организации необходимо шире озвучивать проблемы, касающиеся конфликта интересов среди персонала и политики Организации в этой области.

Выводы

10. Хотя общее число полученных КГИ жалоб неуклонно возрастало в последние несколько лет, нет никаких данных о том, что принятие политики в начале 2011 года способствовало ускорению этой тенденции. Вместе с тем эта политика с успехом поощряла сотрудников сигнализировать о поведении, которое может считаться репрессивным, о чем

² В 2005 году Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций Кофи Аннан опубликовал Политику защиты разоблачителей (бюллетень ST/SGB/2005/21, Защита сотрудников от преследования за сообщения о проступках и сотрудничество в ходе должным образом санкционированных ревизий и расследований, см. по адресу http://www.un.org/depts/oios/wb_policy.pdf). На основании этой политики было учреждено независимое Бюро по вопросам этики, отвечающее за защиту разоблачителей от репрессалий. Политика, как указано в ней, была разработана согласно пункту 161 (d) резолюции 60/1 Генеральной Ассамблеи. В данном пункте содержится настоятельный призыв к Генеральному секретарю «разработать общесистемный кодекс этики для всего персонала Организации Объединенных Наций». И далее «В этой связи мы просим Генерального секретаря представить подробную информацию о бюро по вопросам этики, обладающем независимым статусом, которое он намерен создать...».

свидетельствует значительный рост числа жалоб на репрессалии, полученных КГИ после принятия политики.

11. В свете накопленного до сего времени опыта руководство ФАО на данном этапе не предлагает пересматривать политику, хотя и соглашается держать в поле зрения следующие вопросы: а) следует ли передавать первоначальный анализ жалоб в рамках этой политики какому-либо компетентному органу вне структуры КГИ и б) потенциальная роль Бюро по вопросам этики в этой области, в том числе после того, как Комитет по вопросам этики станет полнофункциональным³, в соответствии с политикой защиты разоблачителей, провидимой другими организациями системы Организации Объединенных Наций.

12. КГИ будет шире распространять в Организации, особенно в отделениях на местах, информацию о Политике защиты разоблачителей и о том, что означает понятие «репрессалии», с тем, чтобы поощрять применение подателями жалоб альтернативных каналов, когда данный вопрос не отвечает критериям политики, и чтобы не допускать и предотвращать репрессивные акции. По возможности, эта деятельность будет координироваться с усилиями Бюро по вопросам этики в сфере информирования и подготовки кадров.

³ КУПВ отметил, что политика будет вновь рассмотрена после того, как Бюро и Комитет по вопросам этики станут полнофункциональными. См. документ CCLM 92/7.