



**Исполнительный совет
Программы развития
Организации Объединенных
Наций, Фонда Организации
Объединенных Наций в области
народонаселения и Управления
Организации Объединенных
Наций по обслуживанию проектов**

Distr.: General
10 April 2019
Russian
Original: English

Ежегодная сессия 2019 года
30 мая, 3–4 и 6–7 июня 2019 года, Нью-Йорк
Пункт 12 предварительной повестки дня
Доклады бюро по вопросам этики ПРООН,
ЮНФПА и ЮНОПС

**Независимый обзор действующих в ПРООН, ЮНФПА
и ЮНОПС стратегий и процедур в области борьбы с
сексуальной эксплуатацией, сексуальными
надругательствами и сексуальными домогательствами**

Краткий обзор

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	2
II. Общие замечания по всем трем организациям	3
III. Рекомендации, вынесенные для всех трех организаций	6



I. Введение

1. В ответ на решение 2018/14 Исполнительного совета, принятое на ежегодной сессии 2018 года, ПРООН, ЮНФПА и ЮНОПС привлекли консультационную компанию «Делойт Туш Томацу Лимитед» («Делойт») для проведения независимого и учитывающего интересы жертв обзора их соответствующих стратегий и процессов по решению проблем как сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательств, так и сексуальных домогательств, проведения обзора нынешней практики всех трех организаций и представления рекомендаций по обоим вопросам. В настоящем документе содержится краткий обзор доклада, представляемого Исполнительному совету вместе с ответом руководства (DP/FPA/OPS/2019/2).

2. Основное внимание в обзоре уделялось существующим институциональным основам для определения того, какие из них являются эффективными, и вынесения рекомендаций по их совершенствованию. Этот обзор является частью процесса постоянного отслеживания и обзора принимаемых этими организациями мер реагирования на сексуальные домогательства, сексуальную эксплуатацию и сексуальные надругательства и предоставляет проверенные независимыми экспертами исходные данные для оценки эффективности и результативности предпринимаемых усилий.

3. Независимый обзор включал аналитический обзор существующих документов ПРООН, ЮНФПА и ЮНОПС, касающихся предотвращения сексуальных домогательств, сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательств и реагирования на них, включая соответствующие стратегии и процедуры; коммуникационные, информационно-разъяснительные и учебные материалы; и планы действий. Кроме того, были проведены беседы с 40 ключевыми заинтересованными сторонами из всех организаций по вопросам осуществления стратегий и процедур и изучения возможных препятствий на пути к успешному реагированию на сексуальные домогательства, сексуальную эксплуатацию и сексуальные надругательства. Подготовленные по результатам бесед материалы были проверены участниками для обеспечения правильного понимания замечаний и материалов и их представления надлежащим образом.

4. В ходе обзора компания «Делойт» опиралась на стандарты Организации Объединенных Наций в области эффективного реагирования на сексуальные домогательства, сексуальную эксплуатацию и сексуальные надругательства, а также исходила из собственного опыта работы в этой области. Замечания и рекомендации касались следующих четырех компонентов эффективного управления: привлечение к ответственности и руководство; предупреждение; представление сообщений и расследование; и оказание помощи.

5. В ходе обзора были представлены замечания и рекомендации по всем трем организациям, а также более конкретные выводы и рекомендации по каждой из них. В настоящем документе содержатся общие замечания и рекомендации, представленные компанией «Делойт». Отдельные замечания и рекомендации в отношении ПРООН, ЮНФПА и ЮНОПС содержатся в полном тексте доклада, а также упоминаются в ответе руководства.

II. Общие замечания по всем трем организациям

Замечание 1. Представление о привлечении к ответственности

6. Могут возникнуть трудности в обеспечении доверия персонала к внутренним структурам, занимающимся рассмотрением сообщений о сексуальной эксплуатации, сексуальных надругательствах и сексуальных домогательствах, поскольку среди персонала может существовать общее мнение, что, несмотря на наличие и ясность стратегий, в Организации Объединенных Наций имели место случаи, когда старшие должностные лица/руководство не привлекались к ответственности за такие нарушения. Даже если такое представление сложилось на основе давних случаев, потребуется приложить целенаправленные усилия для предоставления четких указаний и подтверждения на практике, с тем чтобы изменить такое представление и вызвать доверие к внутренней системе.

7. В прошлом доведение до сведения персонала информации о принятых дисциплинарных мерах/мерах в соответствии с контрактами во всех трех организациях не было таким транспарентным, как сегодня. Поэтому персонал может считать, что обвинения не имеют последствий для предположительно совершившего нарушение старшего руководителя, которого в лучшем случае могут перевести в другое подразделение Организации Объединенных Наций. Для снижения этого риска в настоящее время ведется работа по созданию общесистемной базы данных Организации Объединенных Наций “Clear Check”, которая позволит организациям системы Организации Объединенных Наций проверять кандидатов по центральной базе данных о бывших сотрудниках Организации Объединенных Наций, обвиняемых в сексуальной эксплуатации, сексуальных надругательствах и сексуальных домогательствах. Таким образом, создание базы данных “Clear Check” может содействовать обеспечению полного доверия к предусмотренным внутренним механизмам привлечения к ответственности и принятия реальных мер, что крайне важно для успешного предотвращения сексуальной эксплуатации, сексуальных надругательств и сексуальных домогательств и реагирования на них.

Замечание 2. Учебная, коммуникационная и информационно-пропагандистская деятельность

8. Существуют опасения, что обязательный курс по борьбе с сексуальной эксплуатацией, сексуальными надругательствами и сексуальными домогательствами, разработанный на общеорганизационном уровне, может быть слишком общим и теоретическим, то есть что в нем могут не учитываться различные местные условия, в которых работает персонал, и местная культура. В связи с этим может возникнуть риск того, что прохождение этого курса станет обязанностью и формальностью и не окажет никакого масштабного воздействия на местном уровне. В связи с этим, возможно, было бы уместно рассмотреть вопрос о том, кто разрабатывает и проводит курсы. При проведении курса разные сотрудники уделяют основное внимание разным вопросам в зависимости от своего профессионального опыта, функций в организации и уровня вовлеченности в работу, связанную с сексуальной эксплуатацией, сексуальными надругательствами и сексуальными домогательствами, а значит результаты курса могут зависеть от человеческого фактора.

9. В этих трех организациях могут существовать потенциальные культурные барьеры. Это связано с тем, как стратегии и процедуры понимаются на местном уровне, а также с тем, как культура, ценности и нормы поведения, существующие в Организации Объединенных Наций, понимаются в условиях, когда

национальные культурные нормы могут поощрять и допускать поведение, которое считается неприемлемым в Организации Объединенных Наций.

Замечание 3. Представления сообщений

10. В настоящее время в отдельных странах/отделениях Организации Объединенных Наций в экспериментальном порядке внедряется новый механизм представления сообщений о сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательствах «Форма заявления об инцидентах». Эта форма представляет собой состоящий из восьми страниц документ, в котором учитываются возможные языковые барьеры и содержится ряд сложных вопросов, на которые необходимо ответить. Некоторые из опрошенных сочли эту форму слишком подробной и сложной для местных условий, в которых она будет использоваться. Таким образом, необходимо найти правильный баланс, чтобы жертвам не было слишком тяжело сообщать о случившемся, но при этом обеспечивалось получение информации, необходимой для начала расследования.

11. Несколько опрошенных указали на проблемы, с которыми сталкиваются все органы Организации Объединенных Наций в связи с тем, что не о всех случаях сексуальной эксплуатации, сексуальных надругательств и сексуальных домогательств становится известно. Большинство опрошенных предположили, что об инцидентах, возможно, не всегда сообщают из-за культурных различий и того, что в некоторых регионах и странах местное понимание сексуальной эксплуатации, сексуальных надругательств и сексуальных домогательств отличается от понимания, существующего в Организации Объединенных Наций. В этой связи эти три организации должны быть осведомлены о возможных культурных барьерах, препятствующих сообщению об инциденте. В некоторых странах потенциальные жертвы могут бояться мести или беспокоиться за свою безопасность, не зная, как отреагируют их руководители, или опасаться, что они потеряют работу или будут восприняты как нарушители порядка, если сообщат об инциденте.

12. Поэтому важно, чтобы все три организации постоянно уделяли этому особое внимание в своей работе с местными отделениями, с тем чтобы общеорганизационная культура имела преобладающее значение над местной культурой, а ценности Организации Объединенных Наций определяли нормы поведения. Другими коренными причинами того, что об инцидентах не всегда сообщается, могут быть недостаточный доступ к механизмам представления сообщений на местном уровне, недостаточная осведомленность о таких механизмах или недостаточное доверие к ним. Все эти проблемы необходимо учитывать при разработке порядка представления сообщений.

13. В учебных материалах, полученных от всех трех организаций, а также в материалах, собранных в ходе бесед, прямо указывается, что весь персонал Организации Объединенных Наций обязан высказываться и сообщать об инцидентах в соответствии с девизом «Если видите что-то подозрительное, сообщите об этом». Таким образом, сотрудники Организации Объединенных Наций могут сообщить о предполагаемых нарушениях от имени других лиц, если стали свидетелями таких нарушений, при условии, что заявитель/заявительница представит себя. Кроме того, указывается, что анонимные сообщения должны приниматься, если они сопровождаются достаточной информацией и доказательствами для определения того, может ли такое сообщение быть принято к рассмотрению.

Замечание 4. Проведение расследований

14. Ограниченность имеющихся ресурсов. В ходе ряда бесед, проведенных в этих трех организациях, было отмечено, что повышенное внимание к вопросам сексуальной эксплуатации, сексуальных надругательств и сексуальных домогательств может привести к игнорированию других случаев ненадлежащего поведения, поскольку они могут отвлекать внимание и имеющиеся ресурсы от расследования обвинений в других нарушениях, таких как мошенничество, хищение, злоупотребление полномочиями, дискриминация и преследования (другие подразделения/группы также выразили обеспокоенность по поводу ограниченности ресурсов). Эта проблема усугубляется тем, что внутренние заинтересованные стороны рассчитывают на способность групп по проведению расследований оперативно рассматривать дела, а также такими проблемами, как бюрократия, необходимость присутствия на новых форумах и объем процедурной бумажной работы. Все эти аспекты отвлекают внимание от фактического расследования и принятия превентивных мер на местах.

15. Обратная связь с жертвами. В ходе ряда бесед, проведенных в этих трех организациях, неоднократно поднимался вопрос об отсутствии постоянной обратной связи с жертвами о ходе расследования поступивших от них сообщений. Следовательно, жертвы могут утратить доверие к внутренней системе, если почувствуют, что расследования проводятся несвоевременно и неэффективно.

16. Конфиденциальность. Многие из опрошенных указали на два аспекта конфиденциальности, имеющие отношение к расследованиям. Нет сомнений в необходимости защиты конфиденциальности всех вовлеченных в инцидент сторон: жертв, свидетелей и предполагаемых нарушителей. Однако на практике это может быть затруднительно, особенно в ситуациях, когда такие сообщения поступают из небольших подразделений/групп. В этой связи может возникнуть проблема, связанная с сохранением конфиденциальности и предотвращением распространения слухов внутри организации. При этом, пока идет расследование, конфиденциальность может косвенно препятствовать принятию превентивных мер. Например, директору регионального или странового отделения не всегда сообщается о проведении расследования. Это означает, что он не может выполнять свою обязанность проявлять должную заботу как руководитель и содействовать усилиям по восстановлению условий работы, даже если в некоторых случаях такое решение могло бы быть предпочтительным.

Замечание 5. Оказание помощи

17. Несмотря на то, что стратегии по борьбе с сексуальной эксплуатацией, сексуальными надругательствами и сексуальными домогательствами являются весьма объемными, часть, посвященная оказанию помощи, представлена наименее подробно. В связи с этим может возникнуть неопределенность в отношении того, кто несет ответственность за оказание помощи внутри организации и будет ли помощь финансироваться Организацией Объединенных Наций, отдельной организацией или по линии конкретного проекта. Кроме того, было бы целесообразно уточнить, какую поддержку может предложить организация и как координируются усилия по оказанию помощи между организациями системы Организации Объединенных Наций. Наконец, следует также рассмотреть вопрос о том, имеет ли жертва право на получение помощи, а также что произойдет с оказанием помощи после завершения реализации проекта.

Замечание 6. Межучрежденческие инициативы

18. Исходя из материалов, полученных в ходе бесед, Организация Объединенных Наций, как представляется, в настоящее время изучает способы наиболее эффективного использования различных межучрежденческих целевых и рабочих групп, уделяя особое внимание проведению различия между тем, когда необходимо централизованное руководство усилиями, а когда следует адаптировать процессы к местным условиям в соответствующих организациях. По поводу межучрежденческих инициатив опрошенные представители всех трех организаций высказали общее замечание о том, что эти инициативы имеют крайне важное значение для обмена опытом и согласования усилий в рамках всех организаций системы Организации Объединенных Наций. Вместе с тем несколько опрошенных отметили, что межучрежденческие инициативы отнимают достаточно много времени и отвлекают ресурсы от выполнения других повседневных задач, в частности таких как предоставление рекомендаций жертвам, проведение профилактических мероприятий и расследование сообщений.

Замечание 7. Подход, учитывающий интересы жертв

19. Что касается применения подхода, учитывающего интересы жертв, то очевидно, что эти три организации уже начали проводить множество мероприятий в поддержку применения такого подхода, включая организацию обязательных учебных курсов и поддержание постоянной коммуникации по вопросам, касающимся сексуальной эксплуатации, сексуальных надругательств и сексуальных домогательств; предоставление жертвам нескольких механизмов представления сообщений; и обеспечение возможности анонимного сообщения о предполагаемых инцидентах. Кроме того, отделения по проведению расследований начнут рассматривать полученные сообщения в течение 48 часов. Тем не менее можно утверждать, что существуют возможности для дальнейших улучшений в том, что касается адаптации учебных курсов к местным условиям, обращения с жертвами как с обладателями прав, предоставления более широких возможностей урегулирования, обеспечения наличия в составе групп по проведению расследований соответствующих специалистов для проведения встреч с жертвами и работы с ними, обеспечения справедливости и соблюдения надлежащей правовой процедуры в ходе расследования как для жертвы, так и для предполагаемого нарушителя, а также создания на местах механизмов оказания помощи с учетом индивидуальных потребностей жертв.

Замечание 8. Постоянное внимание и неустанные усилия

20. Некоторые опрошенные представители этих трех организаций выразили обеспокоенность по поводу обеспечения того, чтобы постоянное внимание уделялось проблеме сексуальной эксплуатации, сексуальных надругательств и сексуальных домогательств и прилагались неустанные усилия по их предотвращению, в тех случаях, когда внимание, уделяемое этим вопросам, может ослабевать из-за возникновения других проблем.

III. Рекомендации, вынесенные для всех трех организаций

Рекомендация 1. Дальнейшее обеспечение коммуникации на самом высоком уровне

21. Руководство организаций занимает четкую позицию в отношении сексуальной эксплуатации, сексуальных надругательств и сексуальных домогательств. Поскольку важное значение для этого процесса имеют культурные изменения в организациях, потребуется некоторое время, прежде чем можно будет

увидеть результаты этих усилий. В некоторых отделениях организаций изменение менталитета, вероятно, займет больше времени, чем в других. Кроме того, ввиду постоянного найма новых сотрудников и руководителей необходимо прилагать долгосрочные усилия в области коммуникаций. В этой связи рекомендуется, чтобы в будущем высшее руководство сохраняло твердую приверженность и четкие приоритеты, а также сосредоточило внимание на передаче функций в области коммуникации на более низкие уровни управления.

Рекомендация 2. Обеспечение ясности, доступности и понятности стратегий и процедур

22. Во всех трех организациях принято мало основных стратегий, регулирующих вопросы борьбы с сексуальной эксплуатацией, сексуальными надругательствами и сексуальными домогательствами, и, как представляется, мало вспомогательных документов в виде процедурных документов и руководств. Они имеют важное значение для координирующих подразделений и структур, отвечающих за конкретные аспекты принятия мер профилактики и реагирования. Тем не менее для остальных сотрудников и руководителей младшего звена в этих организациях они могут быть трудными для понимания, привести к информационной перегрузке и в худшем случае к пренебрежению. Рекомендуется пересмотреть эти информационные материалы, с тем чтобы, по возможности, упростить их содержание. Кроме того, рекомендуется проверить, понимают ли сотрудники касающиеся их процедуры, а также обеспечить, чтобы информационные материалы, предназначенные для более широкой аудитории в организации, были более конкретными и простыми: например, разместить в служебных помещениях краткий обзор стратегий/процедур с графическими изображениями и наглядные вспомогательные материалы к ним.

Рекомендация 3. Подтверждение привлечения к ответственности

23. Важно, чтобы все организации в ходе рассмотрения дел подтверждали своими действиями привлечение к ответственности. Одна из проблем, порождающих недоверие, заключается в том, что некоторые сотрудники организаций защищаются от обвинений в силу, в частности, своего ранга и особых навыков. Рекомендуется ясно продемонстрировать, что это не так. Организациям рекомендуется повысить уровень транспарентности процесса рассмотрения дел и его результатов. Например, в ежегодных докладах о случаях ненадлежащего поведения следует указывать класс должности нарушителя и другие имеющиеся соответствующие данные, не наносящие ущерба конфиденциальности (это уже было сделано ПРООН в годовом докладе Администратора о дисциплинарных мерах).

Рекомендация 4. Учебные курсы, нацеленные на удовлетворение конкретных потребностей

24. В настоящее время в стандартную учебную программу этих организаций входит учебный курс, разработанный для руководителей и персонала. Рекомендуется продолжать проводить стандартные учебные курсы. Кроме того, рекомендуется разработать и принять более адаптированные к местным условиям вариации учебных курсов, например с учетом того, что в некоторых регионах и странах местное понимание сексуальной эксплуатации, сексуальных надругательств и сексуальных домогательств отличается от понимания, существующего в Организации Объединенных Наций, или наблюдается сложная ситуация в плане обеспечения защиты прав человека и безопасных условий труда. Организациям рекомендуется принимать меры для разъяснения обязательных учебных курсов и их адаптации к конкретным местным условиям. Кроме того, эти усилия

можно было бы дополнить организацией большего числа очных учебных курсов на местах.

Рекомендация 5. Привлечение к ответственности совместно с партнерами-исполнителями

25. Все эти организации на постоянной основе доводят до сведения партнеров по контрактам и партнеров-исполнителей стратегии в области борьбы с сексуальной эксплуатацией и сексуальными надругательствами и ужесточили или ужесточают требования контрактов и программных документов. Организации могут сталкиваться с трудностями в отслеживании действий различных партнеров по контрактам и осуществлении контроля за ними. Организациям рекомендуется тесно сотрудничать, в том числе с другими организациями системы Организации Объединенных Наций, для выявления наиболее эффективных методов работы и обеспечения наличия надлежащих механизмов и ресурсов.

26. При этом в ходе обзора не было отмечено, что партнеры-исполнители могут играть роль примеров для подражания и послев в этой области. Организациям рекомендуется дополнительно изучить вопрос о том, каким образом третьи стороны могли бы принимать активное участие в этих усилиях в качестве послев по борьбе с сексуальной эксплуатацией, сексуальными надругательствами и сексуальными домогательствами.

Рекомендация 6. Обеспечение подходящего сочетания каналов подачи заявлений

27. Важное значение имеет наличие нескольких каналов подачи заявлений для удовлетворения потребностей жертв в разных местах и в различных обстоятельствах, и во всех организациях существует несколько таких каналов. Тем не менее создается впечатление, что многие жертвы вообще не сообщают о случившемся, не обращаются за помощью и не сообщают лично или не направляют сообщения по электронной почте в головное подразделение. Организациям рекомендуется принять меры для удовлетворения этой потребности в прямых контактах при обращении за помощью или представления сообщения об инциденте в дополнение к уже созданным каналам подачи заявлений. Например, можно создать дополнительные механизмы представления сообщений или расширить соответствующие услуги на местах.

Рекомендация 7. Отслеживание опыта «Сети коллег»

28. Рекомендуется внимательно отслеживать опыт ЮНОПС в создании «Сети коллег», с тем чтобы другие организации могли извлечь уроки из работы этой конкретной структуры.

Рекомендация 8. Изучение потенциала в плане проведения расследований

29. Одна из первоочередных задач всех трех организаций заключается в обеспечении того, чтобы члены групп по проведению расследований обладали знаниями, необходимыми для борьбы с сексуальной эксплуатацией, сексуальными надругательствами и сексуальными домогательствами, и принятии решения о рассмотрении таких дел в первоочередном порядке. Рекомендуется оценить, могут ли группы по проведению расследований оправдывать ожидания и выполнять обязательства, возлагаемые на них в рамках нынешней структуры. В этой связи следует учитывать весь комплекс дел, находящихся на рассмотрении групп по проведению расследований, поскольку существуют опасения, что случаям сексуальной эксплуатации, сексуальных надругательств и сексуальных домогательств будет отдаваться приоритет по сравнению с другими делами, что в

долгосрочной перспективе может привести к нежелательным последствиям. Кроме того, организациям рекомендуется изучить дополнительные возможности объединения ресурсов и специалистов для проведения расследований, с тем чтобы они могли проводить расследования и выполнять связанные с этим задачи наилучшим и наиболее эффективным образом. Кроме того, можно было бы изучить возможность разделения специалистов по проведению расследований по гендерному признаку, с тем чтобы формировать подходящие группы для каждого отдельного расследования.

Рекомендация 9. Обеспечение непрерывного предоставления информации заинтересованным сторонам

30. В целом расследование случаев сексуальной эксплуатации, сексуальных надругательств и сексуальных домогательств характеризуется высоким уровнем конфиденциальности, что имеет весьма важное значение. Тем не менее это не должно препятствовать возможности заявителя и обвиняемого получить определенную информацию о ходе расследования и узнать его статус. Рекомендуется проанализировать, каким образом стороны могут получать информацию в ходе расследования.

Рекомендация 10. Разъяснение порядка оказания помощи

31. Хотя жертвам уже оказывается различного вида поддержка, как представляется, существует некоторая неопределенность в отношении имеющихся видов помощи и необходимость увеличения их количества. Межучрежденческие инициативы представляются целесообразными, особенно в том, что касается предотвращения сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательств, а также сексуальных домогательств. Рекомендуется провести обзор различных видов услуг по оказанию помощи, имеющихся в Организации Объединенных Наций и в каждой из этих организаций, в централизованном порядке и на местном уровне. Для этого потребуются разъяснения порядка оказания помощи, в том числе в отношении того, будет ли помощь финансироваться Организацией Объединенных Наций, отдельной организацией или по линии конкретного проекта. Кроме того, рекомендуется обеспечить доступность этой информации на местном уровне. В этой связи, возможно, важно использовать таких активистов, как поставщики медицинских услуг, не входящих в систему Организации Объединенных Наций, для распространения этой информации.

Рекомендация 11. Уделение первоочередного внимания мерам по восстановлению

32. В целом в ходе обзора не были выявлены конкретные меры, направленные на восстановление нормальной рабочей обстановки в подразделениях/группах, затронутых случаями сексуальной эксплуатации, сексуальных надругательств или сексуальных домогательств. Рекомендуется изучить вопрос о том, могут ли и, если да, то каким образом такие пользующиеся доверием подразделения, как Бюро по вопросам этики или Канцелярия Омбудсмана, способствовать восстановлению нормальной рабочей обстановки в этих подразделениях/группах. Это может повлиять на непосредственную обстановку в подразделении/группе, а также оказать общее профилактическое воздействие и привести к культурным изменениям.

Рекомендация 12. Определение дальнейших приоритетных действий

33. Представители некоторых подразделений/групп, непосредственно участвующих в процессах, связанных с сексуальной эксплуатацией, сексуальными надругательствами и сексуальными домогательствами, отметили, что до сих пор на разработку и обновление процедур и мер в отдельных организациях уходило достаточно много времени и ресурсов. Кроме того, был создан ряд межучрежденческих целевых групп, координационных групп и механизмов отчетности о прогрессе. Это означает, что меньше времени остается на проведение мероприятий на местах и фактическое рассмотрение дел. Рекомендуется оптимизировать внутренние процессы представления сообщений о нарушениях в рамках всей системы Организации Объединенных Наций в целях упорядочения этой структуры. Кроме того, рекомендуется структурировать координационные и другие группы таким образом, чтобы избежать дублирования функций этих групп, тем самым обеспечивая, что усилия будут сосредоточены на том, что наиболее важно для дальнейших действий.
