

**Анализ внутриорганизационных услуг  
омбудсмена в масштабах системы  
Организации Объединенных Наций**

*Доклад подготовил*

*Иштван Пошта*

**Объединенная инспекционная группа  
Женева, 2015 год**



**Организация Объединенных Наций**



# **Анализ внутриорганизационных услуг омбудсмена в масштабах системы Организации Объединенных Наций**

*Доклад подготовил*

*Иштван Пошта*

**Объединенная инспекционная группа**



**Организация Объединенных Наций  
Женева, 2015 год**



*Резюме***Анализ внутриорганизационных услуг омбудсмена в масштабах системы Организации Объединенных Наций****JIU/REP/2015/6**

Организации, не имеющие механизма неофициального урегулирования споров, получают в среднем за год в два раза больше официальных жалоб по сравнению с организациями, которые такой механизм имеют. В настоящее время 19 из 28 участвующих организаций Объединенной инспекционной группы предоставляют своим сотрудникам услуги омбудсмена. В настоящем анализе рассматриваются подразделения омбудсмена в организациях системы Организации Объединенных Наций в целях независимой оценки их функций путем обобщения их мандата и практики, определения необходимых условий их функционирования и желания придерживаться принципов, зафиксированных в международных стандартах, оценки их вклада в выявление общесистемных вопросов, выявления передового опыта, включая сотрудничество с другими структурами омбудсмена, а также выявления и анализа отношения и степени удовлетворенности основных обслуживаемых групп.

**Основные результаты и выводы**

Цель механизма неофициального урегулирования споров заключается в поиске урегулирования спора путем переговоров в качестве альтернативы рассмотрению спора в судебном порядке и до него. Лишь в случае невозможности такого урегулирования дело должно рассматриваться в рамках официальной системы правосудия. Однако в действительности консультации с омбудсменом часто проводятся на более поздней стадии процесса урегулирования конфликта. Недостаточное понимание роли омбудсмена в организации или принципов, регламентирующих работу омбудсмена, может отрицательным образом повлиять на ожидания сотрудников или руководства в отношении роли этой структуры и услуг, которые она должна предоставлять, и на первом этапе помешать потенциальным обслуживаемым группам использовать услуги омбудсмена в максимально возможной степени. Часто роль омбудсмена в организации путают с ролью классического омбудсмена, который имеет полномочия расследовать жалобы, давать оценку действиям и в некоторой степени пользоваться исполнительной властью для обеспечения выполнения действий. В организации омбудсмен не выполняет такой роли и не может выполнять ее. Здесь омбудсмен, назначенный в качестве нейтральной стороны, оказывает конфиденциальное, неофициальное, независимое и беспристрастное содействие сотрудникам с помощью посредничества и «челночной дипломатии», слушая, выстраивая диалог и давая советы, а также выявляя и оценивая имеющиеся возможности.

Положения о круге ведения омбудсмена в организациях системы Организации Объединенных Наций неполны, а во многих случаях приняты больше десяти лет назад. Например, объединенная Канцелярия омбудсмена и посредников Организации Объединенных Наций, обслуживающая три основных направления, а именно Секретариат Организации Объединенных Наций, фонды и программы и Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев, до сих пор не пересмотрела и опубликовала своего положения о круге ведения, о чем просила Генеральная Ассамблея в своей резолюции 62/228 2007 года. Проведенный анализ показал, что в целом в первую очередь нуждаются в улучшении содержащиеся в положении о круге ведения нормы, касающиеся

учреждения должности омбудсмена, назначения омбудсмена, определения обязанностей омбудсмена и принципов деятельности омбудсмена. Рекомендуется пересмотреть и опубликовать положения о круге ведения омбудсмена соответствующих организаций (**рекомендация 1**).

Содействие повышению роли омбудсмена в организации – обязанность омбудсмена, руководства и ассоциаций персонала. Анализ показал, что, хотя каждый омбудсмен выделяет значительное количество времени для информирования о своей работе и привлечения к ней внимания, руководство и ассоциации персонала делают в этой области гораздо меньше и порой даже рассматривают омбудсмена как конкурента. Рекомендуется, чтобы организации включали вопросы, касающиеся услуг омбудсмена, в анкету при проведении опросов среди персонала, чтобы определить, какого рода деятельность необходимо организовывать для повышения информированности персонала о функциях омбудсмена в организации и понимания персоналом этих функций (**рекомендация 2**).

Все омбудсмены согласны с тем, что их клиенты предпочитают личный контакт. Поэтому сотрудники, работающие в центральном аппарате и имеющие прямой доступ к омбудсмену, находятся в привилегированном положении по сравнению со своими коллегами в отделениях на местах. Даже организации, которые имеют отделения омбудсмена в регионе или где главный омбудсмен совершает на регулярной основе поездки на места, не могут предложить такого же охвата сотрудникам во всех других своих отделениях на местах. При этом организации не пользуются возможностью привлечения услуг местного омбудсмена другой организации системы Организации Объединенных Наций, чтобы дать своему персоналу на местах возможность выбора между контактом с этим омбудсменом в виде личной встречи и виртуальным контактом со своим собственным омбудсменом в штаб-квартире; этому дается то объяснение, что правила, нормы и практика каждой организации отличаются друг от друга. Анализ показал, что эти различия крайне преувеличены. Рекомендуется, чтобы сотрудникам была предоставлена возможность использования омбудсмена любой организации системы Организации Объединенных Наций, постоянно или временно находящегося в их периферийном месте службы (**рекомендация 3**).

Бюджеты и штаты подразделений омбудсмена незначительны в масштабах организации. Хотя по многим оценкам работа подразделений омбудсмена значительно сокращает расходы для организаций, те не выделяют достаточных ресурсов для этих своих подразделений. Наоборот, их бюджеты регулярно подвергаются большому сокращению, и при такой «экономии на спичках» подразделения омбудсмена могут рассматривать меньшее число дел и обучать методам урегулирования конфликтов меньшее число сотрудников, при этом большее число дел оказывается на рассмотрении официальной внутренней системы правосудия.

Кроме того, не в полной мере используются услуги посредничества. Анализ показал, что посредничество часто требует достижения соглашения об урегулировании, что при ныне заведенном образе действий в финансовой и бюджетной сфере может быть получено в большинстве случаев лишь после определения возможных обязательств, которые, в свою очередь, могут быть установлены только на основе юридического решения официальной системы отправления правосудия. Рекомендуется, чтобы организации необходимым образом предусматривали в своих бюджетных и финансовых положениях и правилах возможность использования посредничества в тех случаях, когда финансовые выгоды посредничества очевидны в свете прошлого опыта или наилучшего вероятного итога официальной процедуры отправления правосудия.

Для омбудсменов организаций не принято единообразных процедур или стандартов практики работы. Как правило, посетитель излагает омбудсмену свое дело, которое необязательно касается только одного вопроса. Анализ показал, что, хотя имеется стандартная классификация вопросов, каждый омбудсмен сам решает, к какой категории отнести обращение посетителя – новое дело или всего лишь обращение за информацией, какие процедуры применять при рассмотрении дела и т.п. В результате сообщаемая статистика не может быть полностью сопоставимой. Рекомендуются, чтобы для системы Организации Объединенных Наций был составлен сборник унифицированных инструкций для омбудсменов по порядку регистрации и рассмотрения дел (**рекомендация 4**).

Выявление тенденций и коренных причин конфликтов – задача омбудсмена – способно повлечь за собой изменения в политике и правилах организации и повышать ее общую результативность. Анализ показал, что системные вопросы обычно отражаются в ежегодном докладе омбудсмена, который в большинстве случаев представляется исполнительному главе организации, но лишь в редких случаях обсуждается с руководством на официальных заседаниях и почти никогда не представляется директивному органу. Только Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций на ежегодной основе представляет Генеральной Ассамблее доклад по выявленным системным вопросам. Рекомендуются, чтобы директивные органы всех организаций системы Организации Объединенных Наций предоставляли омбудсмену возможность представлять им доклады по системным вопросам (**рекомендация 5**).

Важное значение имеет профессионализация и подотчетность омбудсмена и оценка его работы. Рекомендуются наладить постоянное обучение и сертификацию с помощью процесса сертификации омбудсменов (**рекомендация 6**). Анализ показал, что в свете особого характера функций омбудсмена и необходимости соблюдения его независимости на омбудсмена не могут распространяться те же критерии оценки выполнения должностных обязанностей, которые приняты в отношении других сотрудников; вместе с тем неприемлемо и отсутствие любой служебной аттестации или подотчетности. Именно для поддержания независимости омбудсмена рекомендуется использовать для оценки его работы процесс с участием руководства и представителей персонала (**рекомендация 7**).

В системе омбудсменов и посредников Организации Объединенных Наций и связанных международных организаций, которая больше системы Организации Объединенных Наций, следует создать подгруппу, ограниченную организациями системы Организации Объединенных Наций, для решения конкретных задач Организации Объединенных Наций и выполнения содержащихся в настоящем докладе рекомендаций (**рекомендация 8**).

Осуществление рекомендаций настоящего доклада должно привести к повышению эффективности и профессионализма услуг омбудсмена и может улучшить доступ сотрудников организаций системы Организации Объединенных Наций к этим услугам. Уменьшение или предотвращение конфликтов и жалоб на рабочем месте способно уменьшить текущие затраты организаций, а повышение унификации услуг омбудсмена в масштабах системы Организации Объединенных Наций – обеспечить получение всеми сотрудниками всей системы Организации Объединенных Наций аналогичного к себе отношения при обращении за помощью в урегулировании производственных конфликтов.

**Рекомендация для рассмотрения директивными органами**

**Директивным органам организаций системы Организации Объединенных Наций следует предусмотреть возможность предоставления омбудсменам на регулярной основе доклада о выявленных системных вопросах.**



## Содержание

		<i>Стр.</i>
	Резюме .....	iii
	Сокращения и акронимы .....	ix
<i>Глава</i>	<i>Пункты</i>	
I. Введение .....	1–17	1
А. Задачи и сфера охвата .....	2–3	1
В. Методика .....	4–10	2
С. История вопроса .....	11–14	4
D. Международное окружение и профессиональные объединения .....	15–17	5
II. Эволюция института внутриорганизационного омбудсмана в системе Организации Объединенных Наций .....	18–42	7
А. Должность омбудсмана и система отправления правосудия в организациях системы Организации Объединенных Наций .....	18–24	7
В. Эволюция института внутриорганизационного омбудсмана и заблуждения относительно его роли .....	25–28	9
С. Обобщение функций омбудсмана в организациях системы Организации Объединенных Наций .....	29–42	10
III. Юридические нормы регулирования функций омбудсмана .....	43–57	15
IV. Функциональный ландшафт омбудсмана в организации .....	58–129	22
А. Нужен ли омбудсмен в организации? Когда и какой именно? .....	58–61	22
В. Информированность об услугах омбудсмана в организации .....	62–69	23
С. Доступ к услугам омбудсмана .....	70–84	25
D. Бюджет и кадровое обеспечение бюро омбудсмана .....	85–91	28
Е. Рассмотрение дел .....	92–100	30
F. Системные вопросы .....	101–107	32
G. Посредничество .....	108–111	34
H. Формирование культуры предотвращения конфликтов .....	112–113	35
I. Деятельность по представлению докладов .....	114–117	36
J. Обучение омбудсменов .....	118–121	36
K. Подотчетность и оценка результатов работы омбудсмана .....	122–129	37
V. Удовлетворенность клиентов услугами омбудсменов .....	130–143	40
А. Опросы, проведенные бюро омбудсмана .....	130–133	40
В. Результаты обследований 2013 и 2014 годов .....	134–137	41

С.	Повышение сопоставимости и использования результатов обследований . . . . .	138–143	42
VI.	Сотрудничество между омбудсменами-практиками в организациях системы Организации Объединенных Наций . . . . .	144–150	44
VII.	Путь вперед . . . . .	151–155	47
Приложения			
I.	Институт омбудсмена в организациях системы Объединенных Наций . . . . .		49
II.	Финансовые и людские ресурсы бюро омбудсмена . . . . .		51
III.	Сводка мер, которые необходимо предпринять участвующим организациям по рекомендациям Объединенной инспекционной группы JIU/REP/2015/6 . . . . .		55

## Сокращения и акронимы

АМРО	Региональное бюро ВОЗ для стран Америки
БАПОР	Ближневосточное агентство Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ
ВМО	Всемирная метеорологическая организация
ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения
ВОИС	Всемирная организация интеллектуальной собственности
ВПП	Всемирная продовольственная программа
ИКАО	Международное агентство гражданской авиации
ИМО	Международная морская организация
КУР	консультанты по уважительным отношениям на рабочем месте
МАГАТЭ	Международное агентство по атомной энергии
МАИР	Международное агентство по изучению рака
МАО	Международная ассоциация омбудсменов
МОТ	Международная организация труда
МСЭ	Международный союз электросвязи
МТЦ	Международный торговый центр
ОИГ	Объединенная инспекционная группа
«ООН-женщины»	Структура Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин
ПАОЗ	Панамериканская организация здравоохранения
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
СПСВР	Совещание представителей служб внутренней ревизии организаций системы Организации Объединенных Наций
УВКБ	Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев
УНП ООН	Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности
ФАО	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций
ЮНВТО	Всемирная туристская организация
ЮНЕП	Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде

ЮНЕСКО	Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры
ЮНИДО	Организация Объединенных Наций по промышленному развитию
ЮНИСЕФ	Детский фонд Организации Объединенных Наций
ЮНКТАД	Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию
ЮНОМС	Канцелярия Омбудсмана и посредников Организации Объединенных Наций
ЮНОПС	Управление Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов
ЮНФПА	Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения
ЮНЭЙДС	Совместная программа Организации Объединенных Наций по ВИЧ/СПИДу

## I. Введение

1. В рамках своей программы работы на 2015 год Объединенная инспекционная группа (ОИГ) провела анализ внутриорганизационных услуг омбудсмена в масштабах системы Организации Объединенных Наций. Проведение анализа Канцелярии Омбудсмена и посредников Организации Объединенных Наций (ЮНОМС)<sup>1</sup> было предложено Секретариатом Организации Объединенных Наций для включения в программу работы на 2012 год. Хотя эта тема привлекала к себе интерес участвующих организаций ОИГ, в тот период такой анализ проведен не был, что объясняется большим числом полученных предложений. В ходе подготовки программы работы на 2015 год было представлено внутреннее предложение рассмотреть политику при расширенном общесистемном подходе и практику омбудсмена в системе Организации Объединенных Наций, и эта тема была включена в программу работы на 2015 год.

### A. Задачи и сфера охвата

2. Задача анализа заключалась в проведении независимой оценки функционирования подразделений омбудсмена в организациях системы Организации Объединенных Наций на основе следующего:

- а) обобщения политики и практики подразделений омбудсмена в масштабах системы и анализа и сопоставления их мандатов, структуры, выделенных людских и финансовых ресурсов по отношению к масштабам организации, их деятельности, доступности услуг омбудсмена для персонала, найма сотрудников омбудсмена, характера контрактных отношений, отношений подчиненности и взаимодействия со старшим руководством и другими организационными подразделениями и структурными единицами, а также с директивными органами;
- б) выявления необходимых условий и проблем, с которыми сталкиваются подразделения омбудсмена при выполнении ими своих мандатов;
- с) выявления намерения придерживаться принципов, зафиксированных в международных стандартах, а именно принципов независимости, нейтральности, беспристрастности, конфиденциальности и неофициального характера;
- д) оценки вклада подразделений омбудсмена в выявление системных вопросов в целях содействия созданию необходимых условий для предотвращения и сведения к минимуму производственных конфликтов благодаря сознательным мерам старшего руководства;
- е) выявления передовой практики в деятельности подразделений омбудсмена в системе Организации Объединенных Наций;
- ф) выявления практики, перспектив и препятствий в сотрудничестве между подразделениями омбудсмена в разных структурах системы Организации Объединенных Наций;
- г) оценки и анализа отношения основных обслуживаемых групп, а именно сотрудников и руководства, к услугам, предоставляемым подразделениями омбудсмена, и их степени удовлетворенности такими услугами.

<sup>1</sup> ЮНОМС обслуживает Секретариат Организации Объединенных Наций, ее фонды и программы и УВКБ.

3. Настоящий доклад предназначен для практических работников подразделений омбудсмена в организациях системы Организации Объединенных Наций, старшего руководства, директивных органов и персонала в целом. Анализ охватывает всю систему и, в частности, услуги омбудсмена, предоставляемые Секретариатом Организации Объединенных Наций, ее фондами и программами, а также специализированными учреждениями и Международным агентством по атомной энергии (МАГАТЭ). В ходе анализа по мере возможности были также рассмотрены региональные омбудсмены и услуги, предоставляемые ими сотрудникам на местах.

## В. Методика

4. В соответствии с внутренними стандартами, руководящими принципами и порядком работы ОИГ методика, использованная при подготовке настоящего доклада, включала несколько методов сбора и анализа данных, в основном качественного характера, включая следующее:

а) предварительный анализ основной документации (например, докладов, резолюций и решений Генеральной Ассамблеи и директивных органов других организаций системы Организации Объединенных Наций, положений о круге ведения омбудсмена и ежегодных докладов, бюджетов, изданий, международных стандартов практики), позволившей составить основу подготовки концептуального наброска плана, охвата и основных проблем и вопросов, которые предстояло затронуть в ходе анализа;

б) рассылку анкет организациям, которым было предложено представить информацию о функциях подразделений омбудсмена, общесистемном сотрудничестве, отношении заинтересованных сторон, конкретной практической пользе и динамике;

с) в общей сложности 75 бесед с более чем 100 заинтересованными сторонами (омбудсменами, сотрудниками бюро омбудсмена, ответственными руководителями и представителями персонала) на основе ответов на вопросы анкеты. Инспектор также встретился с руководством Канцелярии Генерального секретаря и омбудсменами двух многосторонних учреждений, не являющихся участвующими организациями ОИГ;

д) координационную встречу с членом и координатором группы внешних экспертов из шести членов<sup>2</sup>, которая была учреждена для проведения промежуточной независимой оценки системы отправления правосудия в Организации Объединенных Наций в соответствии с резолюцией 69/203 Генеральной Ассамблеи. В соответствии с пересмотренным предложением о проведении оценки, касающейся неофициальной системы, группе необходимо рассмотреть вопрос о принятии учредительных мер для выявления на раннем этапе и урегулирования дел, которые могут быть разрешены в неформальном порядке, а также области пересечения формальной и неформальной систем в связи с процессом передачи дел (см. [A/69/227](#), приложение II, пункт 1 с), подпункты iii)–iv)). Поскольку доклад Группы должен быть представлен Генеральной Ассамблее на семьдесят первой сессии, ОИГ поставила задачу координации своей работы с работой группы для предотвращения дублирования;

<sup>2</sup> В состав группы входят Хорхе Бофилл (Чили), Крис де Кокер (Нидерланды), Боб Хеппл (Соединенное Королевство), Хина Джилани (Пакистан), Наванехем Пиллэй (Южная Африка) и Леонид Скотников (Российская Федерация). См. <http://www.un.org/press/en/2015/sga1559.doc.htm>.

е) миссии в бюро омбудсмана в штаб-квартирах участвующих организаций ОИГ (в Монреале, Нью-Йорке, Риме и Вене), в ходе которых были проведены беседы с представителями женеvских организаций; а также беседы по телефону с рядом региональных омбудсменов и других заинтересованных сторон.

5. Работа подразделений омбудсмана ранее рассматривалась нечасто, а в тех редких случаях, когда такой анализ проводился, он ограничивался в своем охвате отдельными организациями и поэтому не создал полного представления о положительных сторонах и недостатках по всей системе Организации Объединенных Наций. В ходе настоящего анализа была произведена триангуляция данных из многих источников, в том числе с помощью вопросников и бесед, для подтверждения полученных результатов. Одна из трудностей анализа заключалась в том, что в силу принципа строгой конфиденциальности, который обязан соблюдать омбудсмен, беседы с реальными клиентами, получившими услуги омбудсмана, не могли быть проведены, а информация могла быть получена только с помощью опросов клиентов, проведенных некоторыми бюро омбудсмана для определения степени удовлетворенности своих клиентов. Для определения и анализа оценки сотрудниками и руководством услуг, предоставляемых бюро омбудсмана, и их степени удовлетворенности такими услугами были проведены беседы с представителями персонала и старшим руководством.

6. Еще одна трудность – отсутствие единого определения термина «дело». Хотя имеется несколько рекомендаций, поясняющих, что не каждое обращение является делом, не имеется исчерпывающих пояснений разницы между делом и обращением посетителя. Поэтому статистика, сообщаемая в ежегодных докладах омбудсменов, отражает в той или иной степени субъективную оценку каждого омбудсмана.

7. Кроме того, определение практики, перспектив и пределов сотрудничества с практическими работниками органов омбудсмана в разных подразделениях системы Организации Объединенных Наций ограничивалось беседами с отдельными омбудсменами. Дополнительная триангуляция не оказалась возможной, поскольку, в частности, в удовлетворении просьбы об ознакомлении «только для чтения» с документами, включая повестки дня и протоколы ежегодных совещаний, проводимых с помощью веб-платформы, сети омбудсменов и посредников Организации Объединенных Наций и связанных международных организаций (ЮНАРИО), было отказано в силу «неофициального характера взаимодействия и необходимости сохранения конфиденциальности». ЮНАРИО также отметила, что некоторые из ее организаций-членов не входят в систему Организации Объединенных Наций и поэтому на них не распространяется сфера деятельности ОИГ. Инспектор сожалеет по поводу ответа ЮНАРИО, и в этой связи он был вынужден провести анализ соответствующих вопросов с учетом этих ограничений.

8. В соответствии с положениями пункта 2 статьи 11 статута Объединенной инспекционной группы<sup>3</sup> подготовка настоящего доклада была завершена после консультаций между инспекторами, чтобы взвесить выносимые рекомендации, опираясь на коллективное мнение Группы. Проект доклада был направлен всем участвующим в ОИГ и другим соответствующим структурам системы Организации Объединенных Наций для проверки фактической информации и направления ими своих замечаний по существу выводов, заключений и рекомендаций. Их замечания были в необходимых случаях приняты во внимание при доработке доклада.

<sup>3</sup> См. <http://www.unjiu.org/en/corporate-information/Pages/Statute.aspx>.

9. В докладе содержится восемь рекомендаций: семь из них адресованы исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций, а одна – директивным органам организаций. Для облегчения работы с докладом, а также выполнения содержащихся в нем рекомендаций и контроля за их выполнением в приложении III приводится таблица с указанием того, представляется ли этот доклад директивным органам и исполнительным главам соответствующих организаций для принятия мер или для информации.

10. Инспектор хотел бы выразить свою признательность всем, кто оказал ему содействие при подготовке настоящего доклада, и особенно тем, кто принял участие в беседах и с такой готовностью поделился своими знаниями и опытом.

## С. История вопроса

11. Впервые институт омбудсмана был создан в Швеции в соответствии с законом о форме правления 1809 года, который устанавливал разделение власти между Короной и парламентом, предоставляя парламенту право контроля за чиновниками и судьями через «юстицеомбудсмана» и привлекать их к ответственности за невыполнение своих обязанностей. Концепция института омбудсмана вышла за пределы Швеции только в XX веке, получив популярность в прошлое десятилетие<sup>4</sup>.

12. «Омбудсман» на старошведском означает «представитель» или «посредник». Окончание «ман» в слове «обмудсман» не связано с английским словом «мен» и, таким образом, не имеет мужского рода. В настоящем докладе термин «омбудсмен» будет использоваться для обозначения как функции, так и лица, выполняющего эту функцию, вне зависимости от гендера, помимо случаев цитирования из документа, в котором используется иная форма именования.

13. Концепция омбудсмана стала охватывать разные виды омбудсменов. Хотя анализ посвящен **омбудсмену в организации**, стоит уяснить функции омбудсменов других видов, поскольку их практика и функции различаются. В некоторых случаях сотрудники и руководство неправильно понимают их функции, что ведет к нереалистичным ожиданиям от омбудсменов в организации. Имеются следующие виды омбудсменов:

а) классический омбудсмен: государственное должностное лицо, назначаемое, будучи отдельным от нее, законодательной властью, на которую возложены полномочия осуществлять общий контроль за административными актами исполнительной власти путем расследования и оценки таких актов;

б) гибридный омбудсмен: частное и государственное должностное лицо, использующее неофициальные методы урегулирования жалоб, а также имеющее право проведения расследований и полномочия публиковать ежегодные и специальные доклады. Например, омбудсмен по правам человека сочетает как роль омбудсмана, так и роль комиссии по правам человека;

в) исполнительный омбудсмен: государственное или частное должностное лицо, назначаемое исполнительной властью и ответственное перед ней;

г) законодательный омбудсмен: часть законодательной ветви власти: рассматривает вопросы, поднимаемые общественностью в отношении действий или политики государственных органов;

<sup>4</sup> См. Linda C. Reif, *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System* (Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2004), pp. 4-7.



е) к числу прочих омбудсменов относятся муниципальный омбудсмен, омбудсмен по конкретному вопросу, омбудсмен государственного ведомства, детский омбудсмен, – каждый из которых рассматривает жалобы в своей соответствующей сфере деятельности<sup>5</sup>.

#### Вставка I

#### Определение омбудсмена в организации

**Омбудсмен в организации** – специально назначенное нейтральное лицо, обычно подчиняющееся высшему руководителю или одному из старших руководителей организации, вне обычных отношений иерархической подчиненности. Омбудсмен в организации, в частности, беспристрастно выслушивает проблемы, вырабатывает варианты действий для посетителя, оказывает конфиденциальное, неформальное, независимое и беспристрастное содействие лицам с помощью посредничества, советов и примирения или «челночной дипломатии» и выявляет системные проблемы. Омбудсмен в организации не защищает кого-либо, не выступает публичным образом по какому-либо вопросу и не отстаивает какие-либо интересы, равно как и не представляет любую из сторон спора, не проводит официальных расследований, не участвует в официальных процессах правосудия и не составляет докладов по делу. Омбудсмен в организации может представлять доклады старшему руководству, содержащие статистические данные о деятельности своего бюро, тенденциях, системных проблемах и организационных вопросах<sup>6</sup>.

14. В этом анализе функции омбудсмена в организации рассмотрены в соответствии с этим определением. Инспектор не счел необходимым скорректировать это определение, повысить роль омбудсмена в организации или наделить его какими-либо дополнительными полномочиями.

## D. Международное окружение и профессиональные объединения

15. Имеется ряд профессиональных объединений омбудсменов различных видов, включая внутриорганизационных омбудсменов, которые действуют параллельно в разных регионах. В большинстве организаций системы Организации Объединенных Наций омбудсмены считают Международную ассоциацию омбудсменов (МАО) своим главным центром ориентации. В уставных документах некоторых из них или в других публикациях прямо указывается, что их деятельность основывается на Этическом кодексе МАО или соответствует ему, а также что они ставят задачу применения Стандартов практики МАО, в то время как другие ссылаются на документы МАО неявным образом. Хотя этические принципы и стандарты практики МАО представляют собой важнейшую отправную точку для омбудсменов организаций системы Организации Объединенных Наций, Ассоциация не была создана специально для омбудсменов системы Орга-

<sup>5</sup> См. Linda C. Reif, *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*, pp. 2, 8, 14 and 25; см. также IOA ([www.ombudsassociation.org/Resources/Frequently-Asked-Questions.aspx](http://www.ombudsassociation.org/Resources/Frequently-Asked-Questions.aspx)).

<sup>6</sup> См. See Linda C. Reif, *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*, pp. 38-39; also IOA ([www.ombudsassociation.org/Resources/Frequently-Asked-Questions.aspx](http://www.ombudsassociation.org/Resources/Frequently-Asked-Questions.aspx)).

низации Объединенных Наций. По своему членскому составу и формам деятельности она намного выходит за рамки системы Организации Объединенных Наций. Вместе с тем, поскольку эквивалентных стандартов в системе Организации Объединенных Наций не имеется, и в свете того, что многие омбудсмены Организации Объединенных Наций состоят в МАО, инспектор решил использовать стандарты МАО в качестве отправной точки анализа.

16. Согласно Этическому кодексу МАО, этические принципы, регламентирующие работу омбудсмена, – независимость, нейтральность, беспристрастность, конфиденциальность и неформальность. МАО приняты Этический кодекс, Стандарты практики и наилучшей практики, причем последние заменили Стандарты практики и призваны дать ориентиры для практики внутриорганизационных омбудсменов, в отличие от омбудсменов других категорий<sup>7</sup>.

17. «Омбудсмен правдив и действует добросовестно, укрепляет уважение ко всем членам организации, которой он служит, а также содействует справедливости процедур, практики, процессов и политики этих организаций в аспектах содержания и управления»<sup>8</sup>.

**Вставка II**  
**Этические принципы<sup>9</sup>**

Омбудсмен:

- а) в максимальной степени, возможной в организации, НЕЗАВИСИМ в плане структуры, функций и места в иерархии;
- б) в качестве НЕЙТРАЛЬНОЙ СТОРОНЫ остается независимым и беспристрастным и избегает любой ситуации, которая могла бы создать конфликт интересов;
- в) поддерживает все контакты с обращающимся за его помощью КОНФИДЕНЦИАЛЬНО и не раскрывает конфиденциальных сообщений, если только ему не дано разрешение на это. Единственное изъятие из этой привилегии конфиденциальности – возможность реального риска серьезного вреда;
- г) будучи НЕОФИЦИАЛЬНЫМ посредником, не участвует в какой-либо дисциплинарной или административной процедуре, связанной с озабоченностями, доведенными до его сведения.

<sup>7</sup> См. "IOA Best Practices: A supplement to IOA's Standards of Practice", v.3 (October 2009), p. 1.

<sup>8</sup> См. IOA Code of Ethics.

<sup>9</sup> Ibid.

## **II. Эволюция института внутриорганизационного омбудсмана в системе Организации Объединенных Наций**

### **A. Должность омбудсмана и система отправления правосудия в организациях системы Организации Объединенных Наций**

18. Конфликты на рабочем месте неизбежны. Однако, если выпустить ситуацию из-под контроля, она может иметь отрицательные последствия: снижается производительность сотрудников, ухудшаются отношения между ними, а в некоторых случаях весь коллектив оказывается полностью парализован. Потеря производительности в результате споров – издержки для организации.

19. Споры между работодателями и работниками возникают в любой ситуации. Международные организации создали внутренние системы урегулирования споров, которые включают официальную систему отправления правосудия (управленческую оценку, трибунал по рассмотрению споров, апелляционный трибунал, юридическую помощь персоналу) и систему (омбудсмен, посредник, психолог). Сотрудникам следует сначала попытаться урегулировать спор с помощью неофициальной системы, и лишь в случае безуспешности этого обращаться со своим вопросом к формальной системе. Разбирательство по формальной системе представляет собой юридическую процедуру, более медленную и более дорогую по сравнению с неофициальным решением<sup>10</sup>.

20. Сотрудники Организации Объединенных Наций поступают на работу в нее из самых разных стран со своей культурой и не могут подавать иски на организацию в связи с трудовыми отношениями в национальные суды, поскольку Организация Объединенных Наций имеет статус международной организации. Для того чтобы урегулировать внутренние споры и решать дисциплинарные вопросы, возникающие в Организации Объединенных Наций в сфере трудовых отношений, Генеральная Ассамблея, рассмотрев предложение, внесенное Генеральным секретарем, которое было основано на рекомендациях внешней группы экспертов<sup>11</sup>, постановила учредить в Организации Объединенных Наций новую систему отправления правосудия. Эта внутренняя система правосудия призвана рассматривать ситуации, в которых сотрудники считают, что их права были нарушены, а правила Организации не были соблюдены. Право обращения к внутренней системе правосудия – это одно из основных прав сотрудников всех уровней. Хотя сотрудники могут обращаться к официальной системе правосудия с любым вопросом, обращение к неофициальному урегулированию с помощью переговоров, посредничества и других альтернативных способов всячески приветствуется в качестве первого шага<sup>12</sup>.

21. Неофициальное урегулирование конфликтов в системе Организации Объединенных Наций имеет разнообразный характер. Некоторые организации учредили специальную должность омбудсмана, в то время как другие оказывают услуги по урегулированию споров и конфликтов, привлекая для этого свои бюро этики, посредников или специальные подразделения кадровой службы. На используемую практику влияют размеры, мандат и условия работы, включая мышление старшего руководства организации.

<sup>10</sup> См. Linda C. Reif, *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*, pp. 337-338.

<sup>11</sup> См. A/61/205.

<sup>12</sup> См. "A guide to resolving disputes: Administration of justice in the United Nations" (New York, 2009), имеется по адресу [www.un.org/en/oaj/unjs/pdf/guide\\_to\\_resolving\\_disputes\\_en.pdf](http://www.un.org/en/oaj/unjs/pdf/guide_to_resolving_disputes_en.pdf).

22. В своих резолюциях Генеральная Ассамблея признала, что неофициальное урегулирование конфликтов является важнейшим элементом системы отправления правосудия, а также эффективным и действенным вариантом для сотрудников, добивающихся возмещения по своим жалобам, а также подчеркивала, что необходимо всячески использовать неофициальную систему, чтобы избежать ненужного судебного разбирательства. Ассамблея также признала, что укрепление неофициальной системы может уменьшить обращение к официальной системе, позволяя тем самым избежать ненужного судебного разбирательства<sup>13</sup>. Омбудсмены предоставляют без протокола конфиденциальное, беспристрастное и неофициальное содействие в целях урегулирования споров, связанных с трудовыми отношениями, на одном из ранних этапов конфликта и благодаря своей деятельности способствуют предотвращению серьезных конфликтных ситуаций.

23. Если сотрудник считает, что административное решение нарушает его права как работника Организации Объединенных Наций, оспаривание этого решения с привлечением официального механизма будет связано с длительным процессом, который может включать просьбу о проведении управленческой оценки, заявление в Трибунал по рассмотрению споров, апелляцию в Апелляционный трибунал и юридическую помощь.

24. Связи и возможное взаимодействие между официальными и неофициальными частями системы отправления правосудия проиллюстрированы ниже на основе примера системы, созданной для Секретариата Организации Объединенных Наций и его фондов и программ. Система отправления правосудия в специализированных учреждениях аналогична, хотя в них существуют иные органы официальной системы.

<sup>13</sup> См. резолюции Генеральной Ассамблеи 61/261, пункты 11–18; 62/228, пункты 22–32; 63/253, пункты 17–25; 64/233, пункт 10; 65/251, пункты 11–29; 66/237, пункты 15–22; 67/241, пункты 21–30; 68/254, пункты 16–24; и 69/203, пункты 14–24.

Диаграмма 1



Источник: «A guide to resolving disputes: Administration of justice in the United Nations» (New York, 2009).

## В. Эволюция института внутриорганизационного омбудсмена и заблуждения относительно его роли

25. Институт внутриорганизационного омбудсмена эволюционировал в организациях системы Организации Объединенных Наций на протяжении ряда лет. Первоначально основная задача омбудсмена заключалась главным образом в оказании услуг сотрудникам для урегулирования производственного конфликта с помощью неофициальных средств и в предоставлении сотрудникам рекомендаций по поводу их возможностей. Хотя подготовка ежегодных докладов о характере и числе рассмотренных дел велась с самого начала мандата, с течением времени он эволюционировал и стал включать анализ коренных причин конфликтов и выявление системных вопросов. Ввиду глубокого понимания ими культуры организации и их уникального места «глаз и ушей» организации некоторые омбудсмены выносят рекомендации в отношении изменения политики или практики, касающихся выявленных системных вопросов. В результате омбудсмен также стал застрельщиком перемен. Роль омбудсмена сегодня – содействие и поддержка разрешению конфликтов и предотвращение конфликтов. Омбудсмен также участвует в вводных курсах для новых сотрудников, а также в обучении уже работающих сотрудников и управленческих кадров.

26. Хотя омбудсмен – это должность, созданная руководством организации, в целях достижения эффективности занимающий ее сотрудник должен быть независимым. Омбудсмен не только должен быть фактически независимым, но и должен считаться таковым. Омбудсмен также действует с соблюдением принципов нейтральности и беспристрастности, конфиденциальности и неофициальности. Недостаточное понимание роли омбудсмена и принципов, регламентирующих его работу, способно отрицательным образом сказаться на ожиданиях пер-

сонала и руководства в отношении роли омбудсмена и услуг, которые он должен оказывать. Нередко роль омбудсмена в организации путают с ролью классического омбудсмена. Хотя обе функции известным образом сходны, классический омбудсмен имеет право расследовать жалобы, давать оценку актов и в определенной степени осуществлять исполнительные полномочия для обеспечения исполнения решения. Омбудсмен в организации не выполняет и не может выполнять такой роли.

27. В некоторых организациях представители персонала ожидают, что омбудсмен будет защищать интересы персонала и выступать с заявлениями, когда администрация «несправедлива» или «не права». Некоторые представители персонала даже считают омбудсмена своим прямым конкурентом в отстаивании прав персонала или воспринимают омбудсмена как «льва без зубов» и поэтому ненужный институт. Сходное мнение выражали и некоторые руководители кадровых служб.

28. С другой стороны, имеется определенная степень перекрывания и взаимодополняемости роли руководства кадров, представителей персонала и омбудсмена, все из которых играют свою роль в предоставлении помощи сотрудникам в решении проблем на рабочем месте, а также в выявлении коренных причин этих проблем. Отчасти разочарованность омбудсменами связана с тем, что когда они указывают на вопросы, часто ожидается, что они и должны их решить, притом что не в этом заключается их роль. Урегулирование таких вопросов неизбежно повлекло бы за собой нарушение принципов их работы. Эти заблуждения размывают специфическую ценность функции омбудсмена.

### **С. Обобщение функций омбудсмена в организациях системы Организации Объединенных Наций**

29. В 19 из 28 участвующих организаций ОИГ услуги омбудсмена в организации предоставляются в разных формах. Общий анализ этих услуг, включая выделяемые людские и финансовые ресурсы, содержится в приложениях I и II. Остальные организации не располагают своим омбудсменом, однако в некоторых случаях оказывают такие услуги самим сотрудникам, привлекая партнеров по контракту.

30. Канцелярия Омбудсмена и посредников Организации Объединенных Наций (ЮНОМС) имеет децентрализованную структуру. Помимо Омбудсмена в Центральных учреждениях имеются региональные омбудсмены в семи местах службы (Бангкок, Энтеббе, Женева, Хартум, Киншаса, Сантьяго и Вена) для улучшения обслуживания персонала на местах и персонала, работающего вне Центральных учреждений. ЮНОМС – крупнейшая структура омбудсмена в системе Организации Объединенных Наций и единственная, в состав которой входит комплексный отдел посредничества. В 2013 году ЮНОМС рассмотрела 1 605 дел, или 3,6% от общей численности сотрудников Организации Объединенных Наций.

31. Для фондов и программ Организации Объединенных Наций имеется централизованное бюро в Центральных учреждениях. Его сотрудники проводят выезды на места для обслуживания периферийного персонала. В 2013 году Канцелярией Омбудсмена было рассмотрено 340 дел, что составляет 1,5% по отношению к общей численности работников. Бюро Омбудсмена УВКБ рассмотрело в 2013 году 134 дела, или приблизительно 1,5% по отношению к общей численности работников. Бюро не располагает региональными омбудсменами, и периферийный персонал обслуживается с помощью организации поездок главного омбудсмена. В свете децентрализованного размещения их сотрудников УВКБ,

Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) и Всемирная продовольственная программа (ВПП) создали сеть консультантов по уважительным отношениям на рабочем месте (КУР), которые могут в ходе личных встреч предоставлять помощь в неофициальном урегулировании конфликтов их сотрудникам на местах и вне штаб-квартиры.

32. Бюро Омбудсмана ВПП не располагает региональными омбудсменами; вместе с тем оно внедрило систему КУР и приняло руководящие принципы их назначения в страновые отделения ВПП<sup>14</sup>. ВПП также привлекает ушедших на пенсию управленческих работников ВПП для оказания содействия омбудсмену в конфиденциальном наставничестве управленческих сотрудников, которые в добровольном порядке соглашаются получать помощь в вопросах предотвращения и урегулирования производственных конфликтов<sup>15</sup>. В 2013 году было рассмотрено 356 дел, что составляет 2,5% от численности работников Программы.

33. Омбудсмен Продовольственной и сельскохозяйственной организации (ФАО) – недавно созданный институт. Эта должность, которую замещает по совместительству сотрудник по этике, была учреждена на основе рекомендации 2007 года независимой внешней оценки и существует с 2014 года. Анализ показал, что занятие омбудсменом обеих должностей может подорвать неофициальный характер роли омбудсмана или вызвать вопросы в плане конфликта интересов, независимости и неофициальности. Кроме того, обязанности и функции по обоим направлениям могут противоречить друг другу, если сотрудник по этике имеет функции, связанные с контролем за соблюдением правил (например, защиты от мести, раскрытия финансовой информации и т.п.), в то время как весь смысл должности омбудсмана заключается в том, что проблемы могут обсуждаться конфиденциально и направление действий может определяться независимым образом. Сотрудник по этике ФАО не выполняет функций по проведению расследований, равно как и не участвует в предварительной проверке обоснованности обращений о защите от мести. Комитет по этике ФАО выразил общее мнение, что выполнению обеих функций одним и тем же подразделением может способствовать то обстоятельство, что ни одна из них не требует проведения расследований, что могло бы увеличить риски несовместимости и конфликта интересов<sup>16</sup>.

34. В Международной организации гражданской авиации (ИКАО) роль омбудсмана выполняет находящийся на службе сотрудник ИКАО, который освобождается от своих обязанностей на тот период, когда он выполняет функции омбудсмана. Для этих функций бюджета не выделяется. В 2013 году омбудсмен рассмотрел 146 дел, что составляет примерно 21,6% от числа сотрудников. Не предусмотрено определенного класса должности омбудсмана, поскольку этот класс должности зависит от того, какой именно сотрудник выполняет в данный момент функции омбудсмана в ИКАО.

35. Международная организация труда (МОТ) располагает Посредником, а не омбудсменом, однако в соответствии с положением о круге ведения функции посредника не отличаются от функций внутриорганизационного омбудсмана. Посредник может использовать систему организаторов общения (аналогичную концепции КУР) для обслуживания сотрудников на местах. В 2013 году Посредник рассмотрел 126 дел, или 4,4% от общего числа сотрудников организации.

<sup>14</sup> См. WFP, “Guidelines for appointing respectful workplace advisors in country offices” (updated 6 November 2012).

<sup>15</sup> См. WFP, “Retiree-sourced mentoring initiative of the Office of the Ombudsman” (17 April 2014).

<sup>16</sup> См. FAO, Ethics Committee Annual Report 2014 (CCLM 100/2 Rev.1), para. 9.

36. Омбудсмен Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) работает в штаб-квартире и обслуживает персонал штаб-квартиры ВОЗ, Международного вычислительного центра, Объединенной программы Организации Объединенных Наций по ВИЧ/СПИДу (ЮНЕЙДС), Международного агентства по изучению рака (МАИР) и некоторых бюро связи ВОЗ. Сотрудники региональных и страновых бюро ВОЗ могут обращаться к омбудсмену ВОЗ, хотя омбудсмены имеются в региональных бюро. Омбудсмен Регионального бюро ВОЗ для стран Америки (АМРО ВОЗ), Панамериканской организации здравоохранения (ПАОЗ), работает неполное рабочее время (75%)<sup>17</sup>, однако он выполняет только функции омбудсмана. Сотрудники других региональных бюро могут обращаться к омбудсменам, совмещающим эти обязанности.

37. Хотя функции омбудсмана по совместительству определяются таким образом, чтобы избежать конфликта интересов с их другими функциями, они не являются профессиональными омбудсменами. Кроме того, деятельность региональных омбудсменов не унифицирована в масштабах ВОЗ. Организационные связи между омбудсменом в штаб-квартире ВОЗ и региональными омбудсменами практически отсутствуют или крайне слабы. Однако необходимо отметить, что функционирование неофициальной системы отправления правосудия ВОЗ недавно было изучено, и предлагаемые изменения рассматриваются руководством. В 2013 году омбудсменом штаб-квартиры ВОЗ было рассмотрено 152 дела, или 4,7% общего числа сотрудников.

38. В 2012 году Омбудсмен Всемирной организации интеллектуальной собственности (ВОИС) рассмотрел 113 дел, что составляет примерно 9% общей численности работников.

39. Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) располагает механизмом посредничества в составе четырех посредников, назначенных из числа вышедших на пенсию сотрудников ЮНЕСКО, которые предоставляют свои услуги на добровольной основе, работая неполное рабочее время. Международный союз электросвязи (МСЭ) имеет двух сотрудников, назначенных для выполнения функций посредников, помимо своих обычных обязанностей. Всемирная метеорологическая организация (ВМО) передала функции посредничества на внешний подряд. Услуги посредничества в Ближневосточном агентстве Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР) предоставляются группой посредников из 14 человек. МАГАТЭ не имеет омбудсмана, однако в настоящее время рассматривает предложение об учреждении такой должности. Всемирная туристическая организация (ЮВТО), которая имеет 96 сотрудников в своей штаб-квартире и не имеет персонала на местах, рекомендует своим сотрудникам обращаться для урегулирования любых конфликтов в Департамент людских ресурсов. Международная морская организация (ИМО) рекомендует своим 300 сотрудникам обращаться Комитету персонала и пяти посредникам, выступающим в качестве неофициального механизма урегулирования споров. Организация Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО) рассмотрела этот вопрос, однако решила не создавать в организации должность работающего по совместительству омбудсмана ввиду внезапных бюджетных сокращений. Она также рассмотрела возможность объединения этих функций с Секретариатом Организации Объединенных Наций, однако решила, что некоторые задачи по неофициальному урегулированию конфликтов могли бы выполняться внутри Организации други-

<sup>17</sup> Омбудсмен АМРО-ПАОЗ ВОЗ (С-5) обслуживаются работающим неполный рабочий день (75%) помощником (О-5) и имеет некадровый бюджет 153 000 долл. США за отработанный период. В 2014 году им было рассмотрено 135 дел, или примерно 7% от численности сотрудников.



ми подразделениями. В ЮНИДО была введена система служебной аттестации «360 градусов», которая, как она считает, значительно уменьшила число проблем и жалоб.

40. Мотивы введения в организации функции омбудсмана связаны главным образом с итогами работы существующей неофициальной системы урегулирования споров и ее эффективностью в сопоставлении с числом дел, переданных в официальную систему, и издержками их рассмотрения. В ходе такого анализа ассоциации персонала и руководство самых разных подразделений системы Организации Объединенных Наций подчеркивали значение механизмов неофициального регулирования конфликтов, в частности омбудсмана, для разрешения конфликтов при участии всех сторон и их сотрудничестве. Эта оценка также подтверждает результаты проведенного МОТ обследования по вопросам разрешения производственных споров в международных организациях<sup>18</sup>, которые показали, что организации, не имеющие какой-либо функции неофициального урегулирования споров, получают в среднем в два раза больше жалоб в год, чем организации, располагающие по меньшей мере одним таким механизмом, и в шесть раз больше жалоб, чем организации, располагающие как механизмом омбудсмана, так и механизмом посредничества. Результаты обследования показывают, что для организации с числом сотрудников 2 500 человек это будет означать приблизительно 40 жалоб в год вместо 6,5–20 жалоб в зависимости от числа механизмов неофициального разрешения конфликтов в организации.

41. Организации системы Организации Объединенных Наций, в которых не создано специальной должности омбудсмана, как правило, сравнительно невелики в плане штата сотрудников. Хотя, как сообщило их руководство в ходе собеседований, оно видит смысл в учреждении специальной должности омбудсмана, число сотрудников и размер бюджета могут не оставлять возможности для такого решения. Возможной альтернативой ему стало бы назначение омбудсмана, работающего по совместительству, однако назначение омбудсмана, выполняющего и другие обязанности, связано со своими проблемами. Некоторые организации считают, что менее крупные организации лучше обслуживались бы в том случае, если бы функция омбудсмана совместно осуществлялась с другими организациями по типу модели, используемой фондами и программами Организации Объединенных Наций. В то же время анализ показал, что старшее руководство достаточно сдержанно относится к использованию «общего омбудсмана» в силу озабоченностей, связанных с тем, что совместное урегулирование внутренних производственных споров может отрицательно сказаться на репутации организации.

42. При принятии решения об учреждении должности омбудсмана организация учитывает свои размеры, численность персонала и критическую массу потенциальных дел. Хотя нет правила о том, сколько дел может рассмотреть омбудсмен или сколько будет подано дел против организации, некоторая статистика и беседы с омбудсменами-практиками показывают, что в зависимости от задач, не связанных с организацией рассмотрения дел, омбудсмен может рассмотреть максимум 200 дел в год<sup>19</sup>. Международная практика показывает, что организация, дей-

<sup>18</sup> Обследование было начато в 2014 году в целях сбора общей информации от организаций, участвовавших в работе Конференции по передовому опыту урегулирования производственных споров в международных организациях, проходившей в сентябре 2014 года в МОТ. На вопросы его анкеты ответили 36 международных организаций.

<sup>19</sup> Marie Bombin, "Methods used in evaluating the ombudsman function of an international organization" *Journal of the International Ombudsman Association*, vol. 7, No. 2 (2014), pp. 9-27. Имеется по адресу [www.ombudsassociation.org/IOA\\_Main/media/Site/docs/JIOA-V7\\_2.pdf](http://www.ombudsassociation.org/IOA_Main/media/Site/docs/JIOA-V7_2.pdf).

ствующая в обычных условиях, может ожидать, что в среднем 1–5%<sup>20</sup> ее сотрудников будут ежегодно обращаться за услугами омбудсмена. В свете этих общих базисных параметров организации примерно с 2 500 сотрудниками, видимо, стоит рассмотреть вопрос о привлечении омбудсмена специально для этих функций. Организации с числом работников 1 000 человек или больше могут рассмотреть возможность назначения омбудсмена по совместительству или на доленой основе с другой организацией. **Так, БАПОР (свыше 30 000 сотрудников) располагается намного выше порога необходимости омбудсмена, а МАГАТЭ (2 500 сотрудников)<sup>21</sup> и ЮНЕСКО (2 073 сотрудника)<sup>22</sup> находятся на этом пороге; необходим тщательный разбор и анализ их нынешних механизмов неофициального урегулирования конфликтов.**

---

<sup>20</sup> См. “Effectiveness of Organizational Ombudsmen”, *The Ombudsman Association handbook*, chap. IV (любезно предоставлено Мэри Роу); имеется по адресу [www.ombudsassociation.org/IOA\\_Main/media/SiteFiles/effectiveness\\_final-6\\_TOA.pdf](http://www.ombudsassociation.org/IOA_Main/media/SiteFiles/effectiveness_final-6_TOA.pdf).

<sup>21</sup> См. [www.iaea.org/about/staff](http://www.iaea.org/about/staff).

<sup>22</sup> См. [http://en.unesco.org/careers/sites/careers/files/HR\\_Statistics.pdf](http://en.unesco.org/careers/sites/careers/files/HR_Statistics.pdf) page 3.

### III. Юридические нормы регулирования функций омбудсмена

43. Имеются по меньшей мере два необходимых условия успеха любой функции: роль и масштабы функции должны быть четко очерчены, а целевая группа должна быть информирована и владеть соответствующей информацией. Что касается омбудсмена, то необходим базовый документ, например положение о круге ведения, циркуляр или служебная инструкция, устанавливающий мандат омбудсмена. Согласно Стандартам практики МАО, каждая организация, учреждающая должность омбудсмена, должна обеспечить, чтобы для него старшим руководством было принято положение или круг ведения, обеспечивающие деятельность омбудсмена в соответствии со стандартной практикой и базовыми принципами независимости, беспристрастности и нейтральности, конфиденциальности и неофициальности.

44. Все омбудсмены в организациях системы Организации Объединенных Наций имеют утвержденный круг ведения или аналогичный документ (документы), за исключением ФАО, где функция омбудсмена появилась недавно и проект положения о круге ведения рассматривается руководством. В последние 10 лет были приняты или обновлены положения о круге ведения только трех омбудсменов в организациях системы Организации Объединенных Наций. Большинство положений о круге ведения омбудсменов Организации Объединенных Наций разработаны более 10 лет назад, и их срочно необходимо обновить (см. приложение I). Особый случай – положение о круге ведения объединенной Канцелярии Омбудсмена и посредников Организации Объединенных Наций (ЮНОМС). Несмотря на неоднократные призывы Генеральной Ассамблеи (см. вставку III), Генеральный секретарь, исполнительные главы фондов и программ и УВКБ еще не доработали и опубликовали пересмотренного положения о круге ведения Канцелярии.

#### Вставка III

#### Круг ведения ЮНОМС

Канцелярия Омбудсмена Секретариата Организации Объединенных Наций была создана в соответствии с резолюциями 55/258 и 56/253 Генеральной Ассамблеи и после этого действует в соответствии с кругом ведения 2002 года ([ST/SGB/2002/12](#)). Канцелярия Омбудсмена фондов и программ Организации Объединенных Наций действует в соответствии с кругом ведения, подготовленным в 2002 году для Канцелярии Совместного омбудсмена ПРООН/ЮНФПА/ЮНИСЕФ/ЮНОПС, в то время как Канцелярия Омбудсмена УВКБ функционирует в соответствии с кругом ведения, подготовленным в 1993 году для Посредника, который впоследствии получил название Омбудсмена.

После принятия Генеральной Ассамблеей резолюции 62/228 было создано единое объединенное и географически децентрализованное Бюро омбудсмена Секретариата, фондов и программ Организации Объединенных Наций и УВКБ, которое получило название Канцелярии Омбудсмена и посредников Организации Объединенных Наций (ЮНОМС). Она состоит из трех подразделений: Омбудсмена Организации Объединенных Наций, Омбудсмена фондов и программ и Омбудсмена УВКБ.

Пересмотренный круг ведения этого объединенного подразделения, запрошенный Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 62/228, обсуждался на консультациях с участием персонала и руководства, фондов и программ и УВКБ. Однако в своей резолюции 65/251 Генеральная Ассамблея вновь просила Генерального секретаря представить ей доклад о до сих пор не пересмотренном круге ведения. В момент составления настоящего доклада пересмотренный круг ведения ЮНОМС еще не был доработан.

Задержка с принятием нового круга ведения вызвана рядом факторов, главный из которых – толкование роли омбудсмена Организации Объединенных Наций в ЮНОМС, срок его назначения, а также финансирование объединенной канцелярии. Хотя инспектор понимает, что процесс утверждения требует широких консультаций со всеми заинтересованными сторонами, эта длинная задержка вызывает озабоченность.

В соответствии с первоначальным кругом ведения (ST/SGB/2002/12) Омбудсмен Секретариата Организации Объединенных Наций назначается на уровне помощника Генерального секретаря на непродляемый пятилетний срок, после чего он не может быть назначен на любую другую должность в Организации Объединенных Наций. Однако в своей резолюции 65/251 Генеральная Ассамблея постановила установить пятилетний срок полномочий Омбудсмена, продляемый один раз (пункт 16). Процедура назначения Генеральным секретарем после консультации с персоналом остается прежней.

В своей резолюции 62/228, в которой она приняла решение о создании объединенного подразделения, она не рассмотрела вопрос о его финансировании. В отсутствие договоренности о совместном финансировании фонды и программы и УВКБ продолжают действовать независимо. Два омбудсмена, обслуживающие фонды и программы, и Омбудсмен УВКБ назначаются отдельно и нанимают свой персонал. Три основных подразделения объединенной структуры ЮНОМС координируют и взаимодействуют друг с другом, главным образом по вопросам представления докладов и использования единой базы данных о делах.

45. В свете эволюции института омбудсмена в отсутствие обновленного документа, регламентирующего в общем плане деятельность подразделения омбудсмена, во многих аспектах его работа часто основывается на сложившейся практике. Поэтому необходимо не только обновить прежний круг ведения, но и обогатить содержание существующих документов, чтобы они лучше отражали международно согласованные принципы и стандарты практики омбудсмена. Это могло бы уменьшить и, возможно, устранить некоторые проблемы, связанные с осуществлением круга ведения. Общий анализ областей, в которых, по мнению инспектора, в наибольшей степени необходимы улучшения, представлены в пунктах 46–57 ниже. Некоторые из связанных с этим вопросов рассмотрены в докладе ниже.

### *Создание подразделения омбудсмена*

46. В ряде случаев круг ведения омбудсмена излагается неполно: он либо содержит расплывчатые места, либо обходит молчанием некоторые важные определяющие факторы его функций. Четкое определение задачи подразделения омбудсмена, его целей, его места в организационной структуре, предоставляемой административной поддержки, правил и положений организации, регламентирующих деятельность омбудсмена, позволили бы четче понять его функции. Круг ведения имеет особо важное значение в свете динамики и появления новых функций, выполнение которых может ожидаться от омбудсмена.

47. Анализ содержания ныне действующего круга ведения указывает на то, что необходимо проводить четкое различие между административной подчиненностью и ответственностью за основную деятельность (см. пункты 53–57 об обязанностях и принципах деятельности). Хотя административная поддержка может предоставляться только специально выделенным подразделением (обычно канцелярией (заместителя) исполнительного главы), подотчетность омбудсмена и оценка результатов его работы должна основываться на процессе с участием как руководства, так и персонала. Ограничение подотчетности только руководством питает то мнение, что омбудсмен представляет администрацию. Необходимо четче сформулировать обязанность омбудсмена представлять доклады по системным проблемам, и необходимо предусмотреть открытый канал выхода омбудсмена с докладом на руководящий орган организации.

### *Назначение омбудсмена<sup>23</sup>*

48. Назначение омбудсмена следует регулировать и осуществлять таким образом, чтобы четко обозначить, что омбудсмен не подчиняется старшему руководству организации. Процесс назначения и смещения с должности, мандат и условия контракта, на которых нанят омбудсмен, – эти вопросы решаются в каждой организации совсем не так, как в других. Недостаточная ясность или противоречивость положений в круге ведения подрывают или ослабляют эффективность функционирования омбудсмена. Инспектор считает, что в этой крайне важной области необходимы улучшения. Различные аспекты положений, касающихся назначения, можно было бы улучшить для обеспечения того, чтобы омбудсмен был – воспринимаясь также таковым – независимым, нейтральным и беспристрастным путем:

- а) открытия процесса назначения для внешних и внутренних кандидатов, имеющих в качестве требования профессиональный опыт урегулирования конфликтов (см. главу IV, раздел А);
- б) обеспечения прямого участия представителей персонала в группе по назначению;
- с) включения в комиссию по отбору кандидатов внешнего омбудсмена;
- д) установления продолжительности договора найма омбудсмена равной продолжительности срока его полномочий;
- е) ограничения полномочий омбудсмена одним сроком, если только в процессе принятия решения о возобновлении назначения участвует не только руководство, но и персонал;

<sup>23</sup> Здесь имеется в виду назначение омбудсмена в организации, а не региональных омбудсменов или сотрудников бюро омбудсмента.

f) ограничения последующей работы в организации после определенного периода времени (например, составляющего первоначальный срок полномочий или близкого к этому сроку).

49. Такие выражения, как «в консультации с», «после получения вклада со стороны» или «по согласованию с», используемые для описания участия представителей персонала в процессе назначения омбудсмена, могут показаться достаточными для документа; однако в отсутствие общего понимания того, что они означают на практике, процесс улучшен не будет. Инспектор пришел к выводу, что процедура, использованная Генеральным секретарем при назначении Омбудсмена Организации Объединенных Наций в 2008 году, была открытой и прозрачной (см. A/62/294, пункты 47–48). Внешние кандидатуры были запрошены от государств-членов и соответствующих профессиональных ассоциаций, а комиссия по отбору в составе представителей персонала и администрации, а также внешних омбудсменов представила список отобранных кандидатов Генеральному секретарю, участвовала в собеседованиях и вынесла окончательные рекомендации. После этого Генеральный секретарь назначил омбудсмена в консультации с исполнительными главами фондов и программ. Инспектор полагает, что эту процедуру следовало бы отразить в пересмотренном круге ведения ЮНОМС.

50. В настоящее время имеются разные мнения и разный порядок продолжительности полномочий омбудсмена, составляющих от двух до пяти лет. Однако инспектор пришел к выводу, что имеется консенсус в отношении того, что продолжительность срока полномочий омбудсмена должна предоставлять ему достаточно времени для того, чтобы ознакомиться с организацией, заручиться доверием заинтересованных сторон и выполнить свои обязанности за надлежащий период времени. Некоторые опрошенные представители администрации считали невозможным произвести назначение той же продолжительности, что и мандат омбудсмена, например пять лет, утверждая, что, поскольку нынешняя система контрактов привязана к бюджетным процессам, она не допускает исключений из имеющихся правил одно- или двухлетних контрактов. Они также утверждали, что продление контракта омбудсмена является лишь административной процедурой. Тем не менее в результате бесед с омбудсменами-практиками в системе Организации Объединенных Наций инспектор пришел к выводу, что у всех у них есть озабоченность в отношении продления их контактов.

51. Другие опрошенные представители администрации считали, что аргумент инспектора заслуживает рассмотрения, и согласились с тем, что внутриорганизационный омбудсмен – это единственная в своем роде функция в организации, которая должна выполняться и осуществляться иначе, чем любая другая функция. Поэтому они считали, что назначение омбудсмена должно производиться в отдельном режиме во всех аспектах, включая контракты. Некоторые организации системы Организации Объединенных Наций уже смогли принять конкретные решения, служащие этой цели, не изменив общей контрактной практики. **Инспектор убежден в том, что всем организациям следует изыскать юридическое решение, благодаря которому продолжительность контракта омбудсмена соответствовала бы продолжительности первоначального мандата.**

52. Дополнительные гарантии, касающиеся продолжения трудовых отношений, можно было бы создать, изложив критерии смещения с должности, например, что омбудсмен может быть смещен с должности лишь за служебное упущение или грубые нарушения, а не вследствие представленных рекомендаций или по причинам, не связанным с работой омбудсмена как таковой. Омбудсмен также должен быть защищен от мести. В процессе принятия решения об увольнении

омбудсмена также должны участвовать как администрация, так и представители персонала.

#### *Обязанности и принципы работы омбудсмена*

53. В положении о круге ведения омбудсмена должны быть четко отражены принципы работы и стандарты практики, в соответствии с которыми функционирует омбудсмен. Хотя большинство обязанностей и принципов работы омбудсмена четко определены в ныне действующем круге ведения, в ходе анализа были определены положения, которые необходимо улучшить. Во вставке IV ниже даны примеры положений ныне действующего круга ведения омбудсменов в организациях системы Организации Объединенных Наций.

#### **Вставка IV**

##### **Обязанности и принципы работы омбудсмена**

*Принципы работы и стандарты практики:* В своей работе омбудсмен придерживается принципов независимости, нейтральности и беспристрастности, конфиденциальности, неофициальности, правосудия, справедливости и объективности.

*Конфиденциальность:* Все контакты с омбудсменом конфиденциальны, и исключение из этого правила допустимо лишь с согласия данного лица по усмотрению одного лишь омбудсмена. Омбудсмен не обязан давать показаний и освобождается от требования сообщать о деятельности, которая представляет собой нарушение закона, мошенничество, растрату средств в крупных размерах или должностное злоупотребление, однако может информировать сотрудников об их обязанности, сообщать о такой деятельности в установленном порядке.

*Исключение из принципа конфиденциальности:* Омбудсмен придерживается строгой конфиденциальности, за исключением тех случаев, когда, по его единственному усмотрению, по-видимому, имеется реальная угроза серьезного вреда.

*Доступ к исполнительному главе:* Омбудсмен имеет доступ к исполнительному главе организации.

*Доступ к личным делам сотрудников:* Омбудсмен имеет доступ ко всем документам, касающимся сотрудников, за исключением историй болезни и документов, касающихся продолжающегося юридического разбирательства.

*Полномочия:* Омбудсмен может рассматривать конфликты любого характера, касающиеся условий найма, предоставления пособий или льгот, управленческой практики, отношений на рабочем месте и между сотрудниками, и по своему усмотрению вправе отклонять рассмотрение конфликта.

*Доступ к омбудсмену:* Любая из сторон, оказавшаяся в ситуации конфликта, может обратиться к омбудсмену в добровольном порядке. Все сотрудники должны быть информированы о том, как связаться с омбудсменом. Месть в отношении сотрудника за контакт с омбудсменом не допускается.

*Услуги омбудсмена:* Омбудсмен нейтрален. Он не защищает интересов любой из сторон, равно как и не имеет полномочий принятия решений или же осуществления административных обязанностей, за исключением тех, которые необходимы для руководства деятельностью аппарата омбудсмена, равно как и не проводит расследования. Омбудсмен предоставляет консультации в отношении имеющихся возможностей и предлагает меры, которые следует принять для урегулирования конфликтов.

*Процесс обжалования:* Омбудсмен может запросить продление срока обжалования после того, как дело поступило в официальную систему.

*Предоставление докладов:* Омбудсмен регулярно (как правило, на ежегодной основе) представляет доклады исполнительному главе организации, предоставляя общие сведения о своей деятельности, выявляя и анализируя системные проблемы, высказывая замечания относительно политики, процедуры и практики и давая рекомендации.

*Служебная аттестация:* На омбудсмена не распространяется официальная служебная аттестация. Альтернативная оценка этой функции осуществляется с помощью обследований степени удовлетворенности клиентов и периодических экспертных оценок.

*Подготовка и повышение профессионального уровня:* Омбудсмен получает необходимую и продолжающуюся подготовку, связанную с осуществлением им своих функций.

54. Омбудсмен должен представлять периодические доклады (обычно, на ежегодной основе), кратко излагая свою деятельность и рассмотрение дел за отчетный период, выявляя системные проблемы и высказывая рекомендации. Хотя круг ведения не требует этого, большинство омбудсменов публикуют свои ежегодные доклады на интранет-сайте организации. Инспектор считает, что внесение поправок в круг ведения, требующих того, чтобы доклад омбудсмена публиковался, а не предназначался только для старшего руководства, уменьшит опасность восприятия омбудсмена как части администрации. Аналогичным образом, в оценке результатов работы омбудсмена должны участвовать все заинтересованные стороны, в особенности когда от нее зависит продление контракта омбудсмена.

55. Анализ показал, что наиболее сбалансированное положение о круге ведения – положение о Посреднике МОТ (который выполняет обязанности омбудсмена), в соответствии с которым Посредник представляет ежегодный доклад Совместному переговорному комитету<sup>24</sup> о своей деятельности, об оценке персоналом механизмов посредничества и организации общения и о расходовании бюджетных ассигнований, выделенных для этого подразделения. В свете характера Комитета и требований представления докладов такая система дает замечательные возможности обеспечения ответственности омбудсмена, не ставя под угрозу его принципы работы и стандарты.

<sup>24</sup> МОТ и его Союз персонала согласились создать Совместный переговорный комитет в составе равного числа представителей, не больше шести, с каждой стороны, если только стороны не договорятся об ином. Комитет назначает совместных Председателей по одному от Союза персонала и от Организации. Подробнее об ОПК см. [www.ilo.org/public/english/staffun/docs/accrec.htm](http://www.ilo.org/public/english/staffun/docs/accrec.htm).



56. Ныне действующие положения о круге ведения омбудсменов в организациях системы Организации Объединенных Наций содержат некоторые из указанных выше положений либо в части, либо полностью, однако в некоторых организациях основные документы, определяющие функции омбудсмена либо не содержат информации, либо содержат расплывчатые формулировки, которые оставляют слишком много возможностей для толкования.

57. Выполнение следующей рекомендации, как ожидается, улучшит необходимые условия для функции омбудсмена и повысит их эффективность.

#### **Рекомендация 1**

**Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций в консультации с представителями персонала и действующими омбудсменами следует проанализировать, обновить и распространить в масштабах своих соответствующих организаций положения о круге ведения омбудсмена, должным образом учитывая нацеленность, заданную в настоящем докладе, и используя механизм консультаций между персоналом и администрацией.**

## IV. Функциональный ландшафт омбудсмена в организации

### А. Нужен ли омбудсмен в организации? Когда и какой именно?

58. Как отмечалось в пунктах 40–42 выше, организация может принять решение ввести должность омбудсмена, когда численность ее работников приближается к примерно 1 000 человек. В организации такого размера может быть учреждена должность омбудсмена, работающего по совместительству или обслуживающего несколько организаций. После того как численность персонала достигнет примерно 2 500 человек, следует тщательно рассмотреть возможность назначения омбудсмена специально на эту должность.

59. Международные стандарты<sup>25</sup> и беседы, проведенные инспектором, подтверждают, что соединение функции омбудсмена с другими функциями в организации или создание должности омбудсмена, выполняющего эти функции при необходимости, не дает действенного способа наладить работу омбудсмена в организации. Функции омбудсмена должны быть самостоятельными и не связываться с другими обязанностями в организации<sup>26</sup>, и некоторые организации также рассматривают вопрос о назначении внутреннего или внешнего кандидата. По мнению инспектора, для омбудсмена в организации наиболее важное значение имеет образование и профессиональный опыт.

60. Инспектор установил, что используемая практика бывает различна. В некоторых организациях для выполнения функции омбудсмена назначается внутренний кандидат, такой как сотрудник предпенсионного возраста, для которого такая должность станет последней. Другие организации предпочитают нанимать внешнего кандидата, чтобы обеспечить полную объективность и беспристрастность. Требования к образованию омбудсмена в последних объявлениях о вакансии в организациях системы Организации Объединенных Наций, как правило, предусматривают степень магистра общественных наук, права, здравоохранения, межличностных отношений, государственного управления или бизнес-администрации, в то время как обучение или эквивалентный опыт неформального урегулирования конфликтов или посредничества в международной среде считается желательным плюсом.

61. Признавая ценность назначения внутреннего кандидата (сотрудника) в качестве омбудсмена в свете его знакомства с организацией, ее персоналом и клиентами, а также ее положениями и правилами, инспектор предостерегает против назначения внутреннего кандидата, который не имеет профессионального опыта урегулирования конфликтов. Экономия времени, которое может потребоваться внешнему кандидату для ознакомления с организацией, может не перевешивать издержек назначения неопытного внутреннего кандидата, незнакомого с методами альтернативного урегулирования споров. Кроме того, внутренние кандидаты приходят со своим багажом, своими установками и отношениями, и в случае отсутствия у них опыта, им потребуется потратить время для изменения своего мышления, достижения доверия, преодоления пиетета перед начальством и т.п. **По мнению инспектора, услуги омбудсмена в организации требуют надежного профессионального подхода, и эта должность должны быть открыта для всех кандидатов. Акцент необходимо делать на квалификации кандидатов и их опыте неофициального разрешения конфликтов, а не на том, являются ли они внутренними или внешними кандидатами.**

<sup>25</sup> См. IOA Standards of Practice, 2.3: «The Ombudsman should not report to nor be structurally affiliated with any compliance function of the organization».

<sup>26</sup> В региональных бюро ФАО, ИКАО и ВОЗ (за исключением АМПО/ПАОЗ) функция омбудсмена не является самостоятельной.

## В. Информированность об услугах омбудсмена в организации

62. Обеспечение того, чтобы персонал организации знал о существовании своего внутриорганизационного омбудсмена и, таким образом, правильно понимал роль и услуги, предоставляемые омбудсменом, – общая ответственность всех заинтересованных сторон: омбудсмена, администрации и союзов и ассоциаций персонала. Чем лучше персонал знает о функциях внутриорганизационного омбудсмена и понимает услуги, предоставляемые омбудсменом, тем с большей вероятностью сотрудники будут обращаться к нему для урегулирования конфликтных ситуаций на ранней стадии.

63. В плане количественной оценки информированности сотрудников об услугах омбудсмена в организации при проведении анализа удалось использовать только информацию, полученную в ходе собеседований с омбудсменами, кадровыми службами, представителями советов персонала, а также в виде ответов на вопросы небольшого числа обследований степени удовлетворенности клиентов, проведенных бюро омбудсмена, и небольшого числа глобальных опросов сотрудников (ПРООН и ЮНФПА), которые включали вопросы, касающиеся неофициального урегулирования конфликтов. Включение вопросов, касающихся услуг омбудсмена в организации, в глобальные опросы сотрудников могло бы помочь дать количественную оценку уровня информированности о функциях омбудсмена более точно, и ответы на вопросы могли бы быть крайне важны для планирования деятельности по повышению информированности в организации. Нынешние спорадические данные вместе со статистикой о числе сотрудников, приходящих на встречу с омбудсменом, которая имеется в большинстве организаций (см. главу II раздел С), косвенным образом указывают на то, что сотрудникам в целом известно о наличии в организации омбудсмена.

64. Имеется несколько способов, с помощью которых сотрудники информируются о существовании функции омбудсмена в их организации: круг ведения омбудсмена может публиковаться во внутренних циркулярах, справочных записках или в других сообщениях, ссылка на страницу омбудсмена в интранете или сети может быть помещена на интранете или сайте организаций и т.п. Анализ показал, что усилия, вкладываемые в распространение информации о функциях омбудсмена, варьируются между заинтересованными сторонами.

65. Каждый **омбудсмен** выделяет значительную часть своего времени для распространения информации о деятельности омбудсмена и для того, чтобы его роль и функции были известны персоналу в целом. Такая работа ведется систематически с помощью различных форм распространения информации, включая размещение статей на их сайтах с помещением ссылок на другие источники информации о неофициальном урегулировании конфликтов, проведение семинаров, выступления с сообщениями об урегулировании конфликтов и повышении таких навыков, участие во вводных курсах и другой учебе для персонала, распространение брошюр или проспектов (в бумажной и электронной форме), рассылку сообщений электронной почты или предоставление информации на встречах ассоциаций персонала со старшим руководством.

66. Усилия **администрации** носят менее систематический характер. Омбудсмены в организациях системы Организации Объединенных Наций действуют в условиях многочисленных правил, норм и положений. Однако только некоторые положения и правила для персонала касаются функций омбудсмена или неофициального урегулирования конфликтов в целом<sup>27</sup>. Такое информирование о роли

<sup>27</sup> Например, о неофициальном урегулировании конфликтов и Канцелярии Омбудсмена упоминается в правиле 11.1 Правил для персонала Организации Объединенных Наций. Соответственно, сотрудники всех других подразделений (МТЦ, ЮНКТАД, ПРООН, ЮНЕП,

омбудсмена может способствовать тому, чтобы сотрудники знали о его существовании, и повышать заметность омбудсмена. Некоторые организации привлекают своего омбудсмена к участию в вводных курсах для новых сотрудников для предоставления тем общей информации о системе отправления правосудия. Организации могут и должны делать большее для повышения информированности о функциях омбудсмена среди сотрудников в целом и администрации в частности, с тем чтобы обеспечить правильное понимание роли и назначения омбудсмена и привлекать его к неофициальному урегулированию конфликтов. Учебные программы для управленческих работников должны включать модуль по предотвращению конфликтов, урегулированию конфликтов и информации об услугах омбудсмена.

67. **Союзы персонала и ассоциации персонала** делают меньше всего для повышения информированности об услугах омбудсмена. Наиболее позитивные примеры сотрудничества ассоциации персонала и омбудсмена имеются в тех случаях, когда с согласия заинтересованных сторон они взаимодействуют по конкретным делам или системным проблемам. Однако лишь очень редко они распространяют информацию об услугах омбудсмена среди персонала в целом. Анализ показал случаи, когда ассоциации персонала рассматривают омбудсмена как едва ли не конкурента. Инспектор расценивает это как упущенную возможность неофициального урегулирования конфликтов и полагает, что необходим регулярный диалог между ассоциациями персонала и внутриорганизационным омбудсменом, в особенности по системным проблемам.

68. Вопрос о том, правильно ли понимают обслуживаемые омбудсменом группы его роль, более сложен. Анализ показал, что, хотя роль омбудсмена четко определена в документах, омбудсмен обслуживает контингент сотрудников, который в общем плане не понимает роли омбудсмена. Как поясняется в разделе II.C, часто сотрудники больше знакомы с ролью и функциями классического омбудсмена и в своих ожиданиях, касающихся внутриорганизационного омбудсмена, исходят из этой модели. Таким образом, необоснованные ожидания мешают им использовать весь потенциал таких услуг.

69. Ожидается, что выполнение следующей рекомендации повысит эффективность и действенность услуг омбудсмена в организации.

## **Рекомендация 2**

**Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций в сотрудничестве с бюро омбудсмена следует включить вопросы, касающиеся услуг омбудсмена, в анкеты опросов персонала, а ответы на них следует использовать администрацией, ассоциациями персонала и бюро омбудсмена для повышения информированности персонала и содействия более правильному пониманию функций омбудсмена в организации.**

ЮНФПА, Хабитат ООН, УВКБ, ЮНИСЕФ, УНП, ЮНОПС и ООН–женщины), на которых распространяются Правила для персонала Организации Объединенных Наций, должны знать о существовании омбудсмена. Сходным образом правило 101.16 Правил для персонала ИКАО и положение 1.16 Положений для персонала и положение 11.3 ВОИС касаются их соответствующего омбудсмена. В пункте 1 статьи 13 Правил для персонала МОТ о неофициальном урегулировании конфликтов рекомендуется использование механизма посредничества. Правила для местных и международных сотрудников БАПОР предлагают неофициальное урегулирование проблем, связанных с работой или условиями назначения.

## С. Доступ к услугам омбудсмена

70. Круг лиц, имеющих доступ к услугам омбудсмена, в целом хорошо определяется в круге ведения омбудсмена большинства организаций. Как правило, это любой, имеющий контракт с организацией. В Секретариате Организации Объединенных Наций мандат омбудсмена не распространяется на некадровый персонал; однако отдельные подрядчики, консультанты и другие категории некадрового персонала часто связываются с омбудсменом для неофициального урегулирования своих жалоб. На чрезвычайной основе и когда это позволяют имеющиеся ресурсы Омбудсмен Секретариата Организации Объединенных Наций предоставляет ограниченные услуги лицам не из числа персонала. Инспектор приветствует такую гибкость и отмечает, что некадровый персонал ныне привлекается для выполнения услуг для организации и взаимодействует с персоналом Организации Объединенных Наций в ходе своей работы. Поэтому жалобы некадрового персонала неизбежно затрагивают Организацию и могут приводить к снижению эффективности, если они останутся без внимания. Некоторые организации разрешают всем своим работникам, т.е. любому (состоящему или не состоящему в штате), имеющему контракт с организацией, обращаться к омбудсмену, и это более продуктивный подход.

71. Обращаться к омбудсменам можно лично: по телефону, электронной почте или с помощью видеозвонка. Лица, работающие в штаб-квартире организаций, имеющих омбудсмена, находятся здесь в привилегированном положении, поскольку они имеют возможность встретиться с омбудсменом лично. Все опрошенные омбудсмены-практики отметили, что посетители явно предпочитают личный контакт. Один омбудсмен отметил, что уровень удовлетворенности предоставленными услугами выше в тех случаях, когда посетитель общался с омбудсменом лично. Инспектор рекомендует омбудсменам в организациях системы Организации Объединенных Наций рассмотреть зависимость между возможностью личного обращения к омбудсмену и показателями удовлетворенности клиентов.

### *Секретариат Организации Объединенных Наций*

72. Возможность персонала на местах обращаться к омбудсмену лично неодинакова. Сотрудники Секретариата Организации Объединенных Наций пользуются децентрализованной структурой ЮНОМС и ее семью региональными омбудсменами. Эта система дает возможность ЮНОМС приблизить свои услуги к своим клиентам. Имеется очевидный спрос на региональное присутствие омбудсмена, о чем говорит тот факт, что число посетителей выше в тех местах, где на постоянной основе присутствует региональный омбудсмен, чем в тех местах, в которые региональный омбудсмен совершает поездки эпизодически.

73. Региональные омбудсмены на ежеквартальной и ежегодной основе представляют ЮНОМС доклады о выявленных системных вопросах, тенденциях и повторяющейся практике, а также об информационной работе, и раз в неделю или по мере необходимости проводят с ЮНОМС совещания по телефону или с помощью видеоконференций, в ходе которых, при необходимости, даются указания по поводу рассматриваемых дел и отношений с заинтересованными сторонами. Они также участвуют в совещаниях, посвященных разбору дел, с участием всей группы ЮНОМС для обмена информацией и полезными наработками и мнениями. Крупные миссии на местах, в которых не имеется омбудсмена, охватываются в каждом конкретном случае с помощью региональных омбудсменов, совершающих поездки в такие места.

74. Финансирование ЮНОМС отчасти поступает из регулярного бюджета, а отчасти – со Вспомогательного счета для операций по поддержанию мира<sup>28</sup>, что имеет крайне важное значение для функционирования этого подразделения. Между ЮНОМС и представителями Департамента полевой поддержки в Центральном учреждении проводятся ежемесячные совещания для содействия урегулированию дел, возникших в миссиях по поддержанию мира. Инспектор получил позитивные комментарии по поводу улучшения условий получения услуг омбудсмана для сотрудников на местах как со стороны представителей полевой поддержки, так и со стороны Совета персонала. Необходимо больше гибкости в вопросах финансирования для корректировки с учетом изменения числа и размещения персонала на местах в целях улучшения условий получения ими услуг омбудсмана. Число сотрудников на местах постоянно колеблется, поскольку они, как правило, достаточно часто меняют место службы. Из-за напряженных ситуаций, таких как конфликты или стихийные бедствия, сотрудники, работающие в таких условиях, действительно нуждаются в услугах омбудсмана.

#### *Фонды и программы Организации Объединенных Наций*

75. Фонды и программы не имеют региональных омбудсменов; вместо этого в нескольких организациях была создана сеть консультантов по уважительным отношениям на рабочем месте (КУР). КУР – это штатные сотрудники, которые подбираются и назначаются конфиденциальным голосованием и обучены омбудсменом штаб-квартиры предоставлению скорейшей поддержки и консультаций у источника конфликтов в целях предотвращения его эскалации. КУР не заменяют омбудсмана, и сложные дела передаются омбудсмену штаб-квартиры.

76. Омбудсмены фондов и программ указывают, что сеть КУР полезна, а работа бюро омбудсменов имела бы без них гораздо меньшую практическую направленность: их присутствие привело к увеличению числа сотрудников на местах, обращающихся к услугам омбудсмана. Кроме того, процесс назначения КУР сам по себе помогает повысить информированность о возможностях неофициального разрешения конфликтов. Однако имеется неопределенность в том, что касается качества практики КУР, поскольку не создано системы оценки их работы. Кроме того, бюро омбудсмана имеют ограниченные ресурсы для подготовки и контроля за деятельностью КУР.

77. Некоторые фонды и программы основываются, главным образом, на технологии и на поездках омбудсмана в миссии на места. Хотя эти поездки составляют обычную практику, омбудсмен фондов и программ в среднем посещает 10 стран в год. ПРООН, ЮНФПА, ЮНИСЕФ, Управление Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов (ЮНОПС) и Структура Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин («ООН-женщины») имеют больше сотрудников в отделениях на местах, чем то число сотрудников, которые работают в секретариате Организации Объединенных Наций; однако, даже если конфликтная ситуация возникает в месте, в котором находится региональный омбудсмен ЮНОМС, она сначала должна быть зарегистрирована в Канцелярии Омбудсмана фондов и программ Организации Объединенных Наций. В период 2010–2014 годов ЮНОМС было оказано содействие Канцелярии Омбудсмана фондов и программ Организации Объединенных Наций в 3% дел о неофициальном урегулировании конфликтов.

<sup>28</sup> Средства регулярного бюджета для региональных бюро омбудсмана в Бангкоке, Женеве, Найроби, Сантьяго, Вене; Канцелярия Омбудсмана в Центральном учреждении в Нью-Йорке финансируется как из регулярного бюджета, так и со Вспомогательного счета для операций по поддержанию мира; региональные бюро в Гоме и Энтеббе финансируются со Вспомогательного счета для операций по поддержанию мира.

Инспектор считает, что необходимо усилить взаимодействие между Омбудсменом фондов и программ и ЮНОМС и ее региональными омбудсменами.

78. Поясняясь, что главная причина низкой степени взаимодействия в отделениях на местах – различия в правилах о персонале разных организаций, организационная практика, желание сохранить особое лицо организации, разные места нахождения персонала, а также бюджетные и административные трудности. По мнению инспектора, эти различия преувеличены и раздуты за счет потенциальных клиентов услуг омбудсмена. Хотя часть ответственности за это ложится на Омбудсмена Секретариата и Омбудсмена фондов и программ, которые в данной конкретной ситуации, возможно, продемонстрировали чрезмерное желание защитить интересы своих организаций, нереалистично ожидать существенных изменений от бюро омбудсмена без изменения позиции руководства каждой организации. В ходе анализа инспектору не сообщалось о таком намерении изменить порядок дел. Для того чтобы с максимальной отдачей использовать имеющиеся ресурсы, необходимо проработать способы дальнейшего взаимодействия между этими тремя составляющими, исходя из интересов клиентов, при одновременном уважении мандата, клиентской базы и независимости друг друга.

#### *Специализированные учреждения*

79. В специализированных учреждениях ситуация может быть самой разной. В ВОЗ сотрудники имеют необходимый доступ к услугам омбудсмена, несмотря на ее во многом децентрализованную региональную структуру и систему управления. АМРО/ПАОЗ ВОЗ имеет регионального омбудсмена, назначенного специально для выполнения этих обязанностей, в то время как другие региональные отделения имеют омбудсменов, привлекаемых по мере необходимости.

80. Круг ведения Омбудсмена ВОЗ охватывает всех сотрудников организации в штаб-квартире и региональных отделениях, поэтому любой сотрудник организации может обращаться за услугами Омбудсмена. Однако круг ведения недостаточно ясен в том, что касается отношений Омбудсмена с региональными омбудсменами. Региональные омбудсмены, с одной стороны, в каждом случае имеют разный круг ведения, и не имеется единой системы рассмотрения дел в рамках всей организации. Работа региональных омбудсменов ВОЗ во многих отношениях напоминает работу КУР, за исключением того, что КУР передают вопросы или дела определенной сложности омбудсменам в штаб-квартире; в ВОЗ Омбудсмен не контролирует работу региональных омбудсменов. В ответ на рекомендации, содержащиеся в докладе 2014 года о внешнем анализе внутренней системы отправления правосудия ВОЗ, организация вводит изменения, в том числе в схеме и работе омбудсмена.

81. Посредник (омбудсмен) МОТ получает содействие со стороны ряда организаторов общения (аналогичных КУР), которые расширяют доступ к неофициальному урегулированию конфликтов для персонала на местах. В соответствии с кругом ведения Посредник должен предоставлять и координировать периодическую подготовку организаторов общения; вместе с тем, поскольку Посредник получает лишь 10-процентную административную поддержку, реальные потребности неофициального урегулирования конфликтов оставляют очень мало времени для подготовки, контроля и оценки координаторов общения.

82. ИКАО и ВОИС не имеют значительной представленности на местах и поэтому предоставляют своему персоналу на местах доступ к услугам омбудсмена с помощью технологии. Работающий по совместительству омбудсмен ИКАО, несмотря на недостаток ресурсов, через двухлетние промежутки посещает региональные отделения, когда он выезжает в миссии с иной целью. Несмотря на

большой контингент персонала на местах, Омбудсмен ФАО не имеет ресурсов для поездок.

83. По мнению инспектора, чересчур велика интроспекция и нацеленность на отдельные организации и при этом недостаточно думают об услугах омбудсмена и потребностях клиентов – сотрудников организаций системы Организации Объединенных Наций. Не должно быть больших различий в услугах, которые могут получать сотрудники малых и больших организаций или работники на местах по отношению к работникам штаб-квартиры. Инспектор считает, что имеются возможности усиления сотрудничества не только между тремя основными составляющими ЮНОМС, но и в пределах всей системы Организации Объединенных Наций. Если сотрудники специализированного учреждения, работающие в месте службы, где действуют другие организации системы Организации Объединенных Наций, желают обсудить вопрос с омбудсменом, они должны, по крайней мере, иметь возможность по своему выбору консультироваться с омбудсменом другой организации системы Организации Объединенных Наций (или региональным омбудсменом ЮНОМС или выездным омбудсменом другой организации), с которым они могли бы поговорить лично, или омбудсменом штаб-квартиры своей собственной организации, с которым они должны связываться дистанционно.

84. Ожидается, что выполнение следующей рекомендации повысит эффективность и действенность услуг омбудсмена в масштабах организаций системы Организации Объединенных Наций.

### **Рекомендация 3**

**Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует предложить своим соответствующим омбудсменам обеспечить, чтобы их персонал на местах имел возможность личных консультаций с омбудсменом другой организации системы Организации Объединенных Наций в том же месте службы (например, региональным омбудсменом ЮНОМС или выездным омбудсменом другой организации системы Организации Объединенных Наций).**

## **D. Бюджет и кадровое обеспечение бюро омбудсмена**

85. Один из стандартов практики, нацеленный на обеспечение независимости омбудсмена, – его полномочия подбирать персонал своего бюро и руководить расходованием бюджета бюро омбудсмена и его деятельностью<sup>29</sup>. Бюро омбудсмена организаций системы Организации Объединенных Наций в большинстве случаев насчитывает самого омбудсмена, который обычно имеет административно-технический персонал, который в ряде случаев работает неполный день. ЮНОМС и Канцелярия Омбудсмена фондов и программ Организации Объединенных Наций представляют здесь исключение, поскольку эти структуры гораздо больше по своей величине (см. приложение II).

86. Хотя трудно объективно оценить адекватность штата бюро омбудсмена, поскольку здесь необходимо учитывать ряд обстоятельств, одной из отправных точек может быть статистика, согласно которой омбудсмен может рассмотреть максимум 200 дел в год. Однако в организациях системы Организации Объединен-

<sup>29</sup> См. IOA Standards of Practice, имеется по адресу [http://www.ombudsassociation.org/IOA\\_Main/media/SiteFiles/IOA\\_Standards\\_of\\_Practice\\_Oct09.pdf](http://www.ombudsassociation.org/IOA_Main/media/SiteFiles/IOA_Standards_of_Practice_Oct09.pdf).



ных Наций омбудсмены-практики действуют в более сложных условиях, чем многие из их коллег. Исходя из бесед с опытными омбудсменами-практиками Организации Объединенных Наций и учитывая обстоятельства, в которых они работают, а также то, что они выполняют другие функции, помимо рассмотрения дел, инспектор считает, что омбудсмен Организации Объединенных Наций может рассматривать приблизительно 150 дел в год при полной административной поддержке и 100–150 дел в год при незначительной административной поддержке или без нее.

87. Адекватность штатного обеспечения также зависит, в частности, от доли рабочей нагрузки омбудсмена, связанной с рассмотрением отдельных дел, географическим распределением потенциальной клиентуры омбудсмена (т.е. различными отделениями организаций на местах), содержанием и сложностью вопросов, поднимаемых посетителями, степенью развитости других механизмов неофициального урегулирования конфликтов в организации и с их уровнем взаимодействия с бюро омбудсмена.

88. После того как бюро омбудсмена в организации начинает реально работать, число посетителей обычно возрастает, однако число вспомогательного персонала обычно остается тем же. Рост спроса на услуги, деятельность по информационному сопровождению и распространению информации и взаимодействие и выполнение обязательств по представлению докладов не влекут за собой соразмерного увеличения административно-технической поддержки. В ИКАО и ВОИС омбудсмен не получает никакой административно-технической поддержки, а в ФАО и МОТ она ограничена. Омбудсмены, получающие административно-техническую поддержку (ВПП, ВОЗ и УВКБ), имеют больше возможностей заниматься работой омбудсмена как таковой.

89. Хотя омбудсмены расходуют и используют выделяемые для них бюджеты самостоятельно, они, тем не менее, оказывают незначительное влияние на бюджетный процесс или вообще не влияют на него. Бюджеты, как правило, верстаются исходя из цифр предыдущего года без учета изменений в задачах бюро омбудсмена. Застой или снижение сумм бюджета в первую очередь затрагивает возможности омбудсмена совершать поездки в отделения на места, повышать профессиональный уровень и проводить информационно-разъяснительные мероприятия (см. приложение II). Не проводилось оценок достаточности выделяемых ресурсов по отношению к программе работы бюро омбудсмена. Бюджетные ассигнования для бюро омбудсмена не пользуются каким-либо особым к себе отношением, и на них распространяются те же общесредовые соображения, которые применяются в отношении других подразделений организации.

90. Бюджеты бюро омбудсмена обычно невелики (см. приложение II), и даже самое небольшое сокращение бюджетов в масштабах организации приводит к недофинансированию бюро омбудсмена. В сопоставлении с незначительной экономией, которую организация может получить в краткосрочном плане, такие сокращения существенно ослабляют возможности оказания услуг омбудсмена. Прямой результат этого – то, что вопросы, которые могли бы быть решены в неофициальном порядке, в итоге оказываются на рассмотрении официальной системы, что может приводить к значительным расходам для организации. Хотя **трудно дать количественную оценку полученной экономии благодаря адекватному финансированию бюро омбудсмена, беседы со всеми тремя заинтересованными группами показывают корреляцию между экономией для организации и надлежащим финансированием бюро омбудсмена.** В большинстве организаций руководство понимает необходимость, полезность и высокую отдачу вложений в системы неофициального урегулирования споров, однако это признание не находит отражения в процессе бюджетного планирования. **Испол-**

**нительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует обеспечить адекватное финансирование, выделяемое для их бюро омбудсмена.**

91. Инспектор желает обратить особое внимание на показавшую себя с хорошей стороны практику ВПП. Руководство ВПП понимает, что экономия за счет урезания бюджета бюро омбудсмена была бы незначительной в масштабах всего бюджета, однако потенциально могла бы иметь гораздо большие последствия для организации в долгосрочной перспективе. Поэтому оно решило сделать исключение для бюджета бюро омбудсмена при проведении обычных бюджетных сокращений во всей организации.

## **Е. Рассмотрение дел**

92. Рассмотрение дел представляет собой главный элемент рабочей нагрузки омбудсмена в организации. Принцип конфиденциальности препятствует раскрытию каких-либо сведений о делах, и, таким образом, прямая оценка того, как были рассмотрены дела, для данного анализа невозможна. Однако беседы с представителями подразделений людских ресурсов и ассоциаций персонала, а также обследования степени удовлетворенности клиентов (см. главу V) дают определенные указания такого рода. Время, необходимое для рассмотрения дела, может в значительной степени варьироваться в зависимости от сложности рассматриваемых вопросов. Тематика обращений посетителей может быть самой разной — от простого обращения за информацией до обращения за советом омбудсмена и просьб о посредничестве.

93. Определенная статистика указывает на то, что в среднем омбудсмен в организации может ожидать встретиться с 1–5% штатных сотрудников всей организации<sup>30</sup>. Новый омбудсмен или омбудсмен, работающий в организации, переживающей необычные события (такие, как крупное сокращение или реорганизацию), может встречаться с большим чем в среднем числом посетителей. Наоборот, если омбудсмен малоизвестен или если нет достаточного доверия к институту омбудсмена, число посетителей может быть меньше, чем в среднем. **В большинстве организаций системы Организации Объединенных Наций число посетителей находится в этих пределах или несколько выше (1–5%).** Резкие отклонения от этого диапазона часто совпадают, в частности, с реорганизацией, принятием новых правил в области людских ресурсов или с ущербом репутации омбудсмена и, скорее всего, являются результатом этого.

94. Один омбудсмен может обслуживать примерно 100–150 посетителей в год при условии получения дополнительной (административной и/или оперативной) поддержки, хотя статистика, сообщаемая организациями, не в полной мере сопоставима в силу расхождений в методике. Омбудсмены-практики неохотно указывают ежегодное число посетителей, которым омбудсмен может оказывать содействие, с учетом их других обязанностей. Это в разной степени связано с участием административной или иной поддержки в работе по рассмотрению дел (например, помощь в переписке по электронной почте), сложностью вопросов, с различиями во времени, необходимом для рассмотрения дела, и т.п. Тем не менее это число обозначает пределы результативного рассмотрения дел: большее число дел может быть рассмотрено за счет других функций, таких как выявление системных проблем, обучение навыкам и формирование культуры предотвращения конфликтов, участие в мероприятиях заинтересованных сторон и информа-

<sup>30</sup> См. “Effectiveness of Organizational Ombudsmen”, *The Ombudsman Association handbook*, chap. IV, (courtesy of Mary Rowe), имеется по адресу [http://www.ombudsassociation.org/IOA\\_Main/media/SiteFiles/effectiveness\\_final-6\\_TOA.pdf](http://www.ombudsassociation.org/IOA_Main/media/SiteFiles/effectiveness_final-6_TOA.pdf).

ционных мероприятиях и т.п. В целом ограниченность бюджета не позволяет с необходимой гибкостью привлекать временные дополнительные ресурсы соответственно потребности в них.

95. В плане статистики омбудсмены обычно выделяют посетителей, дела и вопросы, хотя MAO рекомендует учитывать проблемы, вопросы или озабоченности, а не дела, поскольку разные омбудсмены используют разные методы, определения и подсчет дел. Например, несколько человек могут отдельно установить контакт с бюро омбудсмена по одному и тому же вопросу; точно так же один человек может связаться с бюро омбудсмена по поводу нескольких не связанных друг с другом вопросов. В целях выработки последовательного метода сопоставления работы омбудсменов целевая группа по категориям баз данных MAO разработала систему, которая группирует вопросы по девяти единообразным категориям отчетности<sup>31</sup>.

96. В отчетности отражаются вопросы, затрагивающие квалификацию или специальные знания омбудсмена, а не всего лишь просьбы о предоставлении информации. Для упрощения классификации каждая из девяти категорий имеет подкатегории. ЮНАРИО разработана аналогичная система категорий и подкатегорий дел для организаций системы Организации Объединенных Наций, которые используются для регистрации вопросов для целей отчетности. Большинство омбудсменов-практиков представляют статистические данные о числе дел, которое часто равняется числу принятых посетителей; некоторые также указывают число вопросов, хотя большинство всего лишь указывают долю вопросов, рассмотренных в рамках каждой категории отчетности. В 2014 году один посетитель Канцелярии Омбудсмена Секретариата Организации Объединенных Наций затронул в среднем 1,89 вопроса, посетитель Омбудсмена фондов и программ – 1,59 вопроса, УВКБ – 1,63 вопроса, ВПП – 2,06 вопроса, МОТ – 2,5 вопроса и ВОЗ – 2,27 вопроса и ВОИС – 2,29 вопроса.

97. Работа по классификации вопросов и дел полезна для выявления системных вопросов. В Секретариате Организации Объединенных Наций, фондах и программах и УВКБ вопросы, касающиеся категорий «Работа и продвижение по службе» и «Отношения по поводу оценки и межличностные отношения», вместе составляли в 2014 году свыше половины общего объема, и это соотношение соответствует наблюдавшемуся в предыдущие годы<sup>32</sup>. В ВОЗ статистика за 2014 год соответствует статистике за предыдущие годы и указывает на то, что свыше 50% вопросов, обсуждавшихся с омбудсменом, связано с «отношениями по поводу оценки», за которыми следовали вопросы, связанные с «повышением по службе и служебным ростом», «организацией, стратегиями и задачами» и «отношениями в коллективе и с коллегами»<sup>33</sup>. В ВПП 83% вопросов, доведенных до сведения омбудсмена в 2014 году, относились к трем категориям: «отношения по поводу оценки между начальником и подчиненными», «повышение по службе и служебный рост» и «вопросы организации, стратегии и задач»<sup>34</sup>.

<sup>31</sup> Единообразные категории отчетности MAO: 1) оклады и пособия; 2) отношения по поводу аттестации; 3) отношения в коллективе и с коллегами; 4) повышение по службе и служебный рост; 5) юридические, регулятивные, финансовые вопросы и вопросы соблюдения правил; 6) безопасность, здоровье и физическое окружение; 7) услуги/административные вопросы; 8) вопросы организации, стратегии и основных задач; 9) ценности, этика и стандарты. Имеется по адресу [http://www.ombudsassociation.org/IOA\\_Main/media/SiteFiles/UTFRC-Desk-Reference-v2.pdf](http://www.ombudsassociation.org/IOA_Main/media/SiteFiles/UTFRC-Desk-Reference-v2.pdf).

<sup>32</sup> См. A/70/151, пункт 16.

<sup>33</sup> См. "Towards a more respectful workplace", report of the WHO/UNAIDS/IARC/ICC Ombudsman (1 January to 31 December 2014), p. 6.

<sup>34</sup> См. WFP Office of the Ombudsman and Mediation Services, Annual Report 2014.

98. Как следует из изложенного выше, классификация вопросов одинакова в масштабах системы Организации Объединенных Наций. Однако эти статистические данные хранятся в разных базах данных. Каждое бюро вводит свои данные в свою собственную компьютеризованную систему и при необходимости выводит статистику. Только три основных подразделения ЮНОМС используют одну электронную платформу. Кроме того, хотя классификация вопросов и дел основывается на единой системе категорий, не имеется документа, разъясняющего, каковы отличительные признаки дела и как дела должны рассматриваться. Стратегический план работы ЮНОМС на 2014–2015 годы включает разработку сборника инструкций по рассмотрению дел, который должен содержать общие правила и рекомендации по всем аспектам работы с делами и организации их рассмотрения, хотя его разработка была отложена.

99. Вопросы, касающиеся допустимых сроков ответа на вопросы посетителей, условия открытия и закрытия дела, процедуры, которые должны использоваться в ходе рассмотрения дел, сроки хранения конфиденциальных записей и порядок их архивирования или уничтожения и т.п., могли бы получить ответы в таком сборнике инструкций. Инспектор считает, что подобного рода сборник инструкций во многом помог бы омбудсменам-практикам в системе Организации Объединенных Наций в плане профессионализации их работы без отказа от принципа неофициального характера их функций. Кроме того, созданная благодаря этому институциональная память могла бы быть полезна для будущих омбудсменов, в частности заступающих на пост в малых организациях и не имеющих какой-либо поддержки; бюро омбудсмена с большей структурой получили бы поддержку в отношении согласованности их деятельности.

100. Ожидается, что выполнение следующей рекомендации повысит эффективность и действенность услуг омбудсмена в организациях системы Организации Объединенных Наций и усилит координацию и сотрудничество между их омбудсменами-практиками.

#### **Рекомендация 4**

**Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует предложить своим бюро омбудсмена включить в свою программу работы составление сборника инструкций по рассмотрению дел, а также наладить сотрудничество с другими омбудсменами системы Организации Объединенных Наций в целях достижения определенного уровня согласованности в масштабах системы.**

## **Е. Системные вопросы**

101. На основе отдельных дел омбудсмен классифицирует затронутые вопросы, относя их к одной из девяти категорий, что позволяет выявлять системные вопросы. Выявление тенденций и коренных причин вопросов – важная задача омбудсмена, которая может вести за собой изменение общих правил или норм регулирования, уменьшать конфликты в организации и повышать общую отдачу персонала и администрации. Поскольку схожие функции в рамках своих обязанностей выполняют другие заинтересованные стороны, например руководство служб людских ресурсов, совет персонала, бюро этики и службы расследований, взаимодействие и обмен мнениями между всеми заинтересованными сторонами полезен и целесообразен. Хотя выводы омбудсмена могут и не содержать новой

информации, они могут независимым образом подтверждать существование вопросов и давать руководству важные соображения для установления приоритетов его действий.

102. Функции омбудсмена в организации эволюционировали от рассмотрения дел и выявления системных вопросов до инициирования перемен, влекущих за собой совершенствование управленческой практики. В большинстве положений о круге ведения уже содержится прямое требование сообщать о выявленных системных вопросах (см. главу III). Инспектор считает важным, чтобы организации, в которых этого еще не сделано (например, ИКАО, Секретариат Организации Объединенных Наций и ВОЗ), должным образом обновили круг ведения своих омбудсменов. Вне зависимости от требований, содержащихся в положениях о круге ведения, омбудсмены обычно сообщают о выявленных ими системных вопросах в своих ежегодных докладах (например, МОТ, УВКБ, Секретариат Организации Объединенных Наций, ВПП, ВОЗ и ВОИС) или в отдельной конфиденциальной записке на имя исполнительных глав (например, фондов и программ). Омбудсмены ИКАО и ФАО не сообщают о системных вопросах.

103. Анализ показал, что большинство бюро омбудсмена не доукомплектованы штатом и несут большую нагрузку по рассмотрению отдельных дел, из-за чего у них остается очень мало времени для того, чтобы заниматься системными вопросами. Кроме того, бюро омбудсмена получают мало поощряющих откликов от руководства службы людских ресурсов и советов персонала, которые часто рассматривают этот аспект деятельности омбудсмена как составляющий для них конкуренцию и ненужное посягательство на их прерогативы. На противоположном конце спектра располагается ожидание того, что омбудсмену следует представлять рекомендации по решению выявленных им системных вопросов. Хотя инспектор не исключает того, что в некоторых случаях омбудсмен мог бы предлагать ценные рекомендации, он считает неразумным действительно требовать этого от омбудсмена, который работает вне управленческой иерархии организации.

104. Что касается особой роли омбудсмена по выявлению системных вопросов, то руководство большинства организаций считает работу омбудсмена полезным независимым каналом, с помощью которого они могли бы подтвердить свои выводы. И действительно, были случаи, когда омбудсмены-практики играли роль первопроходцев, доводя неизвестные вопросы до сведения руководства. Тем не менее лишь в редких случаях выявленные системные вопросы, содержащиеся в докладе омбудсмена, включаются в повестку дня заседаний комитетов старших руководителей или омбудсмен получает официальный ответ по поводу своей работы. Инспектору сообщили, что некоторые вопросы решаются администрацией по неофициальным каналам. Признавая важность неофициального взаимодействия, инспектор считает, что, решая системные вопросы вне официального контекста, руководство теряет возможность последующего контроля, а также возможность повышения значимости и полезности омбудсмена.

105. Хотя выявленные системные вопросы и не могут решаться одномоментно и необходимо установление приоритета, некоторые системные вопросы остаются нерешенными долгое время по тем или иным причинам, включая недостаток внимания со стороны исполнительных глав, необходимость для решения вопросов дополнительных ресурсов, каких организация не имеет, или конфликт интересов между подразделениями организаций. По мнению инспектора, омбудсмен должен иметь возможность располагать доступом к директивному органу организации. Государства-члены должны информироваться о системных вопросах, в частности о вновь и вновь неразрешенных вопросах, которые могут затрагивать эффективность деятельности организации. Таким образом, в случае конфликта

приоритетов или ограниченности ресурсов государства-члены могут излагать свои основные интересы и приоритеты.

106. Омбудсмен Секретариата Организации Объединенных Наций – единственный омбудсмен в организациях системы Организации Объединенных Наций, который имеет доступ к директивному органу в виде представления Генеральным секретарем ежегодного доклада Генеральной Ассамблее по пункту повестки дня, касающемуся отправления правосудия, где излагаются системные вопросы, выявленные Омбудсменом, и реакция администрации. Хотя содержание и оперативность реакции администрации можно было бы улучшить, инспектор считает это хорошей практикой и рекомендует другим организациям системы Организации Объединенных Наций перенять ее. Некоторые организации отметили, что они уже изучили возможность представления докладов своего омбудсмана директивному органу, однако такие предложения либо были отклонены исполнительным главой, либо наталкиваются на перегруженность повестки дня директивного органа. Пока что ни одна другая организация не следует этой практике.

107. Ожидается, что выполнение следующей рекомендации повысит прозрачность и подотчетность в организациях системы Организации Объединенных Наций.

#### **Рекомендация 5**

**Директивным органам организаций системы Организации Объединенных Наций следует предоставить омбудсмену возможность регулярно представлять им доклады по выявленным системным вопросам.**

### **Г. Посредничество**

108. Многие омбудсмены-практики – специально обученные посредники, которые часто используют свои навыки и приемы посредничества в качестве метода урегулирования конфликта. Имеется два способа начать посредничество: одна заинтересованная сторона, все заинтересованные стороны или омбудсмен могут предложить обратиться к посредничеству либо официальная часть системы отправления правосудия может с согласия сторон передать дело на посредничество. Трудно установить статистику дел о посредничестве в первом случае, поскольку трудно определить, где кончаются консультации, «челночная дипломатия» и другие приемы и начинается посредничество.

109. Официально сообщаемая статистика посредничества низка: 7 обращений в 2014 году и 5 в 2013 году в ВПП; 8 в 2014 году и 11 в 2013 году в ВОЗ; 7 в 2013 году и 9 в 2012 году в ВОИС. Отдел посредничества ЮНОМС, который был создан в соответствии с резолюцией 62/228 Генеральной Ассамблеи, в 2014 году провел только 64 посредничества (57 в Секретариате Организации Объединенных Наций и 7 в фондах и программах и УВКБ) и 73 в 2013 году (63 в Секретариате Организации Объединенных Наций и 10 в фондах и программах). Со временем число посреднических дел ЮНОМС возрастает (с 22 посредничеств в 2009 году до 64 в 2014 году)<sup>35</sup>.

<sup>35</sup> См. ежегодные доклады соответствующих омбудсменов.

110. В ходе анализа был изучен вопрос о средних расходах на дело в официальной системе правосудия для сопоставления с расходами в неофициальной системе. Некоторые опрошенные не были готовы предоставить такую информацию, отметив, что расходы зависят от сложности и продолжительности дела, суммы итогового судебного возмещения и других соображений; другие дали цифры порядка 20 000–30 000 долл. США или даже выше. Средние расходы на дело в аппарате омбудсмена в организациях системы Организации Объединенных Наций составляют от 2 000 до 4 000 долл. США<sup>36</sup>. Вне зависимости от расходов, все опрошенные согласились, что скорейшее урегулирование конфликтов имеет наибольшую эффективность с точки зрения затрат.

111. Инспектор пришел к выводу, что главная причина, по которой посредничество не используется чаще, – это слабое знакомство с преимуществами посредничества, устоявшиеся в организациях стереотипы по поводу того, как надо решать конфликты, медленные темпы процесса урегулирования конфликтов, дающего возможности сохранить лицо, а также желание сторон добиваться справедливости, а не компромисса. Кроме того, хотя организации предпочли бы менее дорогостоящие неофициальные решения, ныне действующие правила и положения большинства организаций являются жесткими и не дают возможности успешного урегулирования. Руководители не имеют права договориться о сумме возмещения, которое также не может быть предоставлено в отсутствие обязанности, которая в свою очередь устанавливается юридическим решением официальной системы отправления правосудия. Поэтому нынешние системы отправления правосудия сдерживают и затягивают потенциально успешное и быстрое разрешение конфликтов. **Инспектор считает, что исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следовало бы создавать в бюджетных системах или финансовых правилах более благоприятные условия для того, чтобы использование посредничества было более перспективным в тех случаях, когда финансовые выгоды от посредничества очевидны, исходя из прежнего опыта или наиболее вероятных итогов официальной процедуры отправления правосудия.**

## Н. Формирование культуры предотвращения конфликтов

112. Формирование культуры предотвращения конфликтов – общая обязанность как администрации, так и персонала, которым необходимо иметь четкое понимание того, что, хотя конфликты неизбежным образом возникают на рабочем месте, всем заинтересованным сторонам следует отдавать себе отчет в желательности скорейшего разрешения конфликтов с использованием подходящих инструментов. Различные институты, созданные в сфере труда с целью формирования культуры предотвращения конфликтов, должны действовать сообща, уважая различные требования работы друг друга. Кроме того, важнейшее значение имеет поддержка руководством целей постоянного поощрения и развития использования механизмов неофициального урегулирования конфликта.

113. В некоторых положениях о круге ведения внутриорганизационных омбудсменов прямо указывается названная выше задача, и почти все омбудсмены-практики в системе Организации Объединенных Наций регулярно выполняют ее в ходе своей информационно-разъяснительной работы. Например, Омбудсмен Секретариата Организации Объединенных Наций работает в тесном контакте с Секцией обучения и совершенствования Управления людских ресурсов, чтобы

<sup>36</sup> Поскольку не все дела были с успехом разрешены с помощью неофициальной системы, использовались приближенные подсчеты из расчета совокупного бюджета на 2012–2013 годы (по числу дел в каждом году).

усилить нацеленность на профессиональную подготовку, лежащую в основе выработки навыков урегулирования конфликтов. ЮНОМС также адаптирует свою информационно-разъяснительную работу к конкретным аудиториям, включая старших руководителей, начальников секций, миротворческий персонал и новых сотрудников. В МОТ Отделение людских ресурсов/кадров разработало учебный модуль по урегулированию конфликтной динамики, а УВКБ на постоянной основе осуществляет программу урегулирования конфликтов и организует обучение навыкам посредничества. Омбудсмен фондов и программ Организации Объединенных Наций выступает с сообщениями о конфликтах и их коренных причинах.

## I. Деятельность по представлению докладов

114. Подчиненность омбудсмена обычно определяется в положении о круге ведения, и в большинстве случаев он представляет свой ежегодный доклад исполнительному главе организации. Его доклад также представляется персоналу, который может ознакомиться с ним на странице омбудсмена в интранете или в сети, или же в некоторых случаях доклад омбудсмена рассылает сотрудникам исполнительный глава организации. Важно подчеркнуть, что доклады омбудсмена не должны подправляться или изменяться руководством.

115. Анализ содержания ежегодных докладов омбудсмена показывает, что в них дается полное представление о числе и категориях посетителей, показаны виды вопросов, доводимых до сведения омбудсменов с использованием единообразных категорий представления отчетности, обычно содержится информация по выявленным системным вопросам, а в некоторых случаях даже даются рекомендации относительно мер для старшего руководства; в них также содержится информация о деятельности и усилиях, предпринятых для укрепления в организации культуры предотвращения конфликтов.

116. В некоторых организациях (ВОЗ и ВОИС) ежегодный доклад омбудсмена используется как инструмент коммуникации для распространения среди персонала информации об основных принципах деятельности и функциях бюро омбудсмена. Хотя такую практику нельзя приравнивать к представлению докладов о деятельности омбудсмена, она может способствовать повышению информированности персонала о задачах омбудсмена в целях предотвращения в будущем нереалистичных ожиданий от института омбудсмена.

117. Представление докладов по системным вопросам – важный аспект работы омбудсмена (см. главу IV, раздел F). Опубликование ответа администрации на поставленные системные вопросы – это ответственная практика; его должны получать не только сотрудники, но и директивные органы. **Инспектор считает представление таких докладов полезным, в частности в том случае, когда системный вопрос не был надлежащим образом рассмотрен администрацией, хотя и неоднократно выявлялся в качестве проблемы** (см. рекомендацию 5).

## J. Обучение омбудсменов

118. Профессиональный рост и непрерывное обучение омбудсменов могут быть организованы главным образом по линии МАО и других учреждений и организаций, предлагающих курсы по тематике омбудсмена и посредничества<sup>37</sup>. Обучение омбудсмена или сотрудников его аппарата может финансироваться отчасти за счет регулярных средств на совершенствование персонала и отчасти за счет

<sup>37</sup> Например, различные университеты, колледжи и институты, Европейская комиссия, Ассоциация урегулирования конфликтов и т.п.



бюджета бюро омбудсмена. Поэтому трудно с уверенностью сказать, каков имеющийся в итоге бюджет профессиональной подготовки. Однако ассигнования на цели профессиональной подготовки в бюджете бюро омбудсменов минимальны и получение дополнительных средств из централизованных бюджетов профессионального совершенствования персонала организации непредсказуемо.

119. Для ознакомления с организацией новый омбудсмен должен пройти вводный курс, организованный для вновь назначенных управленческих работников, а для любых других сотрудников категорий специалистов организации необходимо постоянное повышение профессиональной квалификации. Возможности профессиональной подготовки, предоставляемые МАО, ЮНАРИО и другими профессиональными сетями, следует использовать для обеспечения непрерывной профессиональной подготовки и профессионального роста омбудсменов, а план работы бюро омбудсмена должен содержать план повышения квалификации и профессиональной подготовки омбудсмена и сотрудников его аппарата.

120. В 2009 году МАО создала Совет по сертификации сертифицированных внутриорганизационных омбудсменов-практиков в целях выдачи свидетельств сертифицированного внутриорганизационного омбудсмента-практика (СВОП)<sup>38</sup>. Сертификация не является критерием допуска к процессу подбора кандидатов на должность омбудсмента в организациях системы Организации Объединенных Наций. Лишь крайне немногие омбудсмены-практики в системе Организации Объединенных Наций сертифицированы по СВОП. Инспектор считает, что сертификация – это позитивное желание, которое следует отразить в программе профессионального роста и подготовки омбудсмента.

121. Ожидается, что выполнение следующей рекомендации повысит эффективность и действенность омбудсменов.

#### **Рекомендация 6**

**Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует предложить омбудсмену включать постоянно профессиональную подготовку и сертификацию омбудсменов-практиков в стратегические рабочие планы своих бюро омбудсмента.**

### **К. Подотчетность и оценка результатов работы омбудсмента**

122. Место омбудсмента в административной иерархии определено исчерпывающим образом: обычно он представляет свои доклады исполнительному главе организации или его заместителю. Работа омбудсмента связана с вопросами конфиденциального характера, и организации понимают этот момент: до сведения инспектора не было доведено случаев, когда омбудсмен не мог выполнять своих обязанностей из-за непонимания администрацией принципа конфиденциальности.

<sup>38</sup> См. <http://www.ombudsassociation.org/Certification.aspx>.

123. С другой стороны, имеется определенная расплывчатость в отношении подотчетности омбудсмена и оценки его работы. Некоторые положения о круге ведения (например, фондов и программ Организации Объединенных Наций и ВПП) прямо устанавливают, что омбудсмен не подлежит официальной служебной аттестации, в то время как другие организации, наоборот, распространяют на работу омбудсмена обычную систему служебной аттестации (например, в АМРО/ПАОЗ ВОЗ, УВКБ, ВОЗ и ВОИС).

124. Полное отсутствие оценки трудно обосновать, в особенности в свете заключения контрактов и назначений и их продления; однако нет критериев, которые служили бы основой таких решений. При том, что цель служебной аттестации заключается в том, чтобы мотивировать, поощрять, воодушевлять и устанавливать обратную связь, распространение на омбудсмена обычного процесса служебной аттестации наравне с другим персоналом полностью игнорировало бы особый характер его функций и могло бы поставить под сомнение независимость омбудсмена, сделав его уязвимым для мест.

125. Подотчетность омбудсмена и оценка его работы должна основываться на процессе участия, охватывающего как администрацию, так и персонал. Такой сбалансированный процесс обеспечивал бы реальное существование подотчетности и в то же время дал бы гарантии, которые позволили бы омбудсмену сохранить независимость и не опасаться возмездия.

126. Одно из возможных решений использовано ЮНОМС: омбудсмен и Генеральный секретарь подписывают соглашение, в котором омбудсмен обязуется достигать целей, установленных в стратегическом плане работы его подразделения, и отчитывается перед Генеральным секретарем. В свою очередь, омбудсмен обеспечивает отражение этих целей в планах работы и при служебной аттестации своих сотрудников всех уровней. Недостающее звено в этой структуре – участие персонала в оценке работы омбудсмена. Поэтому, по мнению инспектора, ее необходимо изменить. Поскольку система подписания соглашения с омбудсменом была введена в 2013 году, еще не имеется достаточного опыта ее оценки. Инспектор считает, что этот вопрос важен не только сам по себе, но еще и потому что некоторые организации указали, что они рассматривают возможность введения исходной системы оценки работы своих омбудсменов.

127. Инспектор выступает за участие в оценке работы омбудсмена всех заинтересованных сторон. Такая совместная работа администрации и ассоциации персонала может в некоторых случаях получать поддержку в виде результатов экспертной оценки со стороны. Оценка работы омбудсмена должна основываться на выполнении задач, изложенных в плане работы бюро, выполнении обязанностей по представлению докладов администрации и персоналу и на результатах глобального опроса сотрудников по вопросам осведомленности об услугах омбудсмена, а также результатах опросов степени удовлетворенности клиентов.

128. Омбудсмены более крупных бюро омбудсмена в составе нескольких сотрудников могут проводить аттестацию своего персонала, включая региональных омбудсменов-практиков. Хотя омбудсмен – независимое должностное лицо, а не традиционный управленческий работник, омбудсмену следует во всех возможных случаях консультироваться по поводу служебной аттестации своих сотрудников с другими заинтересованными сторонами.

129. Ожидается, что выполнение следующей рекомендации повысит прозрачность и подотчетность омбудсменов.

**Рекомендация 7**

**Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует наладить систему подотчетности и оценки подразделений омбудсмена и включить соответствующие положения в круг ведения омбудсмена. Эта система и такие положения должны отражать конкретные требования к функции омбудсмена, обеспечив открытость процесса подотчетности и оценки и участие в нем всех заинтересованных сторон.**

## **V. Удовлетворенность клиентов услугами омбудсменов**

### **A. Опросы, проведенные бюро омбудсмента**

130. В силу того, что посетители бюро омбудсменов составляют небольшую часть всего персонала (приблизительно 5%), это не оправдывало проведения ОИГ конкретного обследования степени удовлетворенности клиентом услугами омбудсмента в организациях системы Организации Объединенных Наций. По причинам конфиденциальности ОИГ не имеет доступа к адресам посетителей бюро омбудсмента, поэтому оценку степени удовлетворенности клиентов можно было провести лишь косвенным путем, например с помощью спорадической информации, полученной в ходе бесед с представителями кадров и совета персонала, а также из обследований степени удовлетворенности клиентов, проведенных бюро омбудсмента в некоторых организациях системы Организации Объединенных Наций. Обследования степени удовлетворенности клиентов проводились среди посетителей бюро омбудсмента в Секретариате Организации Объединенных Наций и в фондах и программах Организации Объединенных Наций (ПРООН, ЮНФПА, ЮНИСЕФ, ЮНОПС и «ООН–женщины»), ВПП, ВОИС и АМРО/ПАОЗ ВОЗ.

131. Документированные факты, полученные в результате опроса всех сотрудников для оценки общего отношения к роли и функциям омбудсмента и их информированности о его роли и функциях, были получены только от ВОИС и АМРО/ПАОЗ ВОЗ. Бюро омбудсмента ВПП провело до начала своей работы опрос сотрудников ВПП для определения основных положительных сторон бюро омбудсмента, главных вопросов, которые ему следует рассматривать, и возникающих у сотрудников ВПП трудностей, устранением которых мог бы заняться омбудсмен. Инспектор считает обследования полезным начинанием, которое могло бы найти свое применение в других структурах Организации Объединенных Наций, таких как подразделения омбудсмента.

132. Другие виды обследований, проведенных бюро омбудсмента, также были доведены до сведения инспектора, включая опросы персонала фондов и программ Организации Объединенных Наций (ПРООН, ЮНФПА, ЮНИСЕФ, ЮНОПС и «ООН–женщины») в связи с ежегодным докладом их омбудсмента, опрос для получения замечаний участников семинаров по урегулированию конфликтов, организованных омбудсменом ВПП, а также опрос сотрудников АМРО/ПАОЗ ВОЗ по поводу докладов, представленных бюро омбудсмента.

133. Сопоставимость между организациями системы Организации Объединенных Наций в вопросах степени удовлетворенности клиентов услугами омбудсмента ограничена. В свете различий в виде, охвате, содержании и сроках проведения обследований не представляется возможным выявить сопоставимые данные по степени удовлетворенности клиентов. Представленные ниже данные нельзя считать дающими полное или общее представление; тем не менее они дают важные указания на тенденции общей удовлетворенности среди посетителей бюро омбудсмента.

## В. Результаты обследований 2013 и 2014 годов<sup>39</sup>

Организация (год проведения обследования)	Процесс (конфиденциальность, независимость и беспристрастность)			Качество предоставляемых услуг (своевременность)			Общий уровень удовлетворенности и доверия к институту омбудсмана		
	Нейтральность и беспристраст- ность	Конфиденциаль- ность	Независимость	Омбудсмен разобрался с вопросом своевременным образом	Выделено достаточно времени для обсуждения озабоченности	Омбудсмен помог клиенту чувстви- тельно себя уверен- но для обсужде- ния озабоченно- стей	Омбудсмен помог выявить возмож- ности устранения озабоченностей	Общая удовле- творенность услугами, полу- ченными от омбудсмана	Готовность посо- ветовать колле- гам обратиться к омбудсмену
ООН (2014 год <sup>40</sup> и 2013 год <sup>41</sup> )	86% (2014)	74% (2013)	-	72% <sup>42</sup> (2013)	-	77% (2013)	82% (2014) 59% (2013)	73% (2014) 67% (2013)	77% (2014) 59% (2013)
Фонды и про- граммы ООН <sup>43</sup> (2012 год)	61%	76%	-	79%	-	64%	-	57%	74%
ВПП (2013 год) <sup>44</sup>	90,3%	95,4%	79,3%	94%	96,7%	95,4%	82,4%	84%	86,2%
ВОИС (2012 год <sup>45</sup> и 2011 год <sup>46</sup> )	93% (2012) 90% (2011)	100% (2012) 98% (2011)	-	93% (2012) 92% (2011)	95% (2012) 94% (2011)	93% (2012) 93% (2011)	80% (2012) 81% (2011)	76% (2012) 75% (2011)	78% (2012) 79% (2011)
ПАОЗ (АМРО ВОЗ) (2014 год) <sup>47</sup>	72,6%	69,9%	66,4%	-	-	-	62,7%	-	72%

134. Процесс: в четырех структурах, где ответы посетителей бюро омбудсмана получили непосредственное отражение (Секретариат Организации Объединенных Наций, фонды и программы Организации Объединенных Наций, ВПП и ВОИС), по крайней мере три четверти (74–100%) посетителей дали положительную оценку, сообщив, что они доверяют нейтральности, беспристрастности, конфиденциальности и независимости бюро омбудсмана. Доля ответивших была значительно ниже (66–72%) в случае АМРО/ПАОЗ ВОЗ, где обследование было проведено среди всех сотрудников, а не только посетителей бюро омбудсмана.

135. Качество предоставляемых услуг: более чем 9 из 10 посетителей бюро омбудсмана в ВПП и ВОИС выразили удовлетворенность способностью омбудсмана своевременно разобраться с вопросом и выделить достаточно времени для обсуждения озабоченностей. Уровень удовлетворенности был значительно ниже по Секретариату Организации Объединенных Наций (72%) и фондам и программам Организации Объединенных Наций (79%). Это несоответствие мо-

<sup>39</sup> Доля ответов по Секретариату Организации Объединенных Наций, ВПП и ВОИС отражает долю ответов посетителей, непосредственным образом использовавших услуги омбудсмана; для ПАОЗ – доля ответов отражает мнение всех сотрудников, независимо от того пользовались ли они услугами омбудсмана.

<sup>40</sup> Обследование мнений посетителей ЮНОМС (1 января – 30 июня 2014 года).

<sup>41</sup> Пробное обследование мнений посетителей ЮНОМС (июнь 2013 года).

<sup>42</sup> Первая встреча или беседа состоялась в 15-дневный срок.

<sup>43</sup> Результаты обследований, предоставленные Канцелярией Омбудсмана фондов и программ Организации Объединенных Наций (проведенного в ноябре 2012 года).

<sup>44</sup> Электронная таблица, предоставленная ВПП, с результатами обследований степени удовлетворенности клиентов в 2013 году.

<sup>45</sup> Бюро омбудсмана ВОИС, резюме обследования мнений посетителей 2012 года (проведено в марте 2013 года).

<sup>46</sup> Там же, резюме обследования мнений посетителей 2011 года (проведено в марте 2012 года).

<sup>47</sup> ПАОЗ, бюро омбудсмана, оценочное обследование 2014 года, 30 июня 2014 года.

жет быть связано с тем, что обследование ЮНОМС фактически дает количественную оценку считающегося достаточным периода ожидания ответа (ответ в течение 2 дней, встреча в течение 15 дней/30 дней/после 30 дней), что позволяет давать более точную оценку. В отличие от этого в ВОИС и ВПП вопрос обследования ставился, скорее, в качественной плоскости, не фиксируя определенного периода времени. Что касается вопроса о том, смогли ли благодаря омбудсмену клиенты чувствовать себя спокойней и уверенней, сравнительно более низкий показатель удовлетворенности по Секретариату Организации Объединенных Наций (77%) по сравнению с ВПП (95,4%) и ВОИС (93%) заслуживает дальнейшего изучения в том плане, какие шаги Канцелярия Омбудсмана Секретариата Организации Объединенных Наций могла бы предпринять для повышения степени комфортности клиентов.

136. Общая удовлетворенность и доверие к институту омбудсмана: во всех трех организациях, где были проведены обследования степени удовлетворенности клиентов (Секретариат Организации Объединенных Наций, ВПП и ВОИС), 8 из 10 ответивших согласились с тем, что омбудсмен помог посетителю выявить возможности решения его проблем. Это, возможно, наилучший показатель специфической ценности работы омбудсмана: эти цифры располагаются вблизи как общего уровня удовлетворенности услугами, предоставленными омбудсменом (73–84%), так и готовности рекомендовать коллегам обратиться в бюро омбудсмана (77–86%) согласно последним данным обследований, предоставленным ОИГ этими тремя организациями.

137. По результатам проведенных в АМРО/ПАОЗ ВОЗ и ВОИС обследований всех сотрудников в отношении бюро омбудсмана почти половина ответивших (48,6%) в АМРО/ПАОЗ ВОЗ «знали» или «хорошо знали» об услугах, предоставляемых бюро омбудсмана, в то время как в ВОИС почти две трети (64%) знали о роли и функциях омбудсмана (по данным обследования 2012 года). Однако 56% и 74% ответивших сотрудников АМРО/ПАОЗ ВОЗ не знали о содержании ежегодного доклада омбудсмана. Хотя первый интервал показывает относительно высокий уровень общей осведомленности о деятельности бюро омбудсмана в АМРО/ПАОЗ ВОЗ, второй интервал оценок указывает на то, что большинство сотрудников не знают о специфике работы омбудсмана.

### **С. Повышение сопоставимости и использования результатов обследований**

138. Сопоставимость обследований может и должна быть повышена на основе большего единообразия между организациями, в том что касается эпизодичности обследования (например, раз в год или раз в два года), процедур классификации данных и основных общих вопросов всех обследований, касающихся степени удовлетворенности клиентов. Благодаря этому результаты обследований станут сопоставимыми не только в рамках организации, но и в масштабах системы.

139. О необходимости известного уровня стандартизации лишний раз свидетельствует то, что различия в формулировках некоторых схожих вопросов могут также самым существенным образом сказаться на результате. Например, в ходе проведенного в 2014 году в ЮНФПА глобального опроса сотрудников на утверждение «при необходимости я обратился бы к бюро омбудсмана для рассмотрения и урегулирования моего производственного конфликта в неофициальном порядке» 59% ответивших дали положительный ответ, 29% – нейтральный ответ и лишь 11% – отрицательный ответ. Аналогичный вопрос был задан в ходе глобального опроса сотрудников ПРООН 2014 года, в котором обращение к бюро омбудсмана значилось в числе одного из 10 вариантов урегулирования производственного

конфликта. Лишь 7% ответивших в ПРООН, 6% в Программе добровольцев Организации Объединенных Наций и 3% в Фонде капитального развития Организации Объединенных Наций выбрали вариант обращения к бюро омбудсмена.

140. Результаты обследования могут служить важным подспорьем при составлении плана работы бюро омбудсмена, поскольку они могут давать полезную информацию об областях деятельности омбудсмена, нуждающихся в усилении или развитии. Общесистемное сопоставление результатов обследований, основанных на адекватной и единообразной методике, может быть полезным для выявления общих проблем в работе омбудсмена в организациях системы Организации Объединенных Наций. Результаты обследований также могут использоваться для выявления потребностей в плане повышения информированности, обучения и других мероприятий, которые могут быть проведены бюро омбудсмена и имеют особую ценность в плане укрепления культуры предотвращения конфликтов в организации.

141. Наконец, обследования могут также служить материалом для оценки результатов работы омбудсмена, давая сопоставимые данные, которые могут использоваться в качестве критерия оценки. Что касается материалов для оценки результативности работы, то ключевые элементы, требующие рассмотрения, — это степень удовлетворенности клиентов процессом и его результатами в тех аспектах, которые непосредственно зависят от омбудсмена (например, обеспечение конфиденциальности и беспристрастности, понимание озабоченностей клиента, создание для клиента доверительной обстановки для обсуждения его озабоченностей, выделение достаточного времени для обсуждения, рассмотрение вопросов клиента своевременным образом, вежливость, уважение, профессионализм, готовность прийти на помощь, выявление возможностей решения проблем и т.п.). Наоборот, оценки, связанные с процессом (например, независимость бюро омбудсмена по отношению к администрации) и результатом (например, успешное решение проблемы клиента), которые могут не зависеть от омбудсмена, не должны служить определяющим фактором оценки результатов работы.

142. **Инспектор полагает, что всем бюро омбудсмена следует через согласованные промежутки времени проводить опросы всех клиентов, использовавших их услуги, чтобы выявлять и оценивать:** а) знакомство с реализацией принципов деятельности института омбудсмена и ее оценку; б) степень удовлетворенности услугами, предоставленными бюро омбудсмена; в) услуги, предоставляемые в настоящее время омбудсменом, которые имеют особое значение; г) услуги, нуждающиеся в совершенствовании; а также е) услуги, в настоящее время не оказываемые омбудсменом, на которые имеется спрос.

143. Такие обследования должны ставить типовые вопросы, которые обеспечат сопоставимость между организациями. **ЮНАРИО может сыграть полезную роль в обсуждении и согласовании вопросов обследований** в целях выработки вопросников, в максимально возможной степени стандартизированных в масштабах системы Организации Объединенных Наций. Каждая организация, использующая такой стандартный вопросник в качестве основы, может дополнить его, учитывая свои особенности и специфику (см. рекомендацию 8).

## VI. Сотрудничество между омбудсменами-практиками в организациях системы Организации Объединенных Наций

144. В организации, в которой работает омбудсмен, нет другой схожей должности: внутриорганизационный омбудсмен – единственная в своем роде функция, которую обычно выполняет сотрудник, строго руководствующийся принципом конфиденциальности. Поэтому возможности обмена мнениями в рамках организации крайне ограничены. Институт внутриорганизационного омбудсмена довольно нов и продолжает эволюционировать; в разных организациях его развитие достигло во многом разной стадии. Поэтому взаимодействие и обмен опытом, идеями и практикой с другими омбудсменами имеет важное значение для омбудсменов-практиков в организациях системы Организации Объединенных Наций. Профессиональные контакты возможны благодаря мероприятиям, организуемым МАО и ЮНАРИО, местным неформальным объединениям и эпизодическим двусторонним контактам.

145. Международная ассоциация омбудсменов (МАО) – широко признаваемое профессиональное сообщество, членский состав которого намного шире системы Организации Объединенных Наций. Внутриорганизационные омбудсмены-практики во всем мире придерживаются Этического кодекса и Стандартов практики МАО, хотя большинство из 900 официальных членов работают в Северной Америке<sup>48</sup>. МАО организует конференции, курсы профессиональной подготовки, семинары и вебинары, в работе которых часто принимают участие омбудсмены-практики организаций системы Организации Объединенных Наций. Для продвижения, изучения и ведения стандартов совершенствования практики была введена сертификация омбудсменов организаций. По мнению инспектора, омбудсменам-практикам организаций системы Организации Объединенных Наций следует рассмотреть возможность сертификации (см. рекомендацию 6).

146. Сеть Организации Объединенных Наций и связанных международных организаций (ЮНАРИО)<sup>49</sup> объединяет омбудсменов-практиков и посредников Организации Объединенных Наций и связанных международных организаций, включая международные и региональные финансовые институты, Международный комитет Красного Креста и Европейскую организацию ядерных исследований (ЦЕРН), для обмена полезными наработками, идеями и опытом, повышения профессионального уровня и налаженных контактов. Сеть ставит себе в заслугу содействие межучрежденческому взаимодействию и сотрудничеству самым неформальным образом. Инспектор не смог получить более подробной информации о деятельности сети или оценок реального воздействия ЮНАРИО на работу омбудсменов-практиков в организациях системы Организации Объединенных Наций, и ему было отказано в доступе к документам сети.

147. Проведенные инспектором беседы дали ему информацию о том, каковы основные виды деятельности сети. Ему стало известно, что ЮНАРИО собирается раз в год<sup>50</sup> и проводит обсуждения за круглым столом, в ходе которых участники рассказывают о важных и новых моментах и проблемах в своей работе. Эти совещания также дают возможность подготовки по некоторым конкретным вопросам. Веб-платформа сети также служит объединением практиков, где участники могут обмениваться профессиональными документами и обсуждать свои вопросы.

<sup>48</sup> См. [www.ombudsassociation.org/About-Us.aspx](http://www.ombudsassociation.org/About-Us.aspx).

<sup>49</sup> См. [www.unario.org/elggProd/privacy](http://www.unario.org/elggProd/privacy). Доступ к сайту открыт только для членов.

<sup>50</sup> ЮНАРИО проводила ежегодные совещания в Сантьяго (2012 год), Риме (2013 год), Монреале (2014 год) и Маниле (2015 год).



148. Омбудсмены-практики, участвующие в работе ЮНАРИО, единодушно согласились с полезностью такого сотрудничества, необходимостью поддержания его неофициального характера и с целесообразностью использования этой платформы главным образом в качестве механизма обмена информацией. Вместе с тем опрошенные высказали разные мнения по поводу следующего:

- a) руководства сетью и процесса выбора председателя, где была бы полезна более четко определенная структура, одновременно сохраняющая неофициальный характер сети;
- b) процесса составления повестки дня, который, по их мнению, не обеспечивает необходимого участия всех членов;
- c) недостаточного использования виртуальных сетей в период между ежегодными совещаниями;
- d) возможностей использования сети в качестве основы сотрудничества по ряду вопросов в целях согласования работы омбудсменов-практиков в организациях системы Организации Объединенных Наций и более четкой постановки вопросов, представляющих общий интерес.

149. Возможность участников сети использовать ее в качестве платформы сотрудничества во многих отношениях различна, в частности из-за неодинакового уровня услуг омбудсмена в разных организациях, крайне разных финансовых и кадровых возможностей содействия поддержанию сети, высокой ежедневной рабочей нагрузки омбудсменов, а также, как правило, разных размеров аппарата омбудсменов. Это приводит к неодинаковым возможностям сотрудничества и ослабляет согласованность работы и заинтересованность в деятельности в рамках сети. Несмотря на эти различия, инспектор считает, что отдельные участники могут и должны организоваться лучше для усиления сотрудничества, повышения профессионализма института омбудсмена, а также повышения согласованности действий организаций системы Организации Объединенных Наций. **Инспектор считает, что омбудсмены-практики в организациях системы Организации Объединенных Наций составляют подгруппу в ЮНАРИО и, таким образом, конкретные вопросы, касающиеся Организации Объединенных Наций, могут иметь более высокую значимость и получать необходимое внимание.** Представители служб внутренней ревизии Организации Объединенных Наций (ПСВР ООН) – возможный образец такого сотрудничества. Инспектор хотел бы предложить ЮНАРИО, в частности потенциальной подгруппе омбудсменов-практиков Организации Объединенных Наций, следующий неисчерпывающий перечень предложений, призванных улучшить сотрудничество между омбудсменами-практиками:

- a) решение вопросов, связанных с руководством и практической деятельностью ЮНАРИО, при соблюдении равенства всех участников и повышении их вовлеченности в деятельность этого форума;
- b) разработка типового круга ведения омбудсмена в организациях системы Организации Объединенных Наций для обеспечения единых минимальных условий службы;
- c) составление унифицированных руководящих принципов рассмотрения дел для обеспечения сопоставимости типологии дел в масштабах системы Организации Объединенных Наций;
- d) подготовка унифицированного шаблона для обследований степени удовлетворенности клиентов, содержащего основные вопросы и устанавливающего эпизодичность и охват обследований, для обеспечения сопоставимости статистических данных в масштабах системы Организации Объединенных Наций;

е) разработка процедуры периодической экспертной оценки деятельности бюро омбудсмана, результаты которой будут сообщаться заинтересованным сторонам и использоваться для совершенствования обслуживания, повышения информированности и укрепления поддержки в масштабах системы Организации Объединенных Наций;

ф) разработка методики оценки результативности работы омбудсмана в организации для использования в системе Организации Объединенных Наций.

150. Ожидается, что выполнение следующей рекомендации повысит эффективность и действенность, а также координацию и сотрудничество бюро омбудсмана.

#### **Рекомендация 8**

**Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует предложить своим омбудсменам обсудить выводы и рекомендации настоящего анализа на совещании ЮНАРИО, которое состоится в 2016 году, и принять решение о направлении действий, которые они намечают отразить, как по отдельности, так и коллективно, в своих программах работы.**

## VII. Путь вперед

151. Подразделения омбудсмента представляют собой важный элемент механизмов неофициального урегулирования конфликтов в организациях системы Организации Объединенных Наций. Должным образом функционирующее бюро омбудсмента способствует не только сокращению расходов организации, но и эффективному управлению ею. Однако деятельность и функционирование омбудсменов в организациях системы Организации Объединенных Наций находятся на разном уровне развития. **Профессионализация функций омбудсмента и выделение для бюро омбудсмента необходимых ресурсов** требуется для улучшения их функционирования и повышения эффективности их деятельности, а также **обеспечения пользования услугами омбудсмента всеми сотрудниками Организации Объединенных Наций** вне зависимости от их места службы или условий контракта. Государства-члены и исполнительное руководство организаций системы Организации Объединенных Наций несут совместную ответственность за достижение прогресса в этом направлении.

152. **Повышение осведомленности и содействие точному пониманию содержания функций омбудсмента** отвечает интересам как персонала, так и администрации. Это требует совместных усилий исполнительного руководства, руководителей подразделений людских ресурсов, ассоциаций персонала и бюро омбудсмента и должно начинаться с вводного курса для новых сотрудников и программ постоянной подготовки для имеющихся сотрудников.

153. **Предоставление достаточных финансовых и людских ресурсов для неофициального урегулирования конфликтов, включая деятельность бюро омбудсмента – это вложения с высокой отдачей.** Руководству не следует упускать из виду ценность услуг омбудсмента в своих краткосрочных бюджетных соображениях, в особенности в свете того, что выделение небольшой суммы средств не окажет воздействия на общую бюджетную ситуацию организации. Вложения в институт омбудсмента следует всегда рассматривать в свете возможных финансовых и нефинансовых положительных результатов, которые будут получены благодаря предотвращению или уменьшению потенциальной эскалации конфликтов, передаваемых на рассмотрение официальной системы отправления правосудия.

154. **Омбудсмен и бюро омбудсмента выполняют особую функцию и играют особую роль в организации в соответствии с международно согласованными принципами. В этой связи представляется логичным, что институт омбудсмента должен регулироваться особыми правилами и положениями,** которые в некоторых аспектах отличаются от тех, которые применяются в отношении персонала организации (например, в плане найма, административной подчиненности, служебной аттестации и т.п.). Такого рода особый режим требует более инновационного подхода и гибкости со стороны старшего руководства и – хотя он может создать более сложный правовой и операционный контекст для руководства – приведет к улучшениям и повышению доверия к институту омбудсмента при росте отдачи в виде уменьшения конфликтов и более гармоничного производственного климата в целом.

155. В свете возросших ожиданий к «единству действий» организаций системы Организации Объединенных Наций и в свете общих надежд на достижение прогресса в вопросе межучрежденческой мобильности **необходимо и далее стремиться к большему согласованию практики деятельности между бюро омбудсмана в масштабах организаций системы Организации Объединенных Наций** для обеспечения того, чтобы сотрудники всей системы Организации Объединенных Наций имели возможность пользоваться одинаковым отношением в том, что касается разрешения потенциальных конфликтов на рабочем месте.

## Приложение I

### Институт омбудсмена в организациях системы Объединенных Наций

Организация	Предусмотрена отдельная функция омбудсмена	Утвержден круг ведения/аналогичный базовый документ	Предусмотрена возможность назначения на новый срок/возобновления найма	Предусмотрена служебная аттестация омбудсмена и его сотрудников	Выделяются отдельные бюджетные ассигнования	Представляются доклады по системным вопросам	Применяются этические принципы Этического кодекса МАО
Секретариат ООН*	Да	Да (2002 года), продолжается их обновление (см. вставку III)	Да, на один пятилетний срок/Нет	Да, в соответствии с системой соглашений с Генеральным секретарем	Да	Да, ежегодно через Генерального секретаря Генеральной Ассамблеи	Да, в рабочих документах, но не в круге ведения
Фонды и программы ООН (ПРООН/ЮНФПА/ЮНИСЕФ/ЮНОПС/«ООН-женщины»)	Да, в качестве совместно финансируемого подразделения, обслуживающего пять организаций	Да (2002 года), продолжается его обновление (см. вставку III)	Да, на срок до пяти лет/Нет	Нет	Да	Да, на ежегодной основе в конфиденциальной записке исполнительным главам организаций, но не Исполнительному совету	Да
УВКБ	Да	Да (1993 года), продолжается их обновление (см. вставку III)	Не регулируется, однако на практике – нет	Да, общий организационный порядок аттестации не распространяется на омбудсмена	Да	Да, Верховному комиссару, но не Исполнительному комитету	Да, но не в круге ведения
ВПП	Да	Да (2012 года)	Да, на один четырехлетний срок/Нет	Нет	Да	Да, Директору-исполнителю, но не Исполнительному совету	Да, в круге ведения
ФАО	Нет, объединена с функцией сотрудника по этике	Проект положения еще не утвержден	Да, до пяти лет/Не регулируется	Не рассматривается	Нет	Да, заместителю Генерального директора по операциям, но не совету	Да, мягкая формулировка в проекте положения

Организация	Предусмотрена отдельная функция омбудсмена	Утвержден круг ведения/аналогичный базовый документ	Предусмотрена возможность назначения на новый срок/возобновления найма	Предусмотрена служебная аттестация омбудсмена и его сотрудников	Выделяются отдельные бюджетные ассигнования	Представляются доклады по системным вопросам	Применяются этические принципы Этического кодекса МАО
ИКАО	Нет, совмещается с другими официальными обязанностями в организации (по мере необходимости)	Да (1991 года)	Да, двухлетний возобновляемый срок без ограничений по числу сроков/сотрудник, выполняющий функции омбудсмена по совместительству уже состоит в штате	Не рассматривается	Нет	Нет	Да
МОТ	Да	Да (2004 года)	Да, на срок до шести лет/Да, после пяти лет	Да, Совместным переговорным комитетом	Да	Да, Совместному переговорному комитету, но не Административному совету	Да
ВОЗ**	Да	Да (2007 года)	Да, до пяти лет/ Не регулируется	Прямо не рассматривалась, однако годичный испытательный срок при первоначальном назначении	Да	Да, Генеральному директору, но не Исполнительному совету	Да
ВОИС	Да	Да (2014 года)	Да, до пяти лет/ Не регулируется	Да, Генеральным директором	Да	Да, Генеральному директору, но не директивным органам	Да

*Примечание:* Канцелярия Омбудсмена и посредников Организации Объединенных Наций (ЮНОМС) в своей работе выделяет три основных направления: Секретариат Организации Объединенных Наций, ее фонды и программы и УВКБ; соответствующие подразделения действуют независимо и в определенной мере используют единые унифицированные стандарты, служебные инструкции, категории отчетности и базы данных.

\* Охватывает весь персонал Секретариата Организации Объединенных Наций, за исключением персонала УВКБ.

\*\* Охватывает также ЮНЭЙДС, МВЦ, МАИР и периферийные отделения ВОЗ.

## Приложение II

### Финансовые и людские ресурсы бюро омбудсмена

Организация	Уровень главы бюро омбудсмена	Вышестоящее должностное лицо	Штат бюро омбудсмена	Общий бюджет на 2012–2013 годы	Общий бюджет на 2014–2015 годы	Число дел/вопросов		Ожидаемое число дел, рассчитываемое как 1–5% штата 2013 года	
						2012	2013	2014	2013 года
Секретариат ООН	ПГС	Генеральный секретарь ООН	1 омбудсмен (ПГС); 1 начальник Канцелярии (Д1); 1 Директор по посредничеству (Д1); 7 региональных омбудсменов (С5); 2 старших посредника (С5); 1 старший сотрудник по урегулированию конфликтов (С5); 4 сотрудника по урегулированию конфликтов (два С4, два С3); 1 специальный помощник омбудсмена (С4); 1 сотрудник по связи (С3); 11 младших сотрудников по административным вопросам (семь ОО6, два ОО5, два ПС5)	Регулярный бюджет (АООН) Кадровые расходы: 5 898 800 долл. США Некадровые расходы: 606 000 долл. США Итого, АООН: 6 504 800 долл. США Вспомогательный счет для операций по поддержанию мира (ВСПМ) Кадровые расходы: 2 534 100 долл. США Некадровые расходы: 1 131 900 долл. США Итого, ВСПМ: 3 666 000 долл. США Итого ресурсов: 10 170 800 долл. США	Регулярный бюджет (АООН) Кадровые расходы: 6 629 000 долл. США Некадровые расходы: 688 200 долл. США Итого, АООН: 7 317 200 долл. США Вспомогательный счет для операций по поддержанию мира (ВСПМ) Кадровые расходы: 3 018 400 долл. США Некадровые расходы: 727 900 долл. США Итого, ВСПМ: 3 746 300 долл. США Итого ресурсов: 11 063 500 долл. США	1 496 дел/ 3 000 вопросов	1 605 дел/ 3 035 вопросов	1 671 дело/ 3 155 вопросов	442–2 214

Организация	Уровень главы бюро омбудсмента	Вышестоящее должностное лицо	Штат бюро омбудсмента	Общий бюджет на 2012–2013 годы	Общий бюджет на 2014–2015 годы	Число дел/вопросов			Ожидаемое число дел, рассчитываемое как 1–5% штата 2013 года
						2012	2013	2014	
Фонды и программы ООН (ПРООН/ЮНФПА/ЮНИСЕФ/ЮНОПС/«ООН-женщины»)	Д1	Исполнительные главы участвующих организаций и программ	2 омбудсмента (Д1); 1 специалист-омбудсмен (МГС-11); 1 новая должность на двухлетний период 2014–2015 годов (МГС-10); 1 младший административный сотрудник (МГС-7); 1 помощник по административным вопросам (МГС-5); 4 консультанта	Кадровые расходы: 1 989 018 долл. США Некадровые расходы: 947 228 долл. США Итого ресурсов: 2 936 246 долл. США	Кадровые расходы: 2 402 881 долл. США Некадровые расходы: 957 400 долл. США Итого ресурсов: 3 360 281 долл. США	383 дела/ 656 вопросов	340 дел/ 608 вопросов	431 дело/ 688 вопросов	ПРООН: 76–382 ЮНФПА: 25–124 ЮНИСЕФ: 118–591 ЮНОПС: 8–41 «ООН-женщины»: 7–36 Итого: 234–1 174
УВКБ <sup>1</sup>	Д1	Заместитель Верховного комиссара	1 омбудсмен (Д1); 1 старший сотрудник по урегулированию конфликтов (С4); 1 помощник омбудсмента (ОО6)	Кадровые расходы: 916 851 долл. США Некадровые расходы: 96 035 долл. США Итого ресурсов: 1 012 886 долл. США	Кадровые расходы: 1 432 182 долл. США Некадровые расходы: 79 402 долл. США Итого ресурсов: 1 511 584 долл. США	160 дел/ 295 вопросов	134 дела/ 305 вопросов	134 дела/ 218 вопросов	90–449
ВПП <sup>1</sup>	Д1	Через Шефа кабинета Директору-исполнителю	1 омбудсмен (Д1); 1 старший секретарь-референт (ОО6)	Некадровые ассигнования на 2013 год составили 145 642 долл. США, которые в основном покрывают расходы на поездки омбудсмента в отделения в странах и подготовку персонала		304 дела/ 871 вопрос	356 дел/ 737 вопросов	355 дел/ 733 вопроса	139–695



Организация	Уровень главы бюро омбудсмента	Вышестоящее должностное лицо	Штат бюро омбудсмента	Общий бюджет на 2012–2013 годы	Общий бюджет на 2014–2015 годы	Число дел/вопросов			Ожидаемое число дел, рассчитываемое как 1–5% штата 2013 года
						2012	2013	2014	
ФАО	C5	Заместитель Генерального директора по операциям	1 омбудсмен/сотрудник по этике (C5); 1 секретарь (OO4)	Бюджета не выделено	Бюджета не выделено	-	-	-	-
ИКАО	Функции выполняют-ся по совме-стительству сотрудником любого клас-са должно-сти	Генеральный секретарь ИКАО	1 омбудсмен (работаю-щий по совместитель-ству сотрудник (C4); вспомогательного пер-сонала не выделено	Бюджета не выделено	Бюджета не выделено	196 дел	146 дел	126 дел	7–34
МОТ	C5	Совместный переговорный комитет	1 посредник (C5); 1 помощник (10%) (OO4); 8 организаторов обще-ния в штаб-квартирах и 34 – в отделениях на местах	Кадровые расходы: 561 041 долл. США Некадровые расходы: 138 374 долл. США Итого ресурсов: 699 415 долл. США	Кадровые расходы: 556 632 долл. США Некадровые расходы: 91 525 долл. США Итого ресурсов: 648 157 долл. США	117 дел/ 293 вопроса	126 дел/ 315 вопросов	100 дел/ 250 вопросов	29–143
ВОЗ <sup>2</sup>	D1	Генеральный директор	1 омбудсмен (D1); 1 помощник омбудсмен (OO6)	Кадровые расходы: 1 443 500 долл. США Некадровые расходы: 50 000 долл. США Итого ресурсов: 1 493 500 долл. США	Кадровые расходы: 1 211 000 долл. США Некадровые расходы: 50 000 долл. США Итого ресурсов: 1 171 000 долл. США	216 дел/ 529 вопросов	152 дела/ 353 вопроса	149 дел/ 338 вопросов	33–163

Организация	Уровень главы бюро омбудсмента	Вышестоящее должностное лицо	Штат бюро омбудсмента	Общий бюджет на 2012–2013 годы	Общий бюджет на 2014–2015 годы	Число дел/вопросов			Ожидаемое число дел, рассчитываемое как 1–5% штата 2013 года
						2012	2013	2014	
ВОИС	C5	Генеральный директор	1 омбудсмен (C5)	Кадровые расходы: 473 000 шв. фр. Некадровые расходы: 43 000 шв. фр. Итого ресурсов: 516 000 шв. фр.	Кадровые расходы: 485 200 шв. фр. Некадровые расходы: 32 700 шв. фр. Итого ресурсов: 517 900 долл. США	126 дел/ 311 вопросов	113 дел/ 259 вопросов	98 дел/ 248 вопросов	12–61

<sup>1</sup> В число дел, рассмотренных омбудсменами УВКБ и ВПП, не включаются дела, рассмотренные КУР в отделениях на местах.

<sup>2</sup> В число дел, рассмотренных Омбудсменом ВОЗ, не включаются дела, рассмотренные региональными омбудсменами.

## Приложение III

### Сводка мер, которые необходимо предпринять участвующим организациям по рекомендациям Объединенной инспекционной группы JIU/REP/2015/6

		Намечаемые результаты	Организация Объединенных Наций, ее фонды и программы															Специализированные учреждения и МАГАТЭ													
			КСР	Организация Объединенных Наций*	ЮНЭЙДС	ЮНКТАД	МТЦ	ПРООН	ЮНЕП	ЮНФПА	Хабитат ООН	УВКБ	ЮНИСЕФ	УНП ООН	ЮНОПС	БАПОР	«ООН- женщины»	ВПП	ФАО	МАГАТЭ	ИКАО	МОТ	ИМО	МСЭ	ЮНЕСКО	ЮНИДО	ЮНВТО	ВПС	ВОЗ	ВОИС	ВМО
Доклад	На решение		<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Для информации		<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
Рекомендация 1		h		и	и	и	и	и	и	и	и	и	и	и		и	и	и		и	и							и	и		
Рекомендация 2		f, h		и	и	и	и	и	и	и	и	и	и	и		и	и	и		и	и							и	и		
Рекомендация 3		f, h		и	и	и	и	и	и	и	и	и	и	и		и	и	и		и	и							и	и		
Рекомендация 4		c, f, h		и	и	и	и	и	и	и	и	и	и	и		и	и	и		и	и							и	и		
Рекомендация 5		a			д	д	д	д	д	д	д	д	д	д		д	д	д		д	д							д	д		
Рекомендация 6		f, h		и	и	и	и	и	и	и	и	и	и	и		и	и	и		и	и							и	и		

**Условные обозначения:** **Д:** рекомендация для принятия решения директивным органом **И:** рекомендация для принятия мер исполнительным главой;

☐ : рекомендация не требует принятия мер данной организацией

**Ожидаемая отдача:** **a:** повышение прозрачности и подотчетности **b:** распространение передового опыта **c:** укрепление координации и сотрудничества

**d:** повышение последовательности и согласованности **e:** усиление контроля и соблюдения требований **f:** повышение эффективности **g:** значительная финансовая экономия **h:** повышение результативности **i:** прочее

\* Охватывает все подразделения, перечисленные в документе [ST/SGB/2002/11](#), помимо ЮНКТАД, УНП ООН, ЮНЕП, Хабитат ООН, УВКБ и БАПОР.