



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
23 September 2005
Russian
Original: English

Шестидесятая сессия

Пункт 133 повестки дня

Отправление правосудия

в Организации Объединенных Наций

Деятельность Омбудсмена

Доклад Генерального секретаря

Резюме

В своей резолюции 59/283 от 13 апреля 2005 года, озаглавленной «Отправление правосудия в Организации Объединенных Наций», Генеральная Ассамблея подчеркнула важное значение канцелярии Омбудсмена в качестве главного механизма неофициального урегулирования споров и просила Генерального секретаря представить в контексте его годового доклада об отправлении правосудия в Секретариате информацию о деятельности Омбудсмена, в том числе общие статистические данные и информацию о тенденциях и замечания в отношении политики, процедур и практики, которые рассматриваются Омбудсменом.

В настоящем докладе освещается деятельность канцелярии Омбудсмена за период с 25 октября 2002 года по 31 августа 2005 года.

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1–8	3
II. Оперативные рамки деятельности канцелярии	9–12	4
А. Круг ведения	9	4
В. Штат	10–12	5
III. Операции и мероприятия	13–35	6
А. Обслуживание сотрудников	13–15	6
В. Анализ данных	16–24	6
С. Информационно-просветительская работа и коммуникация	25–29	11
D. Взаимодействие с омбудсменами различных организаций	30–31	12
Е. Показатели эффективности работы	32–35	13
IV. Вопросы системного характера и трудности	36–37	14
V. Направления деятельности на будущее	38–46	16
Приложение		
Канцелярия Омбудсмена: назначение Омбудсмена и круг его ведения		19

I. Введение

1. Настоящий доклад является первым докладом о деятельности Омбудсмена, который был подготовлен Генеральным секретарем для представления Генеральной Ассамблее. В пункте 22 своей резолюции 59/283 от 13 апреля 2005 года, озаглавленной «Отправление правосудия в Организации Объединенных Наций», Ассамблея просила Генерального секретаря представить в контексте его годового доклада об отправлении правосудия в Секретариате информацию о деятельности Омбудсмена, в том числе общие статистические данные и информацию о тенденциях и замечания в отношении политики, процедур и практики, которые рассматриваются Омбудсменом.
2. Канцелярия Омбудсмена была учреждена в соответствии с резолюциями Генеральной Ассамблеи 55/258 от 14 июня 2001 года и 56/253 от 24 декабря 2001 года. С назначением 26 апреля 2002 года после консультаций с персоналом первого Омбудсмена Организации Объединенных Наций был решен давно назревший вопрос о необходимости дополнительного укрепления существующей системы урегулирования конфликтов в Секретариате посредством использования услуг нейтрального и независимого лица для разрешения трудовых споров с целью исключения необходимости задействования официальных процедур рассмотрения жалоб.
3. Омбудсмен приступила к исполнению своих обязанностей 14 июля 2002 года, а 25 октября 2002 года в рамках мероприятий по случаю Дня персонала Организации Объединенных Наций была открыта канцелярия.
4. Имея мандат омбудсмена организации, Омбудсмен способствует справедливому и объективному урегулированию конфликтов и выносит рекомендации в отношении необходимости изменения политики и практики, если тот или иной конкретный спор или комплекс проблем отражает более глубокую системную проблему, вызывающую конфликты в трудовых коллективах или недовольство среди сотрудников производственных подразделений.
5. Омбудсмен регулярно отчитывается перед Генеральным секретарем о деятельности канцелярии и в случае необходимости обсуждает с администрацией и персоналом соответствующие вопросы для содействия урегулированию конфликтов и совершенствованию стиля руководства.
6. С момента открытия канцелярии за помощью Омбудсмена обратились около 1400 сотрудников. Это составляет приблизительно 4,8 процента от общей численности сотрудников подразделений, обслуживаемых канцелярией (ориентировочно 29 000 сотрудников), и соответствует общепризнанной норме для канцелярий омбудсменов организаций вообще.
7. По истечении первого года работы группой внешних специалистов по урегулированию конфликтов была проведена коллегиальная проверка работы канцелярии Омбудсмена с целью оценки услуг, предоставляемых сотрудникам, и анализа сильных и слабых сторон в работе канцелярии. В заключении по итогам проверки было отмечено, в частности, что канцелярия успешно приступила к работе и что проблемы, с которыми обращались сотрудники, разрешались, как правило, оперативно. Хотя эффективность работы канцелярии оценить сложно, одним из возможных показателей является уменьшение числа дел, направленных в Объединенный апелляционный совет в Нью-Йорке, — на

30 процентов в 2003 году и еще на 14 процентов в 2004 году. При этом, как следует из отзывов сотрудников, которые воспользовались услугами канцелярии, в подавляющем большинстве случаев они были удовлетворены процессом и в более 70 процентов закрытых дел сотрудники были удовлетворены результатом.

8. Для дальнейшей гармонизации методов и процедур работы канцелярия способствовала формированию сети омбудсменов системы Организации Объединенных Наций и бреттон-вудских учреждений. Одна из целей такого подхода заключается в стандартизации круга ведения и унификации методов работы омбудсменов внутри системы при сохранении независимого характера каждого из них.

II. Оперативные рамки деятельности канцелярии

A. Круг ведения

9. Согласно описанию круга ведения Омбудсмена, содержащемуся в бюллетене Генерального секретаря ST/SGB/2002/12 от 15 октября 2002 года, Омбудсмен уполномочен рассматривать конфликты любого характера, связанные с работой в Организации Объединенных Наций (см. приложение). Термин «конфликт» распространяется, в частности, на такие вопросы, как условия найма, выплата пособий и применяемые методы управления, а также вопросы профессиональной деятельности и вопросы взаимоотношений между сотрудниками. Круг ведения включает также следующее:

1. *Принципы работы.* Омбудсмен независим от всех органов и должностных лиц Организации Объединенных Наций. Омбудсмен, как специально назначенное нейтральное лицо, обязан соблюдать строгую конфиденциальность в вопросах, доводимых до его или ее сведения. Никто из должностных лиц Организации Объединенных Наций не может принуждать Омбудсмена свидетельствовать по вопросам, доведенным до его или ее сведения. Омбудсмен не имеет директивных полномочий, а дает консультации и выносит предложения или рекомендации, в зависимости от обстоятельств, в отношении мер, необходимых для улаживания конфликтов, с учетом прав и обязанностей Организации и сотрудника по отношению друг к другу, а также принципов справедливости в контексте конкретной ситуации.
2. *Порядок подчинения и доступ к Генеральному секретарю.* При выполнении своих обязанностей Омбудсмен, при необходимости, может обращаться непосредственно к Генеральному секретарю, периодически отчитываться перед ним о своей деятельности и имеет право высказывать свои замечания в отношении политики, процедур и практики, которые были вынесены на его или ее рассмотрение.
3. *Доступ к документации.* Омбудсмен имеет доступ ко всем документам, касающимся сотрудников, за исключением историй болезни.
4. *Порядок обращения к Омбудсмену.* Все сотрудники имеют право свободно обращаться к Омбудсмену. Никто не может быть наказан за об-

ращение к Омбудсмену с тем или иным вопросом. Омбудсмен не рассматривает дела, по которым уже идет официальное разбирательство.

В. Штат

10. Канцелярия была учреждена в 2002 году в составе Омбудсмента в должности класса помощника Генерального секретаря, назначаемого на пятилетний срок без права продления, и сотрудника по правовым вопросам (С-4), который приступил к исполнению своих обязанностей в октябре 2003 года. На начальном этапе в штат канцелярии из Детского фонда Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) была переведена на бескомпенсационной основе одна должность класса Д-1, а две должности категории общего обслуживания и два сотрудника категории специалистов были временно переведены в штат канцелярии для организации ее деятельности. На двухгодичный период 2004–2005 годов Генеральная Ассамблея утвердила новую должность класса Д-1. На 2004/05 год была утверждена должность сотрудника по ведению дел (С-4), финансируемая из вспомогательного счета для операций по поддержанию мира, которая была продлена на 2005/06 год.

11. На экспериментальной основе для содействия осуществлению мандата канцелярии и расширению доступа к Омбудсмену сотрудников за пределами Центральных учреждений было открыто отделение канцелярии в Вене. Порядок работы этого отделения определялся кругом ведения Омбудсмента Организации Объединенных Наций, изложенным в документе ST/SGB/2002/12. Сейчас в развитие этого эксперимента канцелярия предлагает поддержать создание региональных отделений, с тем чтобы помочь Омбудсмену в исполнении его или ее мандата, в частности в отношении персонала за пределами Центральных учреждений, и обеспечить своевременное и надлежащее обслуживание канцелярией этому контингенту сотрудников.

12. Это предложение согласуется с рекомендациями Генеральной Ассамблеи, сформулированными в резолюции 59/283, в которой Ассамблея подчеркнула важное значение канцелярии Омбудсмента в качестве главного механизма неофициального урегулирования споров и просила канцелярию Омбудсмента продолжать и расширять ее информационно-просветительскую деятельность, в частности среди местного персонала, национальных сотрудников и сотрудников категории общего обслуживания, в целях содействия обеспечению равного доступа и повышения осведомленности. В соответствии с пунктом 20 указанной резолюции, в котором Ассамблея просила Генерального секретаря, в частности, представить предложения по укреплению канцелярии Омбудсмента за счет расширения доступа к ней персонала, работающего в различных местах, предложение Генерального секретаря по пересмотренному бюджету на 2006–2007 годы включает ассигнования на укрепление канцелярии в Центральных учреждениях и создание трех должностей начальников отделений в Женеве, Найроби и Вене для обслуживания персонала соответствующих отделений Организации Объединенных Наций, находящихся в этих местах службы, и в случае необходимости персонала действующих в близлежащих регионах миссий по поддержанию мира.

III. Операции и мероприятия

A. Обслуживание сотрудников

13. В соответствии с кругом ведения Омбудсмена канцелярия Омбудсмена в своей работе руководствуется Уставом Организации Объединенных Наций, Правилами и Положениями о персонале, а также принципами справедливости и объективности. Канцелярия обязана соблюдать строгую конфиденциальность в вопросах, доводимых до ее сведения. Никто не может принуждать Омбудсмена свидетельствовать по вопросам, доведенным до его или ее сведения. Никто не может быть наказан за обращение к Омбудсмену с тем или иным вопросом или предоставление Омбудсмену информации.

14. Первый контакт с сотрудником происходит в форме личной встречи или телефонного разговора в заранее установленное время. Омбудсмен дает консультации и выносит предложения или рекомендации, в зависимости от обстоятельств, в отношении мер, необходимых для улаживания конфликта. Почти в 50 процентах случаев сотрудники предпочитают сохранять анонимность и хотят добиваться разрешения своих проблем самостоятельно, поддерживая при этом контакт с Омбудсменом. В этих случаях Омбудсмен не вступает во взаимодействие с третьей стороной. В других же случаях с сотрудником достигается договоренность о том, что для урегулирования конфликта Омбудсмену целесообразнее всего вступить во взаимодействие с третьей стороной. В большинстве таких случаев урегулирование требует нескольких консультаций с сотрудником и соответствующим структурным подразделением. Следует отметить, что в большинстве случаев канцелярия находит полное понимание со стороны соответствующих должностных лиц, что способствует оперативному решению вопросов.

15. Остальные дела либо выходят за рамки полномочий Омбудсмена, либо уже стали предметом разбирательства в Объединенном апелляционном совете, что исключает вмешательство канцелярии.

B. Анализ данных

16. Численность сотрудников подразделений, обслуживаемых канцелярией Омбудсмена, составляет ориентировочно 29 000 человек по всему миру. С 25 октября 2002 года, когда канцелярия приступила к работе, она оказала помощь в общей сложности 1386 сотрудникам, представляющим все профессиональные группы и все классы должностей.

17. Была создана внутренняя база данных, в которой содержится анонимная информация по делам, направленным в канцелярию Омбудсмена для разбирательства.

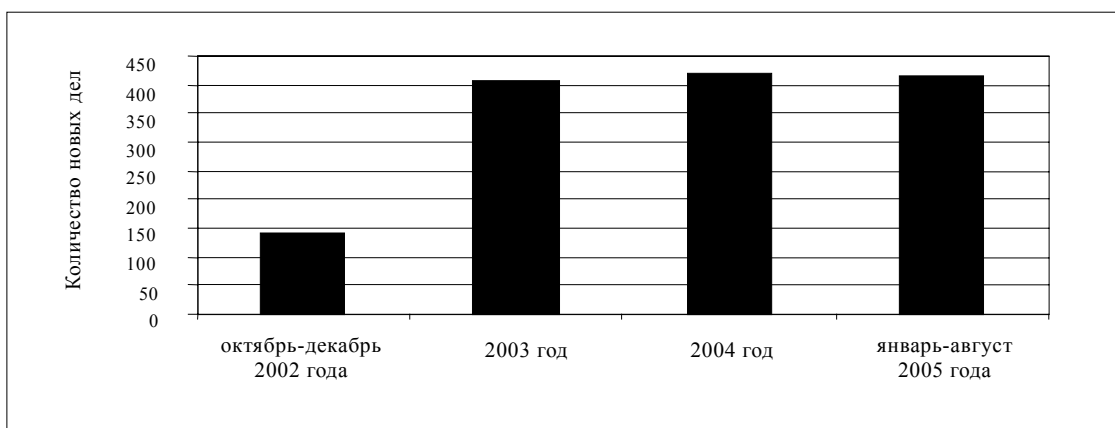
1. Число и профессиональные категории посетителей и место обращения

18. Как видно из диаграммы I, сотрудники приветствовали создание канцелярии Омбудсмена с самого начала ее деятельности: за последние три месяца 2002 года в канцелярию обратились 139 человек, преимущественно из Центральных учреждений. В 2003 и 2004 годах первоначальный интерес усилился — было открыто, соответственно, 410 и 420 новых дел. В 2005 году число

новых дел, представленных в канцелярию Омбудсмена, значительно увеличилось. За период с января по август 2005 года было открыто 417 новых дел, что на 44 процента превышает показатель того же периода 2004 года.

Диаграмма I

Новые дела, открытые после учреждения канцелярии Омбудсмена



19. Как видно из диаграммы II, если в 2002 году почти 60 процентов сотрудников, обратившихся к канцелярии Омбудсмена за помощью, были сотрудники Центральных учреждений, то к 2003 году благодаря преимущественно расширению информационно-коммуникационной работы с персоналом за пределами Центральных учреждений 35 процентов дел составляли дела, открытые в Центральных учреждениях, 38 процентов — дела, открытые в подразделениях за пределами Центральных учреждений, и 27 процентов — дела, открытые в миссиях по поддержанию мира. К 2004 году с расширением осведомленности о роли канцелярии Омбудсмена в качестве механизма неофициального урегулирования конфликтов число обращающихся за помощью сотрудников миссий и подразделений за пределами Центральных учреждений увеличилось. Доля сотрудников Центральных учреждений в общем числе сотрудников, обращающихся за помощью, сократилась до 30 процентов, тогда как на сотрудников подразделений за пределами Центральных учреждений и миссий по поддержанию мира пришлось соответственно 41 процент и 29 процентов. В 2005 году на сотрудников подразделений за пределами Центральных учреждений пришлось 48 процентов, а доля сотрудников Центральных учреждений и персонала полевых миссий уменьшилась соответственно до 27 и 25 процентов.

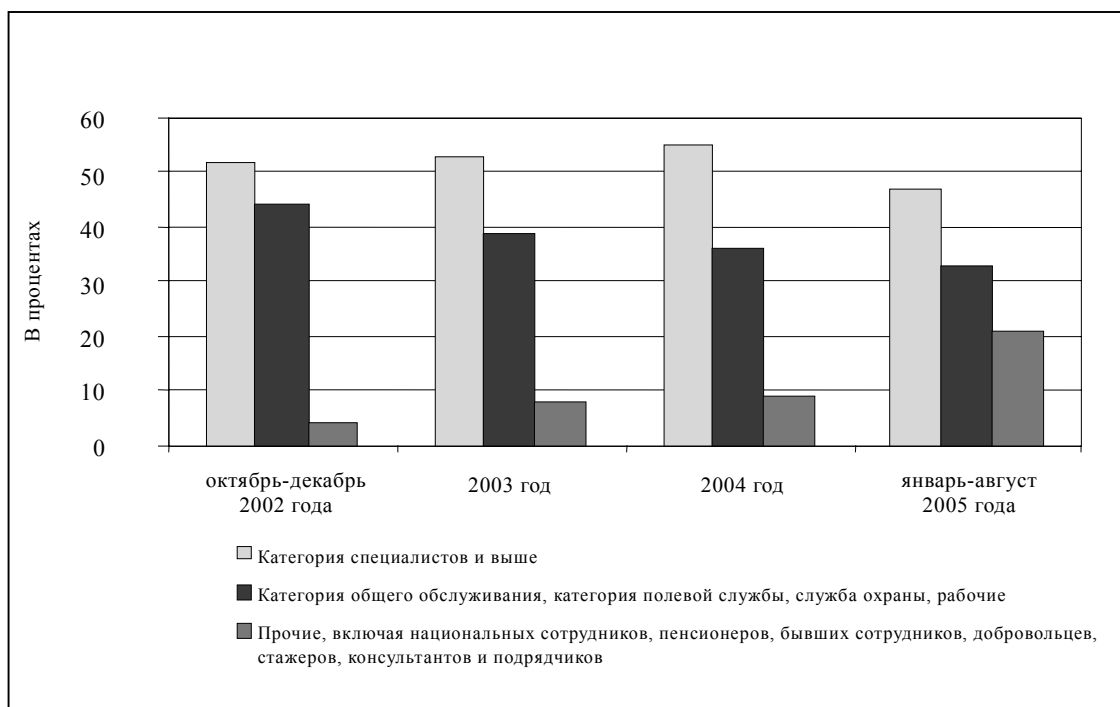
Диаграмма II
Динамика географического распределения случаев обращения персонала за помощью к канцелярии Омбудсмена



20. В диаграмме III приводится разбивка дел по профессиональным категориям. Как видно из этой диаграммы, доля сотрудников категории специалистов и выше, обращающихся за помощью, оставалась относительно стабильной и была преобладающей и в отчетный период составляла приблизительно 50 процентов. Вторая по численности категория сотрудников включает сотрудников категории общего обслуживания, рабочих и сотрудников полевой службы и службы охраны. Доля сотрудников этих категорий, обращающихся за помощью, в отчетный период варьировалась в пределах от 33 до 44 процентов. Именно руководствуясь интересами надлежащего обслуживания этой важной и многочисленной группы, Омбудсмен стремится наладить обслуживание на региональном уровне. По-другому выглядит динамика обращений за помощью у сотрудников последней категории, в которую входят все «прочие» — в основном пенсионеры, бывшие сотрудники и национальные сотрудники. Первоначально число обращений сотрудников этой категории было незначительным — на их долю приходилось всего 4 процента обращений в 2002 году; после этого доля этих сотрудников значительно увеличилась и в 2005 году составила 21 процент в общем количестве дел.

21. Что касается соотношения мужчин и женщин, то, по имеющимся данным, с момента учреждения канцелярии Омбудсмена оно было неизменно равным: 50 процентов мужчин и 49 процентов женщин. Один процент приходится на случаи, когда за помощью обращались группы в составе двух или более сотрудников.

Диаграмма III
Случаи обращения за помощью с разбивкой по профессиональным категориям



2. Характер вопросов и оказанных услуг

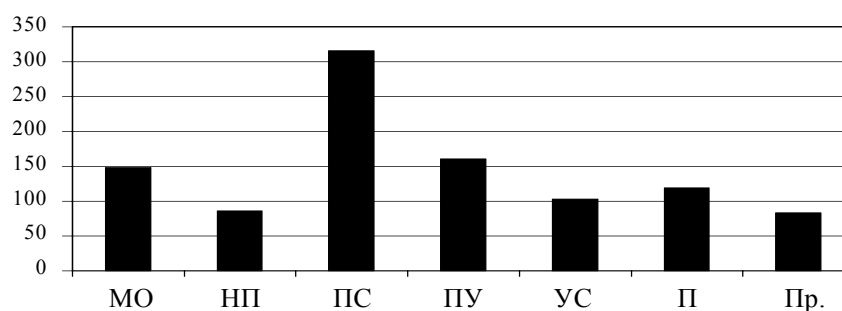
22. Как отмечалось выше, согласно бюллетеню Генерального секретаря ST/SGB/2002/12, Омбудсмен уполномочен рассматривать конфликты любого характера, связанные с работой в Организации Объединенных Наций (пункт 3.6). Термин «конфликт» распространяется, в частности, на такие вопросы, как условия найма, выплата пособий и применяемые методы управления, а также вопросы профессиональной деятельности и вопросы взаимоотношений между сотрудниками.

23. В диаграмме IV представлено распределение вопросов, с которыми сотрудники обращались к канцелярии Омбудсмeна¹. Чаще всего сотрудники обращались за помощью в вопросах продвижения по службе или развития карьеры. К этим вопросам имели отношение 316 дел, которые включали жалобы, касающиеся процесса найма и отказа в продвижении по службе, а также вопросов, связанных с присвоением класса при поступлении на работу, классификацией должностей, специальными должностными надбавками и изменением типа контракта. Вторым по значимости вопросом (161 дело) был вопрос, связанный с увольнением и прекращением срока действия контракта; некоторые сотрудники обратились в канцелярию Омбудсмeна, когда срок действия контрактов приближался к концу или уже истек. Дела, связанные с межличностными конфликтами, по количеству занимали третье место (148); за ними следуют дела, связанные с выплатой пособий (119), в которых речь шла об осуществлении Правил и Положений о персонале в отношении отпуска, страхования, пенсион-

ного обеспечения, пособия на образование и поездок, мобильности или работы в тяжелых условиях. Аналогичными по значимости были два других вопроса: условия службы (103 дела) и нормы поведения (83 дела).

Диаграмма IV

Количество дел с разбивкой по характеру вопросов, 1 октября 2002 года — 31 августа 2005 года



Вопросы межличностных взаимоотношений (МО) включают проблемы психологической совместимости, стиль руководства, конфликты с коллегами.

Вопросы норм поведения (НП) включают нарушение норм поведения, установленных Комиссией по международной гражданской службе, домогательства, преследования из чувства мести.

Вопросы продвижения по службе/развития карьеры (ПС) включают служебную аттестацию, присвоение класса должности при поступлении на работу, специальные должностные надбавки, отказ в продвижении по службе.

Вопросы прекращения службы/увольнения (ПУ) включают упразднение должностей, непродление контрактов.

Вопросы условий службы (УС) включают производственные/бытовые вопросы, отбора или назначения на должность, установления окладов при поступлении на работу.

Вопросы выплаты пособий (П) включают отпуск, страхование, пенсионное обеспечение, пособие на образование и поездки, мобильность и работу в трудных условиях.

Прочие (Пр.)

24. В диаграмме V представлены виды услуг, оказываемых канцелярией Омбудсмена. В почти половине всех случаев (48 процентов) помощь оказывалась в форме консультаций. Омбудсмен выслушивал посетителя, определял возможные действия и в конечном итоге давал нейтральный совет и консультацию. Такая консультационная помощь по-прежнему оказывается строго конфиденциально. Другой вид помощи связан с совершением Омбудсменом в рамках системы каких-либо действий, направленных на разрешение проблемы, с которой к ней или к нему обратились. Такие действия предпринимаются только с разрешения самого сотрудника. Подобного рода услуги оказывались в 36 процентах случаев. Большое число дел (10 процентов) были направлены на рассмотрение в другие инстанции², тогда как посреднические услуги оказывались в весьма незначительном числе случаев (1 процент). Категория «Прочие» (3 процента) включала случаи, по которым уже велось разбирательство в рам-

ках официальной системы отправления правосудия, случаи, когда в канцелярию Омбудсмена направлялись запросы на информацию, и ситуации, когда сотрудники отказывались от дальнейшего разбирательства дела.

Диаграмма V

Характер услуг, оказанных канцелярией Омбудсмена

1 октября 2002 года — 31 августа 2005 года



С. Информационно-просветительская работа и коммуникация

25. Одновременно с учреждением канцелярии Омбудсмена был создан веб-сайт на всех шести официальных языках, а в подразделениях распространялись материалы с информацией о канцелярии и сведениями, необходимыми для того, чтобы с ней связаться. В соответствии с просьбой в адрес канцелярии Омбудсмена продолжать и расширять ее информационно-просветительскую деятельность, сформулированной в резолюции 59/283 Генеральной Ассамблеи, в апреле 2005 года был создан обновленный веб-сайт. Подразделениям за пределами Центральных учреждений и миссиям по поддержанию мира, у которых есть свои веб-сайты, было предложено установить прямой выход на этот сайт. При содействии Департамента общественной информации был подготовлен и разослан всем подразделениям за пределами Нью-Йорка и в большинство миссий по поддержанию мира семиминутный видеофильм на английском и французском языках ("Meet the Ombudsman") («Встреча с Омбудсменом»). Кроме того, в рамках информационно-просветительской деятельности в Нью-Йорке и Женеве по случаю второй годовщины создания канцелярии были организованы два дискуссионных форума, на котором обсуждалась роль Омбудсмена. На этих форумах председательствовали соответственно заместитель Генерального секретаря и Генеральный директор Отделения Организации Объединенных Наций в Женеве.

26. Помимо регулярных брифингов с Генеральным секретарем и заместителем Генерального секретаря Омбудсмен проводит периодические совещания с

главами и старшими должностными лицами различных департаментов, включая Управление людских ресурсов Секретариата. Омбудсмен также участвовала в совещаниях с персоналом департаментов и общих собраниях. Состоялись также встречи с Советом персонала и представителями персонала в Централь-ных учреждениях и во всех посещенных местах службы. Эти встречи позволили Омбудсмену рассказать о ее роли и функциях, а также лучше понять опера-тивные потребности соответствующих департаментов и подразделений.

27. Кроме того, Омбудсмен поддерживала регулярные контакты со всеми подразделениями, занимающимися вопросами урегулирования конфликтов, включая Административный трибунал Организации Объединенных Наций, Объединенный апелляционный совет, Группу консультантов, координаторов по гендерным вопросам и группы по рассмотрению жалоб о дискриминации и других жалоб.

28. Что касается персонала, работающего в отделениях на местах, то Омбудсмен проводит регулярные совещания со Службой кадрового управления и поддержки Департамента операций по поддержанию мира и распространила информацию о роли Омбудсмента среди полевых миссий с помощью бюллетеня "Staff Matters"³. По приглашению Департамента операций по поддержанию мира Омбудсмен участвовала в состоявшемся в Сингапуре в июне 2004 года совещании, посвященном разработке стандартизированных типовых программ профессиональной подготовки (третьего уровня) руководящих гражданских сотрудников, сотрудников гражданской полиции и военнослужащих для опера-ций Организации Объединенных Наций по поддержанию мира.

29. Омбудсмен посетила все региональные комиссии, за исключением Эко-номической и социальной комиссии для Западной Азии (эта поездка намечена на октябрь 2005 года), Международный уголовный трибунал для судебного преследования лиц, ответственных за геноцид и другие серьезные нарушения международного гуманитарного права, совершенные на территории Руанды, и граждан Руанды, ответственных за геноцид и другие подобные нарушения, со-вершенные на территории соседних государств в период с 1 января по 31 декабря 1994 года, в Аруше, Международный трибунал для судебного пре-следования лиц, ответственных за серьезные нарушения международного гу-манитарного права, совершенные на территории бывшей Югославии с 1991 года, в Гааге, и миссии по поддержанию мира (в том числе Миссию Орга-низации Объединенных Наций по делам временной администрации в Косово и Операцию Организации Объединенных Наций в Бурунди). В ходе этих поездок были организованы общие собрания, на которых Омбудсмен рассказывала со-трудникам о своей роли и отвечала на вопросы. Отдельные сотрудники по предварительной договоренности через канцелярию Омбудсмента в Нью-Йорке провели с Омбудсменом частные встречи. Кроме того, Омбудсмен встречалась с руководителями ключевых подразделений, представителями персонала, а также произвольно выбранными сотрудниками в каждом месте службы.

D. Взаимодействие с омбудсменами различных организаций

30. Первая официальная встреча омбудсменов системы Организации Объеди-ненных Наций и бреттон-вудских учреждений состоялась в Секретариате Ор-ганизации Объединенных Наций в Нью-Йорке в мае 2003 года. Ее цель заклю-

чалась в поиске путей достижения общего понимания роли омбудсмена в системе Организации Объединенных Наций и бреттон-вудских учреждениях, а также в гармонизации соответствующих методов и процедур работы при сохранении независимого характера каждой конкретной организации. Второе ежегодное совещание состоялось в Женеве 28–30 апреля 2004 года. Доклады о работе этих совещаний были представлены Координационному совету руководителей системы Организации Объединенных Наций для их сведения. Омбудсмен примет участие в следующем ежегодном совещании омбудсменов и посредников системы Организации Объединенных Наций и бреттон-вудских учреждений, которое состоится в Женеве 3–5 октября 2005 года.

31. С момента своего создания канцелярия Омбудсмена поддерживает тесные связи с Ассоциацией омбудсменов — главной профессиональной ассоциацией омбудсменов различных корпораций, правительств, международных организаций и университетов всего мира. Сотрудники канцелярии прошли специализированную подготовку, организованную Ассоциацией омбудсменов, а также подготовку по методике посреднической деятельности, которая была организована безвозмездно для сотрудников канцелярии Колумбийским университетом и муниципальными центрами Нью-Йорка.

Е. Показатели эффективности работы

32. Канцелярия Омбудсмена оперирует следующими показателями эффективности работы: а) количество конфликтов, урегулированных при содействии Омбудсмена, и б) сокращение числа дел, переданных для разбирательства в официальную систему урегулирования споров.

33. Оценить эффективность работы канцелярии Омбудсмена в количественном и качественном отношении трудно. Информация о работе (под которой понимаются оказанные услуги), полученная из созданной канцелярией базы данных, представлена в разделе III.B выше. В течение пятилетнего срока полномочий Омбудсмена данные в базе данных меняться не будут, что позволит провести их сравнительный анализ. В 48 процентах дел Омбудсмен проводила консультации, обсуждая нейтрально и компетентно различные варианты действий того или иного сотрудника.

34. В 36 процентах случаев впоследствии осуществлялось посредничество при участии третьей стороны. По консервативным оценкам, основанным на отзывах, как минимум в 75 процентах случаев сотрудники были удовлетворены оказанной им помощью. Независимо от классов должностей или мест службы сотрудники весьма признательны за возможность пользоваться этой услугой. Каждому посетителю предлагается взять в ящичке у входа в канцелярию анонимную анкету для отзыва, которую можно заполнить лично или послать по электронной почте. За этим ведется строгий учет, и в подавляющем большинстве случаев услуги канцелярии получают весьма положительную оценку. Планируются дальнейшие коллегиальные оценки с привлечением внешних специалистов для независимой оценки и проверки эффективности работы канцелярии в целом.

35. В то же время, с тех пор как была учреждена канцелярия Омбудсмена, значительно сократилось число дел, направляемых для официального разбирательства в Объединенный апелляционный совет в Центральных учреждениях, в

частности на 30 процентов в 2003 году и еще на 14 процентов в 2004 году. По данным Апелляционного совета, в 2001 году было подано 60 апелляций. В 2002 году было подано 72 апелляции, а в 2003 и 2004 годах число дел, переданных Совету для разбирательства, составило соответственно 50 и 42 (в последнюю цифру входит дело с коллективной апелляцией 232 сотрудников). В ряде случаев, после того как была задействована неофициальная процедура урегулирования споров, дела, по которым Совет еще не начал официальное разбирательство, были отозваны заявителями.

IV. Вопросы системного характера и трудности

36. Налаживание целенаправленной работы по урегулированию конфликтов могло бы исключить большое число конфликтов и сократить затраты времени и средств, связанные с их разрешением. Поэтому необходимо сосредоточить усилия на формировании такой культуры, при которой сотрудники следовали бы основополагающим принципам Организации. Собеседования с установкой на оценку компетентности для выявления и набора кандидатов с учетом этих основополагающих принципов должны стать практикой в масштабах всей системы. Для дальнейшего повышения осведомленности сотрудников можно широко и регулярно распространять программные документы, проводить активную информационную работу с сотрудниками и регулярное обучение.

37. В ходе работы с разными делами был выявлен ряд вопросов системного характера и трудностей в следующих областях:

Распространение понятной и достоверной информации. Необходимо улучшить понимание сотрудниками всех уровней политики, процедур и практики и их информированность о них. Было отмечено, что значительная доля конфликтов, которыми занималась канцелярия Омбудсмана, была вызвана отсутствием четкого понимания и разъяснения действующих правил и норм Организации.

Контракты. То обстоятельство, что в Организации существует несколько типов контрактов с разными видами льгот и пособий, может вызвать у сотрудников ощущение неравенства и избирательного отношения к ним. Необходимо подумать о том, как упорядочить различные типы контрактов.

Повышение транспарентности. Необходим строгий контроль за процессом отбора и набора персонала и продвижения по службе на всех его этапах с целью повышения транспарентности и укрепления доверия к системе.

Совершенствование культуры управления. Естественно, что руководители служат примером для остальных. В силу этого на них лежит особая ответственность за утверждение самых высоких стандартов поведения. Руководители должны понимать актуальность вопросов обеспечения разнообразия в условиях Организации Объединенных Наций и уважать достоинство, ценность и равенство каждого человека без каких-либо различий. Навыки урегулирования конфликтов, которые также должны быть неотъемлемой частью компетенции руководителя, также должны входить в программу подготовки руководителей, и руководители и сотрудники должны применять усовершенствованные в ходе такой подготовки навыки общения для урегулирования конфликтов в рабочих коллективах.

Обучение. Согласно Уставу Организации Объединенных Наций, международные гражданские служащие должны поддерживать «высокий уровень работоспособности, компетентности и добросовестности» (статья 101, пункт 3). Независимо от типов контрактов и классов должностей, необходимо обеспечивать обучение всех новых сотрудников. Необходимо дополнительно рассмотреть вопрос о введении обязательного обучения для всех сотрудников, выполняющих руководящие функции.

Признание выдающихся заслуг. Присуждение премии ООН в XXI веке является выражением признательности тем сотрудникам, которые добились выдающихся результатов в повышении эффективности работы. Необходимо изыскать пути и средства для поощрения сотрудников, которые внесли исключительно важный вклад в деятельность Организации или которые много и плодотворно поработали в Организации Объединенных Наций.

Совершенствование системы урегулирования конфликтов. Общеизвестно, что официальная система отправления правосудия, в частности Объединенный апелляционный совет/Объединенный дисциплинарный комитет, группы консультантов и специальные группы, во многом функционируют благодаря добровольному вкладу самих сотрудников. Организация должна поощрять сотрудников за это добровольное участие в деятельности официальной системы отправления правосудия. Хотя Омбудсмен оказывает посреднические услуги, необходимо систематизировать посредническую деятельность и наставничество и расширить доступ к этим услугам через канцелярию Омбудсмана и, возможно, другие подразделения. Специализированная подготовка добровольцев по посреднической деятельности и улаживанию споров способствовала бы повышению эффективности работы Апелляционного совета и других механизмов применения согласительных процедур.

Политика защиты сотрудников, информирующих о нарушениях. Политика защиты от притеснений за информирование о нарушениях норм поведения, т.е. установление прав и процедур, призванных защитить лиц, сообщающих о фактах внутренних злоупотреблений, от притеснений, является важным фактором усиления транспарентности и укрепления подотчетности администрации/руководства в любой организации. Политика защиты сотрудников, информирующих о нарушениях, в Секретариате Организации Объединенных Наций стала бы дополнительным механизмом утверждения основополагающих принципов Организации — добросовестности, профессионализма и уважения к разнообразию.

Дискриминация. Необходимо решать проблемы дискриминации по признаку пола, расы и другим признакам, особенно когда ее проявления не носят явно выраженного характера грубых нарушений. Необходимо более широко проводить и обеспечивать соблюдение провозглашенной Генеральным секретарем политики нетерпимости к подобным явлениям.

Общее отправление правосудия. В пункте 20 своей резолюции 57/307 от 15 апреля 2003 года по вопросу об отправлении правосудия в Секретариате Генеральная Ассамблея просила Генерального секретаря в консультации с Омбудсменом и представителями персонала представить Ассамблее на ее пятьдесят восьмой сессии подробные предложения по роли и работе Группы по рассмотрению жалоб о дискриминации и других жалоб. Омбудсмен создала группу специалистов-практиков по вопросам урегулирования конфликтов для оцен-

ки деятельности существующих групп и вынесения рекомендаций. На пятьдесят девятой сессии Ассамблеи был представлен доклад Генерального секретаря, озаглавленный «Отправление правосудия в Секретариате: роль групп по рассмотрению жалоб о дискриминации и других жалоб» (A/59/414). Материалы о роли и работе групп, которые Омбудсмен представила к этому докладу (раздел III), имели в своей основе доклад практических специалистов. Группа внешних независимых экспертов проведет обзор всей системы отправления правосудия и представит Ассамблее свои выводы и рекомендации к концу июля 2006 года.

Подготовка к работе в составе миссий. Для того чтобы сотрудники Организации Объединенных Наций могли работать в полевых миссиях с характерными для них непредсказуемостью и быстрой сменой ситуаций, они должны обладать определенными навыками, компетенцией и внутренними качествами, такими, как способность действовать в опасных ситуациях, уважительное отношение к местным обычаям и культурным традициям и готовность проявлять гибкость. Подготовка персонала к направлению в полевые миссии должна включать обучение всех сотрудников эффективным методам борьбы со стрессом при обострении обстановки. Такая подготовка должна проводиться с учетом аналогичных инициатив, которые уже осуществляются в Центральных учреждениях, например программы морально-психологической поддержки сотрудников.

Персонал, набираемый на местах. Необходимо обратить внимание на разницу в размере окладов, а иногда и в уровне предоставляемых льгот и социальной защищенности персонала местного набора в отличие от международного персонала и, в надлежащих случаях, устранить эту проблему. Серьезную обеспокоенность среди сотрудников, набираемых на местах, вызывает проблема снижения реального пенсионного обеспечения вследствие резких колебаний курсов национальных валют.

V. Направления деятельности на будущее

38. С учетом практических уроков, извлеченных за первый срок своего существования, и рекомендаций группы, проводившей коллегиальный обзор, канцелярия Омбудсмана включила в свой план работы на двухгодичный период 2006–2007 годов следующие задачи:

Коммуникация и информационная работа

39. Важно, чтобы все сотрудники больше знали о канцелярии Омбудсмана и имели больше возможностей обращаться к ней за помощью. Канцелярия будет продолжать совершенствовать свою стратегию коммуникации и распространения информации и стремиться предоставлять достоверную информацию о роли Омбудсмана и других механизмах и ресурсах для урегулирования конфликтов, включая вводный курс обучения для новых сотрудников.

Расширение доступа персонала

40. Данные свидетельствуют, что услугами канцелярии Омбудсмена пользуются все больше сотрудников, в том числе из миссий по поддержанию мира и отделений за пределами Центральные учреждений. Необходимо охватить информационной работой те группы, которые менее представлены среди посетителей, в частности национальных сотрудников и сотрудников категории общего обслуживания за пределами основных мест службы Организации Объединенных Наций.

41. Существенно улучшить работу канцелярии Омбудсмена и расширить охват ее услугами могли бы региональные отделения. Сотрудники, работающие в подразделениях за пределами Центральные учреждений, имели бы возможность оперативно связываться с человеком, с которым они могли бы общаться напрямую. Данные показывают, что после каждой поездки Омбудсмена на места существенно увеличивалось число обращающихся за помощью национальных сотрудников и улучшалось понимание роли Омбудсмена.

42. В общем плане поездок на этот двухгодичный период будут учтены неоднородность клиентуры канцелярии Омбудсмена и ее рассредоточенность, а также необходимость дальнейшего закрепления статуса канцелярии как общесистемного механизма урегулирования конфликтов. Это позволит канцелярии Омбудсмена выявлять системные проблемы и тенденции на самой ранней стадии.

Урегулирование конфликтов и эффективность системы

43. Одной из главных задач Омбудсмена является содействие повышению эффективности системы при сохранении ее нейтральности и независимости. Для решения этой задачи канцелярия будет использовать все возможности для внедрения комплексного системного подхода к урегулированию конфликтов и содействовать совершенствованию всех ныне действующих неофициальных механизмов урегулирования конфликтов. Это позволит улучшить баланс между официальными и неофициальными механизмами урегулирования споров.

44. Канцелярия Омбудсмена будет и впредь придавать первостепенное значение вводному курсу подготовки для всех новых сотрудников и обучению методам урегулирования конфликтов руководителей и персонала в целом. Кроме того, она будет поощрять руководителей и сотрудников к применению полученных ими более совершенных навыков общения на рабочем месте, особенно при урегулировании конфликтов.

45. Канцелярия Омбудсмена проведет оценку скрытых издержек конфликтов. Это будет включать ориентировочные издержки от потерянного времени, утраты квалифицированных сотрудников и ослабления стимулов к работе и снижения производительности и издержки для здоровья. Такая оценка позволит получить представление о том, что необходимо улучшить в системе урегулирования конфликтов.

Наблюдение за работой

46. Канцелярия Омбудсмена будет совершенствовать свою нынешнюю систему отслеживания информации как главное средство для работы с конкретными делами, анализа тенденций и отчетности. Кроме того, канцелярия намеревается следить за качеством своей работы на протяжении пятилетнего срока. В 2003 году была проведена внешняя оценка работы канцелярии (оперативная оценка). В конце 2005 года канцелярия проведет среднесрочный обзор, а в конце нынешнего срока — общую оценку деятельности. Ведется работа над стандартными оперативными процедурами, которыми будут руководствоваться канцелярия и ее будущие отделения. Эти процедуры будут внедряться среди омбудсменов и посредников системы Организации Объединенных Наций и бреттон-вудских учреждений.

Примечания

¹ К вопросам продвижения по службе/классификации должностей/изменению типов контрактов относятся вопросы служебной аттестации, присвоения класса должности при поступлении на службу, специальные должностные надбавки, распределение должностей и т.д. Вопросы прекращения службы/увольнения включают вопросы, связанные с упразднением должностей и непродлением контрактов. Вопросы о пособиях включают вопросы, связанные с отпусками, страхованием, пенсионным обеспечением, пособием на образование, надбавку за мобильность и надбавку за работу в тяжелых условиях и другие выплаты. К вопросам норм поведения относятся вопросы, связанные с нарушением норм поведения, установленных Комиссией по международной гражданской службе, домогательствами, дискриминацией и притеснениями из чувства мести. Комплексные вопросы — это вопросы, охватывающие одну или более перечисленных категорий, или сквозные вопросы. Вопросы межличностных отношений включают вопросы, связанные с психологической совместимостью, методами или стилем управления, и проблемы взаимоотношений с сослуживцами. К вопросам условий службы относятся вопросы, связанные с физическими условиями труда, отбором или назначением, окладами при поступлении на работу, условиями контракта и т.д.

² В другие инстанции направляются те дела, которые выходят за рамки мандата канцелярии Омбудсмена, например дела, поступившие от людей, не являющихся сотрудниками Секретариата Организации Объединенных Наций, и дела, по которым начались слушания в Объединенном апелляционном совете.

³ Внутренний ежемесячный бюллетень, выпускаемый Службой кадрового управления и обеспечения Департамента операций по поддержанию мира Секретариата Организации Объединенных Наций.

Приложение

Канцелярия Омбудсмена: назначение Омбудсмена и круг его ведения

Раздел 1

Учреждение канцелярии Омбудсмена

В Канцелярии Генерального секретаря учреждается канцелярия Омбудсмена, в которой нейтральное и независимое лицо могло бы предоставлять услуги по урегулированию проблем сотрудников, связанных со служебной деятельностью. Омбудсмен руководствуется положениями Устава, Правилами и Положениями о персонале, а также принципами справедливости и объективности.

Раздел 2

Назначение Омбудсмена

2.1 Омбудсмен назначается Генеральным секретарем в Центральных учреждениях на уровне помощника Генерального секретаря после консультаций с персоналом.

2.2 Омбудсмен выполняет свои функции в течение одного пятилетнего срока без права продления и не имеет права на любое другое назначение в Организации Объединенных Наций по истечении этого срока.

Раздел 3

Круг ведения Омбудсмена

3.1 При выполнении своих функций Омбудсмен, в случае необходимости, может обращаться непосредственно к Генеральному секретарю.

3.2 При выполнении своих обязанностей Омбудсмен не зависит ни от какого органа или должностного лица Организации Объединенных Наций.

3.3 Омбудсмен как специально назначенное нейтральное лицо обязан соблюдать строгую конфиденциальность в вопросах, доводимых до его или ее сведения, кроме случаев, когда ему разрешается поступать иначе. Единственные исключения, которые определяются по единоличному усмотрению Омбудсмена, допускаются в случаях неотвратимой угрозы серьезного вреда.

3.4 Омбудсмен имеет доступ ко всем документам, касающимся сотрудников. Исключением являются истории болезни, доступ к которым без специального согласия соответствующего сотрудника запрещен, а также материалы проводимого расследования до завершения всех официальных разбирательств и принятия административного решения. При отсутствии возражений со стороны заявителя Омбудсмену регулярно направляются доклады Объединенного апелляционного совета.

3.5 Никто из должностных лиц Организации Объединенных Наций не может принуждать Омбудсмена свидетельствовать по вопросам, доведенным до его или ее сведения.

3.6 Омбудсмен уполномочен рассматривать конфликты любого характера, связанные с работой в Организации Объединенных Наций. Термин «конфликт»

понимается в самом широком смысле и распространяется, в частности, на такие вопросы, как условия найма, выплата пособий и применяемые методы управления, а также вопросы профессиональной деятельности и вопросы взаимоотношений между сотрудниками.

3.7 Омбудсмен может заслушивать любую из сторон в конфликте, которая пожелает воспользоваться его или ее услугами. Все контакты с Омбудсменом носят добровольный характер. При необходимости Омбудсмен предлагает сотруднику воспользоваться другими средствами урегулирования конфликта.

3.8 Омбудсмен сохраняет нейтральность и не выступает в роли защитника интересов одной из сторон. При выполнении своих функций Омбудсмен сообщает сотрудникам об имеющихся у них возможностях и различных вариантах действий. Омбудсмен способствует урегулированию конфликтов путем применения любых надлежащих методов достижения главной цели — улаживания конфликта между сторонами и исключения необходимости использования официальных процедур рассмотрения жалоб. Омбудсмен не имеет директивных полномочий, а дает консультации и выносит предложения или рекомендации, в зависимости от обстоятельств, в отношении мер, необходимых для улаживания конфликта, с учетом прав и обязанностей Организации и сотрудника по отношению к друг другу, а также принципов справедливости в контексте конкретной ситуации.

3.9 Омбудсмен может по своему усмотрению отказаться от рассмотрения конфликтов, которые могут быть урегулированы лишь с помощью мер, затрагивающих персонал в целом или всех представителей определенной категории персонала, или которые, по мнению Омбудсмента, не были своевременно доведены до его или ее сведения или представляются лишены оснований.

3.10 Омбудсмен может просить Объединенный апелляционный совет продлить обычный срок подачи апелляции в соответствии с правилом 111.2 Правил о персонале.

3.11 Омбудсмен регулярно представляет доклады Генеральному секретарю. В этих докладах дается обзор деятельности Омбудсмента и содержатся замечания в отношении политики, процедур и практики, которые были вынесены на его или ее рассмотрение.

3.12 Омбудсмен может давать консультации по вопросам политики в тех случаях, когда его или ее мнение и опыт могут оказаться полезными.

Раздел 4

Порядок обращения к Омбудсмену

4.1 Все сотрудники получают информацию о порядке обращения к Омбудсмену со своими вопросами.

4.2 Никто не может быть наказан за обращение к Омбудсмену с тем или иным вопросом или предоставление Омбудсмену информации.