



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
30 August 2007
Russian
Original: English

Шестьдесят вторая сессия

Пункт 140 предварительной повестки дня*

Отправление правосудия в Организации Объединенных Наций

Деятельность Омбудсмена

Доклад Генерального секретаря**

Резюме

В своей резолюции 59/283, озаглавленной «Отправление правосудия в Организации Объединенных Наций», Генеральная Ассамблея подчеркнула важное значение Канцелярии Омбудсмена как 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 1 сентября 2006 года по 31 июля 2007 года и дается общий обзор первых пяти лет работы Канцелярии.

* A/62/150.

** Дата представления настоящего документа приурочена к истечению пятилетнего мандата первого Омбудсмена Организации Объединенных Наций.



Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1–12	3
II. Общие принципы и оказание услуг	13–17	5
A. Круг ведения	13–14	5
B. Бюджетные и кадровые вопросы	15–17	6
III. Статистическая информация о делах и анализ данных	18–36	7
A. Общая информация	18–20	7
B. Процесс разбирательства дел	21–35	8
C. Миротворческие миссии	36	16
IV. Системные проблемы: контекст и задачи	37–52	16
V. Информационно-коммуникационная деятельность	53–63	21
VI. Контроль качества работы и оценка ее эффективности	64–66	24
VII. Реорганизация системы отправления правосудия и ее последствия для Канцелярии Омбудсмана	67–73	26
VIII. Направления деятельности в будущем	74–78	28
Приложения		
I. Организационная структура Канцелярии Омбудсмана по состоянию на июль 2007 года		30
II. Процесс разбирательства дел		31

I. Введение

1. Настоящий доклад является третьим по счету докладом Генерального секретаря Генеральной Ассамблеи о деятельности Омбудсмана Организации Объединенных Наций (предыдущие доклады см. в документах A/60/376 и A/61/524). В пункте 22 своей резолюции 59/283 Ассамблея просила Генерального секретаря представить в контексте его годового доклада об отправлении правосудия в Секретариате информацию о деятельности Омбудсмана, в том числе общие статистические данные и информацию о тенденциях и замечания в отношении политики, процедур и практики, которые рассматриваются Омбудсменом.

2. В настоящем докладе рассказывается о деятельности Канцелярии Омбудсмана за период с 1 сентября 2006 года по 31 июля 2007 года и дается общий обзор первых пяти лет работы Канцелярии. Дата представления доклада приурочена к истечению срока полномочий первого Омбудсмана Организации Объединенных Наций (июль 2002 года — июль 2007 года).

3. С созданием Канцелярии в 2002 году в Организации Объединенных Наций впервые появился специальный механизм, которым могут пользоваться все сотрудники Организации, независимо от их местонахождения, для неформального урегулирования трудовых конфликтов на основе принципов конфиденциальности, беспристрастности, независимости и нейтральности. В рамках своих полномочий Канцелярия также выносит рекомендации о внесении изменений в политику или практику в тех случаях, когда какой-либо конкретный спор или ряд вопросов высвечивают крупную проблему системного характера, провоцирующую конфликт либо порождающую у сотрудников чувство неудовлетворенности условиями труда.

4. Омбудсмен регулярно отчитывается перед Генеральным секретарем о деятельности Управления и в случае необходимости обсуждает с администрацией и персоналом соответствующие вопросы для содействия урегулированию конфликтов и совершенствования стиля руководства.

5. Одной из первых задач, которые пришлось решать Омбудсмену, было информирование персонала о создании Канцелярии и о том, как воспользоваться ее услугами. Благодаря непрерывной информационной работе и поездкам на места сотрудники по всему миру узнали о существовании этого нового механизма и круге его ведения. Рост числа дел, передаваемых на разбирательство в Канцелярию, говорит об успехе этого начинания и о том, что Канцелярия действительно снискала репутацию механизма, который не ставит барьеров ни перед какими сотрудниками, независимо от их должностного уровня или местонахождения.

6. В мае 2007 года независимой группой экспертов по альтернативным методам урегулирования споров¹ была проведена оценка опыта, деятельности и

¹ В состав обзорной группы входили: Жан Кеснел, Директор Управления по оценке, ЮНИСЕФ; Сара Кристи, судья Административного трибунала Всемирного банка и посредник в делах о трудовых отношениях в Кейптаунском университете; Дэвид Б. Липски, преподаватель дисциплины «Урегулирование споров» в «Энн Иванс Эстабрук» и директор Института урегулирования конфликтов, факультет промышленных и трудовых отношений, Корнеллский университет; и Альфонсо Санчес, бывший омбудсмен Всемирного банка.

операций Канцелярии за первые пять лет работы. Сочтя, что Канцелярия Омбудсмена взяла очень хороший старт и снискала себе положительную репутацию, независимая группа тем не менее подчеркнула, что выделенных Канцелярии ресурсов по-прежнему недостаточно для выполнения поставленных перед ней задач, особенно с учетом того все более важного места, которое Канцелярия будет занимать в новой системе правосудия в Организации Объединенных Наций. В самом деле, сегодня, когда к рассмотрению принимается порядка 60 дел ежемесячно, укрепление Канцелярии Омбудсмена, рекомендованное Группой по реорганизации, которая провела обзор системы отправления правосудия в Организации Объединенных Наций, становится еще более насущным делом.

7. Несмотря на трудности, по состоянию на 31 июля 2007 года Канцелярией начиная с 2002 года было принято к рассмотрению в общей сложности 2664 дела (139 дел в 2002 году, 410 в 2003 году, 420 в 2004 году, 633 в 2005 году, 637 в 2006 году и 425 дел с января по июль 2007 года). Это составляет 8 процентов от всего контингента, обслуживаемого Канцелярией, который насчитывает, по оценкам, 33 000 сотрудников по всему миру. Почти 70 процентов дел было возбуждено сотрудниками отделений за пределами Центральных учреждений и миротворческих миссий. Сорок семь процентов дел поступило от сотрудников категории специалистов и выше и 40 процентов — от персонала полевой службы, категории общего обслуживания и смежных категорий. В оставшиеся 13 процентов входят национальные сотрудники миротворческих миссий, бывшие сотрудники и пенсионеры. Большинство дел было связано с проблемами развития карьеры, продвижения по службе, увольнения и прекращения контрактов, а также с межличностными конфликтами.

8. Следует отметить, что дела, принимавшиеся Канцелярией для неформального разбирательства, отличались все большей сложностью; нередко они затрагивали интересы более чем одной стороны и требовали обстоятельных консультаций между сторонами и взаимодействия с персоналом на нескольких уровнях Организации. Для разрешения столь сложных ситуаций использовались посреднические услуги и другие инструменты неформального урегулирования споров.

9. Важной особенностью работы Канцелярии был непрерывный мониторинг сбоев системного характера, предполагавший поддержание постоянного диалога и с персоналом, и с администрацией. Была проделана большая работа по осуществлению многих ключевых предложений и рекомендаций, содержащихся в предыдущих годовых докладах Канцелярии. К их числу относятся рекомендации относительно подготовки к работе в составе миссий; проведения в жизнь политики абсолютной нетерпимости; обзора разных типов контрактов; расширенной служебной ориентации новых сотрудников; и расширенного обучения навыкам руководства и управления. К числу других вопросов и проблем системного характера относятся необходимость более эффективного использования системы служебной аттестации; мобильность; и развитие карьеры, особенно для персонала, набранного посредством национальных конкурсных экзаменов. Особое внимание необходимо уделять также совершенствованию средств и механизмов предоставления средне- и долгосрочной поддержки сотрудникам, перенесшим психическую травму, находясь на службе в Организации. Сотрудничество всех звеньев системы с Канцелярией Омбудсмена имело

и будет и в дальнейшем иметь ключевое значение в плане предупреждения эскалации конфликта и содействия созданию лучших, более справедливых и гармоничных условий для повседневного труда.

10. Предполагается, что выполнение рекомендаций Группы по реорганизации, имеющих отношение к Канцелярии Омбудсмана, приведет к повышению эффективности работы Канцелярии по урегулированию конфликтов, в том числе при помощи юридически обязательных соглашений о посредничестве. Создание региональных бюро в 10 других местах службы (в Найроби, Женеве, Аммане/Бейруте, Сантьяго/Панаме, Бангкоке, Аддис-Абебе, Либерии, Судане, Демократической Республике Конго и Дакаре) повысит доступность услуг Канцелярии для персонала, работающего на местах, и даст возможность Канцелярии оперативно реагировать на проблемы, доводимые до ее сведения, особенно когда речь идет о вопросах, не терпящих отлагательства. Присутствие на местах также даст возможность Канцелярии играть более эффективную роль в выявлении проблем системного характера и выступать в роли механизма раннего предупреждения местных властей о вопросах, нуждающихся в срочном решении.

11. Объединение Канцелярии Омбудсмана Организации Объединенных Наций с канцелярией объединенного омбудсмана Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), Фонда Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА), Детского фонда Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) и Управления Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов (ЮНОПС) и с канцелярией Посредника Управления Верховного комиссара по делам беженцев (УВКБ) приведет к централизации роли Омбудсмана в подразделениях Секретариата и фондах и программах и даст возможность получить широкую картину системных проблем, одновременно позволив Канцелярии изучить наилучшую практику, которую можно было бы внедрить по всей системе.

12. Канцелярия продолжает согласование своей практики с практикой канцелярии объединенного омбудсмана (ПРООН/ЮНФПА/ЮНИСЕФ/ЮНОПС) и канцелярии Посредника УВКБ и составляет «дорожную карту» с целью обеспечить плавный переход к объединению и освоению своих расширенных функций.

II. Общие принципы и оказание услуг

A. Круг ведения

13. Круг ведения Омбудсмана, который был предметом консультаций на двадцать пятой сессии Координационного комитета по взаимоотношениям между администрацией и персоналом 4–12 октября 2001 года, был опубликован в бюллетене Генерального секретаря ST/SGB/2002/12 от 15 октября 2002 года.

14. В круге ведения указывается, что Омбудсмен уполномочен рассматривать конфликты любого характера, связанные с работой в Организации Объединенных Наций. Термин «конфликт» распространяется, в частности, на такие вопросы, как условия найма, выплата пособий и применяемые методы управле-

ния, а также вопросы профессиональной деятельности и взаимоотношений между сотрудниками. В круге ведения оговорены следующие моменты:

а) *Принципы работы.* Омбудсмен действует независимо от органов и должностных лиц Организации Объединенных Наций. Омбудсмен назначается Генеральным секретарем на пятилетний срок полномочий без возможности продления. После его истечения Омбудсмен не имеет права претендовать ни на какое назначение в Организации Объединенных Наций. Омбудсмен как специально назначенное нейтральное должностное лицо обязан соблюдать строгую конфиденциальность в вопросах, доводимых до его или ее сведения. Омбудсмен не хранит документов для Организации Объединенных Наций или какой-либо другой стороны и не разглашает информацию об отдельных делах и визитах сотрудников. Никто из должностных лиц Организации Объединенных Наций не может принудить Омбудсмента давать свидетельские показания 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;

б) *Порядок подчинения и обращение к Генеральному секретарю.* При выполнении своих обязанностей Омбудсмен в случае необходимости может обращаться непосредственно к Генеральному секретарю, он регулярно отчитывается перед ним о своей деятельности и имеет право высказывать замечания по поводу стратегий, процедур и практики, попавших в поле его или ее зрения;

с) *Доступ к документации.* Омбудсмен имеет доступ ко всем документам, касающимся сотрудников, за исключением медицинских;

д) *Обращение к Омбудсмену.* Все сотрудники имеют право свободно обращаться к Омбудсмену. Никто не может быть наказан за обращение к Омбудсмену с тем или иным вопросом. Омбудсмен не занимается делами, по которым уже ведется официальное разбирательство.

В. Бюджетные и кадровые вопросы

15. Изначально в штате Канцелярии были предусмотрены должности Омбудсмента, на уровне помощника Генерального секретаря, с пятилетним сроком полномочий без возможности продления, и сотрудника по правовым вопросам (С-4). Одна должность уровня Д-1 была переведена в штат Канцелярии на бескомпенсационной основе из ЮНИСЕФ, а еще два сотрудника категории общего обслуживания и два сотрудника категории специалистов были наняты на временной основе для того, чтобы Канцелярия могла начать работу. На двухгодичный период 2004–2005 годов Генеральная Ассамблея утвердила новую должность класса Д-1. На 2004–2005 годы были утверждены должности сотрудника по ведению дел (С-4) и сотрудника категории общего обслуживания, финансируемые из вспомогательного счета для операций по поддержанию мира, и их финансирование было продлено на последующие годы.

16. Для того чтобы содействовать осуществлению мандата Канцелярии и повышению ее доступности для персонала вне Центральных учреждений Орга-

низации Объединенных Наций, на период с июня 2003 года по март 2005 года было образовано бюро Канцелярии Омбудсмена в Отделении Организации Объединенных Наций в Вене. В продолжение этого экспериментального проекта Канцелярия предложила в 2005 году образовать три региональных бюро — в Женеве, Найроби и Вене². Это предложение было выдержано в духе рекомендаций Генеральной Ассамблеи из ее резолюции 59/283, в которой подчеркивалось важное значение Канцелярии Омбудсмена как главного механизма неофициального урегулирования споров и содержалась просьба о том, чтобы Канцелярия продолжала и расширяла свою информационно-просветительскую деятельность.

17. В бюджете на двухгодичный период 2006–2007 годов Генеральная Ассамблея утвердила сохранение трех существующих должностей в Канцелярии Омбудсмена (1 должность помощника Генерального секретаря, 1 Д-1, 1 С-4) и создание четырех новых должностей (1 С-5, 1 С-3 и 2 должности категории общего обслуживания) (организационную структуру см. в приложении I). Кроме того, в рамках имеющихся ресурсов было утверждено создание трех должностей уровня Д-1 для руководителей бюро в Женеве, Найроби и Вене (см. резолюцию 60/247 А). Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам в своем докладе (А/61/936, пункт 16) отметил, что усилия Генерального секретаря по подбору трех должностей для региональных омбудсменов до настоящего времени были безуспешными, и рекомендовал учредить временные должности, финансируемые по линии временного персонала общего назначения, на период с 1 июля по 31 декабря 2007 года. Впоследствии Комитет по административным и бюджетным вопросам (Пятый комитет) отложил рассмотрение этого вопроса до шестьдесят второй сессии Генеральной Ассамблеи в контексте бюджета по программам на двухгодичный период 2008–2009 годов.

III. Статистическая информация о делах и анализ данных

A. Общая информация

18. Со времени начала работы Канцелярии в октябре 2002 года было принято к рассмотрению 2664 дела и закрыто 2316 дел. Общее число дел составляет приблизительно 8 процентов от всего контингента сотрудников по всему миру, насчитывающего около 33 000 человек. По оценкам Канцелярии, более чем в двух третях дел, поддающихся неформальному урегулированию, удается найти решение, устраивающее все стороны. Урегулирование необязательно означает, что сотрудник добился результата, к которому изначально стремился; оно означает, что вопрос был закрыт благодаря согласованным усилиям сторон.

19. В течение нынешнего отчетного периода с 1 сентября 2006 года по 31 июля 2007 года было открыто 667 новых дел, т.е. почти 61 новое дело в месяц. Это на 50 процентов больше по сравнению с числом дел за период 2002–2004 годов, когда Канцелярия принимала к рассмотрению менее 40 новых дел в месяц. Приведенные ниже диаграммы указывают на устойчивую тенденцию к росту числа дел за последние пять лет. Этот рост может быть объяснен тем, что

² См. А/60/376, пункт 11.

сотрудники в целом все шире признают концепцию неформального урегулирования споров и роль Канцелярии Омбудсмена.

20. Среди обратившихся в Канцелярию за рассматриваемый период женщины опережали мужчин в процентном соотношении — 49 процентов против 48 процентов, — а оставшиеся 3 процента приходились на группы. За пятилетний период на долю мужчин пришелся 51 процент всех дел, на долю женщин — 47 процентов и на долю групп — 2 процента.

В. Процесс разбирательства дел

21. При урегулировании конфликтов Омбудсмен не выступает в роли адвоката какой-либо из сторон, а руководствуется Уставом и Правилами и положениями о персонале, а также принципами справедливости и объективности. Как указывается в круге ведения, все контакты с Омбудсменом носят добровольный характер. Первоначальный контакт обычно устанавливается сотрудником по телефону либо путем заполнения онлайн-формы, гарантирующей конфиденциальность. После первого контакта Омбудсмен установит факты, имеющие отношение к делу, и определит порядок его разбирательства. С учетом особенностей конкретного дела Омбудсмен может прибегнуть к одному из следующих средств урегулирования конфликта:

а) *Посредничество*. Посредничество дает возможность сторонам ясно сформулировать проблему, выстроить переговоры и учесть свои собственные интересы, равно как и интересы других сторон. Целью посредничества является выяснение разных мнений для разрешения споров и конфликтов и поиска взаимоприемлемых решений. У работающих в Канцелярии сотрудников категории специалистов имеются дипломы посредников, выданные внешними организациями. При посредничестве Канцелярия может также прибегать к использованию своих добрых услуг или «челночной дипломатии», когда возникают опасения по поводу репрессалий или конфронтации и Канцелярию просят выступить в качестве связующего звена между сторонами для обмена информацией и поиска компромиссов. До сих пор посредничество осуществлялось на добровольной основе.

б) *Действия в рамках системы*. Проблемы обсуждаются с соответствующими сторонами и руководителями в Организации в целях поиска взаимоприемлемых решений и во избежание обострения спора. Добрые услуги применяются на достаточно высоком уровне для того, чтобы обеспечить учет интересов всех сторон в споре на объективной и нейтральной основе. Должностной уровень Омбудсмена и прямое подчинение Генеральному секретарю служат гарантией того, что к рекомендациям Канцелярии прислушаются даже самые неуступчивые стороны в споре.

в) *Передача дела в другие инстанции*. Канцелярия выполняет роль центра по сбору и распространению информации о Положениях и правилах о персонале, направляя сотрудников непосредственно в инстанцию, которая могла бы наиболее компетентно разобраться с их вопросами.

г) *Инструктирование и консультирование по трудовым вопросам*. Инструктирование может способствовать укреплению у сотрудника навыков и умения урегулировать конкретный спор, предупредить или погасить назре-

вающие споры, а также в целом улаживать конфликты в его или ее рабочей среде. Инструктирование — это практический процесс, и взаимоотношения между инструктором и его или ее подопечным ориентированы на перспективу, поскольку в центре их внимания находится нынешняя ситуация подопечного и его планы на будущее. Благодаря консультированию сотрудники получают возможность изучить существующие альтернативы и самостоятельно увязать свои собственные цели и задачи с целями и интересами Организации.

Диаграмма I
Виды оказанных услуг
(1 октября 2002 года — 31 июля 2007 года)



В категорию «Прочее» входят дела, уже переданные в формальную систему правосудия, дела, направленные Омбудсмену только для его сведения, и дела, которые сотрудники решили прекратить.

Источник: Канцелярия Омбудсмана, июль 2007 года.

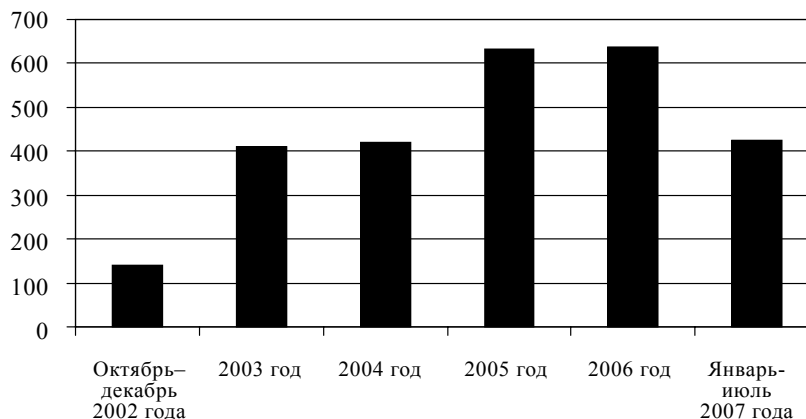
22. На диаграмме I показаны различные виды услуг, предоставляемых Канцелярией Омбудсмана. В категорию «Консультирование по трудовым вопросам» (практикуется почти в половине всех дел) входит инструктирование и оказание помощи персоналу в изучении имеющихся у них альтернатив и путей решения проблем, связанных с работой. Канцелярия также помогает сотрудникам найти подходящую инстанцию для обращения с жалобой или получения того или иного денежного пособия.

23. Прямые действия в рамках системы для урегулирования проблемы, доведенной до сведения Канцелярии, предпринимаются Омбудсменом в 38 процентах всех дел. Контакты с третьими сторонами устанавливаются только с разрешения соответствующего сотрудника. Проанализировав ситуацию и установив контакты со всеми соответствующими сторонами, Канцелярия выносит рекомендации по урегулированию проблемы. Сотрудники направляются в другие инстанции в 6 процентах всех дел, а прямое посредничество практикуется примерно в 2 процентах всех дел. В категорию «Прочее» входят дела, которые уже были переданы в формальную систему на момент обращения в Канцелярию, и дела, которые сотрудники решили далее не продолжать.

Диаграмма II

Общее число дел, ежегодно поступающих в Канцелярию с момента ее учреждения

(1 октября 2002 года — 31 июля 2007 года)



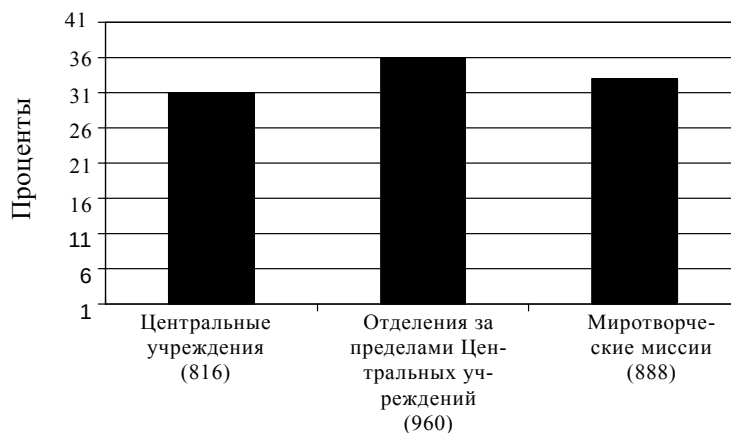
Источник: Канцелярия Омбудсмана, июль 2007 года.

24. На диаграмме II показано число дел, ежегодно разбиравшихся Канцелирией с момента ее создания. В течение первых полных двух лет работы количество новых дел оставалось стабильным: 410 и 420 новых дел в 2003 и 2004 годах, соответственно. Эти цифры резко возросли в 2005 и 2006 годах: 632 и 637 новых дел, соответственно. За период с января по июль 2007 года было открыто в общей сложности 425 новых дел, и если эта тенденция сохранится, то можно ожидать существенного увеличения числа дел в 2007 году. За период с октября 2002 года по конец июля 2007 года было принято к рассмотрению в общей сложности 2664 дела, из которых 2316 дел было закрыто.

Диаграмма III

Географическое распределение дел с момента создания Канцелярии

(1 октября 2002 года — 31 июля 2007 года)



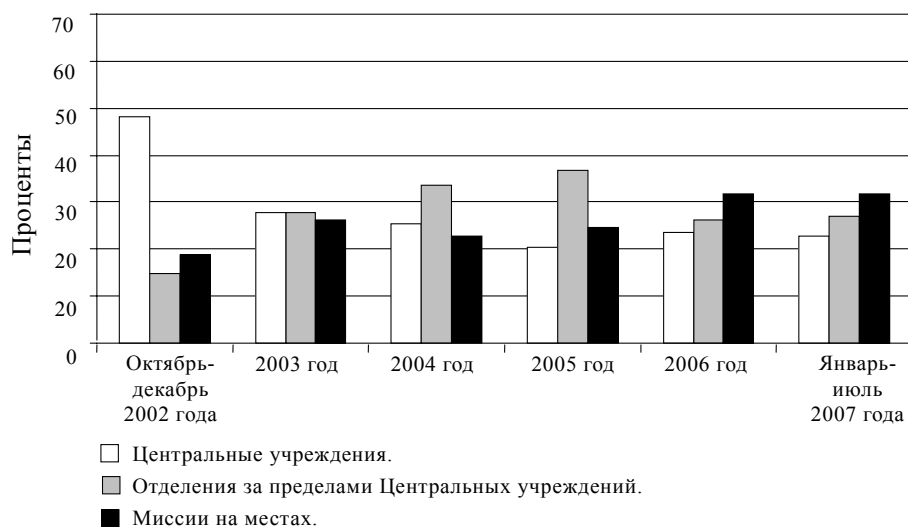
Источник: Канцелярия Омбудсмана, июль 2007 года.

25. На диаграмме III показано распределение дел по географическому признаку с момента создания Канцелярии. На ней также отражено общее число дел, поступивших из каждого из трех основных мест (Центральные учреждения Организации Объединенных Наций, отделения за пределами Центральных учреждений³ и миротворческие миссии). Эти цифры весьма схожи между собой, и дела распределены между тремя местами практически поровну. Однако если сравнить число дел с предполагаемым контингентом сотрудников в этих местах, то обнаруживаются некоторые отличия. Для Центральных учреждений 815 дел — это примерно 12 процентов от общего контингента сотрудников в 6700 человек. Для отделений за пределами Центральных учреждений 958 дел — это порядка 9 процентов от общего контингента, составляющего примерно 10 500 человек, а для миротворческих миссий 886 дел — это менее чем 6 процентов от предполагаемого контингента в 15 800 человек. Столь четкая корреляция между нынешним местоположением Канцелярии (Центральные учреждения Организации Объединенных Наций) и процентом сотрудников, прибегающих к средствам неформального разрешения конфликтов, служит убедительным аргументом в пользу создания региональных бюро.

Диаграмма IV

Тенденции в географическом распределении дел

(1 октября 2002 года — 31 июля 2007 года)



Источник: Канцелярия Омбудсмана, июль 2007 года.

26. Как видно из диаграммы IV, на протяжении последних пяти лет картина географического распределения дел претерпевала изменения. В первые месяцы работы Канцелярии наиболее высоким был процент сотрудников из Центральных учреждений. Затем благодаря активной информационной деятельности возросла доля сотрудников из других мест службы. Если в 2003 году географическое распределение дел по трем типам мест было практически однородным,

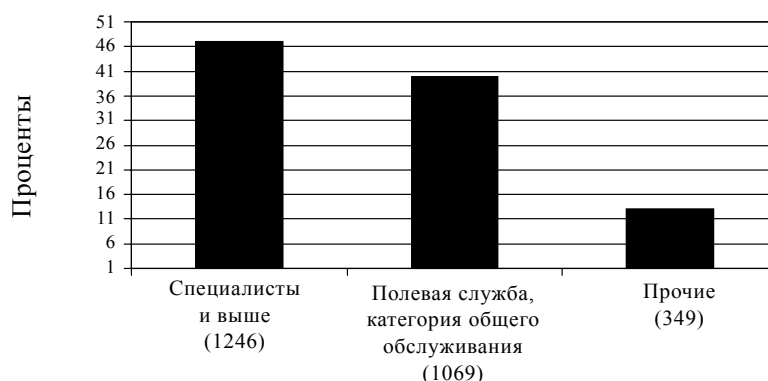
³ Включая отделения Организации Объединенных Наций в Женеве, Найроби и Вене, региональные экономические комиссии, трибуналы по Руанде и бывшей Югославии и др.

то в 2004 и 2005 годах максимальное число дел пришлось на отделения за пределами Центральных учреждений. В 2006 году и вплоть до 31 июля 2007 года самую многочисленную группу составляли сотрудники миротворческих миссий. Эта тенденция обусловлена тем, что персонал миротворческих миссий составляет почти половину всего контингента. В подавляющем большинстве случаев контакты с этими лицами осуществляются посредством телефонных конференций, назначаемых в удобное для сотрудников время.

Диаграмма V

Распределение дел по профессиональным категориям

(1 октября 2002 года — 31 июля 2007 года)



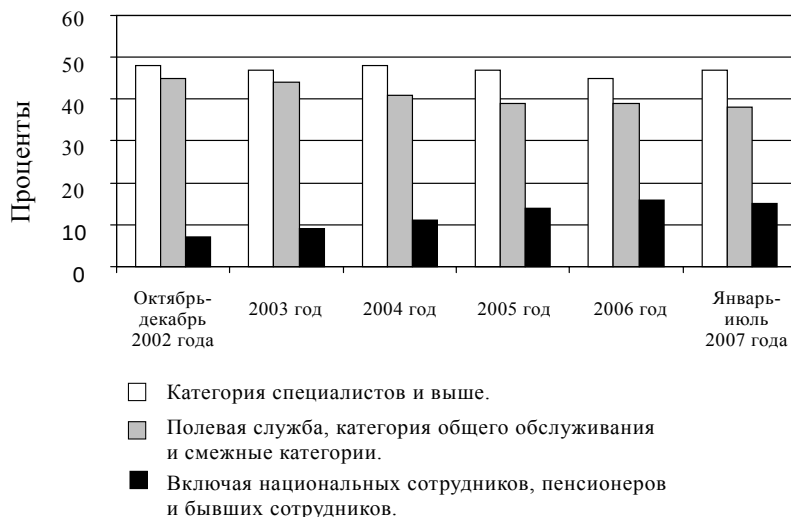
Источник: Канцелярия Омбудсмена, июль 2007 года.

27. Из картины распределения дел в период 2002–2007 годов, представленной на диаграмме V, следует, что примерно 47 процентов дел было возбуждено сотрудниками категории специалистов и выше⁴, которые составляют 30 процентов от общего контингента (около 10 000 человек из примерно 33 000 сотрудников Организации Объединенных Наций, обслуживаемых Канцелярией). На долю второй по величине группы, включающей в себя полевую службу, категорию общего обслуживания и смежные категории, приходится 40 процентов всех дел. Это более или менее соотносится с процентной долей этого персонала в общем контингенте (примерно 11 600 сотрудников, или 35 процентов). На долю третьей категории, «Прочие»⁵, приходится 13 процентов всех дел. В нее входят национальные сотрудники, которые возбудили примерно 6 процентов всех дел, переданных Омбудсмену; они составляют группу приблизительно в 11 400 человек, или почти 35 процентов всего контингента. Для охвата этой категории Омбудсмен вынужден вести постоянную информационную работу в связи с учреждением новых миссий и последующим наймом новых национальных сотрудников, большинство из которых ранее не работали в системе Организации Объединенных Наций.

⁴ Включая специалистов и персонал, занятый в проектах, должности директора и выше.

⁵ Включая национальных сотрудников, пенсионеров, бывших сотрудников, стажеров, консультантов и подрядчиков.

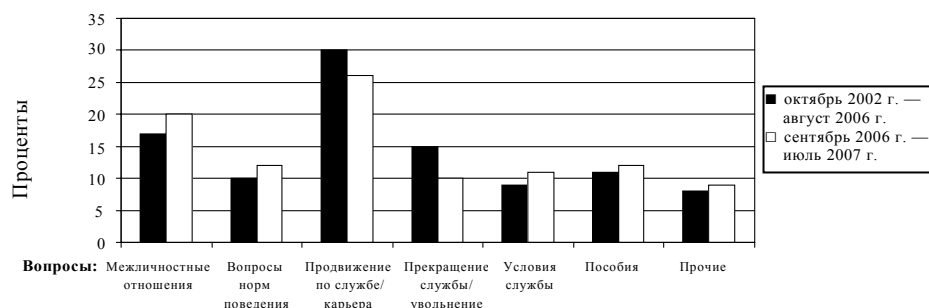
Диаграмма VI
Распределение дел по профессиональным категориям и годам
 (1 октября 2002 года — 31 июля 2007 года)



Источник: Канцелярия Омбудсмана, июль 2007 года.

28. На диаграмме VI показано ежегодное распределение дел по профессиональным категориям. Как отмечалось в прошлогоднем докладе (A/61/524), все эти годы соотношение между основными категориями оставалось сравнительно постоянным. На долю категории специалистов и выше в течение пяти прошедших лет приходилось в среднем 45–48 процентов дел. Для второй по величине группы, включающей в себя полевую службу, категорию общего обслуживания и смежные категории, отмечено сокращение числа дел с 45 процентов в 2002 году до 38 процентов в 2007 году. Количество дел в третьей категории, в которую входят все прочие группы (национальные сотрудники, пенсионеры и бывшие сотрудники), за прошедшие годы неуклонно росло — с 9 процентов в 2003 году до 16 процентов на 31 декабря 2006 года.

Диаграмма VII
Распределение дел по характеру вопросов
 (1 октября 2002 года — 31 июля 2007 года)



Источник: Канцелярия Омбудсмана, июль 2007 года.

29. На диаграмме VII показано распределение вопросов, поднимаемых теми, кто обращается за помощью в Канцелярию. На ней сравниваются усредненные показатели за период с октября 2002 года по август 2006 года и за нынешний отчетный период с сентября 2006 года по июль 2007 года. Следует отметить неизменность общей тенденции за оба периода. В целом лица, обращавшиеся в Канцелярию Омбудсмана, на протяжении всех этих лет сообщали о проблемах разного типа, указанных выше, примерно в одних и тех же пропорциях.

Продвижение по службе и вопросы карьеры

30. Самой крупной категорией вопросов, поднимавшихся персоналом, были вопросы, связанные с продвижением по службе и карьерой. В течение пяти прошедших лет эта категория неизменно оставалась самой значительной, составляя примерно 29 процентов от общего числа дел. В нее входят вопросы, связанные с системой служебной аттестации и ее влиянием на карьеру сотрудников. Многие сотрудники считают, что негативные оценки нанесут непоправимый вред их карьере, и, в самом деле, нередко сотрудникам бывает нелегко оспорить негативные оценки, выставленные в ходе служебной аттестации, даже если им удалось обжаловать принятое решение, поскольку положений об аннулировании этих оценок даже при изменении общего рейтинга не существует.

Мобильность и развитие карьеры

31. В эту категорию входят также вопросы мобильности и развития карьеры. Такие дела нередко возбуждаются лицами, считающими, что в их профессиональной карьере наступил застой, а шансы продвижения по служебной лестнице невелики. Некоторые и не претендуют на продвижение по службе, но хотели бы перейти на должности, где они могли бы лучше реализовать себя. Претендуя на другие должности, они нередко чувствуют себя ущемленными в плане развития карьеры. Мобильность остается серьезным поводом для беспокойства среди сотрудников в связи с осуществлением программы регулируемых назначений (ST/AI/2006/3 и ST/AI/2007/2) и несмотря на применение Управлением

людских ресурсов Секретариата дифференцированного подхода к разным должностным уровням и разным случаям.

Вопросы межличностных отношений

32. Вопросы межличностных отношений включают конфликты между коллегами, а также конфликты с начальством. Процентная доля дел, связанных с подобным рода вопросами, выросла с сентября 2006 года по июль 2007 года с 17 до 22 процентов и составляет 18 процентов от всех вопросов, поднятых за пятилетний период. К числу этих вопросов относятся заявления о проявлении неуважения, угрозы или запугивания, отсутствие контактов или консультаций с персоналом и проблемы рабочей среды, которая в глазах сотрудников является неблагоприятной или не способствующей производительному труду. Сотрудники, поднимающие эти вопросы, нередко напуганы до такой степени, что возражают против контактов Омбудсмана с их начальством. Страх перед возмездием по-прежнему вполне реален, несмотря на проведение политики защиты персонала от притеснений за информирование о должностных проступках и сотрудничество с лицами, проводящими официально санкционированные ревизии или расследования (ST/SGB/2005/21). Во многих случаях благодаря вмешательству Канцелярии Омбудсмана (посредничество, инструктирование одной или всех сторон) ситуация немедленно изменилась в лучшую сторону.

Вопросы прекращения службы и увольнения

33. Вопросы прекращения службы/увольнения волнуют тех сотрудников, которым грозит увольнение в связи со свертыванием миссий или непродлением контрактов. Они также волнуют тех сотрудников, чьи должности были упразднены, и тех, кто работает по временным контрактам на протяжении длительного времени. В период с октября 2002 года по июль 2007 года на долю этой категории приходилось примерно 14 процентов всех дел. Сотрудникам рекомендуется обращаться за помощью к Омбудсмену при первой же возможности. В таких случаях Омбудсмен в тесном контакте с соответствующими подразделениями попытается найти возможные пути решения проблемы, включая альтернативные варианты трудоустройства, в зависимости от обстоятельств.

Пособия

34. Категория «Пособия» включает в основном дела, связанные с ошибками и недочетами администрации при оформлении пособий персоналу. За прошедшие годы количество дел в этой категории несколько сократилось, но по-прежнему составляет 11 процентов всех дел. В некоторых случаях, на которые было обращено внимание Омбудсмана, сотрудникам, пострадавшим от подобных решений, приходилось брать на себя издержки, связанные с проявленной небрежностью. Подобные ситуации вызывают у сотрудников острое чувство несправедливости. Во многих из этих случаев соответствующие департаменты и подразделения помогали найти пути решения проблемы.

Стандарты поведения

35. Дел о нарушениях стандартов поведения по-прежнему много — 10 процентов от общего количества дел. Сюда относятся сообщения сотрудников о случаях, как они считают, дискриминации и притеснений, включая сексуаль-

ные домогательства, со стороны сослуживца или начальника и обращения за советом относительно применимых Положений и правил о персонале. Сюда относится также большое число дел сотрудников, являющихся объектами формальных расследований и дисциплинарных мер, которые обращаются за разъяснениями относительно того, как действовать в ситуации, которая им нередко не понятна, или дел сотрудников, испытывающих трудности в организации своей работы, часто в связи с остракизмом, которому они подвергаются в течение долгого периода формального рассмотрения их дел. Омбудсмен не занимается рассмотрением таких дел по существу.

С. Миротворческие миссии

36. Дела сотрудников, служащих в миротворческих миссиях, как правило, подразделяются на пять условных категорий:

а) дела о якобы имевшем место нарушении прав или привилегий или их неверном истолковании. По этой категории дел Канцелярия будет рекомендовать принявшей решение инстанции пересмотреть эти дела. Канцелярия нередко добивалась положительного для сотрудника результата;

б) дела о случаях, когда формально правила не нарушались, но есть доказательства манипуляций с целью получить желаемый результат и/или учета не относящихся к делу факторов. По этой категории Канцелярия будет добиваться справедливого и честного урегулирования претензий и предлагать варианты решения, которые обеспечили бы справедливый результат;

с) дела об административной халатности, повлекшие финансовые потери для сотрудника, например, задержка с выплатой заработной платы, которая обернулась расходами для сотрудника, взыскание переплаченных сумм и т.д. По этой категории дел, вообще говоря, расплачиваться за ошибку чаще всего приходилось потерпевшему сотруднику, и поэтому Омбудсмен будет добиваться исправления этой ситуации;

д) дела о жалобах в связи с негативными или дискриминационными последствиями политики, норм или организационной практики, которые, тем не менее, были правильно интерпретированы. По этой категории дел Канцелярия ограничена в своих возможностях повлиять на исход рассмотрения конкретных дел, но констатирует, что это системная проблема, которая нуждается в дальнейшем изучении;

е) дела, когда сотрудник не имеет фактических данных, подтверждающих справедливость его требований. По этой категории дел сотруднику даются разъяснения относительно того, что процессуальные нормы были соблюдены и что Канцелярия не имеет оснований для того, чтобы дать этому делу ход.

IV. Системные проблемы: контекст и задачи

37. Выявление источников конфликта и принятие мер по устранению их коренных причин имеют принципиальное значение для недопущения конфликтов на рабочем месте и содействия формированию более гармоничных трудовых отношений. Конфликты возникают тогда, когда ожидания у сторон различны.

Сведение к минимуму разногласий между сотрудниками и руководителями, способствуя тем самым внедрению единого комплекса приемлемых норм и стандартов во всех сферах практической деятельности Организации Объединенных Наций, поэтому является основным инструментом предотвращения обострения конфликтов и содействия эффективному и слаженному функционированию Организации.

38. Верная своей роли катализатора изменений, Канцелярия с момента своего создания придавала большое значение функции выявления системных сбоев и представления рекомендаций по корректировке политики и практики с целью устранения системных недостатков в соответствии с пунктом 3.11 своего круга ведения. В своих предыдущих двух докладах (A/60/376 и A/61/524) Канцелярия рассматривала некоторые из более общих коренных причин конфликтов и неудовлетворенности среди сотрудников. Среди прочего, она особо отмечала необходимость защиты лиц от притеснений за предание гласности злоупотреблений; необходимость неукоснительного проведения в жизнь политики абсолютной нетерпимости в отношении дискриминации; необходимость уточнения соответствующих функций подразделений в системе урегулирования конфликтов и необходимость улучшения системы подготовки руководителей. Она также призвала Организацию шире распространять информацию и повышать уровень осведомленности среди сотрудников об ожидаемых от них стандартах поведения как международных гражданских служащих и последовательно применять меры наказания за несоблюдение этих требований. Она призвала руководителей в полной мере задействовать электронную систему служебной аттестации, с тем чтобы сделать ее эффективным средством контроля и повышения качества работы сотрудников. Канцелярия также подчеркнула необходимость согласования различных контрактных соглашений, используемых в Организации.

39. Организация положительно откликнулась на рекомендации Канцелярии. Спектр пакетов профессиональной подготовки руководителей и сотрудников был расширен. Введена в действие политика защиты от репрессий за предание гласности случаев неподобающего поведения и сотрудничества с должным образом уполномоченными аудиторами или следователями (ST/SGB/2005/21). Происходит серьезный пересмотр и переосмысление функционирования системы внутреннего правосудия, создается новый и модифицированный механизм расширения доступа к органам правосудия и улучшения их работы, и увеличиваются масштабы практики неформального урегулирования конфликтов. Большинство миссий внедрило электронную систему служебной аттестации для оценки качества работы сотрудников и руководителей и все чаще использует эту систему по ее назначению. Вопрос согласования контрактов был затронут в пакете реформ Генерального секретаря (см. A/60/692 и Согл.1 под названием «Инвестирование в Организацию Объединенных Наций: на пути к усилению Организации по всему миру»).

40. В то же время, несмотря на предпринятые важные шаги по выполнению многих из сделанных ранее рекомендаций Омбудсмана, ряд других рекомендаций все еще требуют к себе внимания. В пунктах ниже некоторые из этих проблем вновь рассматриваются с учетом основных причин жалоб сотрудников в течение первых пяти лет работы Канцелярии.

Система отбора персонала

41. Как отмечалось выше в настоящем докладе, в течение последних пяти лет самое большое число жалоб, с которыми сотрудники обращались в Канцелярию, приходилось на вопросы повышения в должности и карьеры. Ввиду отказа от повышения по службе как такового и ввиду того, что занятие более высокой должности возможно только через конкурсный отбор, эффективное функционирование системы отбора и набора кадров Организации приобретает принципиально важное значение и играет кардинальную роль в создании условий, позволяющих работникам Организации испытывать чувство удовлетворения от своего труда. Система, воспринимаемая руководителями и сотрудниками как лишенная прозрачности и не основанная на признании заслуг, может быть причиной недовольства среди многих сотрудников.

42. Действующая система отбора персонала (см. ST/AI/2006/3) предусматривает радикальный сдвиг в перераспределении функций и полномочий сотрудников по кадрам и центральных контрольных органов и их передачу руководителям программ. Функции набора персонала создают еще один уровень ответственности руководителей программ и их сотрудников и конкурируют с их профильными функциями. Нельзя ожидать выполнения функций, связанных с процедурой набора персонала, без выделения соответствующих ресурсов, необходимых ввиду расширения круга обязанностей, не подвергая себя определенному риску. К тому же перераспределение обязанностей в связи с тем, что миссиям переданы полномочия на выполнение значительной доли функций, связанных с отбором кандидатов, нередко означало переход от объективной оценки квалификации и опыта кандидата к более субъективным критериям учета сложившихся ранее представлений о профессиональных качествах этого сотрудника как ключевого фактора в процессе отбора.

43. Кроме того, присущие такой системе задержки в процессе отбора кандидатов из-за ограниченности штатов подразделений, выполняющих эти функции, часто приводят к тому, что заявления многих внешних кандидатов остаются без внимания, ограничивая тем самым способность Организации привлекать компетентных внешних кандидатов нужной квалификации. Более того, из-за отсутствия существенной кадровой поддержки в течение большей части этого процесса нет адекватного надзора, который бы обеспечивал соблюдение основных требований организационной политики в области набора персонала, в том числе, в частности, касающихся гендерного баланса, общесистемного баланса в географическом представительстве и предпочтения кандидатам, сдавшим национальные конкурсные экзамены. При таких условиях у кандидатов часто складывается мнение, что предпочтение в процессе набора персонала отдается заранее отобранному кандидатам. В нескольких жалобах, полученных Канцелярией, сотрудники указывали, что, по их мнению, они были несправедливо исключены из короткого списка кандидатов на занятие должностей, и объясняют это посторонними факторами, не связанными с квалификационными требованиями к претендентам на эти посты.

Мобильность

44. Политика в области мобильности персонала направлена на укомплектование штатов сотрудниками, обладающими разносторонними профессиональными навыками и квалификацией, содействие внедрению более комплексного

подхода во многих областях деятельности Организации Объединенных Наций и предоставление сотрудникам более широких возможностей для служебного роста. Несмотря на то, что по замыслу авторов она должна быть неотъемлемой частью системы отбора персонала, недостаточная интегрированность этих двух систем создает препятствия, которые могут серьезно помешать ее успешному осуществлению. Заложенный в этой системе конфликт интересов линейных руководителей, занимающихся решением текущих задач, и Организации, оперирующей категориями долгосрочных интересов, необходимо преодолеть. Чтобы создать благоприятные условия для мобильности, необходимо обеспечить достаточно большое число должностей, на которые могут претендовать сотрудники, достигшие момента ротации. Если же сотрудники будут только в состоянии меняться местами со своими коллегами в своих областях специализации, невозможно будет достичь цели программной мобильности, которая состоит в обеспечении реальных перспектив карьерного роста сотрудников. В то же время квалификационные требования, необходимые для занятия объявленных вакантными должностей, становятся все более сложными с точки зрения продолжительности трудового стажа. Это приводит к созданию узкоспециализированной рабочей силы, которая будет иметь ограниченные возможности для передачи навыков и тем самым препятствовать формированию кадровой базы широкого профиля.

45. Необходимо лучше изучить и некоторые другие трудности, связанные с программой мобильности. Взятый на вооружение подход, состоящий в постепенном внедрении системы мобильности согласно утвержденному графику по критериям уровня и/или класса, дает руководителям возможность в некоторых случаях делать исключения, а тот факт, что некоторые сотрудники крупных подразделений могут обмениваться должностями, не меняя в реальности места службы или даже департаменты, ставит под сомнение прозрачность и объективность такого подхода. Для успеха этой инициативы необходимо изучить и уточнить эти вопросы, а также улучшить обмен информацией по этой теме.

Набираемый на местах персонал

46. Различный набор пособий и льгот для местного и международного персонала является постоянным источником жалоб сотрудников, относящихся к этой значительной категории персонала. Наиболее частыми причинами жалоб в связи со льготами являются неадекватное страховое медицинское покрытие, отказ возместить расходы на введение мер безопасности в опасных районах, отсутствие аналогичной обязанности эвакуировать персонал в случае возникновения кризисов, которая распространяется на набираемый на международной основе персонал, якобы имеющее место неравенство в условиях службы набираемого на местной основе миротворческого персонала и набираемого на местной основе персонала фондов и учреждений и недостаточные возможности для профессиональной подготовки набираемого на местной основе персонала. Набираемый на местной основе персонал также считает, что при свертывании миссий из-за сокращения штатов на него ложится большая нагрузка, что делает необходимым сверхурочную работу, которая может соответствующим образом не оплачиваться, поскольку Организация нередко отменяет выплату сверхурочных в период ликвидации миссий.

Практика заключения контрактов

47. Еще одним серьезным предметом для беспокойства являются контрактные соглашения, используемые ныне в Организации:

а) Секретариату Организации Объединенных Наций оказывают услуги многие лица, которые связаны контрактными соглашениями с ПРООН или ЮНОПС. Различия в наборе льгот и пособий между таким персоналом и сотрудниками Секретариата иногда вызывают трения между сотрудниками, работающими в одном и том же месте службы;

б) последствия отказа Организации от постоянных контрактов персонала, возможно, также следует изучить. Сегодня менее 15 процентов сотрудников имеют постоянные контракты, и беспокойство в связи с возможностью непродления контрактов является обычным явлением. Ввиду делегирования полномочий руководителям сотрудники нередко испытывают чувство беспомощности и незащищенности в случае возникновения даже намека на конфликт с руководителем.

Специальные органы, созданные Организацией Объединенных Наций

48. Статус специальных органов, совместно созданных Организацией Объединенных Наций, таких, как Специальный суд по Сьерра-Леоне и Миссия помощи Организации Объединенных Наций в проведении судебных процессов над красными кхмерами, следует пересмотреть. В настоящее время большинство сотрудников этих органов находится вне организационных механизмов защиты прав персонала, например системы служебной аттестации и доступа к формальной системе правосудия. Важно предпринять шаги к тому, чтобы приравнять их права к правам штатных сотрудников Секретариата, особенно учитывая имеющуюся в настоящее время возможность сделать это в рамках проводимого обзора и реорганизации системы отправления правосудия в Организации Объединенных Наций. Это станет еще более важным, если будут заключены новые соглашения о сотрудничестве с региональными учреждениями.

49. Смещение акцента в деятельности миротворческих миссий с обычного превентивного развертывания и поддержания мира на выполнение новых ролей, связанных с их участием в государственном строительстве (законность, создание потенциала, разоружение, демобилизация и реинтеграция), потребовало от Организации формирования тесных рабочих партнерских отношений как с местными региональными учреждениями, так и другими международными организациями. Необходимо ввести в действие эффективные механизмы борьбы со злоупотреблениями в отношении персонала со стороны сотрудников других нанимателей, которые не подпадают под действие Устава Организации Объединенных Наций и его правил и положений, а также дисциплинарного механизма Организации Объединенных Наций.

Благополучие персонала

50. Необходимость заботы о благополучии и отдыхе персонала, особенно персонала, работающего в осуществляемых Департаментом операций по поддержанию мира Секретариата миссиях в отдаленных местах, в настоящее время широко признается. В некоторых миссиях для персонала открыты клубы, спортивные залы и библиотеки. В то же время персонал в более отдаленных

периферийных отделениях не всегда имеет доступ к таким объектам, равно как и хороших возможностей удовлетворять свои элементарные повседневные потребности.

51. Организации следует найти нетрадиционные пути облегчения тягот службы в таких местах и предоставления сотрудникам возможностей удовлетворения их элементарных потребностей и доступа к товарам, не представляющим риска для их здоровья.

Оплата услуг по оказанию психологической помощи

52. Сам характер полевых операций Организации подвергает ее сотрудников высокому риску психологической травмы. Добавление D Положений и правил о компенсации в случае смерти, болезни и травмы, связанной с исполнением служебных обязанностей, не охватывает всех случаев, особенно с точки зрения их долгосрочных последствий. Хотя некоторые меры в отдельных случаях принимаются, Организация должна полностью выполнить свои обязанности в случае получения сотрудниками травмы при исполнении служебных обязанностей и обеспечить, чтобы сотрудникам была оказана необходимая помощь или выплачена компенсация в случае психологической травмы или других психических расстройств, причиненных в результате происшествий, связанных с исполнением служебных обязанностей.

V. Информационно-коммуникационная деятельность

53. В пункте 19 своей резолюции 59/283 об отправлении правосудия в Организации Объединенных Наций Генеральная Ассамблея просила Канцелярию Омбудсмана продолжать и расширять его информационно-просветительскую деятельность, в частности среди местного персонала, национальных сотрудников и сотрудников категории общего обслуживания, в целях содействия обеспечению равного доступа и повышения осведомленности с учетом структуры деятельности и оперативных условий Организации. Канцелярия признает принципиально важное значение средств коммуникации для успешной работы Канцелярии и уже многие годы разрабатывает и использует новые средства и каналы внутренней коммуникации.

54. В 2002 году Генеральный секретарь в своем письме информировал всех сотрудников о создании Канцелярии и ее целях и функциях. Печатные информационные материалы на английском и французском языках были предоставлены всем подразделениям и миссиям для их распространения среди сотрудников. Канцелярия также работает в тесном контакте с Департаментом операций по поддержанию мира (Служба кадрового управления и обеспечения) при подготовке им ежемесячного бюллетеня для сотрудников, в котором содержится информация о его службах.

55. Основным источником информации по-прежнему остается веб-сайт Канцелярии Омбудсмана в Интернете и Интранете. На нем содержатся материалы на всех шести официальных языках Организации Объединенных Наций и дается последняя информация о роли Омбудсмана; принципах и способах работы Канцелярии; а также возможностях контактов с Канцелярией в условиях конфиденциальности и безопасности, а также электронная форма для замечаний. Переработанный веб-сайт был открыт в апреле 2005 года, и он регулярно об-

новляется. Подразделения вне Централъных учреждений, миротворческие миссии и другие подразделения системы отправления правосудия и соответствующие департаменты, которые имеют свои веб-сайты, получили предложения сделать прямые ссылки на этот сайт. Семиминутный видеоролик («Встреча с Омбудсменом») о работе Канцелярии был разослан во все подразделения за пределами Нью-Йорка и в большинство миротворческих миссий. Разработана концепция электронного информационного бюллетеня, который будет публиковаться в течение следующего отчетного периода.

56. Источниками обратной связи, помимо электронной формы для замечаний, имеющейся на веб-сайте Канцелярии, являются «Ящик для предложений», находящийся у входа в помещения Канцелярии, а также сообщения электронной почты и материалы, получаемые от благодарных сотрудников, которые часто пишут в Канцелярию, чтобы выразить свою признательность.

57. По случаю второй годовщины создания Канцелярии в Нью-Йорке и Женеве были организованы два диспута для обсуждения роли Омбудсмeна. Председательствовали на них соответственно помощник Генерального секретаря и Генеральный директор Отделения Организации Объединенных Наций в Женеве. Неформальные встречи с сотрудниками были организованы во всех основных департаментах Секретариата Организации Объединенных Наций. Во многих случаях сотрудники, находящиеся вне Централъных учреждений, принимали в них участие с помощью видеоконференционных средств. Канцелярия также регулярно участвует в программах ориентации при поступлении на службу и аналогичных брифингах.

58. Омбудсмен регулярно проводит совещания со всеми руководителями департаментов, а также исполнительными секретарями региональных комиссий, специальными представителями Генерального секретаря, директорами администраций/главными административными сотрудниками миротворческих миссий и главными гражданскими сотрудниками по кадрам. Регулярные встречи проводятся также с Координационным комитетом союзов и ассоциаций международных сотрудников системы Организации Объединенных Наций, различными советами персонала и представителями персонала в Централъных учреждениях и во всех местах службы во время визитов. Эти встречи позволили Омбудсмену разъяснить ее роль и функции, а также лучше понять оперативные потребности на местах. Канцелярия продолжала взаимодействовать со всеми департаментами и отделами в вопросах анализа практики урегулирования конфликтов и роли и функций Омбудсмeна. Омбудсмен поддерживала также регулярные контакты со всеми подразделениями, занимающимися вопросами урегулирования конфликтов, включая Бюро по вопросам этики, секретариат Административного трибунала Организации Объединенных Наций, Объединенный апелляционный совет, Группу консультантов, координаторов по гендерным вопросам и группы по дискриминации и другим жалобам, а также Группу по вопросам поведения и дисциплины.

Визиты на места

59. За последние пять лет Омбудсмен и ее сотрудники посетили, по крайней мере один раз, все подразделения, находящиеся вне Централъных учреждений, все региональные экономические комиссии, а также большинство миротворческих миссий. Сотрудников заранее уведомляют о планируемых визитах. Инди-

видуальные жалобы поступают и рассматриваются быстро и беспристрастно, и принимаются соответствующие решения.

60. Чтобы лучше разобраться в проблемах и обеспечить конфиденциальность некоторых визитов в места, где сотрудники могут чувствовать себя стесненными в своих действиях, Омбудсмен вызывает сотрудников на выборочные интервью. Со старшими руководителями беседы проводятся по системным вопросам, а также для того, чтобы найти решение отдельных проблем. В ходе всех визитов организуются неформальные встречи со всеми сотрудниками. На этих встречах, которые проходят под председательством руководителя каждого подразделения, Омбудсмен имеет возможность проинформировать персонал о роли Канцелярии и ответить на поставленные вопросы. Каждый визит завершается беседой с руководителем подразделения или миссии для того, чтобы представить замечания и общие рекомендации Омбудсмента. По окончании каждого визита сотрудники имеют более полное представление о работе и функциях Канцелярии и о порядке обращения в Канцелярию.

Установление контактов с другими омбудсменами системы Организации Объединенных Наций

61. Первая встреча омбудсменов и посредников системы Организации Объединенных Наций и бреттон-вудских учреждений состоялась в Секретариате Организации Объединенных Наций в Нью-Йорке в мае 2003 года. Впоследствии такие встречи устраивались Международной организацией труда в Женеве в апреле 2004 года, Отделением Организации Объединенных Наций в Женеве в октябре 2005 года, Всемирной продовольственной программой в сентябре 2006 года в Риме и Африканским банком развития в Тунисе в июне 2007 года. Участники в настоящее время входят в неформальную сеть омбудсменов и посредников Организации Объединенных Наций и связанных с ней международных организаций. Эта сеть включает омбудсменов и посредников, работающих в 21 различном учреждении.

62. Ежегодные совещания дают возможность специалистам обмениваться мнениями, практическим опытом и расширять межучрежденческое сотрудничество при сохранении автономии каждой организации. В рамках сети предпринимаются особые усилия для унификации различных видов практики ее членов.

Сотрудничество с профессиональными организациями

63. С момента своего создания Канцелярия поддерживает тесные отношения с Международной ассоциацией омбудсменов (МАО), ранее называвшейся Ассоциацией омбудсменов. Эти отношения особенно плодотворны, поскольку они позволяют Канцелярии пользоваться советами и обмениваться опытом с омбудсменами организаций по применению стандартов, кодексов поведения и передовой практики и участвовать в учебной подготовке, организуемой МАО. Сотрудники Канцелярии принимали также участие в учебных семинарах по вопросам посредничества и навыкам ведения переговоров, организованных юридическим факультетом Колумбийского университета и Корнельским университетом, и получили соответствующие дипломы.

VI. Контроль качества работы и оценка ее эффективности

64. С момента своего создания Канцелярия Омбудсмена разрабатывает и осуществляет пятилетний план оценки с привлечением внешних экспертов, с тем чтобы обеспечивать контроль эффективности и оценивать дееспособность Канцелярии. В декабре 2003 года первая оценка ее деятельности была проведена внешними экспертами по урегулированию конфликта (см. A/61/524). По итогам проверки были даны полезные советы и рекомендации относительно мер по устранению недостатков.

65. Среднесрочная оценка была проведена в декабре 2005 года. Независимые специалисты по оценке запросили и получили большой объем информации от сотрудников Канцелярии, а также встретились с основными должностными лицами и представителями персонала в Центральных учреждениях и в подразделениях за их пределами и миротворческих миссиях. Среди прочего, проводившие проверку представители выразили озабоченность по поводу возможных последствий недостаточного укомплектования штатов Канцелярии Омбудсмена, признали важность назначения омбудсменов в различных регионах и представили некоторые технические комментарии в целях дальнейшего улучшения повседневной работы Канцелярии (A/61/524, пункты 79–82).

Пятилетняя оценка деятельности Канцелярии Омбудсмена

66. В мае 2007 года группа независимых экспертов провела общую оценку первых пяти лет работы Канцелярии. Проверка преследовала следующие цели: оценка степени предоставления Канцелярией услуг с привлечением беспристрастных и независимых лиц для решения трудовых проблем персонала; анализ сильных сторон и недостатков в деятельности Канцелярии; и представление рекомендаций относительно изменений, которые помогли бы сделать Канцелярию более эффективным средством решения проблем внутри Организации. Как часть этой проверки и в целях оценки осведомленности персонала об услугах, предоставляемых Канцелярией Омбудсмена, и его удовлетворенности качеством этих услуг, эксперты запросили и получили большой объем информации от сотрудников в ходе онлайн-обзора, а также от ключевых должностных лиц и представителей персонала в Центральных учреждениях, подразделениях за пределами Центральных учреждений и миротворческих миссиях. Группа сделала следующие выводы:

а) происходит постоянный рост числа дел, доводимых до сведения Омбудсмена, — с приблизительно 35 дел в месяц в 2004 году до около 60 дел в месяц в первые четыре месяца 2007 года. Это увеличение в совокупности с ростом потребностей в рассмотрении дел на местах настолько повысило нагрузку на ресурсы Канцелярии, что неадекватный контроль или чрезмерно большие сроки ожидания рассмотрения новых дел могут негативно сказаться на эффективности работы Канцелярии;

б) растет сложность дел. Когда Канцелярия была создана, она занималась относительно простыми вопросами, в основном связанными с пособиями и льготами персонала. В последнее время она занимается коллективными проблемами, затрагивающими целые подразделения. Такая работа, судя по всему, является необходимой и высокоэффективной. Однако она требует интенсивных консультаций и работы со многими сторонами в Организации. Срочно необхо-

димо найти средства для заполнения дополнительных должностей, утвержден-
ных Генеральной Ассамблеей;

с) Канцелярия получила высокую оценку за доступность и внимание к соблюдению режима конфиденциальности. Респонденты, ответившие на вопросы анкеты, также дали высокую оценку Канцелярии за ее сочувственное отношение, помощь, конструктивное отношение Омбудсмена и уважительное обращение с посетителями;

d) некоторые аспекты службы были признаны нуждающимися в улучшении. К ним относятся информирование о результатах расследований дел и связь с отдаленными местами службы и сотрудниками более низкого ранга, не имеющими легкого доступа к конфиденциальным линиям телефонной связи или электронной почте или не обладающими навыками компьютерной грамотности. Улучшение этих двух видов услуг маловероятно без значительного увеличения ресурсов Канцелярии;

e) все еще необходимо уточнить роль Канцелярии и довести до сведения сотрудников, что Омбудсмен не имеет полномочий на разрешение любых споров. Не может Омбудсмен и добиваться исполнения решений, которые могут быть не выполнены. В некоторых интервью сотрудники выражали свое разочарование тем, что Канцелярия не урегулировала их претензии, а только указала им тех, кто может в этом помочь. В некоторых интервью сотрудники выражали мнение о том, что Омбудсмену следует в некоторых случаях брать на себя роль адвоката, а не роль беспристрастного и нейтрального посредника. Есть, по всей видимости, ожидания, что Омбудсмен должен быть скорее классическим Омбудсменом (защищающим сотрудников от злоупотреблений и придающим гласности выводы и рекомендации), а не организационным Омбудсменом (действующим частным конфиденциальным образом, с тем чтобы помочь сотрудникам и руководству урегулировать их споры). Такие представления должны постепенно исчезнуть по мере становления этой системы, однако ввиду высокого уровня ротации персонала (особенно в миротворческих миссиях) предполагается, что потребуются длительные усилия в области коммуникации;

f) Группа отмечает, что взаимодействие Омбудсмена с высшим руководством изменилось после первого года работы Канцелярии. Если раньше она сталкивалась с некоторым сопротивлением или даже защитной реакцией руководства, то теперь, судя по всему, когда Омбудсмен обращается к руководителю, он или она уже не рассматривают ее как адвоката сотрудника, подавшего жалобу, а скорее как лицо, которое может довести до сведения руководителя информацию о возможной проблеме в его подразделении и обеспечить неформальный механизм урегулирования этой проблемы;

g) из последних докладов Генеральному секретарю и Генеральной Ассамблее явствует, что Омбудсмен может с более высокой степенью эффективности выявлять системные проблемы и побуждать руководство к принятию мер для устранения глубоко укоренившихся проблем. Это всегда должно быть важной ролью Омбудсмена; это особенно важно сегодня в период радикальной реорганизации системы Организации Объединенных Наций;

h) Группа считает, что в случае получения дополнительных ресурсов Канцелярия сможет чаще и регулярно проводить встречи с ключевыми руково-

дителями, ассоциациями персонала и другими подразделениями в Организации Объединенных Наций, в частности Бюро по вопросам этики. Эти встречи крайне необходимы для выявления системных проблем, требующих внимания всей Организации. Омбудсмен может играть кардинальную роль в улучшении координации между департаментами и подразделениями, обеспечивая решение проблем на упорядоченной основе;

i) Группа пришла к заключению, что, несмотря на необходимость корректировки, услугами, оказываемыми Канцелярией, в целом удовлетворены. Спрос на эти услуги, вероятно, будет расти по мере распространения информации о деятельности Канцелярии и углубления понимания характера ее работы. Задача состоит в том, чтобы внимательно следить за способностью Канцелярии обеспечивать с использованием имеющихся ресурсов рассмотрение всех дел и соответствующий и своевременный последующий контроль. В противном случае есть риск того, что авторитету Канцелярии может быть нанесен урон. Как следствие, дела, которые Омбудсмен мог бы рассматривать сам, будут передаваться в формальную систему со всеми вытекающими отсюда расходами и проблемами, как это было до создания института Омбудсмана.

VII. Реорганизация системы отправления правосудия и ее последствия для Канцелярии Омбудсмана

67. В июне 2005 года Генеральная Ассамблея постановила, что Генеральный секретарь должен сформировать группу внешних и независимых экспертов для рассмотрения и реорганизации системы отправления правосудия. Доклад, представленный Группой Генеральной Ассамблее в июле 2006 года (A/61/205), включает выводы и рекомендации, имеющие серьезные последствия для будущей Канцелярии Омбудсмана.

68. Группа по реорганизации отметила, в частности, что «Канцелярия Омбудсмана наиболее перспективна как наиболее жизнеспособный и целостный институт для альтернативного урегулирования споров» (пункт 39), и рекомендовала значительно укрепить и децентрализовать Канцелярию Омбудсмана, объединив существующие канцелярии Омбудсмана в Секретариате, фондах и программах, с тем чтобы «обеспечить согласованность и последовательность действий по всей Организации благодаря тому, что проблемы всех сотрудников, касающиеся разногласий в отношении контрактов, пособий, норм поведения (включая злоупотребление властью и притеснения), непродления контрактов и увольнения, развития карьеры и т.д., будут рассматриваться единым аппаратом» (пункт 48). Она далее постановила, что такая укрупненная система неформального разрешения споров позволит обеспечить, чтобы «Омбудсмен оказался в выгодном положении, для того чтобы отслеживать проблемы системного характера и рекомендовать пути их решения» (пункт 48). Рассматривались также вопросы экономичности таких мер и пользы для персонала на местах.

69. Группа предложила также создать Отдел посредничества в Канцелярии Омбудсмана для оказания формальных посреднических услуг Секретариату, фондам и программам и укомплектовать его штаты профессиональными специалистами по вопросам посредничества. Группа также рекомендовала еще больше децентрализовать Канцелярию и назначить региональных омбудсменов в Найроби, Женеве, Аммане/Бейруте, Бангкоке, Сантьяго/Панаме, Аддис-

Абебе/Йоханнесбурге, а также в трех самых крупных миротворческих миссиях (пункты 52–53).

70. Кроме того, Группа по реорганизации предложила новую систему назначения Омбудсмена Организации Объединенных Наций с помощью создания совместного комитета по отбору в составе представителей персонала и администрации, а также видных других омбудсменов (см. A/61/205, пункт 165).

71. Выводы Группы по реорганизации были обсуждены на седьмой специальной сессии Координационного комитета по взаимоотношениям между администрацией и персоналом, которая состоялась в Найроби в январе 2007 года, и поддержала все предложения, касающиеся неформальной системы правосудия. Это нашло свое отражение в записке Генерального секретаря о Группе по реорганизации системы отправления правосудия Организации Объединенных Наций, которая была представлена Генеральной Ассамблее в феврале 2007 года и в которой, в частности, признается, что «надежная система неофициального разрешения споров необходима для того, чтобы избежать ненужного и дорогостоящего разбирательства и способствовать скорейшему урегулированию споров между руководителями и их сотрудниками» (A/61/758, пункт 12).

72. 30 апреля 2007 года в резолюции 61/261 Генеральная Ассамблея постановила «учредить единый объединенный и децентрализованный аппарат Омбудсмента для Секретариата, фондов и программ Организации Объединенных Наций» (пункт 12) и просила Генерального секретаря «выделить три должности для Канцелярии Омбудсмента для Женевы, Вены и Найроби» (пункт 13). Кроме того, «подчеркивая необходимость того, чтобы Омбудсмен поощрял сотрудников к урегулированию конфликтов с помощью неформальной системы», и утверждая, что посреднические услуги «являются одним из важных компонентов эффективной и действенной неформальной системы отправления правосудия», она постановила официально учредить Отдел посредничества, расположенный в Центральных учреждениях и входящий в Канцелярию Омбудсмента Организации Объединенных Наций, для предоставления формальных посреднических услуг для Секретариата, фондов и программ Организации Объединенных Наций (пункты 14–16).

73. Первым шагом к созданию единого объединенного аппарата Омбудсмента явилось то, что соответствующие подразделения (Канцелярия Омбудсмента Организации Объединенных Наций, Объединенная канцелярия Омбудсмента ПРООН/ЮНФПА/ЮНИСЕФ/ЮНОПС и Посредническое бюро УВКБ) изучают возможности согласования своей практики. Кроме того, перспектива создания региональных канцелярий в ближайшем будущем способствует тесному сотрудничеству на региональном уровне. Делаются первые шаги к созданию Отдела посредничества с использованием имеющихся ресурсов в ожидании рассмотрения Генеральной Ассамблеей на ее шестьдесят второй сессии вопроса о финансировании.

VIII. Направления деятельности в будущем

74. Канцелярия Омбудсмена в течение первого пятилетнего срока своих полномочий занималась созданием и укреплением Канцелярии. В этот период, несмотря на ограниченный объем ресурсов, этот механизм был полностью введен в действие, стал хорошо известным и признанным в Организации Объединенных Наций.

Укрепление кадрово-организационной базы Канцелярии

75. По мере роста осведомленности персонала о Канцелярии спрос на ее услуги значительно увеличился. Это увеличение в совокупности с ростом численности сотрудников на местах создало большую нагрузку на ресурсы Канцелярии в такой степени, что неадекватный контроль исполнения или длительные сроки ожидания рассмотрения новых дел могут негативно сказаться на эффективности работы Канцелярии. Также после создания Канцелярии поступающие туда дела стали более сложными и имеющими серьезные последствия. Необходимо было внедрить новые методологии разбирательства дел, в частности конфликтов с участием различных сторон, с одним и тем же ограниченным объемом ресурсов. В то же время ввиду того, что неформальная система урегулирования конфликтов доказала свою эффективность как на внутреннем уровне, так и на межправительственных форумах, своевременное предоставление дополнительных ресурсов является неременным условием сохранения и успешного функционирования системы. Дополнительные ресурсы необходимы для того, чтобы Канцелярия могла еще больше сократить сроки реагирования, особенно в плане информирования посетителей об усилиях Канцелярии и статусе их дел.

Создание региональных филиалов

76. По мере расширения деятельности Омбудсмена следует вместо периферийных подразделений создать соответствующий механизм. Сюда относятся:

а) внедрение стандартных оперативных процедур, обеспечивающих, чтобы в отношении посетителей и проблем действовали одинаковые процедуры во всех канцеляриях Омбудсмена независимо от их местоположения. Новые филиалы смогут воспользоваться опытом, приобретенным в Центральных учреждениях, что будет отражено в этих стандартных оперативных процедурах. Вводная ориентация в Центральных учреждениях и общая программа профессиональной подготовки сотрудников канцелярий Омбудсмена позволят обеспечить единообразное применение процедур;

б) следует определить четкий порядок отчетности. Конфиденциальность, независимость, нейтральность и беспристрастность, которые указаны в круге ведения Омбудсмена Организации Объединенных Наций и в тексте присяги при вступлении в должность, в равной мере должны соблюдаться и руководителями филиалов, и их сотрудниками;

в) сбор данных. Будут внедрены идентичные категории отчетности и совместимое программное обеспечение для сбора и хранения данных. Такое единообразие облегчит выпуск всеобъемлющих докладов и понимание специфических особенностей каждого филиала. Передача дел из одного филиала в другой или Центральные учреждения Организации Объединенных Наций может в некоторых случаях ускорить урегулирование проблем сотрудников.

Сотрудничество со всеми подразделениями

77. Чтобы быть в состоянии делать эффективные рекомендации, Канцелярия рассчитывает на содействие других подразделений. Поддержка ассоциаций сотрудников и руководителей высокого уровня была весьма ощутимой. Эта поддержка особенно важна, потому что Канцелярия завершает работу на первом этапе своих полномочий и начинает работу на новом этапе, который, скорее всего, будет весьма сложным в связи с расширением круга обязанностей, включая более широкие функции посредничества в рамках новой системы отправления правосудия. В рамках сотрудничества с Департаментом операций по поддержанию мира, которое начиналось с частых (еженедельных) координационных совещаний для обсуждения конкретных дел, было принято решение о назначении координатора в Департаменте полевой поддержки для совместного рассмотрения всех дел, переданных Омбудсмену. Это позволило значительно ускорить урегулирование дел в миссиях, и следует продолжить изучение вопроса об учреждении аналогичных координаторов в других ключевых подразделениях.

Уточнение роли Омбудсмена

78. Основной вывод глобального обзора кадрового обеспечения показал, что необходимо уточнить роль Омбудсмена и обеспечить более глубокое понимание мандата Омбудсмена. Многие продолжают считать, что Омбудсмен выносит решения по их жалобам. Канцелярия должна в литературе, которую она распространяет, разъяснять, что делает Омбудсмен и что он делать не будет. Чтобы развеять неверные представления, анонимные сценарии рассмотрения дел при обеспечении тайны личности и конфиденциальности процесса и точном описании всех шагов, предпринимаемых Омбудсменом при разбирательстве конкретного дела, могут быть подготовлены и размещены на веб-сайте Омбудсмена.

Приложение I

Организационная структура Канцелярии Омбудсмена по состоянию на июль 2007 годов



^a Набор старшего сотрудника по системе урегулирования конфликтов С-5 еще не произведен.

^b Должность Юрисконсульта преобразуется в должность сотрудника по вопросам посредничества в соответствии с резолюцией 61/261 Генеральной Ассамблеи о создании Отдела посредничества в Канцелярии Омбудсмента.

^c Должность сотрудника по ведению дел финансируется за счет средств Вспомогательного счета.

^d В число административных помощников входят личный помощник Омбудсмента (ОО-6), административный помощник (ОО-5) и помощник по обработке информации (ОО-5), набор которого еще не произведен.

Приложение II

Процесс разбирательства дел



Источник: Канцелярия Омбудсмeна, август 2007 года.