



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
16 September 2016
Russian
Original: English

Семьдесят первая сессия
Пункт 140 повестки дня
Объединенная инспекционная группа

Анализ внутриорганизационных услуг омбудсмена в масштабах системы Организации Объединенных Наций

Записка Генерального секретаря

Добавление

Генеральный секретарь имеет честь препроводить членам Генеральной Ассамблеи свои комментарии, а также комментарии Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций к докладу Объединенной инспекционной группы, озаглавленному «Анализ внутриорганизационных услуг омбудсмена в масштабах системы Организации Объединенных Наций» (A/71/117).



Резюме

В докладе, озаглавленном «Анализ внутриорганизационных услуг омбудсмена в масштабах системы Организации Объединенных Наций», Объединенная инспекционная группа рассматривает роль услуг омбудсмена в организациях, в которых предусмотрена такая должность, и предлагает восемь рекомендаций, призванных прояснить деятельность и задачи омбудсмена.

Настоящая записка отражает мнения организаций системы Организации Объединенных Наций о содержащихся в докладе рекомендациях. Эти мнения были обобщены в материалах, представленных организациями — членами Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций, которые приветствовали вышеупомянутый доклад и одобрили некоторые из содержащихся в нем выводов.

I. Введение

1. В докладе, озаглавленном «Анализ внутриорганизационных услуг омбудсмена в масштабах системы Организации Объединенных Наций», Объединенная инспекционная группа рассматривает роль услуг омбудсмена в организациях, в которых предусмотрена такая должность, и предлагает восемь рекомендаций, призванных прояснить деятельность и задачи омбудсмена.

II. Общие комментарии

2. Организации приветствуют доклад, отмечая, что он дополняет серию докладов о надзоре и/или других независимых функциях (этика, расследование, ревизия и оценка) и содержит ценный анализ этой важной функции.

3. Некоторые организации указывают, что в докладе не уделяется достаточного внимания такому аспекту, как концепция участия омбудсмена не только в предотвращении, но и в «разрешении» конфликтов на рабочем месте.

4. Кроме того, было бы полезно более подробно обсудить и проанализировать взаимосвязь и разграничение функций омбудсмена, являющегося специально уполномоченной нейтральной стороной, и другими внутриорганизационными субъектами, участвующими в формальном и неформальном урегулировании конфликтов (например, группы управленческой оценки, следователи, руководители, сотрудники кадровых служб, ответственные должностные лица и административные сотрудники), поскольку, как показывает опыт, у сотрудников по-прежнему нет четкого понимания назначения и задач соответствующих инстанций.

5. Что касается рекомендаций, то несколько организаций отмечают, что их выполнение может потребовать весьма взвешенного подхода, при котором обеспечивается уважение независимого и беспристрастного характера института омбудсмена и не создается препятствий для его эффективного функционирования.

6. Менее крупные организации, которые сталкиваются с нехваткой времени и бюджетными ограничениями, отмечают, что учреждение института омбудсмена не всегда представляется оправданным, особенно с учетом того, что в течение года рассматривается лишь несколько дел.

7. Некоторые организации отмечают, что, учитывая независимый характер функционирования омбудсменов, административные руководители могут лишь предложить, чтобы соответствующие инстанции выполнили эти рекомендации.

III. Конкретные комментарии к рекомендациям

Рекомендация 1

Административным руководителям организаций системы Организации Объединенных Наций в консультации с представителями персонала и действующими омбудсменами следует проанализировать, обновить и рас-

пространить в масштабах своих соответствующих организаций положения о круге ведения омбудсмана, должным образом учитывая нацеленность, заданную в настоящем докладе, и используя механизм консультаций между персоналом и администрацией.

8. Организации поддерживают эту рекомендацию, причем некоторые из них считают, что положения о круге ведения также должны всегда отражать общепринятые международные стандарты практики международных омбудсменов и принципы справедливости и беспристрастности.

Рекомендация 2

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

9. Организации поддерживают инициативы по повышению информированности сотрудников и углублению понимания функций омбудсмана в системе Организации Объединенных Наций с помощью опросов и/или других уместных механизмов, как предлагается в этой рекомендации. Вместе с тем некоторые организации отмечают, что наряду с опросами, которые представляют собой один из способов повышения осведомленности, имеются, возможно, и другие механизмы повышения информированности и понимания, которые являются более подходящими или эффективными для конкретных организаций.

Рекомендация 3

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

10. Организации поддерживают предложение облегчить доступ к услугам омбудсмана для персонала на местах, но при этом предупреждают, что вопрос о расширении доступа для персонала других организаций системы Организации Объединенных Наций требует дальнейшего рассмотрения. В дополнение к соображениям, связанным с финансовыми последствиями и практической осуществимостью, организации отмечают, что омбудсмен, который предоставляет услуги сотруднику той или иной организации, может быть недостаточно осведомлен о правилах, процедурах и культуре, существующих в этой организации.

11. В связи с приведенным в рекомендации конкретным примером организации отмечают, что расширение доступа сверх того, что предусмотрено кругом ведения Канцелярии Омбудсмана и посредников Организации Объединенных

Наций, может привести к возникновению значительных управленческих и оперативных трудностей, для преодоления которых потребуются дополнительные консультации. При любом расширении доступа к региональным омбудсменам Канцелярии соответствующие условия необходимо будет оговаривать в двухстороннем порядке с каждой соответствующей организацией.

Рекомендация 4

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

12. Некоторые организации поддерживают эту рекомендацию, отмечая, что рассмотрение дел является частью более широкого круга деятельности омбудсмена. Они обращают внимание на то, что профессия омбудсмена возникла относительно недавно, а в организациях системы Организации Объединенных Наций она появилась еще позже, вследствие чего оценка подходов к рассмотрению дел, основанных на соблюдении общепризнанных международных стандартов практики омбудсмена в организациях и принципов справедливости и беспристрастности, является непрерывным процессом, в связи с чем они поддерживают включение вопроса об скоординированной разработке руководства по рассмотрению дел в повестку дня совещания системы омбудсменов и посредников Организации Объединенных Наций и связанных международных организаций в 2016 году. Другие организации, указав, что подобные меры могли бы укрепить институт омбудсмена, заявили, что предпочитают не вмешиваться в вопросы управления деятельностью омбудсмена, который должен оставаться независимым.

Рекомендация 5

Административным руководителям организаций системы Организации Объединенных Наций следует предоставить омбудсмену возможность регулярно представлять им доклады по выявленным системным вопросам.

13. Организации поддерживают эту рекомендацию, отмечая, что она адресована директивным органам. При рассмотрении этой рекомендации некоторые организации отметили, что неясно, какой подход будет более предпочтительным для руководства и сотрудников — тот, при котором омбудсмен в неформальном и конфиденциальном порядке доводит системные проблемы до сведения административного руководителя, или тот, при котором омбудсмен также направляет официальные сообщения директивным органам, перед которыми руководство официально отчитывается о принятых мерах.

Рекомендация 6

Административным руководителям организаций системы Организации Объединенных Наций следует предложить омбудсмену включать постоянно профессиональную подготовку и сертификацию омбудсменов-практиков в стратегические рабочие планы своих бюро омбудсмена.

14. Признавая ценность непрерывного обучения всех сотрудников, некоторые организации поддерживают эту рекомендацию, но при этом отмечают, что, поскольку программа сертификации проводится только одной организацией, польза для омбудсменов-практиков в масштабе системы может быть небольшой. Вместе с тем они отмечают, что вопрос о дальнейшем переводе сертификации на международную основу обсуждается системой омбудсменов и посредников Организации Объединенных Наций и связанных международных организаций и Европейским омбудсменом. Другие организации, указав, что подобные меры могли бы укрепить институт омбудсмена, заявили, что предпочитают не вмешиваться в вопросы управления деятельностью омбудсмена, который должен оставаться независимым.

Рекомендация 7

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

15. Некоторые организации в принципе согласны с этой рекомендацией, отмечая, что в отношении омбудсменов и других выполняющих подобные функции лиц в этих подразделениях должна применяться такая же система служебной аттестации, которая применяется в отношении других сотрудников, занимающих эквивалентные по классу должности. Вместе с тем другие организации обращают внимание на то, что предложенный формат системы подотчетности и служебной аттестации, то есть с привлечением руководства и сотрудников обслуживаемой организации, может иметь реальные или видимые негативные последствия для независимости и эффективности функции омбудсмена. Эти организации считают, что было бы целесообразно предусмотреть внешний механизм оценки, основанный на стандартах качества и производительности, по аналогии с функциями надзора (оценка, внутренняя ревизия или расследование). Это мнение разделяют и другие организации, которые указывают, что омбудсмены не являются карьерными сотрудниками организаций и срок их пребывания в должности ограничен 5–10 годами. К омбудсмену, учитывая характер его профессии, предъявляются высокие требования в плане подотчетности, этики и служебной деятельности. С точки зрения сохранения независимости омбудсмена вопрос о внешнем механизме оценки заслуживает рассмотрения.

Рекомендация 8

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

16. Некоторые организации системы Организации Объединенных Наций поддерживают эту рекомендацию. Другие организации, указав, что подобные меры могли бы укрепить институт омбудсмена, заявили, что предпочитают не вмешиваться в вопросы управления деятельностью омбудсмена, который должен оставаться независимым.
