



Организация Объединенных Наций

Обзор функции омбудсмана и посредничества в организациях системы Организации Объединенных Наций

Доклад Объединенной инспекционной группы

Подготовлен Гёнке Рошер



Обзор функции омбудсмена и посредничества в организациях системы Организации Объединенных Наций

Доклад Объединенной инспекционной группы

Подготовлен Гёнке Рошер



Организация Объединенных Наций • Женева, 2025 год

Над докладом работали:

Гёнке Рошер, инспектор

Рана Саллам, специалист по инспекции и оценке

Алессандро Пичека, специалист по инспекции и оценке

Эрве Бода, помощник по поиску информации

Стажеры:

Беатрис Каррадорини

Бруно Фанкхаузер

Содержание

	<i>Стр.</i>
Сокращения	v
I. Введение	1
Основные термины и определения	2
II. Основные выводы	3
А. Прогресс, достигнутый после анализа, проведенного Объединенной инспекционной группой в 2015 году	3
В. Недостатки в выполнении официальных рекомендаций, содержащихся в докладе Объединенной инспекционной группы за 2015 год	4
С. Сохраняющиеся пробелы и недостатки	4
III. Роль функции омбудсмена и посредничества в системах отправления правосудия	5
А. Роль функции в системе отправления правосудия применительно к Организации Объединенных Наций	5
В. Роль функции в системе отправления правосудия применительно к организациям системы Организации Объединенных Наций, находящимся под юрисдикцией Административного трибунала Международной организации труда	6
IV. Дополнительные преимущества функции омбудсмена и посредничества	8
V. Создание и эволюция функции омбудсмена и посредничества	8
А. Организационная структура	13
В. Политические рамки, мандат и круг ведения	14
С. Профессиональные стандарты и передовая практика	15
VI. Независимость функции омбудсмена и посредничества	15
А. Независимость как необходимое условие эффективности	16
В. Оценка независимости	19
VII. Деятельность и услуги омбудсменов и посредников	19
А. Деятельность и услуги	21
В. Информационно-пропагандистская деятельность и продвижение подхода, основанного на принципе «в первую очередь — неформальное урегулирование»	23
VIII. Потенциал и эффективность работы	23
А. Ресурсы и потенциал (людские и финансовые)	23
В. Процесс определения и утверждения ресурсов	26
С. Организация рассмотрения дел	28
D. Оценка результативности	29
IX. Сотрудничество и согласованность в рамках всей системы	29
А. Международная ассоциация омбудсменов	29

В. Сеть омбудсменов и посредников многосторонних организаций, ранее Сеть омбудсменов и посредников Организации Объединенных Наций и связанных с ней международных организаций	29
С. Сеть омбудсменов и посредников системы Организации Объединенных Наций	30
Приложение	
Обзор мер, которые предлагается принять участвующим организациям в связи с рекомендациями Объединенной инспекционной группы	31

Сокращения и аббревиатуры

БАПОР	Ближневосточное агентство Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ
ВМО	Всемирная метеорологическая организация
ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения
ВОИС	Всемирная организация интеллектуальной собственности
ВПП	Всемирная продовольственная программа
ВПС	Всемирный почтовый союз
ИКАО	Международная организация гражданской авиации
ИМО	Международная морская организация
МАГАТЭ	Международное агентство по атомной энергии
МОТ	Международная организация труда
МСЭ	Международный союз электросвязи
МТЦ	Международный торговый центр
ОИГ	Объединенная инспекционная группа
«ООН-женщины»	Структура Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин
ООН-Туризм	Всемирная туристская организация
ООН-Хабитат	Программа Организации Объединенных Наций по населенным пунктам
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
УВКБ ООН	Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев
УНП ООН	Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности
ФАО	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций
ЮНЕП	Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде
ЮНЕСКО	Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры
ЮНИДО	Организация Объединенных Наций по промышленному развитию
ЮНИСЕФ	Детский фонд Организации Объединенных Наций
ЮНКТАД	Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию
ЮНОПС	Управление Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов
ЮНФПА	Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения
ЮНЭЙДС	Объединенная программа Организации Объединенных Наций по ВИЧ/СПИДу

I. Введение

1. Настоящий обзор был включен в программу работы Объединенной инспекционной группы (ОИГ) на 2024 год. Он входит в серию докладов ОИГ, посвященных вопросам надзора, добросовестности и подотчетности. Обзор носит общесистемный характер и охватывает все 28 организаций — участников ОИГ¹.
2. Настоящий обзор опирается на результаты предыдущей работы ОИГ, в частности на два доклада: проведенный ОИГ в 2015 году анализ внутриорганизационных услуг омбудсмена в масштабах системы Организации Объединенных Наций (JIU/REP/2015/6) и проведенный ОИГ в 2023 году обзор внутренних механизмов обжалования на предшествующем судебному разбирательству этапе, которые имеются в распоряжении сотрудников организаций системы Организации Объединенных Наций (JIU/REP/2023/2).
3. Целями обзора являются: а) проведение общесистемной, сравнительной и независимой оценки текущего состояния функции омбудсмена и посредничества; б) оценка прогресса, достигнутого с 2015 года; в) изучение политических рамок, мандата, организационной структуры и ресурсного обеспечения; г) анализ межведомственного сотрудничества и согласованности действий; е) обозначение примеров передовой практики и областей, в которых требуются улучшения.
4. Обзор проводился в соответствии со статутом ОИГ и ее внутренними правилами. Применялся комплекс качественных и количественных методов сбора данных, включая: аналитический обзор соответствующих документов, общеорганизационный опрос и собеседования со 177 сотрудниками 22 организаций-участников (очные или дистанционные).
5. В соответствии с пунктом 2 статьи 11 статута ОИГ проект настоящего доклада прошел внутреннюю коллегиальную оценку в целях обеспечения качества, после чего был передан участвующим организациям ОИГ. Инспекторы подтверждают, что на протяжении всего процесса соблюдались принципы независимости, беспристрастности и профессиональной добросовестности.
6. В докладе содержится восемь официальных рекомендаций, семь из которых адресованы административным руководителям, а одна — исполнительным советам Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), Фонда Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА), Детского фонда Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), Управления Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов (ЮНОПС) и Структуры Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин («ООН-женщины»). Официальные рекомендации дополнены 18 неофициальными рекомендациями, которые выделены в докладе жирным шрифтом как предложения по дальнейшему совершенствованию работы.
7. Для облегчения выполнения рекомендаций и контроля за их осуществлением в приложении содержатся сведения о том, каким из директивных и

¹ Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД), Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП), Программа Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат), Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (УНП ООН) и Международный торговый центр (МТЦ) подробно не рассматриваются, поскольку они обслуживаются Канцелярией Омбудсмена и посредников Организации Объединенных Наций.

руководящих органов или административных руководителей соответствующих организаций он препровождается для принятия решений или для информации.

8. Были подготовлены два итоговых документа ОИГ: а) настоящий доклад, посвященный основным выводам, заключениям и рекомендациям и доступный на всех шести официальных языках Организации Объединенных Наций; и б) расширенный доклад, выпущенный под условным обозначением JIU/REP/2025/5 [Расширенный доклад], содержащий более широкий анализ, подробные выводы и вспомогательную информацию, включая приложения.

9. Инспектор хотела бы выразить искреннюю признательность всем представителям организаций системы Организации Объединенных Наций и других органов и структур, оказавшим помощь в подготовке доклада, в частности тем, кто участвовал в собеседованиях или отвечал на опросники и другие просьбы о предоставлении информации и с большой готовностью делился своими знаниями и опытом.

Основные термины и определения

10. **Омбудсмен в системе организаций Организации Объединенных Наций.** Омбудсмен является единственной специально назначенной нейтральной стороной, уполномоченной предоставлять внутри каждой организации конфиденциальные, беспристрастные и независимые услуги по неформальному решению трудовых проблем. Мандат омбудсмена заключается в оказании помощи посетителям путем предоставления услуг по неформальному урегулированию конфликтов для решения трудовых проблем. В частности, это включает в себя: добровольные консультации, рекомендации и помощь по выработке вариантов, развитие навыков разрешения конфликтов, укрепления потенциала и посреднические услуги. Помимо этого, омбудсмен выявляет системные вопросы, пробелы в политике, нарушения процедурного характера и проблемные модели поведения. Омбудсмен содействует достижению результатов, способствующих укреплению доверия, взаимоотношений и связи внутри организации, а также между организацией и сотрудниками².

11. **Посредничество.** Посредничество — это конфиденциальный процесс разрешения споров, в ходе которого являющийся нейтральной третьей стороной специалист — посредник — помогает сторонам в споре вступить в конструктивный разговор, обсудить проблемы, выразить интересы, провести «мозговой штурм» для поиска вариантов, найти точки соприкосновения и, если возможно, достичь консенсуса с целью разрешения спора³.

12. **Канцелярия Омбудсмена и посредников Организации Объединенных Наций.** Хотя Канцелярия Омбудсмена и посредников Организации Объединенных Наций состоит из а) Канцелярии Омбудсмена Организации Объединенных Наций; б) Канцелярии Омбудсмена фондов и программ Организации Объединенных Наций; и с) Канцелярии Омбудсмена и посредника при Управлении Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ ООН), в настоящем обзоре вместо «Канцелярии Омбудсмена Организации Объединенных Наций» используется «ЮНОМС» ввиду отсутствия соответствующего сокращения.

² Стандарты практической деятельности омбудсменов и посредников системы Организации Объединенных Наций, разд. 1.1 и 1.2.

³ Определение дано согласно типовому регламенту Канцелярии Омбудсмена и посредников Организации Объединенных Наций, февраль 2024 года.

II. Основные выводы

A. Прогресс, достигнутый после анализа, проведенного Объединенной инспекционной группой в 2015 году

13. В ходе проведенного ОИГ в 2015 году анализа был сформулирован ряд ключевых политических и оперативных стандартов и вынесены рекомендации, направленные на определение основных характеристик этой функции, включая рекомендации, касающиеся а) круга ведения; б) информированности об этой функции и ее понимания; в) возможности для сотрудников пользоваться услугами омбудсмена любой организации системы Организации Объединенных Наций, присутствующей в их месте службы; г) недостаточности инвестиций; д) недостаточного использования посреднических услуг; е) отсутствия согласованных процедур; ж) необходимости постоянного обучения и сертификации; з) необходимости в специальных механизмах оценки эффективности; и) необходимости создания подгруппы из представителей только организаций системы Организации Объединенных Наций.

14. С 2015 года организации добились прогресса в укреплении своих функций омбудсмена и посредничества:

а) увеличение числа внутренних автономных структур омбудсмена и с 7⁴ до 10 за счет добавления структур в Ближневосточном агентстве Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР), Международной организации гражданской авиации (ИКАО) и Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО);

б) развитие других механизмов: с января 2020 года Всемирная метеорологическая организация (ВМО) обслуживается Канцелярией Омбудсмена и посредников Организации Объединенных Наций. Начиная с 2026 года Международный союз электросвязи (МСЭ) и Всемирная организация интеллектуальной собственности (ВОИС) будут иметь общую должность омбудсмена под началом ЮНОМС. Объединенная программа Организации Объединенных Наций по ВИЧ/СПИДу (ЮНЭЙДС) обслуживается омбудсменом Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ). Всемирный почтовый союз (ВПС) пользуется услугами специалиста из частного сектора;

в) постоянная профессионализация этой функции;

г) повышение значимости этой функции, например признание ее вклада в формирование уважительной и гармоничной культуры труда и неформальное разрешение конфликтов или даже их предотвращение;

д) создание Сети омбудсменов и посредников системы Организации Объединенных Наций в организациях — членах Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций в целях, в частности, согласования практики в рамках всей системы Организации Объединенных Наций.

15. В ходе настоящего обзора был выявлен ряд недостатков в действующих механизмах омбудсмена и посредничества в организациях системы Организации

⁴ В Секретариате Организации Объединенных Наций (включая ЮНКТАД, ЮНЕП, ООН-Хабитат, УНП ООН и МТЦ), в отдельно управляемых фондах и программах (ПРООН, ЮНФПА, ЮНИСЕФ, ЮНОПС и Структура «ООН-женщины»), Международной организации труда (МОТ), УВКБ ООН, Всемирной продовольственной программе (ВПП), ВОЗ и ВОИС.

Объединенных Наций. Инспектор считает необходимым дальнейшее укрепление функции омбудсмена и посредничества, поскольку она способствует неформальному разрешению конфликтов и формированию более здоровой организационной культуры, что в конечном счете повышает эффективность и действенность системы Организации Объединенных Наций.

В. Недостатки в выполнении официальных рекомендаций, содержащихся в докладе Объединенной инспекционной группы за 2015 год

16. В докладе 2015 года содержится восемь официальных рекомендаций, одна из которых адресована руководящим и законодательным органам, а семь — административным руководителям. Несмотря на высокий уровень отраженного в самоотчетности принятия к исполнению и выполнения рекомендаций⁵, в части полного выполнения ряда рекомендаций имеются недостатки.

17. Рекомендация 3 была принята большинством организаций, однако сотрудники на местах в большинстве организаций⁶ не имеют доступа к омбудсмену в том же месте службы. **Инспектор считает это серьезным пробелом и настоятельно призывает соответствующие организации как можно скорее выполнить рекомендацию 3 доклада ОИГ от 2015 года.**

18. Хотя большинство организаций сообщили о выполнении рекомендации 4, некоторые из них⁷ еще не составили сборник инструкций по рассмотрению дел в целях укрепления согласованности в масштабах всей системы.

19. Рекомендация 5 включала просьбу о регулярной отчетности о деятельности омбудсмена перед директивными органами в качестве ключевого показателя независимости и надзора. В большинстве организаций такая отчетность отсутствует.

С. Сохраняющиеся пробелы и недостатки

20. Есть и другие сохраняющиеся недостатки и недоработки, а также новые проблемы, которые необходимо решать, в том числе касающиеся следующего:

- а) роли функции омбудсмена и посредничества в системе внутреннего правосудия организаций;
- б) организационного устройства;
- с) круга ведения;
- д) профессиональных стандартов;
- е) независимости;
- ф) обеспечения ресурсами;
- г) Информационно-разъяснительной работы.

⁵ Уровень принятия к исполнению составляет 79 процентов, а уровень выполнения — 92 процента.

⁶ Во всех, кроме Секретариата Организации Объединенных Наций, ПРООН, ЮНФПА, УВКБ ООН, ЮНИСЕФ, ЮНОПС и Структуры «ООН-женщины».

⁷ БАПОР, ВОЗ и Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО).

III. Роль функции омбудсмена и посредничества в системах отправления правосудия

A. Роль функции в системе отправления правосудия применительно к Организации Объединенных Наций

21. В 2007 году была создана новая система отправления правосудия в Организации Объединенных Наций. В связи с этим в 2007 году Генеральная Ассамблея в своей резолюции 61/261 постановила учредить единый, децентрализованный аппарат Омбудсмена и учредить Отдел посредничества.

22. Далее она признала, что неформальное урегулирование конфликтов является одним из ключевых элементов системы отправления правосудия, позволяющим избегать необязательных судебных разбирательств. Реформа внутренней системы правосудия изменила порядок рассмотрения трудовых споров и положила начало новой эре в отправлении правосудия, в частности для Секретариата Организации Объединенных Наций и организаций, применяющих Положения и правила о персонале.

23. С тех пор в ежегодных резолюциях Генеральной Ассамблеи об отправлении правосудия подтверждается важнейшая роль функции омбудсмена и посредничества как неформального компонента системы отправления правосудия.

B. Роль функции в системе отправления правосудия применительно к организациям системы Организации Объединенных Наций, находящимся под юрисдикцией Административного трибунала Международной организации труда

24. В других организациях системы Организации Объединенных Наций применяется система, которая не подвергалась реформированию и в результате не всегда признает функцию омбудсмена и посредничества в качестве своего неформального компонента. В специализированных учреждениях и Международном агентстве по атомной энергии (МАГАТЭ) существуют разнообразные формы и механизмы неформального урегулирования конфликтов.

1. Роль функции во внутренней системе правосудия Всемирной организации здравоохранения

25. ВОЗ сделала неформальное урегулирование конфликтов приоритетом в своей внутренней системе правосудия. В 2016 году была проведена масштабная реформа на основании доклада внешних экспертов⁸ и решений⁹, принятых по нему руководящими органами. Внешние эксперты вынесли следующую рекомендацию: «Функция омбудсмена должна быть формализована и включена в Правила о персонале, а также должна официально стать элементом главы о разрешении споров». В 2022 году внутренняя система правосудия была вновь пересмотрена. В настоящее время в Правилах о персонале ВОЗ в разделе 12

⁸ Доклад внешней группы экспертов по обзору внутренней системы правосудия Всемирной организации здравоохранения, 15 октября 2014 года.

⁹ Резолюция WHA69.17 Всемирной ассамблеи здравоохранения от 28 мая 2016 года и поправки к Положениям о персонале: разрешение споров (WHA69/2016/REC/1) и резолюция EB138.R12 Исполнительного совета от 30 января 2016 года о подтверждении поправок к Правилам о персонале: реформа внутреннего правосудия.

«Разрешение споров» семь параграфов посвящены «неформальному разрешению», которое поощряет использование неформальных каналов и способствует этому.

2. Роль функции во внутренней системе правосудия Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций, Международной организации гражданской авиации, Международной организации труда, Всемирной продовольственной программы и Всемирной организации интеллектуальной

26. В Кодексе службы ИКАО Омбудсмен упоминается вскользь, а в положениях и правилах о персонале содержится подробное описание этой роли¹⁰. В положениях о персонале МОТ есть глава об урегулировании конфликтов, где описаны неформальные механизмы, к которым можно прибегать, прежде чем использовать официальные каналы¹¹. Правила ВОИС также содержат главу об урегулировании конфликтов, в которой подробно описаны неформальные процессы и роль Омбудсмана¹². ФАО и ВПП также пересмотрели свою соответствующую правовую базу по отправлению правосудия с целью дальнейшего расширения практики неформального разрешения споров¹³.

27. В положениях и правилах о персонале других специализированных учреждений (МАГАТЭ, МСЭ, Организация Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО), Всемирная туристская организация (ООН-Туризм), ВПС и ВМО) нет упоминаний о неформальном урегулировании конфликтов и функции омбудсмана и посредничества.

28. Инспектор предлагает тем организациям, в положениях и правилах о персонале которых отсутствуют ссылки на неформальное урегулирование конфликтов, при следующем пересмотре внести аналогичную формулировку, подчеркивающую приоритетность неформального урегулирования конфликтов в их внутренних системах правосудия.

IV. Дополнительные преимущества функции омбудсмана и посредничества

29. В своем докладе от 2015 года ОИГ утверждает, что «организации, не имеющие какой-либо функции неофициального урегулирования споров, получают в среднем в два раза больше жалоб в год, чем организации, располагающие по меньшей мере одним таким механизмом»¹⁴. В анализе 2015 года также говорится, что «[р]оль омбудсмана сегодня — содействие и поддержка разрешению конфликтов и предотвращение конфликтов».

30. С 2015 года эта функция получила дальнейшее развитие, что нашло отражение в увеличении разнообразия предоставляемых услуг, а также в значительном росте числа посетителей и рассматриваемых дел. Однако остается вопрос,

¹⁰ Правила 101.16 о персонале ИКАО (положение о персонале 1.16), 1 января 2011 года, со всеми поправками до 1 мая 2021 года; и Кодекс службы ИКАО, положения о персонале, статья I.16, 2011 год, включая все поправки до 22 февраля 2021 года.

¹¹ Положения о персонале МОТ, март 2021 года, глава XIII, ст. 13.1.

¹² Положения и правила о персонале Международного бюро ВОИС, гл. XI, положения 11.1, 11.2 и 11.3 (1 октября 2022 года).

¹³ Правила о персонале ФАО, разд. 303.1.1; Руководство ФАО, разд. 331; и Руководство ВПП по управлению персоналом, разд. VIII.2 и VIII.3.

¹⁴ См. JIU/REP/2015/6, п. 40.

в чем именно заключаются ее дополнительные преимущества и как их измерить, если это вообще возможно.

31. Каждое дело, рассматриваемое в трибунале, имеет свою стоимость для организации, независимо от того, будет ли принято решение в пользу истца или нет¹⁵. Кроме того, рассмотрение каждого дела до вынесения решения занимает определенное время. Не завершенные в течение длительного времени дела влияют на организационную культуру, а неурегулированные конфликты отражаются на лояльности, вовлеченности, производительности и мотивации. Таким образом, неразрешенные споры дорого обходятся и самим организациям.

32. Обращение к неформальному урегулированию конфликта через омбудсмена и посредничество или с помощью других способов возможно на любом этапе официального процесса обжалования во всех рассмотренных организациях. Задействованные структуры, такие как отделы людских ресурсов, контрольные органы или юридические службы, призваны изучить, возможно ли неформальное урегулирование конфликта в том или ином деле. Зачастую они предлагают воспользоваться функцией омбудсмена и посредничества для неформального урегулирования.

33. Данные, приводимые на рисунке А.1 приложения I к докладу Генерального секретаря об отправлении правосудия в Организации Объединенных Наций (A/79/127), свидетельствуют о том, что количество просьб, обрабатываемых офисами омбудсмена, Отделом юридической помощи персоналу и структурами управленческой оценки в организациях, значительно превышает количество дел, рассматриваемых Трибуналом по спорам Организации Объединенных Наций и Апелляционным трибуналом Организации Объединенных Наций. Рисунок А.1 показывает, что неформальное разрешение споров на раннем этапе и постоянное наличие такой возможности сводит к минимуму количество дел, передаваемых для рассмотрения по формальным каналам системы, что свидетельствует об эффективности такого пути.

34. На основе анализа имеющихся статистических данных можно сделать вывод о том, что количество дел, в которых используются официальные каналы обжалования, относительно невелико по сравнению с общим числом сотрудников и количеством посетителей и дел, рассматриваемых омбудсменами и посредниками.

35. Что касается Секретариата Организации Объединенных Наций с общей численностью персонала 36 757 человек, то в 2023 году поступила 401 просьба о проведении управленческой оценки, из которых Группа управленческого консультирования и оценки удовлетворила 345 до конца того же года. В 2023 году Трибунал по спорам Организации Объединенных Наций получил 198 дел, а Апелляционным трибуналом Организации Объединенных Наций — 116 дел. Для сравнения: в 2023 году в ЮНОМС поступило 2014 просьб об оказании услуг, а в Отдел юридической помощи персоналу — 1388, из которых 1225 были удовлетворены путем урегулирования или иным способом при участии или без участия ЮНОМС.

36. Фонды и программы с общим числом сотрудников 30 418 человек в 2023 году получили 83 просьбы о проведении управленческой оценки, из которых 12 касались решений, обжалуемых в Трибунале по спорам Организации Объединенных Наций. За тот же период Омбудсмен фондов и программ

¹⁵ В Административном трибунале Международной организации труда плата составляет 20 000 долл. США за дело, в Трибунале по спорам Организации Объединенных Наций фиксированная плата составляет 14 153 долл. США, а в Апелляционном трибунале Организации Объединенных Наций — 16 778 долл. США.

рассмотрел 563 дела, что также свидетельствует о том, что большинство вопросов решается неформально. В УВКБ ООН (с общей численностью персонала 16 021 человек) было подано 90 просьб о проведении управленческой оценки, из которых 12 касались решений, обжалуемых в Трибунале по спорам Организации Объединенных Наций, по сравнению с 634 делами, рассмотренными его Омбудсменом в 2023 году.

37. Хотя нагрузки не вполне сопоставимы, Инспектор считает, что эти цифры служат достаточным доказательством дополнительных преимуществ функции омбудсмена и посредничества с точки зрения эффективности затрат и сокращения объема дорогостоящих судебных разбирательств. Очевидно, что эта работа вносит важный вклад в успех организаций, обеспечивает дополнительные преимущества и позволяет экономить, что благотворно сказывается на организациях.

V. Создание и эволюция функции омбудсмена и посредничества

A. Организационная структура

1. Три компонента Канцелярии Омбудсмена и посредников Организации Объединенных Наций

a) Омбудсмен и посредники Организации Объединенных Наций

38. С 2008 года Омбудсмен и посредники Организации Объединенных Наций¹⁶ представляют собой единое, комплексное и децентрализованное подразделение, состоящее из трех компонентов: а) Канцелярии Омбудсмена Организации Объединенных Наций; б) Канцелярии Омбудсмена фондов и программ Организации Объединенных Наций; и с) Канцелярии Омбудсмена и посредника при УВКБ ООН. ЮНОМС, помимо штаб-квартиры в Нью-Йорке, имеет региональные отделения в Бангкоке, Бейруте, Вене, Гоме (Демократическая Республика Конго), Женеве, Найроби, Сантьяго и Энтеббе (Уганда).

б) Канцелярия Омбудсмена фондов и программ Организации Объединенных Наций

39. Канцелярия Омбудсмена фондов и программ Организации Объединенных Наций, расположенная в Нью-Йорке, предоставляет услуги по неформальному урегулированию споров и посредничеству ПРООН, ЮНФПА, ЮНИСЕФ, ЮНОПС и Структуре «ООН-женщины». Региональные пункты созданы в Бангкоке, Копенгагене, Панаме и Стамбуле (Турция). В рамках программы координаторов по обеспечению уважительных отношений на рабочем месте, запущенной в 2019 году и осуществляемой под руководством Канцелярии, происходит коллегиальное обучение сотрудников методам разрешения конфликтов; программа действует более чем в 70 страновых отделениях, и в ней участвует более 100 таких координаторов.

с) Канцелярия Омбудсмена и посредника при Управлении Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев

40. Канцелярия, расположенная в Женеве, постепенно развивалась: оказание услуг по посредничеству началось еще в 1993 году, а в 2008 году была

¹⁶ Первоначально было создано в 2002 году как «Канцелярия Омбудсмена».

учреждена официальная функция омбудсмена. По состоянию на октябрь 2025 года Канцелярия имела региональные представительства в Бангкоке и Панамае.

41. В бюллетене Генерального секретаря о круге ведения Канцелярии Омбудсмена и посредников Организации Объединенных Наций ([ST/SGB/2016/7](#)) говорится о том, что Канцелярия функционирует как единое, комплексное и децентрализованное подразделение, состоящее из трех компонентов — трех вышеупомянутых канцелярий. Однако на практике они функционируют как три отдельные и независимые канцелярии. С учетом нынешних финансовых и организационных проблем полное внедрение комплексной трехкомпонентной модели, как это предусмотрено в бюллетене Генерального секретаря, явилось бы стратегическим шагом в направлении повышения слаженности, укрепления синергии и повышения общей эффективности. Такой подход позволил бы также лучше использовать географический охват и ресурсы всех трех канцелярий, что способствовало бы повышению эффективности затрат и согласованности действий.

42. Поэтому Инспектор предлагает рассмотреть возможность полной интеграции Канцелярии Омбудсмена фондов и программ Организации Объединенных Наций и Канцелярии Омбудсмена и посредника при УВКБ в состав ЮНОМС, как это предусмотрено Генеральным секретарем в документе [ST/SGB/2016/7](#).

2. Структуры омбудсмена и посредничества в Ближневосточном агентстве Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ и Всемирной продовольственной программе

43. БАПОР учредило свою функцию омбудсмена в 2021 году на основании соглашения об оказании услуг с ЮНОМС. В 2023 году эта должность перешла под управление БАПОР и базируется в Аммане; в настоящее время она поддерживается дополнительной должностью категории специалистов и консультантом.

44. Бюро омбудсмена и посреднических услуг ВПП было создано в 2005 году. Бюро, расположенное в Риме, поддерживается региональными отделениями в Найроби и Дакаре, а также имеет консультанта в Аммане. С 2007 года Бюро руководит сетью консультантов по уважительным отношениям на рабочем месте¹⁷. По состоянию на 2023 год сеть включала почти 200 выдвинутых коллегами добровольцев во всех глобальных отделениях ВПП, поддерживая неформальное разрешение конфликтов.

3. Структуры омбудсмена и посредничества в специализированных учреждениях и Международном агентстве по атомной энергии

а) Специализированные учреждения с автономной внутренней структурой омбудсмена и посредничества

і) Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций

45. Функция неформального урегулирования конфликтов в ФАО была учреждена в 2009 году в виде объединенной должности специалиста по вопросам этики и омбудсмена. После доклада ОИГ от 2015 года в 2019 году эти роли были разделены, а в 2020 году начало функционировать отдельное Бюро омбудсмена. С 2023 года четыре региональных специалиста-омбудсмена (консультанта)

¹⁷ С 2025 года стала называться Сетью союзников по вопросам поддержания уважительных отношений на рабочем месте.

поддерживают информационно-просветительскую работу в Африке, Азиатско-Тихоокеанском регионе, Латинской Америке и Карибском бассейне и в регионе Ближнего Востока и Европы.

46. В 2023 году ФАО запустила сеть координаторов по обеспечению уважительных отношений на рабочем месте, состоящую из 150 обученных координаторов. Хотя координаторы не занимаются ведением дел, они помогают в решении проблем.

ii) Международная организация гражданской авиации

47. ИКАО — последняя организация, которая учредила свою автономную функцию омбудсмена и посредничества; она сделала это в 2024 году. Эта функция заменила собой две прежние роли. Вновь созданный офис не имеет специального бюджета и должен запрашивать средства у административной канцелярии. Для устранения этого недостатка **Инспектор предлагает ИКАО предусмотреть бюджет для функции омбудсмена в целях укрепления ее оперативной независимости**. В 2024 году ИКАО создала сеть послов по доверительным отношениям на рабочих местах.

iii) Международная организация труда

48. Эта функция в МОТ была первоначально учреждена в 2000 году и пересмотрена в 2004 году. В Коллективном соглашении по предотвращению и разрешению конфликтов эта роль была переосмыслена, а название должности омбудсмена было заменено на посредника. Кроме того, предоставляемые этой структурой услуги распространяются на Международный учебный центр МОТ и Международную ассоциацию социального обеспечения.

49. Ранее МОТ имела сеть координаторов для расширения регионального доступа. Хотя прежняя сеть уже не действует, ее первоначальная цель — расширение регионального доступа и информационно-просветительской работы в регионе — остается актуальной. **Инспектор предлагает МОТ рассмотреть вопрос о расширении регионального доступа либо посредством пересмотра модели сети координаторов, либо через изучение других механизмов.**

iv) Всемирная организация здравоохранения (обслуживает также Объединенную программу Организации Объединенных Наций по ВИЧ/СПИДу)

50. Созданное в 1974 году Бюро Омбудсмена и посредничества ВОЗ также обслуживает Международное агентство по изучению рака, Международный вычислительный центр Организации Объединенных Наций, ЮНЭЙДС и периферийные отделения ВОЗ. Региональные омбудсмены в шести региональных отделениях самостоятельно подчиняются соответствующим региональным директорам ВОЗ.

51. ЮНЭЙДС опирается на Бюро Омбудсмена и посредничества ВОЗ, которое также обеспечивает системную обратную связь с руководством ЮНЭЙДС и сотрудничает с Бюро по вопросам этики в целях согласования политики и решения организационных вопросов¹⁸.

¹⁸ ЮНЭЙДС, Доклад Бюро по вопросам этики, 11 июня 2021 года (UNAIDS/PCB (48)/21.6). https://www.unaids.org/sites/default/files/media_asset/PCB_48_Ethics_Office_Report_EN.pdf

b) **Особые случаи**i) **Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры**

52. В ЮНЕСКО отсутствует отдельная функция омбудсмана. Первоначальная должность омбудсмана, созданная в 1974 году, была упразднена в 1992 году и заменена коллегией посредников, состоящей из вышедших на пенсию сотрудников, работающих на общественных началах. К участию в коллегии допускаются пенсионеры в возрасте до 68 лет, при этом отсутствуют стандартизированный процесс отбора, оценка навыков и требование о прохождении профессиональной подготовки по вопросам посредничества.

53. В отличие от других организаций, в ЮНЕСКО функции омбудсмана выполняет Бюро по вопросам этики. В его круге ведения четко прописано неформальное разрешение конфликтов. Технико-экономическое обоснование подтвердило необходимость создания отдельной функции омбудсмана, и в нем содержится предложение пересмотреть круг ведения Бюро по вопросам этики. Исполнительный совет принял решение о создании этой функции, однако это решение еще не выполнено.

54. По мнению Инспектора, нынешняя ситуация, при которой Бюро по вопросам этики выполняет функции омбудсмана (в ущерб основным обязанностям по вопросам этики), а коллегия посредников не обладает профессиональным опытом, не способствует предоставлению сотрудникам численностью 4762 человека надлежащих возможностей для неформального урегулирования конфликтов. **Инспектор предлагает перевести систему неформального урегулирования конфликтов в ЮНЕСКО на профессиональную основу путем скорейшего создания автономной внутренней структуры омбудсмана и посредничества.**

ii) **Всемирная метеорологическая организация**

55. До 2017 года ВМО не имела внутренней функции омбудсмана из-за небольшого числа сотрудников¹⁹. Она решила передать эту функцию на внешний подряд после перехода из-под юрисдикции Административного трибунала Международной организации труда в юрисдикцию Трибунала по спорам Организации Объединенных Наций и Апелляционного трибунала Организации Объединенных Наций. В 2017 году ВМО подписала с ЮНОМС меморандум о взаимопонимании об оказании услуг омбудсмана и посреднических услуг. Меморандум не содержит положений об отчетности. **Инспектор предлагает при следующем продлении меморандума о взаимопонимании включить в него положение об отчетности, чтобы ВМО могла воспользоваться выводами омбудсмана о тенденциях и выявленных системных проблемах.**

iii) **Международный союз электросвязи и Всемирная организация интеллектуальной собственности**

56. В ноябре 2024 года МСЭ и ВОИС подписали с ЮНОМС меморандум о взаимопонимании о создании в Женеве на паритетной основе должности омбудсмана, который должен начать работу в 2026 году. Это первая модель совместного омбудсмана в системе Организации Объединенных Наций, которая была признана передовой практикой. В ВОИС должность омбудсмана, созданная в 2009 году, долгое время оставалась вакантной и была заполнена на временной основе консультантом, работавшим неполный рабочий день. МСЭ не имел

¹⁹ Всего 450 человек в 2023 году.

такой функции, полагаясь на двух сотрудников, выступавших в качестве добровольных посредников.

c) Другие организации

i) Международная морская организация

57. За пять лет в Международной морской организации (ИМО) было рассмотрено всего четыре официальных дела, и поэтому было сочтено, что в собственном омбудсмене нет необходимости. ИМО использует несколько сотрудников, прошедших обучение методам посредничества, а также сертифицированных посредников из Центра эффективного разрешения споров и других экспертов по мере необходимости. В рамках своего перехода под юрисдикцию Трибунала по спорам Организации Объединенных Наций ИМО рассмотрит и другие варианты, включая официальное посредничество.

ii) Всемирный почтовый союз

58. С 2020 года ВПС передал услуги омбудсмена и посредничества на внешний подряд частному поставщику услуг, работающему по четырехлетнему контракту. Оказание услуг контролируется Управлением людских ресурсов, что противоречит типовому регламенту Сети омбудсменов и посредников Организации Объединенных Наций. **Поэтому инспектор предлагает ВПС передать функции надзора своему административному руководителю.**

iii) Всемирная туристская организация

59. Неформальное урегулирование конфликтов происходит внутри организации за счет двойной роли отдела кадров. Однако такая схема не обеспечивает необходимого уровня независимости, беспристрастности и профессиональной компетентности. **Поэтому Инспектор предлагает Всемирной туристской организации отказаться от нынешней модели и предоставить своим сотрудникам доступ к услугам профессиональных омбудсмена и посредников: либо на основе соглашения с существующей структурой омбудсмена Организации Объединенных Наций, либо путем привлечения внешних экспертов.**

d) Организации, не имеющие функции омбудсмена или посредничества

Организация Объединенных Наций по промышленному развитию

60. В 2024 году ЮНИДО создала Группу по связям с сотрудниками в рамках своего отдела кадров для поддержки неформального урегулирования конфликтов. Этой группе недостает независимости и беспристрастности, что делает ее непригодной в качестве замены функции омбудсмена. **Поэтому Инспектор предлагает ЮНИДО отказаться от нынешней модели и предоставить своим сотрудникам доступ к услугам профессиональных омбудсмена и посредников: либо путем создания своей автономной внутренней структуры, либо на основе договоренности с существующей структурой омбудсмена Организации Объединенных Наций.**

Международное агентство по атомной энергии

61. Несмотря на достижение обозначенного ОИГ в 2015 году порога, МАГАТЭ не учредило внутренней функции омбудсмена или посредничества и не заключило соглашения с другими организациями. Был рассмотрен вариант совместного обслуживания, но он был признан нецелесообразным из-за нехватки ресурсов. Вместо этого неформальным урегулированием конфликтов занимается

Группа по взаимоотношениям администрации и персонала в структуре управления людскими ресурсами, в составе которой имеются четыре сотрудника категории специалистов и один сотрудник категории общего обслуживания (все должности штатные). Являясь частью структуры управления людскими ресурсами, Группа не обладает достаточной независимостью, беспристрастностью и конфиденциальностью, что создает риски конфликта интересов (например, от сотрудников могут потребовать раскрыть детали дела в Административном трибунале Международной организации труда), что делает ее непригодной в качестве замены функции омбудсмана.

62. В связи с этим **Инспектор выражает серьезную озабоченность и просит МАГАТЭ выполнить рекомендацию, содержащуюся в докладе ОИГ 2015 года, и создать свою автономную внутреннюю структуру омбудсмана и посредничества, чтобы предоставить своим сотрудникам доступ к услугам профессиональных омбудсмана и посредников.**

В. Политические рамки, мандат и круг ведения

63. Функции омбудсмана и посредничества осуществляются в контексте политических рамок, включающих положения и правила о персонале, круг ведения, типовой регламент и, в некоторых случаях, политику в области посредничества или другую политику.

64. основополагающим компонентом этих рамок является круг ведения, который официально определяет мандат и сферу действия функции. Восемь²⁰ из одиннадцати структур омбудсмана и/или посредничества имеют утвержденный круг ведения. Исключение составляют ЮНЕСКО, БАПОР и ИКАО. Но и там, где круг ведения существует, зачастую он уже устарел.

65. Инспектор подчеркивает важность обеспечения того, чтобы круг ведения оставался актуальным и отражал меняющиеся мандаты и оперативные реалии. Она подтверждает рекомендацию 1 анализа ОИГ от 2015 года²¹ и настоятельно призывает организации выполнить ее в кратчайшие сроки. Кроме того, Инспектор подчеркивает, что организациям, не имеющим круга ведения, необходимо разработать и принять его.

66. Следующая рекомендация направлена на повышение прозрачности и подотчетности.

Рекомендация 1

Административным руководителям организаций системы Организации Объединенных Наций, которые имеют автономную внутреннюю структуру омбудсмана и посредничества и которые еще не сделали этого, следует до конца 2027 года разработать и принять официальный круг ведения в консультации с этой структурой и другими соответствующими заинтересованными сторонами, включая представителей персонала.

²⁰ ЮНОМС, Канцелярия Омбудсмана фондов и программ Организации Объединенных Наций, ФАО, МОТ, УВКБ ООН, ВПП, ВОЗ и ВОИС.

²¹ Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций в консультации с представителями персонала и действующими омбудсменами следует проанализировать, обновить и распространить в масштабах своих соответствующих организаций положения о круге ведения омбудсмана, должным образом учитывая нацеленность, заданную в настоящем докладе, и используя механизм консультаций между персоналом и администрацией.

67. Многие структуры омбудсменов придерживаются типового регламента при оказании своих услуг. Стандарты практической деятельности омбудсменов и посредников системы Организации Объединенных Наций²², обновленные в 2023 году, являются общей основой в этом плане. Что касается руководства по вопросам посредничества, то лишь некоторые структуры (Канцелярия Омбудсмана фондов и программ Организации Объединенных Наций, УВКБ ООН, ВПП и ВОЗ) имеют специальные документы, такие как правила, кодексы поведения или политика в вопросах посредничества.

68. По мнению Инспектора, постоянное внимание к сохранению актуальности, ясности и доступности этих документов будет иметь огромное значение для поддержания независимости, авторитета и эффективности этой функции.

Основные обязанности

69. Основные обязанности структур омбудсмана и посредничества в целом совпадают в рамках всей системы и обычно включают неформальное разрешение конфликтов, посредничество, индивидуальные консультации, направление к специалистам и выявление системных тенденций. В последние годы мандат этой функции претерпевает изменения, отражая меняющиеся организационные потребности и все усиливающееся внимание к предотвращению конфликтов на раннем этапе и формированию гармоничной культуры труда.

70. Во всех организациях мандат функции омбудсмана и посредничества распространяются теперь не только на сотрудников, но и на аффилированный персонал, что стало заметным сдвигом по сравнению с 2015 годом, когда доступ к таким услугам предоставлялся в основном только сотрудникам.

71. В случае Секретариата Организации Объединенных Наций это расширение было официально закреплено резолюцией 78/248 Генеральной Ассамблеи, позволившей аффилированному персоналу получать доступ к услугам ЮНОМС в рамках имеющихся ресурсов. Все другие организации, у которых имеется структура омбудсмана и посредничества, сообщили об аналогичном включении. Инспектор считает это передовой практикой, учитывая явно неблагоприятную и незащищенную среду, в которой работает аффилированный персонал, не имея доступа к официальной системе правосудия.

С. Профессиональные стандарты и передовая практика

72. Стандарты практической деятельности омбудсменов и посредников системы Организации Объединенных Наций, разработанные Сетью омбудсменов и посредников системы Организации Объединенных Наций, основаны на передовой международной практике, включая стандарты Международной ассоциации омбудсменов²³ и доклад ОИГ 2015 года.

73. В организациях системы Организации Объединенных Наций не существует единого подхода к набору омбудсменов и посредников. Организации считают, что сочетание образования и профессионального опыта в таких областях, как альтернативное разрешение споров, государственное управление, право, социальные науки и людские ресурсы, является надежной основой для отбора на

²² www.un.org/ombudsman/sites/www.un.org.ombudsman/files/standards-of-practice-network-ru.pdf.

²³ Стандарты практической деятельности и этический кодекс Международной ассоциации омбудсменов.

роли омбудсмена и посредника. Часто это сочетается с предпочтительной подготовкой или сертификацией в области неформального разрешения споров.

74. Только МОТ и ВПС включают сертификацию или аккредитацию в качестве практикующего омбудсмена в число своих критериев отбора. Для Омбудсмена фондов и программ Организации Объединенных Наций, ФАО, ИКАО, УВКБ ООН и ВОЗ это остается желательным критерием в процессе отбора. Для ЮНОМС, БАПОР, ЮНЕСКО, ВПП и ВОИС сертификация или аккредитация не является ни требованием, ни желательным критерием.

VI. Независимость функции омбудсмена и посредничества

A. Независимость как необходимое условие эффективности

75. Независимость — основополагающий принцип эффективности функции омбудсмена и посредничества. Ее авторитет и ценность зависят от институциональной и оперативной независимости. Без этого данная функция не может служить нейтральным, конфиденциальным ресурсом или вносить значимый вклад в разрешение конфликтов на раннем этапе и создание здоровой атмосферы на рабочем месте.

76. Принцип независимости сформулирован в многочисленных стандартах и резолюциях, включая бюллетень Генерального секретаря о круге ведения Канцелярии Омбудсмена и посредников Организации Объединенных Наций ([ST/SGB/2016/7](#)) и Стандарты практической деятельности омбудсменов и посредников системы Организации Объединенных Наций. В институциональном плане он требует, чтобы офис омбудсмена не подчинялся какому-либо управленческому подразделению и чтобы руководитель структуры подчинялся непосредственно административному руководителю организации. Оперативная независимость характеризуется личным усмотрением при ведении дел, способностью действовать без вмешательства, а также полномочиями определять объем и порядок действий при рассмотрении проблем, беспокоящих сотрудников.

77. В своем докладе за 2015 год ОИГ признала, что отсутствие полной независимости, мнимой или фактической, подрывает способность омбудсмена эффективно действовать. Настоящий обзор подтверждает, что независимость остается необходимым условием не только для эффективного оказания услуг, но и для целостности всей системы отправления правосудия. Персонал может не захотеть обращаться за помощью к омбудсмену, который, по его мнению, поддерживает руководство или ограничен в возможностях действовать. Это подрывает процесс разрешения конфликтов на ранних этапах и может способствовать формированию культуры недоверия или отстраненности.

78. Независимость также позволяет омбудсмену выявлять более широкие системные проблемы и давать соответствующие рекомендации руководству. Для того чтобы эта роль была эффективной, омбудсмен должен занимать достаточно высокий пост и иметь прямой и беспрепятственный доступ к высшему руководству.

79. Независимость должна быть защищена официальными положениями и постоянно укрепляться на практике. Передовая практика включает в себя транспарентные и инклюзивные процессы отбора с участием представителей персонала, ограничения срока полномочий и ограничения после прекращения службы. Организации, не обеспечивающие независимость своих структур омбудсмена и посредничества, рискуют подорвать доверие к себе и авторитет, необходимые для неформального разрешения конфликтов.

В. Оценка независимости

1. Институциональное положение

80. Большинство организаций ссылаются на независимость в своем круге ведения или аналогичных документах. В некоторых организациях²⁴ независимость четко определена и подчеркивается, что функция отделена от руководства и что все решения, связанные с тем или иным делом, принимаются исключительно омбудсменом.

81. В других²⁵ ссылки на независимость носят более общий характер, без указания конкретных институциональных гарантий. По мнению Инспектора, четкое определение и практическое применение принципа независимости в руководящих документах имеет важнейшее значение для укрепления целостности и институционального положения функции омбудсмана и посредничества. **Инспектор предлагает организациям пересмотреть соответствующие документы на предмет определения независимости функции в институциональном и оперативном планах.**

2. Уровень должности

82. Уровень должности, которую занимает руководитель структуры омбудсмана и посредничества, в разных организациях различен. Если говорить о самом высоком уровне, то руководитель ЮНОМС назначается на уровне помощника Генерального секретаря.

83. В организациях, где есть специальные офисы омбудсменов, руководят структурой сотрудники класса Д-1: Омбудсмен по фондам и программам Организации Объединенных Наций и омбудсмены УВКБ ООН, ВПП и ВОЗ. В 2025 году УВКБ ООН понизило эту должность до уровня С-5 в связи с резким ограничением финансирования. Еще в семи организациях, включая ФАО, ИКАО, МОТ и БАПОР, руководителями структур являются сотрудники класса С-5.

3. Отбор и назначение

84. На независимость структуры омбудсмана и посредничества существенно влияют процедуры, регулирующие отбор и назначение ее руководителя. Эта область была определена в докладе ОИГ 2015 года как наиболее критическая и нуждающаяся в улучшении.

85. Во всех организациях полномочия по назначению руководителя структуры омбудсмана возлагаются на административного руководителя. В девяти организациях²⁶ в процессе отбора участвуют представители персонала. Это участие принимает различные формы: от полного членства в группе по отбору до участия в качестве наблюдателя. В некоторых организациях (например, в фондах и программах, ВПС и БАПОР) представители персонала вообще не участвуют в этом процессе.

4. Увольнение/отстранение от должности

86. Во всех организациях решение об увольнении или отстранении от должности руководителя структуры омбудсмана принимает административный

²⁴ Например, в ЮНОМС, Канцелярии Омбудсмана и посредников Организации Объединенных Наций, ВПП, ВОЗ и ВОИС.

²⁵ Например, в ИКАО, МОТ, УВКБ ООН и БАПОР.

²⁶ Организация Объединенных Наций Секретариат, ФАО, ИКАО, МОТ, УВКБ ООН, ЮНЕСКО, ВПП, ВОЗ и ВОИС.

руководитель. Хотя это общая практика, она может представлять опасность, если не уравновесить ее процедурными гарантиями. Персонал редко участвует в процедурах увольнения. Только в трех организациях (ИКАО, МОТ и ВПП) представителей персонала официально привлекают к этому процессу или консультируются с ними. Внедрение структурированных процедур, включающих участие персонала, обеспечило бы дополнительную институциональную защиту и укрепило бы независимость этой роли.

87. Следующая рекомендация направлена на повышение прозрачности и подотчетности процесса отбора руководителей структур омбудсмена и посредничества.

Рекомендация 2

Административным руководителям организаций системы Организации Объединенных Наций, которые еще не сделали этого, следует до конца 2027 года обеспечить активное участие представителей персонала в процессе отбора и назначения руководителей своих структур омбудсмена и посредничества, а также в принятии решений, касающихся их увольнения или отстранения от должности.

5. Ограничение срока полномочий

88. Ограничение срока полномочий широко признано в качестве передовой практики для обеспечения независимости функции омбудсмена и посредничества. Срок полномочий большинства руководителей структур омбудсмена и посредничества составляет четыре-пять лет, при этом в некоторых случаях их полномочия могут быть продлены еще на один срок. Две организации — ИКАО и БАПОР — не имеют ограничений по срокам полномочий, что создает потенциальный риск для независимости, поскольку позволяет бессрочно работать по усмотрению административного руководителя. **Инспектор предлагает ИКАО и БАПОР как можно скорее ввести ограничения по срокам полномочий для руководителей их структур омбудсмена и посредничества.**

6. Ограничения в период после прекращения службы

89. Ограничения в период после прекращения службы являются дополнительной гарантией предотвращения конфликта интересов и защиты беспристрастности функции. Большинство организаций запрещают руководителям структуры омбудсмена продолжать работу в той же организации после окончания срока их полномочий. ИКАО и БАПОР не применяют таких ограничений.

90. Следующая рекомендация направлена на повышение прозрачности и подотчетности.

Рекомендация 3

Административным руководителям организаций системы Организации Объединенных Наций, которые еще не сделали этого, следует до конца 2027 года установить минимальный срок полномочий в четыре года для возобновляемых сроков и максимальный срок в семь лет для невозобновляемых сроков для руководителей их структур омбудсмена и посредничества с ограничением возможностей назначения на должности в той же организации.

7. Последовательные контракты в течение одного срока

91. В некоторых организациях (ФАО, ИКАО, МОТ и ВОЗ) срок полномочий руководителя структуры омбудсмена и посредничества разбит на несколько последовательных контрактов в дополнение к первоначальному испытательному сроку. Инспектор считает это серьезным препятствием для обеспечения их независимости и гарантий пребывания в должности. Она считает, что соответствующим организациям необходимо прекратить эту практику. Аналогичная озабоченность была выражена в подготовленном ОИГ обзоре функционального звена по вопросам этики в системе Организации Объединенных Наций ОИГ (JIU/REP/2021/5).

92. В девяти организациях, включая Секретариат Организации Объединенных Наций, УВКБ ООН и ВПП, отмечена передовая практика, состоящая в заключении единого контракта на весь срок службы. Обеспечение того, чтобы контракт соответствовал всей продолжительности назначенного срока, укрепляет стабильность и оперативную независимость данной роли.

93. Следующая рекомендация направлена на повышение прозрачности и подотчетности.

Рекомендация 4

Административным руководителям организаций системы Организации Объединенных Наций, которые еще не сделали этого, следует незамедлительно обеспечить, чтобы контракты вновь назначенных руководителей структур омбудсмена и посредничества заключались на полный срок.

8. Оценка работы

94. Подходы к оценке работы руководителя структуры омбудсмена и посредничества широко варьируются. В некоторых организациях, таких как Секретариат Организации Объединенных Наций, ПРООН и ВОЗ, руководитель структуры подписывает с административным руководителем ежегодный договор, который служит основным инструментом оценки работы.

95. И напротив, в ФАО, ИКАО, УВКБ ООН, БАПОР и ВОИС применяются стандартные внутренние механизмы управления служебной деятельностью, в которых участвуют непосредственные руководители или старшее руководство. Использование этих систем несет в себе риск подрыва независимости, если они не будут тщательно адаптированы к уникальному характеру роли омбудсмена²⁷. Как отмечается в докладе ОИГ за 2015 год, распространение на омбудсмена обычного процесса служебной аттестации наравне с другим персоналом игнорирует особый характер его функций и может подвергнуть занимающего эту должность человека неправомерному влиянию или сделать его уязвимым для мести, тем самым подрывая нейтральность и авторитет этой роли. Поэтому **Инспектор просит соответствующие организации в кратчайшие сроки выполнить рекомендацию 7 доклада ОИГ от 2015 года.**

9. Порядок подчинения

96. Прямое подчинение руководителя структуры омбудсмена и посредничества административному руководителю является важнейшим фактором,

²⁷ JIU/REP/2015/6, п. 124.

определяющим институциональную независимость. Это относится ко всем организациям, кроме МОТ, учитывая трехстороннюю структуру последней. Кроме того, несколько омбудсменов (в ЮНОМС, ВПП, ВОЗ и ВОИС) также отчитываются перед своими руководящими органами, представляя ежегодные доклады.

10. Доступ к группам старших руководителей

97. Доступ к старшему руководству и связанным с ним группам представляет собой один из ключевых каналов коммуникации и обмена информацией. Руководители только шести структур (в ЮНОМС, Канцелярии Омбудсмана фондов и программ Организации Объединенных Наций, ИКАО, УВКБ ООН, БАПОР и ВОЗ) имеют доступ к совещаниям старшего руководства, как правило, в качестве наблюдателей или участников *ex officio*. **Инспектор предлагает тем административным руководителям, которые еще не сделали этого, обеспечить доступ руководителей структуры к группам старших руководителей.**

VII. Деятельность и услуги омбудсменов и посредников

A. Деятельность и услуги

98. Среди персонала по-прежнему отсутствует ясность в отношении деятельности и услуг, предоставляемых в рамках мандата этой функции. Кроме того, с течением времени и по мере продолжающейся эволюции обязанностей добавлялись и добавляются новые виды деятельности и услуг. Такое расширение подчеркивает необходимость четко изложить и объяснить весь спектр деятельности и услуг.

99. Как показано на веб-странице ЮНОМС в разделе «Наши услуги», деятельность и предоставляемые услуги можно разделить на три основные категории: услуги для сотрудников; услуги для групп сотрудников; и услуги для организации.

100. Услуги для организации связаны в первую очередь с отношениями структуры с организацией, которую она обслуживает, в вопросах отчетности и обратной связи. Организации получают информацию о повторяющихся системных проблемах и тенденциях, что позволяет им принимать взвешенные решения, пересматривать и тем самым совершенствовать политику, процедуры и инициативы.

101. Посредничество — еще одна важная услуга, которую большинство структур предлагают в качестве неотъемлемой части своего мандата. Посредничество может быть инициировано по просьбе участвующих сторон или передано структуре омбудсмана и посредничества в любой момент и на любом уровне в ходе официального процесса обжалования. Посредничество может завершиться заключением юридически обязывающего и подлежащего исполнению соглашения, которое может включать финансовую компенсацию.

1. Основные категории вопросов

102. Проблемы на рабочем месте подразделяются на девять основных категорий и включают в себя несколько подвопросов. Они касаются: а) вознаграждения, пособий и льгот; б) отношений с начальством; в) отношений с сослуживцами и коллегами; г) работы и продвижения по службе; е) запрещенного поведения и соблюдения норм; ф) безопасности, здоровья, благополучия и физической среды; г) услуг/администрирования; h) вопросов организации, руководства и управления; и i) ценностей, этики и стандартов. Эти категории основаны на согласованных определениях, разработанных Сетью омбудсменов и посредников системы Организации Объединенных Наций.

2. Межфункциональное сотрудничество

103. Хотя структура омбудсмента и посредничества действует независимо, она не делает это изолированно. Эффективное межфункциональное сотрудничество и обмен опытом с другими структурами организации не только необходимы для достижения ее целей, но и крайне полезны для культуры труда организаций и их рабочего климата. Взаимодействие в организациях обычно происходит с департаментами, отвечающими за кадровые, юридические вопросы, внутренний надзор, этику и управление рисками, а также с представителями персонала.

3. Ежегодные доклады

104. Предоставление ежегодных докладов является одной из основных обязанностей функции омбудсмента и посредничества в качестве «услуги для организации». Ежегодные доклады являются ключевым инструментом, с помощью которого передается информация о деятельности, в том числе системные выводы. Все 10 автономных внутренних структур омбудсмента и посредничества выпускают ежегодные доклады. Из них только пять (ЮНОМС, Канцелярия Омбудсмента фондов и программ Организации Объединенных Наций, ВПП, ВОЗ и ВОИС) представляют ежегодный доклад своему руководящему или директивному органу. Инспектор считает непредставление ежегодного доклада руководящим органам серьезным пробелом. Это мешает им рассматривать связанные с омбудсменом и посредничеством вопросы, которые могут повлиять на культуру и эффективную работу организаций.

105. Следующая рекомендация направлена на повышение транспарентности и подотчетности.

Рекомендация 5

Административным руководителям организаций системы Организации Объединенных Наций, которые еще не сделали этого, следует обеспечить, чтобы до конца 2027 года ежегодные доклады их структур омбудсмента и посредничества были представлены их соответствующим руководящим или директивным органам в целях повышения транспарентности и подотчетности.

4. Ответ руководства

106. Официальные отзывы административного руководства в ответ на ежегодные доклады остаются редкостью. Лишь немногие организации выпускают ответы руководства. В качестве примеров можно привести Секретариат Организации Объединенных Наций (через доклад Генерального секретаря об отправлении правосудия), ВПП и ВОЗ. Как отмечается в докладе ОИГ за 2015 год, решая

системные вопросы вне официального контекста, руководство теряет возможность последующего контроля. Усиление распространения информации о результатах работы омбудсмена и привлечение к ней внимания остается областью, требующей дальнейшего совершенствования.

107. Инспектор считает, что опубликование ответа руководства является передовой практикой, поскольку способствует подотчетности и свидетельствует о приверженности руководства решению системных проблем и поддержке неформального урегулирования конфликтов. Поэтому **Инспектор предлагает организациям подготавливать ответы руководства на ежегодные доклады своих структур омбудсмена и посредничества для представления их руководящим органам.**

5. Открытый доступ к ежегодным докладам

108. В большинстве случаев ежегодные доклады размещаются в открытом доступе на официальных сайтах. Это относится к ЮНОМС и Канцелярии фондов и программам Организации Объединенных Наций, а также к ФАО, МОТ, ВПП, ВОЗ и ВОИС. Такая практика повышает прозрачность, способствует более широкой осведомленности о проблемах на рабочем месте и укрепляет авторитет и наглядность данной функции. Некоторые же другие организации (ЮНЕСКО, УВКБ ООН и ВПС) рассматривают эти доклады в качестве внутренних документов.

109. Следующая рекомендация направлена на повышение транспарентности и подотчетности.

Рекомендация 6

Административным руководителям организаций системы Организации Объединенных Наций, которые еще не сделали этого, следует до конца 2027 года разместить ежегодные доклады о своих структурах омбудсмена и посредничества в открытом доступе в целях повышения транспарентности и подотчетности и содействия более широкой осведомленности об этой функции.

В. Информационно-пропагандистская деятельность и продвижение подхода, основанного на принципе «в первую очередь — неформальное урегулирование»

1. Подход, основанный на принципе «в первую очередь — неформальное урегулирование»

110. Подход по принципу «в первую очередь — неформальное урегулирование» является одним из основных принципов работы организаций системы Организации Объединенных Наций. Он предполагает предпочтительное разрешение конфликтов на рабочем месте с помощью неформальных каналов. Этот подход основан на признании того, что раннее, неформальное разрешение конфликтов может помочь снизить напряженность на рабочем месте, сохранить рабочие отношения и избежать ненужного перерастания споров в официальные.

111. Генеральная Ассамблея неоднократно подчеркивала важность неформального урегулирования конфликтов. В своей резолюции [77/260](#) она просила Генерального секретаря повысить осведомленность сотрудников о возможности обращения в ЮНОМС для обсуждения вариантов неформального урегулирования,

включая посредничество, в качестве первого шага, когда это возможно, до подачи официальной жалобы.

112. В ответ на это в 2023 году был предпринят важный шаг в виде меморандума «Неформальное урегулирование конфликтов: предпочтительный первый шаг в разрешении проблем на рабочем месте». В этом меморандуме была подтверждена институциональная приверженность Секретариата Организации Объединенных Наций неформальным механизмам и содержался призыв к руководителям и сотрудникам использовать услуги ЮНОМС в качестве первого шага в решении проблем. ЮНОМС сообщила, что после распространения меморандума информационно-пропагандистская работа и взаимодействие со старшим руководством активизировались.

2. Инициатива для сторонников принципа «в первую очередь — неформальное урегулирование»

113. Для дальнейшего внедрения в организационную культуру подхода, основанного на принципе «в первую очередь — неформальное урегулирование», в 2024 году ЮНОМС выступила с инициативой для сторонников такого подхода. Межучрежденческое сотрудничество в рамках Сети омбудсменов и посредников системы Организации Объединенных Наций сыграло важную роль в продвижении этой кампании в масштабах всей системы. Несмотря на разный уровень внедрения, этот подход получил широкое признание в качестве передовой практики в рамках всей системы.

3. Обязательства о посредничестве и сходные инициативы

114. Канцелярия Омбудсмена фондов и программ Организации Объединенных Наций создала аналогичную модель на основе «обязательства о посредничестве». В рамках этой инициативы административные руководители ПРООН, ЮНФПА, ЮНИСЕФ, ЮНОПС и Структуры «ООН-женщины» официально обязались последовательно рассматривать посредничество в качестве одного из способов разрешения конфликтов на рабочем месте.

115. Другие организации запустили адресные инициативы, направленные на укрепление подхода «в первую очередь — неформальное урегулирование». УВКБ ООН начало многолетнюю кампанию по посредничеству под названием «Урегулирование — это больше, чем просто решение». В ВОИС была разработана серия методических материалов, призванных ориентировать сотрудников на использование соответствующих неформальных и формальных механизмов.

4. Пропагандистская работа и повышение осведомленности о функции

116. По сравнению с 2015 годом осведомленность об услугах омбудсмента и посредников значительно повысилась, в основном благодаря всеобъемлющей и последовательной информационно-просветительской работе. В организациях с децентрализованной моделью деятельности важнейшим аспектом является работа в регионах и на местах. Большинство отделений сообщили о проведении широкого спектра мероприятий, включая вебинары, очные брифинги, «кафе знаний», тренинги по разрешению конфликтов и участие во вводных инструктажах для сотрудников и встречах с представителями персонала.

5. Тон в верхах

117. Тон, задаваемый высшим руководством, также играет важную роль в поощрении использования неформальных услуг. Хотя в этой области необходимо добиться большего прогресса, положительные примеры наблюдались в организациях, где административные главы или старшие руководители публично одобряли неформальное разрешение конфликтов в качестве первого варианта реагирования на проблемы.

6. Сотрудничество с внутренними заинтересованными сторонами

118. Стратегическое сотрудничество с внутренними заинтересованными сторонами еще больше усиливает информационно-просветительскую работу. Кроме того, ряд участников формальной системы активно продвигают неформальные пути действий. Отдел юридической помощи персоналу поощряет клиентов к рассмотрению неформальных вариантов на ранних этапах процесса и тесно сотрудничает с ЮНОМС. Секция управленческого консультирования и оценки также внедрила практику поощрения подхода «в первую очередь — неформальное урегулирование» в свои процессы официального приема заявлений.

VIII. Потенциал и эффективность работы

A. Ресурсы и потенциал (людские и финансовые)

119. Штат структур омбудсмена и посредничества варьируется в широком диапазоне. Большинство организаций имеют относительно небольшие подразделения, в которых, как правило, работает один омбудсмен класса С-5 или Д-1. В некоторых случаях им оказывается ограниченная административная поддержка, часто на условиях неполной занятости. По данным за 2023 год, в 5 из 11 структур омбудсмена и посредничества работал только один омбудсмен (в ФАО, МОТ, БАПОР, ВОЗ и ВОИС).

120. В немногочисленных же других организациях, таких как УВКБ ООН, ВПП, ЮНОМС и Канцелярия Омбудсмена фондов и программ Организации Объединенных Наций, созданы более крупные структуры омбудсмена и посредничества.

121. В ходе обзора изучался вопрос о том, соответствует ли текущее штатное расписание потребностям организаций и является ли потенциал достаточным для эффективного и справедливого предоставления предусмотренных мандатом услуг.

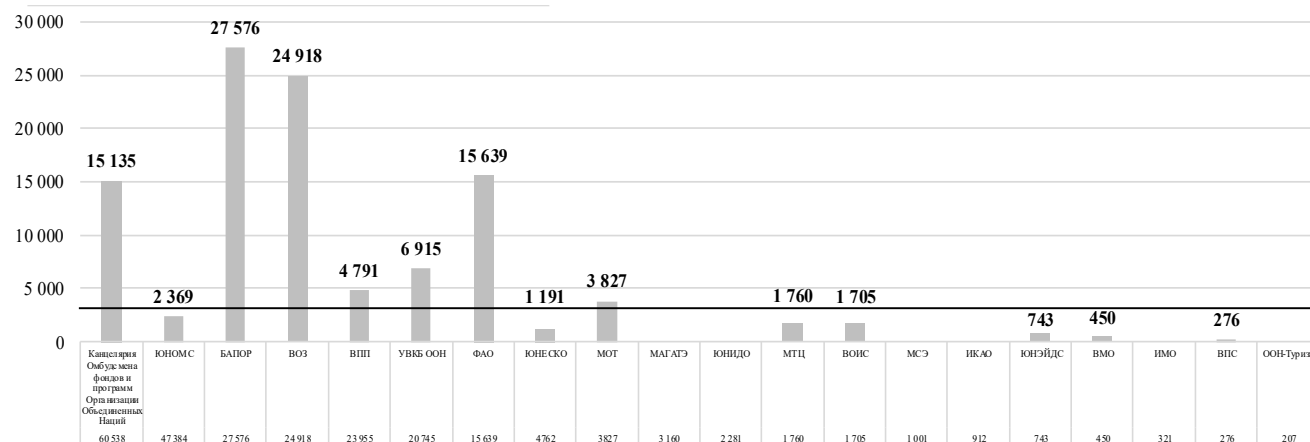
122. На рисунке I представлены сравнительные данные о штатном расписании и о том, какое количество персонала (как штатного, так и нештатного), приходится на одного омбудсмена. Организации расположены в порядке убывания общей численности персонала. Данные по ЮНОМС включают сотрудников Секретариата Организации Объединенных Наций²⁸, в том числе ЮНКТАД, ЮНЕП, ООН-Хабитат и УНП ООН. То же самое касается и Канцелярии Омбудсмена фондов и программ Организации Объединенных Наций, которая рассматривается как единая структура, оказывающая поддержку объединенному персоналу ПРООН, ЮНФПА, ЮНИСЕФ, ЮНОПС и Структуры «ООН-женщины».

²⁸ См. [A/79/584](#), рисунок II, где используется разбивка по семи группам структур: структуры общеорганизационного обслуживания; структуры, ориентированные на работу на местах; структуры, базирующиеся в Центральных учреждениях; отделения вне Центральных учреждений; операции в пользу мира, включая операции по поддержанию мира, специальные политические миссии и другие политические присутствия; региональные экономические комиссии; и система координаторов резидентов.

123. Три организации (МТЦ, ЮНЕСКО и ВМО) представлены иначе в силу их уникальных структурных особенностей. МТЦ и ВМО обслуживаются ЮНОМС; однако для целей сравнения каждая из этих организаций считается имеющей одного омбудсмена, хотя это и не отражает фактического распределения ресурсов. ЮНЕСКО опирается на коллегия посредников, состоящую из четырех вышедших на пенсию сотрудников, а ее Бюро по вопросам этики берет на себя ряд обязанностей омбудсмена.

Рисунок I

Число сотрудников, обслуживаемых одним штатным омбудсменом на уровне директора или сотрудника категории специалистов, 2023 год



Источник: подготовлено ОИГ.

1. Параметры, установленные Объединенной инспекционной группой в 2015 году

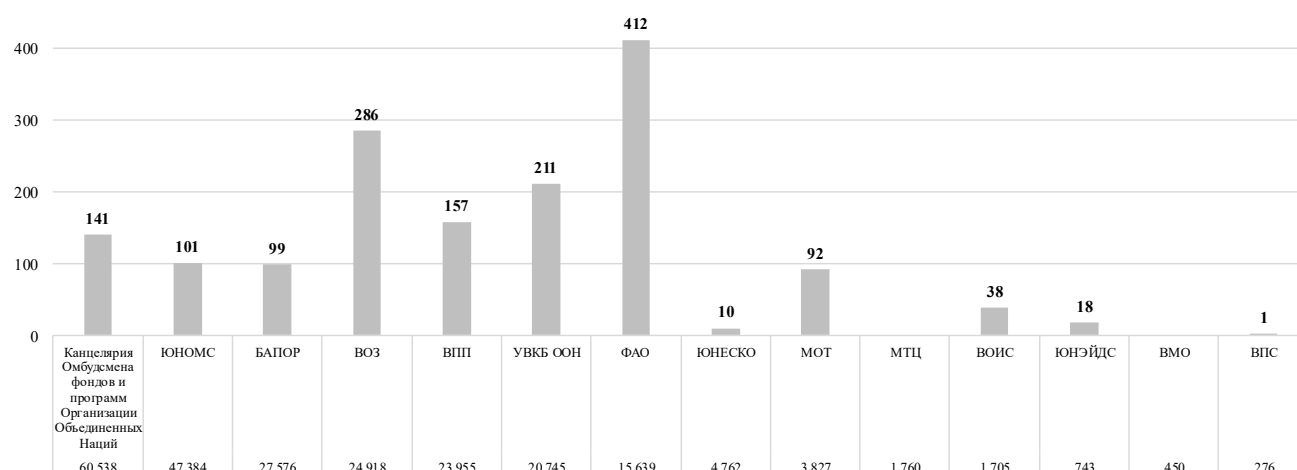
124. В своем докладе за 2015 год ОИГ представила широкий базисный параметр, согласно которому организации с численностью персонала около 2500 человек могут рассмотреть вопрос о привлечении омбудсмена на полную ставку. (Этот порог обозначен на рисунке I красной линией). Кроме того, в докладе говорится, что организации с числом работников 1000 человек и более человек могут рассмотреть возможность назначения омбудсмена по совместительству или на долевого основе. БАПОР, МАГАТЭ и ЮНЕСКО были определены как находящиеся на пороге необходимости омбудсмена²⁹. С тех пор БАПОР уже учредило такую структуру, сделав это в 2021 году, тогда как в ЮНЕСКО этот вопрос находится в процессе. МАГАТЭ, несмотря на штат в 3160 человек, до сих пор этого не сделало.

125. На рисунке II показано среднее количество дел, рассматривавшихся одним омбудсменом на уровне директора или сотрудника категории специалистов в 2023 году. Хотя этот показатель позволяет получить дополнительную информацию о распределении рабочей нагрузки в сравнении с численностью персонала, в данных остаются пробелы: например, отсутствуют дезагрегированные данные по МТЦ и ВМО. В ЮНЕСКО Бюро по вопросам этики рассмотрело около 300 дел, в то время как коллегия посредников — 30.

²⁹ JIU/REP/2015/6, п. 42.

Рисунок II

Средняя рабочая нагрузка на одного омбудсмента на уровне директора или сотрудника категории специалистов, 2023 год



Источник: подготовлено ОИГ.

2. Достаточность ресурсов

126. В своем докладе за 2015 год ОИГ отметила, что один омбудсмен может рассмотреть до 200 дел в год, в зависимости от других обязанностей. С тех пор сфера деятельности омбудсменов расширилась. Поэтому степень достаточности укомплектования штатов должна оцениваться с учетом всего спектра предусмотренных мандатом видов деятельности. Кроме того, для эффективного предоставления услуг необходимо учитывать географическое распределение, языковые возможности и часовые пояса, а также возможность связаться с персоналом, участвующим в полевых операциях и находящимся в удаленных местах службы.

127. Вопрос достаточности ресурсов, выделяемых структурам омбудсмента и посредничества в рамках всей системы Организации Объединенных Наций, по-прежнему вызывает серьезную обеспокоенность. Большинство структур омбудсмента и посредничества работают в условиях ограниченных финансовых и людских ресурсов и сообщили о том, что ресурсов недостаточно или их едва хватает для выполнения обязанностей. Несколько отделений указали, что даже там, где бюджеты оставались стабильными, текущих ассигнований для полного выполнения мандатов недостаточно.

128. Инспектор выражает обеспокоенность тем, что в нынешних условиях финансовой неопределенности эти и без того ограниченные бюджеты могут быть еще больше сокращены, что негативно скажется на информационно-пропагандистской работе, региональном охвате и посредническом потенциале. Инспектор считает, что такие ограничения могут быть особенно пагубными в тот момент, когда как никогда важно полагаться на неформальные механизмы урегулирования.

129. В некоторых организациях финансовое давление привело к принятию решений о том, чтобы понизить класс должности омбудсмента (УВКБ ООН) или оставить ключевые должности вакантными (ВОЗ). Такие решения могут подрывать эффективность механизмов неформального разрешения конфликтов.

130. Инспектор учитывает тот факт, что многие организации сталкиваются с последствиями серьезных ограничений в финансировании, что ведет к урезанию бюджета, включая сокращение штатов и понижение статуса. Она советует подходить к делу с осторожностью, поскольку любая экономия может обернуться увеличением расходов

в других местах. Кроме того, такая экономия может оказать негативное влияние на организационную культуру и рабочую обстановку в то время, когда вовлеченность персонала необходима как никогда.

131. Признавая наличие сохраняющихся финансовых ограничений, Инспектор вместе с тем подчеркивает, что вопрос о достаточности обеспечения ресурсами структур омбудсмена и посредничества должен быть пересмотрен в свете изменения их мандатов и растущих ожиданий в отношении их деятельности и услуг.

132. Следующая рекомендация направлена на повышение эффективности выполнения функции омбудсмена и посредничества.

Рекомендация 7

Административным руководителям организаций системы Организации Объединенных Наций следует регулярно проводить обзор людских и финансовых ресурсов их соответствующих структур омбудсмена и посредничества, чтобы обеспечить их достаточное обеспечение ресурсами для выполнения их мандата. В этом обзоре следует учитывать географическую разбросанность персонала, языковое разнообразие и весь спектр обязанностей.

В. Процесс определения и утверждения ресурсов

133. Подходы к определению объема людских и финансовых ресурсов, необходимых для выполнения функций омбудсмена и посредничества, в разных организациях существенно различаются и отражают сочетание централизованных бюджетных процессов, оценок потребностей и механизмов совместного несения расходов.

1. Порядок финансирования Канцелярии Омбудсмена фондов и программ Организации Объединенных Наций

134. В 2020 году ПРООН, ЮНФПА, ЮНИСЕФ, ЮНОПС и Структура «ООН-женщины» подписали меморандум о взаимопонимании относительно бюджетирования годового бюджета Канцелярии Омбудсмена фондов и программ Организации Объединенных Наций, включая распределение расходов (на основе ежегодного подсчета численности сотрудников в каждом учреждении).

135. Согласно этому меморандуму о взаимопонимании, Канцелярия омбудсмена ежегодно к 30 сентября предлагает проект годового бюджета, который должен быть согласован всеми пятью организациями к 30 ноября. Затем, до 31 декабря, ПРООН выпускает совокупный бюджет с окончательным распределением расходов и выставлением счетов. Этот механизм зависит от своевременности платежей, задержки которых могут повлиять на способность Канцелярии оказывать услуги.

136. И хотя в теории такой механизм финансирования выглядит вполне разумным, его применение на практике происходит неравномерно. Например, все должности в Канцелярии выделяются ПРООН, а расходы распределяются между пятью учреждениями. Однако две должности посредников финансируются ЮНИСЕФ напрямую, а не на основе совместного финансирования.

137. Похожие проблемы, связанные с обеспечением Канцелярии ресурсами, были выявлены в ходе двух различных оценок. В ходе ревизии ПРООН в 2023 году были отмечены, в частности, задержки с выплатами, которые должна была произвести ПРООН, что может влиять на способность Канцелярии предоставлять услуги. По

итогах последующей внешней оценки, проведенной в 2024 году, было вынесено несколько рекомендаций по обеспечению надлежащего финансирования Канцелярии.

138. Следующая рекомендация направлена на усиление контроля и соблюдения требований в отношении финансирования Канцелярии Омбудсмана фондов и программ Организации Объединенных Наций.

Рекомендация 8

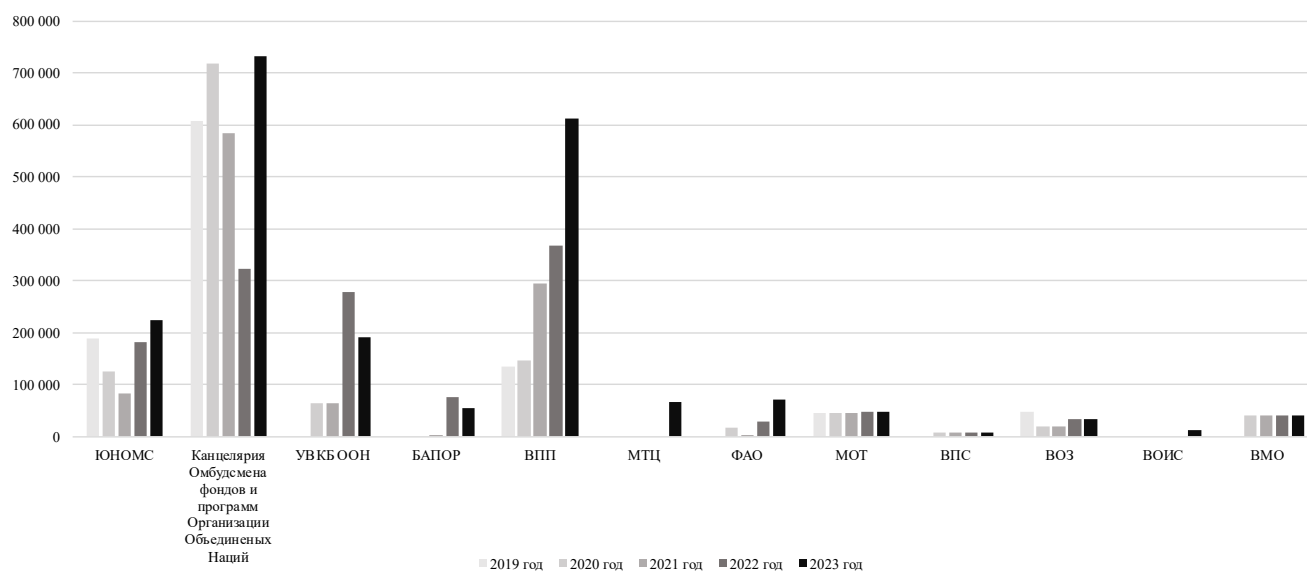
Исполнительным советам ПРООН, ЮНФПА, ЮНИСЕФ, ЮНОПС и Структуры «ООН-женщины» следует обеспечить выделение необходимых ресурсов для Канцелярии их омбудсмана в соответствии с положениями меморандума о взаимопонимании.

139. Если проблемы с финансированием Канцелярии сохранятся, то, по мнению Инспектора, необходимо будет изучить другие варианты. Один из предлагаемых ею вариантов — интегрировать бюджет Канцелярии в структуру бюджета ЮНОМС. После принятия бюджета ЮНОМС пять организаций, о которых идет речь, должны будут внести свою долю.

140. Другие организации применяют различные подходы к определению потребностей своих структур в ресурсах. Хотя процесс принятия решений о распределении ресурсов различается по структуре и степени внутренних консультаций, окончательные полномочия по составлению предлагаемого бюджета по программам обычно возлагаются на административных руководителей, а окончательное утверждение остается за руководящими органами.

Рисунок III

Бюджет структур омбудсмана (без расходов по персоналу)



Источник: подготовлено ОИГ.

2. Выделение специального бюджета для функции омбудсмана и посредничества

141. Все структуры омбудсмана и посредничества с выделенным бюджетом имеют все полномочия по управлению ресурсами. Однако некоторые структуры не имеют в

своем распоряжении специально выделенных ресурсов³⁰. Выделенный бюджет считается необходимым для сохранения эффективности, беспристрастности и актуальности в меняющихся условиях работы. **Инспектор рекомендует выделить структурам омбудсмена и посредничества отдельный бюджет и предоставить им все полномочия по использованию выделенных им финансовых и людских ресурсов и управлению ими.**

С. Организация рассмотрения дел

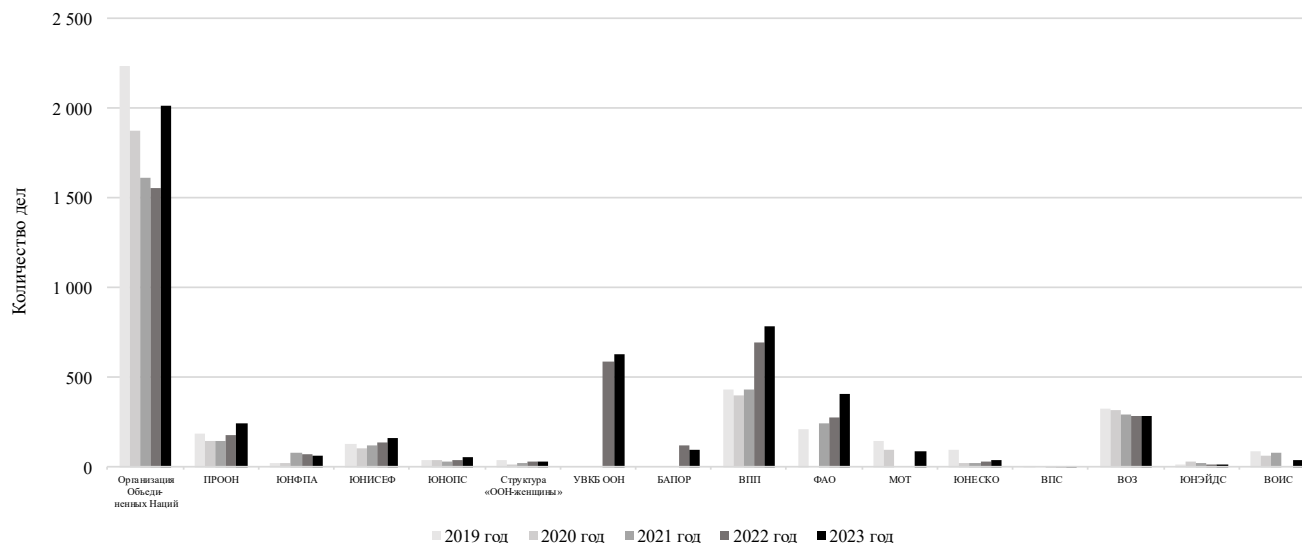
142. Рассмотрение дел является одним из основных элементов функции омбудсмена и посредничества. Анализ данных по делам дает представление об объеме работы офисов омбудсмена в разных организациях.

143. Десять структур³¹ сообщают о количестве рассматриваемых за год дел в своих ежегодных докладах. Семь из них³² также сообщают о количестве обслуженных посетителей. Поскольку в одном деле может участвовать несколько сторон, для целей настоящего обзора и для проведения межорганизационного сравнения в качестве основного ориентира использовалось количество дел.

144. На рисунке IV представлено количество рассмотренных за год дел по организациям в период с 2019 по 2023 год. ЮНОМС неизменно сообщала о самом большом количестве дел, превышающем 1500 в год, при этом в течение пятилетнего периода наблюдалось небольшое снижение. В ряде структур в этот период наблюдалось значительное увеличение количества дел, в первую очередь в ЮНФПА, ФАО, ВПП и ЮНОПС.

Рисунок IV

Количество дел в год по организациям, 2019–2023 годы



Источник: подготовлено ОИГ.

³⁰ ИКАО, МОТ, ЮНЕСКО и ВОИС.

³¹ ЮНОМС, Канцелярия Омбудсмена фондов и программ Организации Объединенных Наций, УВКБ ООН, ВПП, ФАО, МОТ, ЮНЕСКО, ВПС, ВОЗ и ВОИС.

³² ВПП, ФАО, МОТ, ЮНЕСКО, ВПС, ВОЗ и ВОИС.

D. Оценка результативности

145. Результативность и эффективность структур омбудсмена и посредничества оцениваются в разной степени. Только 12 организаций³³ сообщили о проведении оценки результатов работы в той или иной форме; методы, периодичность и контрольные показатели оценки существенно различались.

146. Большинство организаций полагаются на внутренние механизмы, такие как опросы сотрудников, отзывы пользователей или стандартные инструменты внутренней оценки. Несколько организаций, в том числе ВПП, ЮНЕСКО и ВОИС, сообщили, что у них не проводится официальная оценка деятельности структуры омбудсмена и посредничества. **Инспектор рекомендует организациям создать транспарентные и инклюзивные механизмы для оценки результативности работы их структур омбудсмена и посредничества для укрепления уверенности в их актуальности и эффективности.**

IX. Сотрудничество и согласованность в рамках всей системы

147. В своем докладе за 2015 год ОИГ отмечала, что взаимодействие с коллегами из других организаций крайне важно для обмена опытом, разработки передовой практики и обеспечения согласованности действий.

A. Международная ассоциация омбудсменов

148. Одной из существующих профессиональных сетей является Международная ассоциация омбудсменов, которая рассматривается как ценный ориентир с точки зрения профессиональных стандартов. Опрошенные подчеркивали, что ее ценность для глобальных международных организаций, таких как Организация Объединенных Наций, ограничена из-за того, что она ориентирована на частный и академический сектора в Северной Америке, где находится большинство ее членов.

B. Сеть омбудсменов и посредников многосторонних организаций, ранее Сеть омбудсменов и посредников Организации Объединенных Наций и связанных с ней международных организаций

149. Еще одна платформа — это Сеть омбудсменов и посредников многосторонних организаций, ранее называвшаяся Сетью омбудсменов и посредников Организации Объединенных Наций и связанных с ней международных организаций (ЮНАРИО)³⁴, которая существует с 2007 года и объединяет омбудсменов-практиков из многосторонних межправительственных организаций. Омбудсмены и посредники Организации Объединенных Наций рассматривают ее в основном как неформальный форум для обмена мнениями. Сеть не выпустила никаких контрольных показателей или стандартов, имеющих отношение к системе Организации Объединенных Наций.

150. Учитывая расширение Сети, ОИГ в своем докладе за 2015 год предположила, что «омбудсмены-практики в организациях системы Организации Объединенных Наций составляют подгруппу в ЮНАРИО и, таким образом, конкретные вопросы,

³³ Секретариат Организации Объединенных Наций, ПРООН, ЮНФПА, ЮНИСЕФ, ЮНОПС, Структура «ООН-женщины», УВКБ ООН, БАПОР, ФАО, ИКАО, МОТ и ВОЗ.

³⁴ Название сети было изменено ее участниками в сентябре 2025 года.

касающиеся Организации Объединенных Наций, могут иметь более высокую значимость и получать необходимое внимание».

С. Сеть омбудсменов и посредников системы Организации Объединенных Наций

151. Для устранения этого пробела в 2019 году была создана Сеть омбудсменов и посредников системы Организации Объединенных Наций, открытая для всех организаций, являющихся членами Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций. Члены сети поддерживают связь по междисциплинарным трудовым вопросам и уделяют особое внимание согласованию практики неформального разрешения конфликтов. Сеть способствовала наработке передовой практики, включая стандарты практики, кампанию «в первую очередь — неформальное урегулирование» и стандартизированную практику классификации и закрытия дел. Она также учредила рабочие группы по посредничеству, подотчетности, процессам восстановительного правосудия, использованию искусственного интеллекта в разрешении конфликтов и методологии расчета стоимости рассмотрения дел.

152. Инспектор считает создание этой сети позитивным событием, согласующимся с предложением, содержащимся в докладе ОИГ за 2015 год. Она представляет собой специальную площадку для решения вопросов, касающихся конкретно Организации Объединенных Наций. По мнению Инспектора, достижения Сети представляют собой достойный похвалы прогресс в деле обеспечения общесистемной слаженности, согласования практики и разработки применимых стандартов и передовой практики для удовлетворения уникальных потребностей Организации Объединенных Наций.

Приложение

Обзор мер, которые предлагается принять участвующим организациям в связи с рекомендациями Объединенной инспекционной группы

		Поставленная цель	Участвующие организации Объединенной инспекционной группы																											
			Организация Объединенных Наций ^a	ЮНЭЙДС	ЮНКТАД	ЦМТ	ПРООН	ЮНЕП	ЮНФПА	ООН-Хабитат	УВКБ	ЮНИСЕФ	УНП ООН	ЮНОПС	БАПОР	«ООН-женщины»	ВПП	ФАО	МАГАТЭ	ИКАО	МОТ	ИМО	МСЭ	ЮНЕСКО	ЮНИДО	ООН-Туризм	ВПС	ВОЗ	ВОИС	ВМО
Доклад	Для принятия решения			☑	☑	☐	☐	☑	☐	☑	☐	☑	☐	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑
	Для информа- ции		☐	☐	☑	☑	☐	☑	☐	☑	☐	☐	☑	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Рекомендация 1		a													E					E										
Рекомендация 2		a					E		E		E	E		E	E	E		E						E			E	E		
Рекомендация 3		a													E					E	E		E					E	E	
Рекомендация 4		a					E		E			E		E	E	E		E		E	E			E				E		
Рекомендация 5		a									E				E			E		E	E		E	E			E		E	
Рекомендация 6		a									E												E	E			E		E	E
Рекомендация 7		f	E				E		E		E	E		E	E	E	E	E		E	E		E	E		E	E	E	E	
Рекомендация 8		e					L		L			L		L		L														

Условные обозначения:

- L: рекомендация для принятия решения директивным органом
 E: рекомендация для принятия решения административным руководителем
 ☐: рекомендация не требует принятия мер со стороны этой организации

Поставленная цель:

a: повышение транспарентности и подотчетности; b: передача передового опыта; c: укрепление координации и сотрудничества; d: повышение слаженности и согласованности; e: усиление контроля и обеспечения соблюдения требований; f: увеличение результативности; g: значительная экономия финансовых средств; h: повышение эффективности; i: другое.

^a Как указано в документе ST/SGB/2015/3.