Всемирная организация здравоохранения

ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЙ КОМИТЕТ
146-я сессия **EB146/INF./2**
Пункт 25.4 предварительной повестки дня **9 декабря 2019 г.**

Доклад омбудсмена[1]

Доклад Генерального директора

1. В обязанности омбудсмена[2] входит составление годовых докладов о своей деятельности для всех сотрудников Организации и для Исполнительного комитета. Это третий доклад, представленный омбудсменом Исполнительному комитету. Его цели: рассказать о деятельности Канцелярии за истекший год; обозначить наиболее существенные системные вопросы, выявленные за этот период. Информация о мерах, которые были приняты администрацией в связи с рекомендациями, вынесенными во втором докладе омбудсмена, приводится в отдельном докладе[3].

2. Основная задача омбудсмена состоит в том, чтобы конфиденциально оказывать помощь сотрудникам[4], которые добровольно к нему обращаются. Черпая информацию из этих конфиденциальных бесед, омбудсмен отслеживает тенденции в целях своевременного выявления потенциально важных проблем, консультирует старшее руководство и предоставляет ему рекомендации относительно надлежащих корректирующих и профилактических мер[5].

3. Основное внимание в докладе уделяется нескольким вопросам системного характера, которые остаются открытыми, но значительный объем работы омбудсмена состоит в неофициальном урегулировании отдельных проблем. В то же время омбудсмен не мог бы успешно способствовать их урегулированию без тесного взаимодействия и

---

[1] Настоящий информационный документ представлен Исполнительному комитету в соответствии с принятыми на прошедшей в мае 2017 г. 141-й сессии Исполкома решениями относительно рекомендации Объединенной инспекционной группы Организации Объединенных Наций: «директивным органам всех организаций системы Организации Объединенных Наций следует предоставлять омбудсмену возможность регулярно представлять им доклады по выявленным системным вопросам» (см. документ EB141/2, принятый Исполкомом к сведению на 141-й сессии, и документ EB141/2017/REC/1, протокол первого заседания, раздел 6).

[2] Настоящий документ подготовлен Канцелярией омбудсмена и посреднических услуг в консультации со всеми региональными омбудсменами ВОЗ. Таким образом он отражает взгляды всех омбудсменов ВОЗ, и, соответственно, любое упоминание омбудсмена касается также работы как Канцелярии омбудсмена и посреднических услуг, так и региональных омбудсменов.

[3] См. документы EB144/INF./2 и EB146/INF./3.

[4] Далее «посетители».

[5] Справочная информация о роли омбудсмена и структуре оказываемых им услуг приведена в приложении к настоящему документу.

конструктивного сотрудничества с различными должностными лицами и структурами на всех уровнях Организации. В частности, стремясь найти эффективные пути неформального решения проблем, омбудсмен регулярно взаимодействует с высшим руководством, включая Генерального директора, директоров региональных бюро и другие заинтересованные стороны, в первую очередь ассоциации персонала. Таким образом, без участия различных заинтересованных сторон в ВОЗ под руководством Генерального директора во многих случаях успешное решение проблем с помощью омбудсмена было бы невозможно.

АКТУАЛЬНЫЕ ДАННЫЕ И ТЕНДЕНЦИИ

4. В настоящее время собирают статистические данные и публикуют их в виде ежегодного доклада, распространяемого среди всех штатных сотрудников, только Канцелярия омбудсмена и посреднических услуг в штаб-квартире и Региональное бюро для стран Америки. Омбудсмены, работающие в Региональном бюро для стран Африки и Европейском региональном бюро, информируют старшее руководство и другие заинтересованные стороны в рамках регулярного взаимодействия.

5. Канцелярия омбудсмена и посреднических услуг в штаб-квартире рассмотрела 333 дела в 2015 г., 345 дел в 2016 г., 333 дела в 2017 г. и 392 дела в 2018 г.[1]

6. Тематика обращений в истекшем году позволяет сделать вывод о том, что проблемы и тенденции, которые освещались в предыдущих докладах, в основном, по-прежнему актуальны. Так, большинство рассмотренных омбудсменом дел можно отнести к одной из следующих тематических категорий: (i) ситуации, связанные с тем, как начальник оценивает работу подчиненного[2]; (ii) отношения между коллегами[3]; (iii) вопросы, связанные с работой и продвижением по службе[4]; (iv) юридические вопросы и вопросы, связанные с регулированием, финансами и соблюдением требований[5].

ТРУДНОСТИ И ПЕРСПЕКТИВЫ

7. Одной из главных задач омбудсмена является отслеживание тенденций на основе конфиденциального общения с посетителями для заблаговременного выявления потенциально важных для Организации проблем, а также информирование и

---

[1] Из них посетителями из числа сотрудников ВОЗ были инициированы 288 дел в 2015 г., 287 дел в 2016 г., 301 дело в 2017 г. и 336 дел в 2018 г.

[2] Зачастую вызванные неэффективной коммуникацией противоречия между начальником и подчиненным, которые могут негативно повлиять на ежегодную служебную аттестацию.

[3] Сложности в коммуникации между сотрудниками, не являющимися по отношению друг к другу начальниками или подчиненными.

[4] Проблемы, связанные с набором персонала, классификацией должностей и, что самое важное, продвижением по службе.

[5] К этой категории также относятся предположительно имевшие место случаи притеснений и дискриминации.

консультирование старшего руководства и ключевых партнеров. К основным системным вопросам, выявленным омбудсменом за прошедший год и доведенным до сведения старшего руководства, относятся:

- дальнейшие действия по успешному внедрению недавно провозглашенных общеорганизационных ценностей ВОЗ, которые закреплены в Хартии ценностей;
- отсутствие эффективных способов оперативного перевода на другие должности сотрудников, оказавшихся в сложной ситуации.

8. Важно отметить, что системные проблемы зачастую порождаются несколькими взаимосвязанными причинами, поэтому работать над их решением следует только на основе комплексного подхода. В предыдущих докладах омбудсмен обращал внимание Организации на ряд важных системных вопросов, таких как необходимость развития управленческих навыков, в частности навыков межличностного общения[1], важность признания заслуг[2], совершенствование механизмов служебного роста[3] и отсутствие механизмов для срочного переназначения сотрудников[4]. Необходимость принятия мер в этих областях была признана и планы по решению многих из этих проблем уже реализуются, но потенциал для дальнейшего улучшения ситуации сохраняется. Так, системные вопросы, о которых пойдет речь в настоящем докладе, частично обусловлены медленными темпами выполнения ранее вынесенных рекомендаций.

Внедрение ценностей ВОЗ: аргументы за реформирование методов работы Организации

9. Внедрение общеорганизационных ценностей в повседневную деятельность ВОЗ это одно из основных направлений работы омбудсмена и неотъемлемая часть обязанностей его Канцелярии. Омбудсмен играет ключевую роль в пропаганде основополагающих организационных ценностей, в первую очередь таких, как уважение, добросовестность, терпимость и недопущение дискриминации[5]. В этой связи в докладе омбудсмена Исполнительному комитету в 2018 г. Секретариату было рекомендовано задуматься о том, соответствует ли Организация своим основным ценностям на практике[6]. Выполняя это поручение, омбудсмен принял активное участие в

[1] Доклад омбудсмена Исполнительному комитету 2018 г., документ EB142/INF./2, пункты 15 и 16.

[2] См. документ EB142/INF./2, пункт 22.

[3] См. документ EB142/INF./2, пункты 20–22.

[4] Годовой доклад омбудсмена для персонала, 2016 г., пункты 34–36.

[5] Согласно описанию его должностных обязанностей, омбудсмен, среди прочего, «[с]одействует формированию и установлению таких условий работы и организационной культуры, которые подкрепляют ценности Организации, ее добросовестность с этической и функциональной точек зрения, а также уважение к человеческому достоинству, разнообразию и правам сотрудников».

[6] Доклад омбудсмена Исполнительному комитету, 2018 г., документ EB142/INF./2, пункт 18.

формулировании новой системы организационных ценностей в контексте текущего процесса внутренних изменений в ВОЗ, известного как «программа преобразований».

10. Осознавая, что для организационных изменений требуется институциональная культура, обеспечивающая подлинную сопричастность сотрудников целям и стратегии процесса преобразований, ВОЗ включила в программу преобразований 2017 г. в качестве одного из основных направлений работы пересмотр и согласование своих общеорганизационных ценностей. Учитывая особое внимание, которое сотрудники уделили культурным ценностям в ответах на открытый запрос Генерального директора в 2017 г. и в ходе обследования в ноябре 2018 г., а также результаты широких консультаций в масштабах всей Организации, старшее руководство приняло решение о том, что формулирование и обеспечение согласованности общеорганизационных ценностей ВОЗ должны стать ключевым компонентом процесса преобразований в целом. Был начат широкий диалог с персоналом, направленный на определение глубоко укоренившихся убеждений, которые определяют поведение персонала и из которых складываются отличительные особенности ВОЗ. На основе результатов этого диалога была составлена Хартия ценностей ВОЗ. Фундамент корпоративной культуры ВОЗ составляют пять основных ценностей: доверие, профессионализм, добросовестность, сотрудничество, забота.

11. В настоящее время ведется работа по внедрению этих ценностей в повседневную работу Секретариата при поддержке широкой сети сотрудников и руководителей (так называемых «сторонников преобразований»), которые должны содействовать реформированию культуры во всех подразделениях ВОЗ. Усилия по достижению такого сдвига культурной парадигмы ведутся не изолированно, а в рамках всеобъемлющей стратегии преобразований, которая включает новую стратегию ВОЗ, отраженную в Тринадцатой общей программе работы на 2019–2023 гг., реорганизацию новых основных процессов по техническим, внешним, деловым и административным вопросам и оптимизацию новой операционной модели.

12. Эта инициатива заслуживает особого внимания. Омбудсмен сознает, что, приступив к осуществлению амбициозного плана преобразований, ВОЗ подает всей системе Организации Объединенных Наций пример уникальной работы по самоанализу. Следует признать, что впервые в своей истории ВОЗ провела дискуссию с участием всех сотрудников о том, в чем заключаются ее ценности как организации.

13. Однако чтобы изменить менталитет в рамках всей Организации, недостаточно просто провозгласить принципы, закрепленные в ее Хартии ценностей. Омбудсмен отмечает, что организационная культура, в отличие от более классической модели национальной культуры, основана не на наборе ценностей или принципов, а на том, как сотрудники воспринимают общепринятую практику работы учреждения, в частности основные процессы принятия решений[1]. Поэтому ВОЗ должна честно и непредвзято

[1] Некоторые из ключевых процессов принятия решений способны менять текущее направление работы, вызывать разногласия или приводить к недоразумениям, либо оказывать влияние на основных действующих лиц.

проанализировать потенциальные препятствия, связанные с нынешней практикой, которая не соответствует заявлениям, содержащимся в Хартии ценностей.

14. Например, доверия не будет, если коллеги по-прежнему не будут готовы высказываться, опасаясь мести, или если руководители не будут в полной мере привержены политике открытых дверей и не будут слушать своих подчиненных[1]. Призывы к профессионализму будут звучать неубедительно, если сотрудники не будут видеть возможностей для продвижения по службе[2] или если руководителям до назначения на должность не будет предоставляться возможность приобрести необходимые навыки межличностного общения[3]. Заявления о необходимости работать добросовестно не будут восприниматься всерьез, пока будет распространено представление, что на злоупотребление властью и преследования руководство смотрит сквозь пальцы и не реагирует на такие случаи своевременно и адекватно[4]. Сотрудники не будут стремиться к сотрудничеству друг с другом, если внутренние коммуникации неэффективны, а коллеги не проявляют готовности к взаимодействию[5]. Наконец, сотрудники будут скептически воспринимать заявления о том, что Организация заботится о них, если они не чувствуют уважения и благодарности, а их заслуги игнорируются или получают минимальное признание[6].

15. Омбудсмен сознает, что Секретариат осведомлен о проблемах, которые могут препятствовать формированию в Организации новых культурных установок, и принимает конкретные меры в рамках различных программных инициатив. В частности, омбудсмен приветствует преобразования в области приема на работу и адаптации новых сотрудников, обучения, введения в должность, управления служебной деятельностью, премирования и признания заслуг сотрудников.

16. Поскольку для осуществления программных инициатив, необходимых для реорганизации практики работы и процессов принятия решений в ВОЗ, неизбежно потребуется определенное время, персоналу следует подать важный сигнал о том, что процесс перемен действительно запущен. Для этого важно, чтобы старшее руководство в своих ключевых решениях и повседневной деятельности, а также во всех контактах с сотрудниками показывало пример и демонстрировало свою приверженность новым ценностям. Еще одним залогом успеха преобразований является роль всего руководящего состава (директоров, координаторов, руководителей групп) как «первого эшелона реагирования» в те моменты, когда нужно принять ключевое решение или преодолеть возникшие трудности. В их действиях сотрудники будут искать подтверждения связи с ценностями ВОЗ. Высшее руководство и весь руководящий персонал играют ключевую роль в этом процессе, но от рядовых сотрудников, от того,

---

[1] Доклад омбудсмена Исполнительному комитету 2019 г., документ EB144/INF./2, пункты 14 и 15.

[2] Доклад омбудсмена Исполнительному комитету 2018 г., документ EB142/INF./2, пункты 20-22.

[3] См. документ EB142/INF./2, пункты 15 и 16.

[4] См. документ EB142/INF./2, пункты 17-19.

[5] См. документ EB144/INF./2, пункты 13-15.

[6] См. документ EB142/INF./2, пункт 22.

насколько упорно они будут работать над изменением менталитета, также в значительной мере зависит успешное укоренение ценностей в жизни Организации.

17. Омбудсмен рекомендует принять следующие меры, которые помогут ВОЗ встать на путь формирования новой организационной культуры.

- Необходимо провести надлежащую оценку тех аспектов существующей практики, которые могут препятствовать продвижению по пути перемен, в том числе основных процессов принятия решений.

- Старшее руководство всех подразделений Организации должно уделять особое внимание полному соблюдению ценностей новой организационной культуры при осуществлении операционных изменений. С этой целью руководство должно учитывать эти ценности при принятии, доведении до сведения сотрудников и выполнении ключевых решений, при этом используя любую возможность для информирования о своей приверженности этим ценностям. На этом этапе потребуется прозрачность в отношении возникающих проблем, в том числе честное обсуждение тех аспектов, в которых необходимы улучшения.

- Ключевую роль в этой работе будут играть руководящие работники, которые первыми реагируют на возникающие конфликты или на необходимость принятия правильных решений, так что их вовлеченность будет залогом успеха всего процесса. Соответственно, при реформировании культуры руководителям должна оказываться необходимая помощь с использованием таких средств, как индивидуальное обучение, наставничество и тренинги, при этом если по окончании процесса поведение руководителей не будет соответствовать ценностям ВОЗ, они должны привлекаться к ответственности.

- Сотрудников на всех уровнях необходимо поощрять, направлять и поддерживать в их стремлении следовать примеру лидеров и руководителей, а также демонстрировать приверженность ценностям ВОЗ при исполнении обязанностей. Восприятию нового культурного кода ВОЗ всеми ее сотрудниками могут способствовать тематические учебные занятия и обсуждения в фокус-группах.

- Следует продолжать опрашивать сотрудников об их восприятии культурных изменений, в том числе для поиска свидетельств того, что ценности ВОЗ перешли из документов в повседневную деятельность всего персонала. Накопленный опыт будет применяться в текущей работе и при определении направлений дальнейших усилий.

Упрощение перевода сотрудников, оказавшихся в невыносимых условиях

18. До сведения омбудсмена часто доводятся ситуации, в которых посетители в первую очередь просят перевести их с занимаемой ими должности. Зачастую посетители, обращающиеся с такими просьбами, сталкиваются со сложной рабочей обстановкой, которая со временем начинает восприниматься как злоупотребление властью или притеснения. Сотрудники, оказавшиеся в такой ситуации, просят о переназначении

не для своего удобства, а потому, что чувствуют, что, если не будут приняты меры, это скажется на их благополучии.

19. Во многих из этих случаев омбудсмен ищет решение совместно со структурами, занимающимися охраной здоровья и людскими ресурсами, учитывая при этом должностные функции соответствующих сторон. В результате некоторые сотрудники были переведены на другую должность благодаря решительным действиям основных заинтересованных сторон и соответствующих технических департаментов при поддержке директоров региональных бюро и Генерального директора.

20. Хотя многие сотрудники в итоге переводятся, в целом признается, что действующие механизмы разрешения такого рода ситуаций отнимают много времени и неэффективны. Серьезным препятствием при поиске адекватных решений становятся финансовые соображения, поскольку неясно, как должны финансироваться связанные с переводом расходы: должны ли они распределяться между подразделениями, откуда выбывает и куда переводится сотрудник, покрываться Организацией в широком смысле или конкретно Департаментом управления людскими ресурсами.

21. Отсутствие надлежащего механизма для урегулирования таких вопросов приводит к разочарованию среди пострадавших сотрудников и снижению производительности их отделов, а также негативно сказывается на моральном климате во всей Организации. Эта проблема усугубляется, когда сотрудник работает в одной из партнерских структур ВОЗ. Кроме того, по мнению некоторых коллег, перевод сотрудника не решает проблему, а лишь убирает ее из поля зрения: такой перевод либо создает впечатление, что именно переводимый сотрудник является причиной проблемы, либо воспринимается как удобное решение, не затрагивающее ее первопричин, одной из которых может быть то, что ответственность за сложившуюся ситуацию несет начальник.

22. Эта проблема не нова: она уже затрагивалась в предыдущих докладах омбудсмена, но только в контексте заявлений о преследованиях или домогательствах[1]. Важно, чтобы ВОЗ эффективно реагировала на такого рода ситуации не только в случаях, связанных с заявлениями о преследовании, но и в любых нестандартных ситуациях вообще.

23. В этой связи омбудсмен рекомендует ВОЗ рассмотреть вопрос о разработке четкой процедуры перевода сотрудников в конкретных ситуациях из числа упомянутых выше. Это позволит внести ясность в процесс переназначения в таких обстоятельствах и уточнить роли и обязанности, в частности Департамента управления людскими ресурсами, а также создать механизмы финансового обеспечения этого процесса.

24. Вместе с тем омбудсмен отдает себе отчет в том, что эффективный механизм быстрого переназначения сотрудников в исключительных ситуациях не может подменить собой работу Организации по устранению фундаментальных причин возникновения нездоровой атмосферы в коллективе.

[1] Годовой доклад омбудсмена для персонала, 2015 г., пункты 32 и 33; Годовой доклад омбудсмена для персонала, 2016 г., пункты 34–36.

НОВАЯ ИНФОРМАЦИЯ О ХОДЕ ВЫПОЛНЕНИЯ ПРОШЛОГОДНИХ РЕКОМЕНДАЦИЙ

25. Омбудсмен учитывает, что, как было отмечено в докладе Объединенной инспекционной группы за 2015 г., перед ним ставится задача не указывать конкретное направление действий в отношении системных проблем и контролировать их реализацию, а привлекать внимание к таким проблемам и тем самым побуждать руководство к принятию надлежащих ответных мер. Соответственно, доклад Секретариата с описанием рекомендаций, вынесенных в докладе омбудсмена Исполнительному комитету 2019 г., и последней информацией о мерах, принятых в связи с этими рекомендациями администрацией, будет издан отельным документом[1].

26. Омбудсмен с удовлетворением отмечает, что для выполнения рекомендаций Секретариат провел большую работу. Поскольку в отношении нерешенных вопросов могут потребоваться дополнительные усилия, омбудсмен готов взаимодействовать с Секретариатом в целях изучения дальнейших возможностей для улучшения ситуации в этих областях.

[1] Документ EB146/INF./3.

ПРИЛОЖЕНИЕ

РОЛЬ ОМБУДСМЕНА

1. Как указано в действующих Правилах о персонале, основополагающими элементами новой стандартизированной системы внутреннего правосудия в ВОЗ являются предотвращение конфликтов, оперативное реагирование и неформальное правосудие. В этой системе омбудсмен играет важную роль главной опоры для неформального урегулирования споров. Согласно разработанным Международной ассоциацией омбудсменов международным стандартам практики, омбудсмен является независимым и нейтральным посредником, оказывающим конфиденциальную помощь при неформальном урегулировании связанных со службой проблем. Омбудсмен непредвзято выслушивает обратившихся за помощью, разрабатывает варианты неформального решения проблем, предоставляет конфиденциальные, неформальные, независимые и непредвзятые консультации, выступает посредником при урегулировании споров и выявляет системные тенденции. Омбудсмен не выступает на стороне или в пользу какого бы то ни было конкретного лица, вопроса или интереса, а отстаивает справедливые и беспристрастные процедуры. Омбудсмен не представляет какую-либо одну из сторон спора, не проводит официальные расследования и не участвует в официальных процессах.

2. Основной функцией омбудсмена, таким образом, является оказание сотрудникам помощи в решении связанных с работой проблем неофициальным путем и, соответственно, предотвращение развития конфликтов и усугубления проблем. Кроме того, путем конфиденциального обмена информацией с посетителями и другими заинтересованными сторонами в рамках Организации омбудсмен может выполнять функцию механизма «раннего предупреждения», выявляя проблемы, которые выходят за рамки отдельных вопросов и касаются более широких вопросов системного характера. В этой роли омбудсмен информирует старшее руководство и консультирует по вопросам надлежащих коррективных и профилактических мер в целях решения этих системных проблем, что позволяет Организации избегать непредвиденных рисков.

3. Таким образом, основными функциями омбудсмена являются: выступать посредником и содействовать урегулированию конфликтов; отслеживать тенденции в целях раннего обнаружения потенциально важных проблем и информировать старшее руководство; обеспечивать превентивные действия; содействовать формированию профессиональной среды, базирующейся на фундаментальных ценностях ВОЗ, таких как уважительные отношения на рабочем месте.

4. Создание Канцелярии омбудсмена отражает приверженность Организации обеспечению благополучия своих сотрудников и совершенствованию политики, правил и процедур, влияющих на профессиональную среду.

УСЛУГИ ОМБУДСМЕНА В ВОЗ

5. Услуги омбудсмена в ВОЗ децентрализованы. Помимо Канцелярии омбудсмена и посреднических услуг в штаб-квартире, доступ к которому имеют все сотрудники ВОЗ

независимо от типа контракта и местонахождения, большинство региональных бюро учредили собственную должность омбудсмена, который занимается неформальным разрешением конфликтов в соответствующем географическом регионе.

6. Канцелярия омбудсмена и посреднических услуг в штаб-квартире состоит из двух омбудсменов, обладающих профессиональным опытом и посвящающих все рабочее время выполнению соответствующих этой должности служебных обязанностей, а также одного помощника. Канцелярия предоставляет услуги по неформальному урегулированию сотрудникам ВОЗ, а также сотрудникам Объединенной программы Организации Объединенных Наций по ВИЧ/СПИДу, Международного агентства по изучению рака и Международного вычислительного центра Организации Объединенных Наций.

7. Должности профессиональных омбудсменов учредили региональные бюро для стран Африки, Америки, Европы и Юго-Восточной Азии. Региональное бюро для стран Восточного Средиземноморья может последовать их примеру в будущем, а в настоящее время в его структуре имеется один омбудсмен, работающий на полставки и выполняющий функции омбудсмена в дополнение к обязанностям технического характера. Региональное бюро для стран Западной части Тихого океана располагает четырьмя омбудсменами, работающими на полставки, которые выполняют соответствующие функции при помощи внешнего консультанта в дополнение к их обязанностям технического характера.

8. ВОЗ нацелена на формирование в Организации практики оказания услуг омбудсменов в соответствии с международными профессиональными стандартами. Для этого Канцелярия омбудсмена и посреднических услуг в штаб-квартире предоставляет поддержку всем региональным омбудсменам и координирует их работу. В штаб-квартире в настоящее время рассматривается новый стандартизированный круг ведения для должностей всех омбудсменов ВОЗ, и ожидается, что другие региональные бюро последуют этому примеру.

= = =