



ГЕНЕРАЛЬНАЯ АССАМБЛЕЯ

Distr.
GENERAL

A/AC.96/992/Add.1
2 September 2004

RUSSIAN
Original: ENGLISH

ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЙ КОМИТЕТ
ПРОГРАММЫ ВЕРХОВНОГО КОМИССАРА

Пятьдесят пятая сессия

ПРЕДЛОЖЕНИЕ ОБ УЧРЕЖДЕНИИ ДОЛЖНОСТИ ПОМОЩНИКА
ВЕРХОВНОГО КОМИССАРА (ПО ВОПРОСАМ ЗАЩИТЫ) В УВКБ

I. ВВЕДЕНИЕ

1. Учитывая растущую сложность гуманитарных операций и все более тяжелые условия, в которых Управление вынуждено осуществлять свои смежные функции в области международной защиты, Верховный комиссар считает, что необходимо укрепить потенциал УВКБ по поддержке и выполнению его мандата в области защиты путем учреждения должности помощника Верховного комиссара (по вопросам защиты) на уровне помощника Генерального секретаря в структуре руководства и управления УВКБ. Представляя это предложение, Верховный комиссар заручился поддержкой Генерального секретаря.

2. Учреждение этой должности необходимо рассматривать в более широком контексте усилий Верховного комиссара, направленных на более эффективное и стратегически выверенное решение существующих задач в области международной защиты. В этом отношении данная мера подкрепляет его недавние усилия по разработке Программы по вопросу о защите (A/AC.96/965/Add.1), а также его работу по укреплению возможностей Управления Верховного комиссара по делам беженцев в деле выполнения его мандата, о которой говорится в его недавнем докладе Генеральной Ассамблее (A/AC.96/980).

II. ОБОСНОВАНИЕ ПРЕДЛОЖЕНИЯ

3. Декларация, принятая на Совещании министров государств-участников по случаю пятидесятой годовщины Конвенции о статусе беженцев 1951 года, легла в основу Программы по вопросу о защите. Государства подтвердили "фундаментальное значение УВКБ в качестве многостороннего учреждения, наделенного мандатом обеспечивать международную защиту беженцев и содействовать изысканию долговременных решений". В Программе признается непреходящее значение Конвенции 1951 года в качестве главного инструмента защиты беженцев и указывается, что режим защиты беженцев следует соответствующим образом развивать и далее, с тем чтобы дополнить и укрепить Конвенцию. В ней содержится призыв к государствам и УВКБ способствовать более эффективному распределению ответственности и разработать и внедрить конкретные модели укрепления потенциала в области защиты. Что весьма важно, в ней перед УВКБ ставится задача по укреплению партнерских отношений с правительствами, НПО и другими элементами гражданского общества в целях обеспечения защиты и информационно-просветительской деятельности. Глобальные цели и стратегические задачи, лежащие в основе установления бюджетных приоритетов УВКБ, в значительной мере соответствуют заявлениям и призывам, содержащимся в Программе по вопросу о защите.

4. Роль Управления в области защиты претерпела значительные изменения. Она представляет собой сложную и многогранную обязанность и включает в себя проведение широкого ряда мероприятий; меры вмешательства по предоставлению защиты в целях обеспечения уважения прав и соблюдения принципов; разработку международно-правовой основы, закрепляющей эти права; содействие активизации деятельности по обеспечению основ для реализации прав и принципов; мобилизацию групп гражданского общества на поддержку защиты; подготовку всех "пользователей" в вопросах, связанных с концепциями защиты; а также достижение долговременных решений, учитывающих вопросы защиты. Крайне важной является также роль УВКБ в наблюдении за применением Конвенции 1951 года, непосредственно вытекающая из текста (статья 35) Конвенции и подчеркивающая глобальное значение деятельности УВКБ по обеспечению защиты.

5. Выполнение этих обязанностей по обеспечению защиты стало представлять собой еще более сложную задачу в свете значительного изменения тех условий, в которых действует организация. Разочарование многих правительств - в том числе на самом высоком уровне - по поводу способности государств выполнять свои обязанности по предоставлению убежища привело к сужению возможностей в деле обеспечения защиты, а также к тому, что убежище стало предоставляться на все более неблагоприятных

условиях. Незаконная миграция, расширение преступных синдикатов, занимающихся незаконным провозом людей, а также последствия террористических актов 11 сентября осложнили существующие проблемы, поскольку в умах общественности и в политике некоторых государств беженцы и просители убежища стали отождествляться с нарушителями существующей системы, преступными элементами и террористами. Все это усугубляется прочно укоренившимся в основных принимающих государствах ощущением отсутствия какой-либо адекватной системы распределения бремени, а также ощущением того, что слишком часто на них ложится непомерно большая доля ответственности, с чем они все в меньшей степени готовы мириться с учетом затяжного характера многих подобных ситуаций.

6. Эти изменения ставят колоссальные задачи в области защиты перед УВКБ, главным смыслом существования которого, как указано в его Уставе, является предоставление международной защиты и содействие изысканию решений для беженцев. Это было подтверждено совсем недавно в резолюции Генеральной Ассамблеи (резолюция 58/153 ГА), принятой в связи с процессом "УВКБ-2004", который был инициирован Верховным комиссаром для рассмотрения вопроса о месте УВКБ в системе Организации Объединенных Наций. В рамках данного процесса было абсолютно четко показано, что систему руководства УВКБ необходимо укрепить в части, касающейся прежде всего обеспечения защиты, для предоставления ему возможности выполнять свои значительные и растущие обязанности во все более сложных условиях.

7. Нынешняя структура руководства УВКБ, обеспечивающая управление работой 6 000 сотрудников, включает в себя прежде всего две должности, предусмотренные в Уставе Управления, а именно должность Верховного комиссара и должность заместителя Верховного комиссара; после 1995 года структура руководства была расширена и стала включать в себя должность помощника Верховного комиссара (по вопросам оперативной деятельности); последние две из упомянутых должностей являются должностями уровня помощника Генерального секретаря. Хотя центральное место деятельности по обеспечению защиты в мандате организации отражено в круге обязанностей каждого сотрудника УВКБ, включая сотрудников руководящего звена, Верховный комиссар считает, что это следует еще более осязаемо отразить в структуре руководства. Данный вопрос неоднократно поднимался представителями правительств как в их выступлениях в Исполнительном комитете УВКБ, так и непосредственно в ходе двусторонних контактов. Помимо этого, в кругах, поддерживающих организацию, без каких-либо колебаний высказывается то мнение, что роль УВКБ в области защиты была бы существенно укреплена, если бы вопросы защиты были вынесены на самый высокий уровень руководства. Учреждение должности по вопросам защиты на уровне ПГС способствовало бы достижению этой цели.

8. В более конкретном плане наличие должности помощника Верховного комиссара (по вопросам защиты) на уровне ПГС обеспечило бы для УВКБ осязаемые выгоды, поскольку позволило бы добиться следующих целей:

- укрепление роли и авторитета УВКБ в вопросах защиты в решающий период, когда возникла серьезная угроза принятым принципам и практике;
- обеспечение статуса Управления в качестве признанного и надежного посредника на самом высоком уровне политического руководства, на котором все чаще принимаются решения по политике в области предоставления убежища; это касается в особенности (хотя и не только) Европы, поскольку Европейский союз переходит к формированию согласованной и в перспективе единой системы предоставления убежища, которая будет действовать в государствах-членах, а Африканский союз берет на себя все более важную роль в вопросах защиты;
- обеспечение возможности для использования импульса, приданного работе в области защиты благодаря процессу Глобальных консультаций и принятию Программы по вопросу о защите, посредством корректировки некоторых конкретных элементов системы международной защиты в направлении более справедливого распределения бремени, более своевременного принятия решений и, на промежуточном этапе, приближения деятельности по обеспечению эффективной защиты к местам, где в ней ощущается потребность;
- переосмысление значимости вопросов защиты в рамках общих приоритетов УВКБ и заострение внимания на этих вопросах при планировании оперативной деятельности;
- обеспечение последовательного учета в рамках всей организации относящихся к защите аспектов глобальных целей и стратегических задач УВКБ, определяющих процесс установления бюджетных приоритетов Управления.

III. СТРУКТУРА ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ КАНЦЕЛЯРИИ

9. Руководствуясь стремлением к повышению значимости функции Управления по обеспечению международной защиты, Верховный комиссар считает, что у него нет альтернативы учреждению должности помощника Верховного комиссара (по вопросам защиты) на уровне ПГС, подотчетного непосредственно ему. Представляя это

предложение, он реализует в несколько ином виде тот вариант, который рассматривался также прежним Верховным комиссаром при проведении последнего обзора структуры штаб-квартиры в 1999 году¹. Отличие нынешнего предложения Верховного комиссара заключается в том, что оно направлено на обеспечение такого положения, при котором вопросы защиты находились бы в центре внимания высшего звена руководства и управления УВКБ.

10. Следует напомнить о том, что вопросы, касающиеся организационной структуры Управления, рассматриваются в главе III Устава Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (резолюция 428(V) ГА, приложение). Помимо должности Верховного комиссара Устав предусматривает одну должность заместителя Верховного комиссара, назначаемого Верховным комиссаром; эти должности имеют уровень соответственно заместителя Генерального секретаря (ЗГС) и помощника Генерального секретаря (ПГС). Помимо обычных функций, которые вытекают из должности заместителя руководителя, на это лицо возложена особая ответственность за работу тех департаментов УВКБ, которые занимаются вопросами управления. В отсутствие Верховного комиссара помощники Верховного комиссара будут отчитываться перед заместителем.

11. Учитывая эволюцию работы Управления и растущие масштабы и сложность операций на местах, на сорок шестой сессии Исполнительного комитета тогдашняя Верховный комиссар предложила учредить должность помощника Верховного комиссара (по вопросам оперативной деятельности) на уровне ПГС.

12. Представляя новое предложение об учреждении еще одной должности помощника Верховного комиссара по вопросам международной защиты на уровне ПГС, Верховный комиссар хотел бы, чтобы в высшем руководящем звене организации имелась должность, наличие которой с учетом все более сложных условий, в которых приходится действовать

¹ В пункте 19 документа *UNHCR's New Headquarters Structure* (Briefing Paper, Geneva, 8 February 1999) говорится следующее: "при [новом] порядке подчиненности непосредственно Верховному комиссару Департамент международной защиты будет располагать хорошими возможностями для того, чтобы влиять на процессы формирования политики и принятия решений в организации, обеспечивая, чтобы вопросам защиты придавалось самое высокоприоритетное значение в каждой программе УВКБ. В целях повышения значимости функции защиты в рамках новой структуры штаб-квартиры, а также в рамках признания тех обязанностей, которые связаны с этой функцией, в настоящее время рассматривается вопрос о реализации предложения относительно повышения уровня должности директора Департамента международной защиты до ранга помощника Генерального секретаря".

Управлению, расширило бы возможности УВКБ в плане поддержки и реализации своего мандата в области защиты, а также усилило бы информационно-пропагандистскую функцию Управления.

13. Верховный комиссар знаком, но не согласен с предложением ОИГ, содержащимся в ее докладе (JIU/REP/2004/4, рекомендация 1), согласно которому в УВКБ должно быть два заместителя (т.е. существующая должность помощника Верховного комиссара должна быть преобразована в должность заместителя), а также с идеей ОИГ (пункт 11 того же доклада) о том, что было бы целесообразно передать Департамент международной защиты (ДМЗ) в ведение нового заместителя Верховного комиссара по вопросам программ/операций, а не оставлять его в непосредственном ведении Верховного комиссара.

14. Верховный комиссар твердо уверен в том, что в организационном плане было бы целесообразно иметь только одну должность заместителя, как это предусмотрено Уставом. Он провел консультации с учреждениями, аналогичными УВКБ, и пришел к тому убеждению, что структура, предполагающая две должности заместителей, приведет к размытости порядка подчиненности и затруднит четкое разграничение ответственности на уровне руководящего звена. Он предлагает вынести на рассмотрение Исполнительного комитета структуру высшего руководства, состоящую из должности заместителя Верховного комиссара и двух должностей помощников Верховного комиссара, а именно помощника Верховного комиссара по вопросам оперативной деятельности и помощника Верховного комиссара по вопросам защиты. Цель его заключается в создании единообразной и эффективной структуры управления. Генеральный секретарь поддерживает представляемое предложение.

IV. КРУГ ВЕДЕНИЯ

15. Помощник Верховного комиссара по вопросам защиты, должность которого является частью структуры руководства и управления УВКБ, совместно с заместителем Верховного комиссара и помощником Верховного комиссара по вопросам оперативной деятельности будет оказывать Верховному комиссару помощь в выполнении мандата Управления по обеспечению защиты.

16. Обязанности помощника Верховного комиссара по вопросам защиты будут заключаться в первую очередь и прежде всего в повышении значимости мандата и потенциала организации в области защиты как в рамках самой организации, так и за ее пределами, а также в установлении параметров политики и в руководстве процессами принятия решений в целях обеспечения согласованности работы с этими параметрами.

Таким образом, на сотрудника, занимающего эту должность, будут возложены важные обязанности по проведению внешней информационно-пропагандистской работы, а также функции по руководству политикой и надзору в целях улучшения внутреннего управления деятельностью УВКБ в области защиты.

17. В более конкретном плане помощник Верховного комиссара по вопросам защиты в рамках Исполнительной канцелярии будет давать консультации и оказывать помощь в формулировании политики и стратегий для последовательного и эффективного осуществления мандата Управления в области защиты. Тем самым учреждение этой новой должности должно способствовать обеспечению того, чтобы принципы и приоритеты, касающиеся защиты, надлежащим образом учитывались при стратегическом планировании, осуществлении программ и оценке на всех уровнях и в рамках всех операций Управления.

18. Вне рамок организации помощник Верховного комиссара по вопросам защиты будет представлять Верховного комиссара в деятельности по поддержанию и активизации эффективных партнерских отношений и стратегических союзов в поддержку осуществления Программы по вопросу о защите, в том числе в системе Организации Объединенных Наций, а также в отношениях с другими международными организациями, НПО и гражданским обществом.

19. Помощник Верховного комиссара по вопросам защиты будет непосредственно руководить работой директора Департамента международной защиты. Что касается распределения обязанностей, то директор Департамента международной защиты будет заниматься главным образом повседневным управлением работой Департамента международной защиты (требующим значительных затрат времени и людских ресурсов) в рамках своих обязанностей по разработке правовой доктрины, предоставлению юридических консультаций и обеспечению повседневного руководства операциями УВКБ в области защиты, предоставлению информации по вопросам защиты и обеспечению подготовки кадров и мер по наращиванию потенциала. Со своей стороны, помощник Верховного комиссара по вопросам защиты будет нести ответственность за разработку политики и "привитие" культуры обеспечения защиты как в рамках организации, так и за ее пределами, обеспечивая эффективность и последовательность работы УВКБ с точки зрения защиты в рамках всех предпринимаемых им мер.

20. За счет перегруппировки и реорганизации существующих ресурсов Верховный комиссар одновременно с учреждением должности помощника Верховного комиссара по вопросам защиты учредит небольшую Группу по политике в области защиты,

непосредственно подчиненную новому помощнику Верховного комиссара, а также передаст службу по переселению в непосредственное в подчинение ему же.

V. РЕСУРСЫ

21. Учреждение должности по вопросам защиты на уровне ПГС будет сопряжено с некоторыми дополнительными потребностями в ресурсах в размере 300 000 долл. США для финансирования самой этой должности и связанных с нею вспомогательных расходов (поездки). Вспомогательный персонал, включая старшего административного помощника на должности уровня С-4 и секретаря на должности уровня О-6, будет обеспечен за счет существующих ресурсов.

Штаб-квартира УВКБ на 1 января 2005 года

