



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
14 September 2009
Russian
Original: English

Шестидесят четвертая сессия

Пункт 136 предварительной повестки дня*

**Доклад о деятельности Управления служб
внутреннего надзора**

Эффективность выполнения мандата Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека

Записка Генерального секретаря

Добавление

Резюме

Генеральный секретарь имеет честь представить изложенные ниже замечания по докладу Управления служб внутреннего надзора (УСВН) об эффективности выполнения мандата Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ), выражая одобрение и поддержку общих выводов и рекомендаций, содержащихся в докладе. Нижеприведенные замечания представляются с тем, чтобы пояснить оценки, содержащиеся в докладе, и расширить их контекст.

* A/64/150 и Corr.1.



Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Сравнительное преимущество УВКПЧ и его стратегическая направленность деятельности	3
II. Стратегия оперативной деятельности на местах	5
III. Партнерства	6
IV. Осуществление решений правозащитных органов	7
V. Проблемы в области управления	8

I. Сравнительное преимущество УВКПЧ и его стратегическая направленность деятельности

1. В докладе говорится, что сравнительное преимущество УВКПЧ заключается в его «положении как центрального информационно-справочного пункта и поборника международных правозащитных норм и механизмов». Это объясняется тем, что в соответствии с резолюцией 48/141 Генеральной Ассамблеи он получил уникальный всеобъемлющий мандат на деятельность по поощрению и защите всех прав человека и основных свобод всех людей. Всеохватывающий характер мандата выделяет УВКПЧ из других департаментов и учреждений, занимающихся конкретными направлениями правозащитной деятельности, выполняющих отдельные функции или осуществляющих деятельность в интересах отдельных групп. Он также означает, что Управление должно стремиться удовлетворять потребности и обеспечивать реализацию чаяний множества клиентов и партнеров. Как отмечается в докладе, круг участников правозащитной деятельности весьма разнообразен и широк, причем большинство из них не только полагаются на рекомендации Верховного комиссара по правам человека и ее Управления, но и рассчитывают на их руководство, вмешательство и поддержку. Как говорится в пункте 59 доклада, у них иногда формируются завышенные, с учетом ограниченных ресурсов, которые имеются в распоряжении Управления, или даже неверные ожидания.

2. Ввиду непрерывного роста потребностей и ожиданий Управление уделяло все больше внимания определению приоритетов и разработке стратегий. В этом плане важной вехой стал план действий Верховного комиссара, предложенный в 2005 году, который затем воплотился в два последующих плана в области стратегического управления, разработанные на основе программы 19 Стратегических рамок, утвержденных Генеральной Ассамблеей. В настоящее время Управление подготавливает третий план в области стратегического управления на 2010–2011 годы в целях еще большего заострения стратегической направленности своей деятельности и обеспечения ее большей последовательности в соответствии с рекомендациями, изложенными в докладе УСВН. Во главу угла всех усилий по разработке стратегии поставлены шесть приоритетных тем, на которых Управление сосредоточит свое внимание в следующий двухгодичный период. Эти темы были выбраны в результате широких консультаций в штаб-квартире и на местах.

3. Как следует из доклада, Управление, которое, имея широкий мандат, в то же время располагает ограниченными ресурсами и должно реагировать на различные ожидания партнеров, обязательно должно руководствоваться гибкой стратегией не только в том, что касается осуществления практических мероприятий, но и на глобальном директивном уровне. Примером, свидетельствующим о необходимости гибкости при проведении мероприятий, можно привести Конференцию по обзору Дурбанского процесса, состоявшуюся в апреле 2009 года, когда в соответствии с межправительственным решением Управлению было предложено обеспечить ее секретариатское обслуживание, хотя это и не было предусмотрено в его планах работы. Новый Верховный комиссар, которая приступила к исполнению своих обязанностей в сентябре 2008 года, поставила перед Управлением в качестве одной из самых приоритетных задач осуществление этой функции на основе максимально широкого использования возможностей специалистов Управления таким образом, чтобы межправитель-

ственный процесс увенчался достижением прогресса в деле борьбы с дискриминацией. Работа осуществлялась общеучрежденческой целевой группой, несмотря на колоссальные трудности политического характера и без привлечения дополнительных ресурсов. Благодаря ее интенсивной работе по подготовке Конференции, которая под дальновидным руководством Верховного комиссара и при поддержке Генерального секретаря проводилась на протяжении нескольких месяцев, конференция прошла успешно и на ней был принят консенсусом итоговый документ, который развеял все опасения и подозрения, омрачавшие межправительственный процесс. Это признается ценным вкладом и большим достижением Верховного комиссара и ее Управления, особенно в том, что касается защиты жертв расизма и расовой дискриминации.

4. Выполняя функции основного секретариата, УВКПЧ также оказывало поддержку основному межправительственному органу по правам человека — Комиссии по правам человека, которая была впоследствии преобразована в Совет по правам человека. Если продолжительность сессий Комиссии составляла шесть недель в год, то продолжительность сессий Совета составляет свыше 30 недель, что привело к резкому увеличению рабочей нагрузки Управления. Также возросло число специальных процедур Совета, расширилась сфера их компетенции и активизировалась деятельность мандатариев. Имело также место расширение системы договорных органов. Все эти меры по расширению масштабов деятельности, которые были приняты не в соответствии с планами работы УВКПЧ, а на основе межправительственных решений, создали значительную дополнительную нагрузку для Управления, между тем как необходимые ресурсы выделялись в лучшем случае с большой задержкой.

5. В докладе УСВН, с одной стороны, признается важный вклад деятельности УВКПЧ по контролю и отчетности для защиты международных прав человека, а с другой — делается вывод о том, что «эта деятельность в основном сводится к странам и регионам с полевым присутствием», а также отмечается, что «в контексте своего широкого мандата УВКПЧ может весьма эффективно использовать свои небеспредельные ресурсы посредством стратегического сосредоточения своей деятельности в соответствии со своим сравнительным преимуществом» (в качестве центрального информационно-справочного пункта и поборника международных правозащитных норм и механизмов). Из этого, видимо, следует, что Управлению надлежит сосредоточить свою деятельность по контролю на странах и регионах с полевым присутствием. Между тем в докладе в рекомендации 1 УВКПЧ предлагается рассмотреть пути улучшения «контроля и оценки положения в области прав человека по всему миру, дабы лучше обосновывать свои собственные стратегические решения» (см. A/64/203, пункт 68(d)).

6. Между оценкой и рекомендацией относительно деятельности Управления по контролю, видимо, есть неувязка. Рекомендация приветствуется, однако оценка подготовлена лишь на основе узкой концепции мониторинга. В этой связи надо отметить, что все компоненты мандата УВКПЧ взаимодополняют и взаимоукрепляют друг друга. Деятельность Управления в области наблюдения, защиты и технического сотрудничества неразрывно связана между собой. Наблюдение за положением в области прав человека позволяет выявлять проблемы, пробелы и тенденции, а также разрабатывать по просьбе правительств и других партнеров адресные мероприятия по укреплению потенциала и техническому сотрудничеству. Техническое сотрудничество наиболее эффективно

тогда, когда оно осуществляется с учетом результатов деятельности по контролю. В то же время наблюдение — не самоцель, а необходимый аспект действенного и эффективного технического сотрудничества и содействия укреплению потенциала. Полевые присутствия, в круг ведения которых входят вопросы наблюдения и отчетность, в частности большинство страновых отделений и компоненты по правам человека миротворческих миссий, более активно и непосредственно занимаются этой работой. Тем не менее, действуя в рамках своего глобального мандата, Управление стремится отслеживать и оценивать события, касающиеся прав человека, во всех районах мира.

II. Стратегия оперативной деятельности на местах

7. В докладе УСВН отмечается, что расширение присутствия УВКПЧ на местах в последние годы осуществлялось бессистемно и без какой-либо определенной стратегии, при этом «отсутствуют какие-либо свидетельства систематического подхода к принятию решений, касающихся выбора мест размещения и типа полевых присутствий». В связи с этим в докладе рекомендуется разработать «всеохватывающий документ относительно стратегии работы на местах». Хотя Управление еще не подготовило такой документ, в связи с расширением полевого присутствия Управления была проделана большая работа по формулированию стратегий и обеспечению системности процесса принятия решений всеми четырьмя видами полевых присутствий, о которых говорится в разделе С доклада: страновыми отделениями, региональными отделениями, компонентами по правам человека в миротворческих миссиях и советниками по правам человека, прикомандированными к страновым группам Организации Объединенных Наций в помощь координатору-резиденту и членам групп.

8. Расширение любого из четырех типов полевого присутствия также само по себе представляет собой стратегическое решение, которое каждый раз принималось таким образом, чтобы создать максимально благоприятные возможности на местах. Каждое присутствие создается или закрывается по решению группы старших руководителей Управления с определенным мандатом и положениями, устанавливающими порядок осуществления его полевых операций, при этом его деятельность осуществляется на основе четкой стратегии и плана работы, изложенного в плане в области стратегического управления. Управление оказывает основную поддержку компонентам по правам человека миротворческих миссий, учрежденных по решению Совета Безопасности, а также советникам по правам человека. В связи с обоими видами присутствия были приняты конкретные шаги по налаживанию систематического сотрудничества с заинтересованными партнерами Организации Объединенных Наций в секторах поддержания мира и безопасности и развития: Департаментом операций по поддержанию мира (ДОПМ), Департаментом по политическим вопросам (ДПВ) и Группой Организации Объединенных Наций по вопросам развития (ГООНР) и участвующими структурами. В обоих случаях решения о развертывании и выходе в целом находятся в компетенции Управления. Что касается его самостоятельных присутствий, в частности страновых и региональных отделений, то Управление продолжало проводить работу по упорядочению и согласованию их мандатов по линии их последовательного приведения в соответствие с глобальным мандатом Верховного комиссара.

9. Что касается необходимости стратегий развертывания и выхода, надо отметить, что Управление уже разработало «стратегии развертывания» для нескольких стран и субрегионов и в настоящее время разрабатывает стратегию выхода для одного отделения. Вместе с тем для «развертывания» нужно согласие правительства принимающей страны, и хотя полевые присутствия УВКПЧ должны непременно планироваться как долгосрочные мероприятия, так как подвижки в области прав человека требуют изменений в укомплектованиях, которые занимают немало времени, решения об их сохранении или выходе принимаются во многом исходя из политических изменений на местах и с учетом достигнутого прогресса в области укрепления национального правозащитного потенциала.

10. Тем не менее, как отмечается в докладе, предстоит еще много сделать для того, чтобы придать работе Управления на местах более систематический характер и повысить ее эффективность и результативность. В этой связи высокой оценки заслуживают четыре конкретных предложения, сделанные в докладе в рекомендации 2.

III. Партнерства

11. В докладе обращается внимание на то, что Управление не имеет общей стратегии установления партнерских отношений, и рекомендуется принять ряд мер, с тем чтобы улучшить положение в этой области. Эта оценка не является одинаково справедливой по отношению ко всем секторам. В контексте операций по поддержанию мира УВКПЧ проводило последовательную линию на укрепление партнерских связей с Департаментом операций по поддержанию мира, Департаментом по политическим вопросам и отдельными миротворческими миссиями. В 2005 году Генеральный секретарь принял программное решение о правах человека в комплексных миссиях, которое обеспечивает прочную основу для сотрудничества между Департаментом операций по поддержанию мира, Департаментом по политическим вопросам, Управлением по координации гуманитарных вопросов (УКГВ), Управлением по поддержке миростроительства и миротворческими миссиями. Благодаря этому решению Верховный комиссар также получил реальные полномочия поднимать или рассматривать конкретные вопросы прав человека в тех странах, где развернуты миссии.

12. В секторе развития в рамках программы «Мера 2» между УВКПЧ и Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) сложилось тесное сотрудничество, направленное на обеспечение учета вопросов прав человека при разработке и осуществлении программ на местах. Ключевым аспектом такого сотрудничества было направление советников по правам человека в страновые группы Организации Объединенных Наций. Благодаря успешному завершению программы «Мера 2» Управление в настоящее время в тесной консультации с ПРООН и другими партнерами ГОООНВР разрабатывает последующие меры. Кроме того, в настоящее время Управление ведет работу по осуществлению в штаб-квартире и на местах соглашений о сотрудничестве с целым рядом организаций и учреждений, таких как Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО), Программа Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат), Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ), Международная организация труда (МОТ), Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки

и культуры (ЮНЕСКО) и Объединенная программа Организации Объединенных Наций по ВИЧ/СПИДу (ЮНЭЙДС).

13. В гуманитарном секторе УВКПЧ следует увеличить объем инвестиций в налаживание партнерских связей. В последние годы Управление активизировало сотрудничество с гуманитарными партнерами. Оно принимает участие в работе Межучрежденческого постоянного комитета и его рабочих групп и является членом рабочей подгруппы по вопросам обеспечения готовности. На местах Управление играет ведущую роль в деятельности группы по вопросам защиты в 14 странах и/или регионах. Ограниченные возможности и ресурсы, а также сопротивление со стороны ряда гуманитарных партнеров не позволили Управлению наладить последовательную или систематическую работу в этой области. Управление будет использовать все возможности для укрепления своего потенциала в этом отношении, чтобы поставить партнерское сотрудничество с гуманитарными организациями на систематическую основу.

14. Работа по налаживанию партнерств в Управлении ведется под руководством Отдела по исследованиям и праву на развитие. Несмотря на то, что этот Отдел, наряду с Отделом полевых операций и технического сотрудничества, Отделом по делам Совета по правам человека и по договорам в области прав человека и Отделом по специальным процедурам, является четвертым основным подразделением Управления, в докладе ему не уделяется достаточного внимания¹. Отдел по исследованиям и праву на развитие также играет ведущую роль в разработке информационно-пропагандистской стратегии Верховного комиссара, его позиционировании как ключевого руководителя и формировании политики Управления по тематическим вопросам. Он также оказывает содействие другим отделам и полевым присутствиям посредством подготовки публикаций, разработки инструментов и учебных программ, методологий и тематических рекомендаций. Осуществляя деятельность по распространению материалов по правам человека, Отдел широко использует информацию, подготовленную правозащитными механизмами.

IV. Осуществление решений правозащитных органов

15. В докладе УСВН отмечается, что, хотя поддержка, которую оказывает УВКПЧ Совету по правам человека, механизму специальных процедур и договорным органам, в целом заслуживает одобрения, ее следует усилить, в частности, в том что касается последующей деятельности в связи с рекомендациями этих органов.

16. УВКПЧ, несомненно, должно играть важную роль в обеспечении эффективного осуществления этих рекомендаций. Тем не менее следует подчеркнуть, что главную ответственность за эффективные последующие меры в связи с выводами и рекомендациями несут правительства, принявшие на себя обязательство сотрудничать с механизмами и осуществлять их рекомендации. Работу Управления по осуществлению рекомендаций следует оценивать с учетом всей

¹ В соответствии с программой 19 Стратегических рамок на 2010–2011 годы к 1 января 2010 года Отдел по делам Совета по правам человека и по договорам в области прав человека и Отдел по специальным процедурам будут преобразованы в Отдел по делам Совета по правам человека и по специальным процедурам и Отдел по договорам в области прав человека.

системы отношений между Управлением и государствами-членами, независимыми экспертами, договорными органами и другими учреждениями системы Организации Объединенных Наций.

17. Управление будет продолжать стремиться наращивать поддержку правозащитных органов, а также содействовать достижению большей согласованности между этим и другими участками работы Управления, в том числе деятельностью на местах, как это рекомендовано в докладе. В частности, последующая деятельность в связи с рекомендациями, подготовленными по итогам универсального периодического обзора, подготовленного Советом по правам человека, дает ценную возможность для сопряжения всей работы правозащитных механизмов с деятельностью на местах на основе активизации сотрудничества с учреждениями Организации Объединенных Наций, а также правительствами и другими национальными партнерами, например парламентами, неправительственными организациями и национальными правозащитными организациями. Управление надеется, что ему удастся содействовать углублению такого сотрудничества, что потребует дополнительных ресурсов и еще большей готовности к сотрудничеству со стороны партнеров.

V. Проблемы в области управления

18. В докладе отмечается, что в Управлении имеют место такие управленческие проблемы, как «нечеткие распоряжения руководства, неэффективная координация и не подкрепленные документально процессы в связи с некоторыми крайне важными задачами», и предлагаются рекомендации относительно мер по совершенствованию внутренней координации и связи и выявлению и документальному подкреплению всех важнейших рабочих процессов. Управление уже признало эти недостатки, которые в основном обусловлены беспрецедентным увеличением масштабов деятельности и неоднократными изменениями структуры управления в последние годы, и приступило к разработке программы мер по повышению эффективности его деятельности, в частности с учетом ответов сотрудников, которые приняли участие в обследовании, проведенном УСВН в июле 2008 года. Общие контуры этой программы были разработаны на выездном семинаре с участием заместителя Верховного комиссара и директоров, а также консультанта по вопросам управления. Эта программа будет в основном касаться следующих областей управления:

- a) стратегическое управление: формирование в Управлении единого понимания в отношении процедуры распределения ресурсов, времени и средств, которое должно, в максимальной степени способствовать эффективному осуществлению его мандата;
- b) методы работы: выявление и документирование основных методов работы, позволяющих добиваться максимальной отдачи, и, в случае необходимости, их обзор и пересмотр;
- c) механизмы принятия решений и распространения информации: обеспечение наличия и эффективного функционирования таких механизмов;
- d) стиль управления: обеспечение того, чтобы старшие руководители работали как слаженная бригада и служили примером взаимодействия и коммуникации.

19. Эта программа рассчитана примерно на один год, начиная с сентября 2009 года. Ожидается, что она поможет обеспечить большую слаженность, согласованность и взаимодействие в работе Управления на уровне штаб-квартиры и на местах.
