



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
19 March 2015
Russian
Original: English

Семидесятая сессия

Пункт 140 первоначального перечня*

Объединенная инспекционная группа

Обзор системы управления и администрации в Управлении Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить Генеральной Ассамблее свои замечания по рекомендациям, содержащимся в докладе Объединенной инспекционной группы, озаглавленном «Обзор системы управления и администрации в Управлении Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека» (JIU/REP/2014/7).

I. Введение

1. В своей резолюции 22/2 Совет по правам человека просил Объединенную инспекционную группу провести всеобъемлющий последующий обзор системы управления и администрации в Управлении Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, в частности с учетом ее воздействия на процедуры найма и на состав персонала, и представить Совету соответствующий доклад, содержащий конкретные предложения по осуществлению этой резолюции. В своей резолюции 68/144 Генеральная Ассамблея приняла к сведению доклад Совета о работе его седьмого организационного совещания и его двадцать второй и двадцать третьей сессий (A/68/53), в котором содержится резолюция 22/2.

2. Генеральный секретарь с удовлетворением отмечает, что при подготовке своего доклада Объединенная инспекционная группа применяла совместный подход. Генеральный секретарь, в частности, высоко оценивает содержащиеся в докладе замечания в отношении ряда долгосрочных задач, стоящих перед Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ), таких как обеспечение финансовой устойчивости в контексте расширения мандатов директивных органов и требований, связанных

* A/70/50.



с инициативой «Права человека прежде всего», всесторонний учет прав человека в рамках всей системы Организации Объединенных Наций и уделение особого внимания правам человека в повестке дня в области развития на период после 2015 года.

II. Конкретные замечания по рекомендациям

Рекомендация 1:

Генеральной Ассамблее следует инициировать практический обзор механизмов управления УВКПЧ путем создания на конкретный срок рабочей группы открытого состава или специального комитета открытого состава с согласованной повесткой дня, чтобы проанализировать систему управления и рекомендовать меры по ее улучшению в целях укрепления способности государств-членов предоставлять стратегические указания, а также направлять и контролировать работу УВКПЧ.

3. Генеральный секретарь согласен с мнением многих государств-членов, которое было отмечено в докладе Объединенной инспекционной группы и согласно которому нынешние механизмы управления обеспечивают надлежащий баланс между независимостью и подотчетностью. Самое главное то, что нынешние механизмы управления действуют в соответствии с директивными решениями Генеральной Ассамблеи. В настоящей записке предлагаются ответы на основные вопросы, затронутые в разделе доклада, озаглавленном «Руководство и надзор со стороны государств-членов».

4. Генеральный секретарь хотел бы напомнить, что в своей резолюции 48/141 Генеральная Ассамблея постановила учредить пост Верховного комиссара по правам человека Организации Объединенных Наций и постановила, что Верховный комиссар назначается Генеральным секретарем и утверждается Ассамблеей на должности уровня заместителя Генерального секретаря. В той же резолюции Ассамблея постановила, что Верховный комиссар будет являться должностным лицом Организации Объединенных Наций, несущим под руководством и эгидой Генерального секретаря основную ответственность за деятельность Организации Объединенных Наций в области прав человека. Ассамблея также постановила, что УВКПЧ будет размещаться в Женеве, и просила Генерального секретаря предоставлять соответствующий персонал и ресурсы для обеспечения выполнения Верховным комиссаром своего мандата.

5. Из этой резолюции четко следует, что данный мандат должен выполняться как Верховным комиссаром, так и УВКПЧ. В резолюции не говорится, что Верховному комиссару и УВКПЧ были поручены отдельные мандаты и что они выполняют различные функции или что определенный в резолюции мандат не был поручен УВКПЧ и не должен им выполняться.

6. Организационная структура УВКПЧ более подробно излагается в бюллетене ST/SGB/1997/10 Генерального секретаря, озаглавленном «Организационная структура Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека». В разделе 2.3 бюллетеня говорится, что УВКПЧ возглавляется Верховным комиссаром на должности уровня заместителя Генерального секретаря, а в разделе 3 указывается, что Верховный комиссар подчиняется Генеральному секретарю и несет ответственность за всю деятельность УВКПЧ и за управление его делами. Таким образом, в соответствии с бюлле-

тением Верховный комиссар и Управление обладают единым мандатом и выполняют одни и те же функции.

7. Генеральная Ассамблея обсудила бюллетень Генерального секретаря на своей пятьдесят второй сессии (см. A/52/584, пункты 23–26) во время рассмотрения доклада Генерального секретаря, озаглавленного «Обновление Организации Объединенных Наций: программа реформы» (A/51/950). Государства-члены сделали подробные заявления в отношении предлагаемой программы реформы, в том числе в отношении бюллетеня Генерального секретаря¹. В своих заявлениях государства-члены не выразили никаких сомнений и не задали никаких вопросов относительно того, входит ли Верховный комиссар в состав Управления, обладают ли Верховный комиссар и Управление отдельными мандатами и выполняют ли они различные функции.

8. Впоследствии в своей резолюции 52/12 А Генеральная Ассамблея дала высокую оценку инициативам Генерального секретаря в отношении реформы и призвала Генерального секретаря осуществить меры, изложенные в его докладе (A/51/950), включая меру 14, в соответствии с которой должна быть полностью закончена реорганизация секретариата по правам человека. При новом Верховном комиссаре по правам человека обе структуры будут объединены в одно подразделение, которое будет называться Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека.

9. Поэтому высказанное в докладе Объединенной инспекционной группы предположение, что Верховный комиссар и УВКПЧ являются двумя отдельными субъектами, причем первый обладает независимым мандатом, а второй не имеет такого мандата, не согласуется с соответствующими резолюциями Генеральной Ассамблеи и бюллетенем (ST/SGB/1997/10) Генерального секретаря. В резолюции 48/141 Ассамблея конкретно просила Генерального секретаря предоставлять соответствующие ресурсы для обеспечения выполнения Верховным комиссаром своего мандата. В резолюции 52/12 А Ассамблея утвердила предложение объединить УВКПЧ и Центр по правам человека в одно Управление, возглавляемое Верховным комиссаром, подотчетное Генеральному секретарю и являющееся частью Секретариата Организации Объединенных Наций. Включение УВКПЧ в состав Секретариата согласуется также с практикой создания и функционирования предыдущих правозащитных подразделений Секретариата, а именно Отдела по правам человека и Центра по правам человека. Нет никаких директивно-нормативных оснований для двойной роли Управления, т.е. чтобы его обязанности были поделены на оказание поддержки Верховному комиссару и на выполнение функций секретариата правозащитных механизмов Организации Объединенных Наций.

10. Следует учитывать, что Генеральная Ассамблея не собиралась создавать отдельную руководящую структуру для УВКПЧ. Что касается ответственности за решение административных и бюджетных вопросов УВКПЧ, то Генеральный секретарь как главное административное должностное лицо Организации несет ответственность за планирование и составление бюджетов по программам Организации, в том числе для УВКПЧ. Межправительственными органами, которым поручено осуществлять надзор за решением административных и бюджетных вопросов Секретариата, в том числе УВКПЧ, являются Генераль-

¹ См. A/52/661, A/52/662, A/52/663 и A/52/664.

ная Ассамблея и соответствующие вспомогательные органы, а именно Пятый комитет, Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам и Комитет по программе и координации. В своем докладе Объединенная инспекционная группа подтвердила, что большинство государств-членов согласны с тем, что надзор за решением бюджетных, финансовых и административных вопросов должен осуществляться Пятым комитетом. В докладе также подтверждается, что надзор за вопросами программ должен обеспечиваться через Комитет по программе и координации. Осуществление надзора таким образом обеспечивает транспарентность и подотчетность при уважении независимости Секретариата, в том числе УВКПЧ.

11. В своем докладе Объединенная инспекционная группа признала, что государства-члены не просили пересмотреть или дополнительно разъяснить нынешние механизмы руководства УВКПЧ. В этой связи в пункте 41 своего доклада Группа отметила, что УВКПЧ и многие государства-члены считают, что резолюция 48/141 Генеральной Ассамблеи, учреждающая должность Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, и резолюция 60/251 Ассамблеи, учреждающая Совет по правам человека, исключают возможность какого-либо административного, финансового или даже оперативного надзора над Управлением со стороны Комиссии по правам человека и ее преемника — Совета по правам человека.

12. Генеральный секретарь поддерживает содержащийся в пункте 72 доклада Объединенной инспекционной группы призыв к дальнейшему усилению взаимодействия между Верховным комиссаром и государствами-членами², в том числе в соответствии с заявлениями Председателя Совета по правам человека. Такое взаимодействие не только будет способствовать укреплению нынешних механизмов руководства, но и предоставит государствам-членам широкие возможности для выражения их мнений относительно общего стратегического руководства и приоритетов и сопутствующего выделения и использования ресурсов. Кроме того, такое взаимодействие предоставит Верховному комиссару достаточно возможностей для проведения с государствами-членами консультаций относительно того, каким образом Верховный комиссар будет выполнять свои обязательства в соответствии с резолюцией 48/141 Генеральной Ассамблеи.

Рекомендация 2:

Верховному комиссару следует определить/доработать к концу 2016 года и впоследствии регулярно обновлять стратегию управления рисками для УВКПЧ, охватывающую все элементы всеобъемлющей системы управления рисками, и ежегодно представлять руководящим органам доклады о ее осуществлении.

13. В 2013 году в рамках всеобъемлющей системы подотчетности началось проведение общесекретариатской оценки рисков, за которой последовали консультации со старшими руководителями подразделений Секретариата, цель которых заключалась в приоритизации первоначально выявленных областей риска. В сентябре 2014 года было проведено совместное заседание Комитета по вопросам политики и Комитета по вопросам управления, на котором был принят предварительный реестр рисков, содержащий сводную информацию об основных стратегических рисках для Организации, об осуществлении соответ-

² См. A/HRC/PRST/15/2, A/HRC/PRST/18/2 и A/HRC/PRST/19/1.

ствующих стратегий устранения рисков и о структуре руководства этим процессом. Этот реестр в настоящее время уточняется в рамках общесекретариатских рабочих групп по управлению рисками в интересах подготовки подробного общеорганизационного плана управления рисками.

14. В соответствии с резолюцией 68/264 подробная информация об этом процессе была представлена в четвертом докладе об успехах на пути к системе подотчетности в Секретариате Организации Объединенных Наций (A/69/676).

15. В своем четвертом очередном докладе Генеральный секретарь обратил внимание на то, что в настоящее время разрабатывается полномасштабная общеорганизационная система управления рисками для Секретариата и что УВКПЧ принимает активное участие в реализации этой инициативы.

Рекомендация 3:

Верховному комиссару следует создать рабочую группу в составе членов Группы старших руководителей и других старших сотрудников, если это необходимо, для обзора процессов стратегического планирования в УВКПЧ в консультации с другими соответствующими департаментами, когда это необходимо, и представить через Генерального секретаря Генеральной Ассамблее доклад этой рабочей группы для его рассмотрения не позднее чем на семьдесят первой сессии Ассамблеи.

16. Стратегические рамки, бюджет по программам и программа работы УВКПЧ разрабатываются в соответствии с Положениями и правилами, регулирующими планирование по программам, программные аспекты бюджета, контроль исполнения и методы оценки, и Финансовыми положениями и правилами Организации Объединенных Наций. Процесс планирования, разработки программ и составления бюджета УВКПЧ осуществляется в строгом соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций, в частности со статьями 17 и 18, при полном уважении прерогатив главных органов Организации Объединенных Наций, полном уважении полномочий и прерогатив Генерального секретаря как главного административного должностного лица Организации и с учетом необходимости того, чтобы государства-члены принимали участие в составлении бюджета. Двухгодичные стратегические рамки и двухгодичный бюджет по программам охватывают все виды деятельности УВКПЧ, как основные, так и вспомогательные, в том числе те, которые должны финансироваться частично или полностью за счет внебюджетных ресурсов.

17. В своем докладе Объединенная инспекционная группа не представила информации, которая свидетельствовала бы о фактических проблемах, связанных с процессами стратегического планирования в УВКПЧ; вместо этого в докладе, по-видимому, рассматривается вероятность возникновения каких-либо проблем. В то же время Группа признала успехи, достигнутые УВКПЧ в применении методов управления, ориентированного на конкретные результаты. В нем также признается, что такие успехи, которые были признаны государствами-членами, не были бы возможны, если бы УВКПЧ ограничилось использованием нынешних стратегических рамок и Комплексной информационной системы контроля и документации (ИМДИС).

18. Можно было бы также упомянуть один из предыдущих докладов Объединенной инспекционной группы о стратегическом планировании в системе Организации Объединенных Наций (JIU/REP/2012/12). В этом докладе Группа

четко разъяснила трудности, с которыми сталкивается Секретариат при осуществлении методов управления, ориентированного на конкретные результаты. В докладе положительно оценивается система, которую УВКПЧ разработало для целей планирования, контроля и представления отчетов об осуществлении таких методов (там же, пункты 185–187). Кроме того, в докладе отмечается тот факт, что применение двойных систем планирования и контроля стало обычной практикой в Секретариате. Поэтому данный вопрос не следует целенаправленно рассматривать применительно к УВКПЧ.

19. Кроме того, Объединенная инспекционная группа могла бы отметить непрерывно предпринимаемые государствами-членами усилия по обзору и улучшению процесса планирования программ и составления бюджета по программам в Организации Объединенных Наций³.

20. Именно в этом контексте Генеральный секретарь считает, что нет необходимости в создании рабочей группы старшего уровня для проведения в консультации с другими департаментами обзора процесса стратегического планирования в УВКПЧ и представления доклада по этому вопросу Генеральной Ассамблее.

Рекомендация 4:

Верховному комиссару следует обновить к концу 2015 года нынешний план действий, включив в него конкретные меры, показатели и сроки, чтобы расширить географическую представленность кадрового состава, и затем ежегодно представлять Совету по правам человека и Генеральной Ассамблее доклады о его выполнении.

21. Генеральный секретарь отмечает, что всеобъемлющий и инициативный план действий, отражающий твердую и непрерывную приверженность руководства УВКПЧ делу расширения географической представленности персонала Управления, был принят в 2006 году (см. E/CN.4/2006/103) и с тех пор принес позитивные результаты. Однако любые обновления мер, показателей и сроков для расширения такой географической представленности должны производиться на основании введенной Генеральной Ассамблеей системы желательных квот. В этой связи Генеральный секретарь отметил, что обеспечение более широкой географической представленности персонала является одной из приоритетных задач всего Секретариата и что поэтому показатели набора сотрудников из непредставленных и недопредставленных стран распространяются на весь Секретариат в целом и включаются в договоры, заключаемые старшими руководителями с Генеральным секретарем. Тем не менее УВКПЧ проконсультируется с Управлением людских ресурсов для определения того, целесообразно ли принять в рамках нынешней системы какие-либо дополнительные показатели или меры.

22. Генеральный секретарь отмечает, что Верховный комиссар независимо представляет доклады по вопросам, касающимся географической представлен-

³ См. доклад Независимой группы экспертов, озаглавленный «Основные компоненты реформы процесса планирования и составления бюджета в Организации Объединенных Наций и значимость этого процесса» (инициатива Австралии, Мексики, Нигерии, Перу, Польши, Саудовской Аравии, Таиланда, Швейцарии и Южной Африки), август 2014 года; имеется на сайте: <http://newyorkun.mfa.gov.pl/resource/41dff8b4-6fdb-4688-8699-72496385ed8c:JCR>.

ности, Совету по правам человека и Генеральной Ассамблее в ответ на их просьбы. В ответ на последнюю такую просьбу Совета по правам человека, высказанную в резолюции 22/2, Верховный комиссар представил доклад о составе персонала УВКПЧ (A/HRC/27/18). В ответ на просьбу Генеральной Ассамблеи, высказанную в резолюции 62/236, Генеральный секретарь представил доклад о мерах по улучшению сбалансированности в географическом распределении персонала в Управлении Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (A/63/204).

23. Генеральный секретарь отмечает, что информация о составе персонала УВКПЧ включена в его последний доклад по этому вопросу, озаглавленный «Состав Секретариата: демографические характеристики персонала» (A/69/292).

Рекомендация 5:

Верховному комиссару следует разработать не позднее чем к концу 2016 года всеобъемлющую стратегию и связанный с ней план действий, чтобы адаптировать стратегию и политику Секретариата в области управления людскими ресурсами с учетом конкретных условий работы и требований УВКПЧ; ему/ей следует проинформировать руководящие органы о принятии такой стратегии и плана действий, регулярно их обновлять, когда это необходимо, и периодически отчитываться перед руководящими органами об их осуществлении.

24. Генеральный секретарь повторяет, что УВКПЧ и его сотрудники являются частью Секретариата и поэтому и на Управление, и на его сотрудников распространяются такие же кадровые положения, правила и процедуры, которые применяются в отношении других департаментов, управлений и сотрудников Секретариата. В такие положения, правила и процедуры не могут вноситься поправки, специально предназначенные для какого-либо отдельного департамента или управления, и поэтому трудно представить себе какую-либо всеобъемлющую стратегию, которая предусматривала бы внесение ради УВКПЧ специального изменения в сегодняшнюю стратегию или политику Секретариата в области управления людскими ресурсами.

25. Генеральная Ассамблея должна будет утвердить любую инициативу, которая приведет к отклонению от кадровой политики и стратегий Секретариата или к их изменению. Генеральный секретарь повторяет в этой связи, что Пятый комитет является надлежащим главным комитетом Ассамблеи, на который возложена ответственность за рассмотрение административных и бюджетных вопросов, как это было подтверждено Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 45/248 В (раздел VI, пункт 1).

26. Тем не менее Генеральный секретарь признает необходимость учета особых проблем, с которыми УВКПЧ сталкивается в области людских ресурсов, в частности необходимость мобилизации сотрудников в сжатые сроки для реагирования на чрезвычайные ситуации и/или выполнения срочных задач, предусмотренных их мандатом. В этой связи УВКПЧ следует продолжать вести диалог с Управлением людских ресурсов, чтобы определить механизмы адаптации с учетом этих особых проблем.

Рекомендация 6:

Действуя в рамках инициативы «Права человека прежде всего», Генеральный секретарь должен на основе соответствующих консультаций с Координационным советом руководителей системы Организации Объединенных Наций провести обзор мандатов, мероприятий и работы различных подразделений, обладающих правозащитными мандатами, с целью рационализировать их работу, обеспечить всесторонний учет прав человека в рамках всей системы Организации Объединенных Наций и усилить взаимодействие между ними. Результаты этого обзора должны быть представлены вместе с рекомендациями Генерального секретаря Генеральной Ассамблее для рассмотрения на ее семьдесят первой сессии.

27. Генеральный секретарь считает, что рекомендация провести обзор мандатов, мероприятий и работы различных подразделений, обладающих правозащитными мандатами, создает благоприятную возможность для укрепления способности системы Организации Объединенных Наций выполнять обязанности, порученные ей государствами-членами. В этом контексте Генеральная Ассамблея в резолюции 48/141, в частности в пунктах 4(i) и (j), призвала Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека координировать деятельность в области поощрения и защиты прав человека в рамках всей системы Организации Объединенных Наций и осуществлять рационализацию, адаптацию, укрепление и оптимизацию механизмов Организации Объединенных Наций в области прав человека в целях повышения их действенности и эффективности.
