

**Комитет по программе и координации**

Пятьдесят седьмая сессия

Организационная сессия, 20 апреля 2017 года

Основная сессия, 5–30 июня 2017 года

Пункт 3(b) предварительной повестки дня*

Вопросы программ: оценка

**Оценка Управления Верховного комиссара
Организации Объединенных Наций
по правам человека****Доклад Управления служб внутреннего надзора***Резюме*

Управление служб внутреннего надзора (УСВН) провело оценку актуальности, эффективности и результативности полевых операций Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ) с точки зрения осуществления его мандата по защите и поощрению прав человека. Проведение этой оценки сопровождалось анкетированием, интервьюированием, выездами на места, тематическими исследованиями, прямым наблюдением, просмотром документов и анализом вторичных данных и было сосредоточено на четырех основных вопросах, касающихся изложенных ниже критериев.

Защита прав человека является одним из трех основных направлений деятельности Организации Объединенных Наций, и УВКПЧ играет в этой связи ведущую роль благодаря своему широкому мандату по защите и поощрению всех прав человека для всех. Для осуществления своего мандата Управление имеет четыре вида присутствия на местах: региональные отделения, страновые отделения, советники по правам человека в страновых группах Организации Объединенных Наций и правозащитные компоненты в миссиях по поддержке мира.

* E/AC.51/2017/1.



Благодаря своим отделениям на местах УВКПЧ вносит конкретный ценный вклад в дело защиты и поощрения прав человека на местах в странах и регионах, в которых оно осуществляет свою деятельность. К сравнительным преимуществам таких отделений относятся: тематические экспертные знания сотрудников; их связь с глобальными правозащитными механизмами и стандартами; помощь, которую они оказывают странам в деле выполнения их обязательств в области прав человека; и нейтральность и легитимность отделений.

Посредством своего присутствия на местах УВКПЧ вносит вклад в достижение устойчивых результатов в области прав человека в странах и регионах, в которых оно осуществляет свою деятельность, в том числе на основе создания и укрепления правозащитных организаций, подготовки и принятия законов, согласующихся с международными стандартами, оказания прямой помощи в проведении конституционной реформы и разработки национальных планов и стратегий в области прав человека. Отделения УВКПЧ на местах также оказывают странам поддержку в вопросах их взаимодействия с международными правозащитными механизмами. Вместе с тем такие отделения не смогли на регулярной основе обеспечить последующую поддержку и руководство в отношении выполнения рекомендаций, выносимых такими механизмами, в частности специальными процедурами. В рамках системы Организации Объединённых Наций присутствие УВКПЧ на местах способствуют более широкому отражению вопросов прав человека в таких общих процессах, как общие страновые оценки и планы Организации Объединённых Наций по оказанию помощи в области развития.

Хотя присутствие Управления на местах усиливается, оно не смогло выполнить ряд запросов об оказании поддержки, поступивших от стран и страновых групп Организации Объединённых Наций, и поддержка, оказываемая большинству стран, в которых оно имеет присутствие, обычно ограничена ввиду недостаточной укомплектованности кадрами страновых и региональных отделений. Кроме того, несмотря на свой международный мандат по поощрению и защите, УВКПЧ не смогло осуществлять мероприятия по защите на таком же уровне, как и мероприятия по поощрению ввиду таких внутренних и внешних факторов, как дефицит ресурсов, отсутствие политической воли, менее активное исполнение руководящих функций в отделениях на местах и отсутствие конкретных соглашений о страновых или региональных отделениях.

Хотя УВКПЧ имеет общую основу планирования и отчётности для содействия обеспечению согласованности в рамках его широкого мандата, тематических приоритетных задач и мероприятий на местах, оно по-прежнему не имеет общего плана эффективного развертывания его операций на местах.

УСВН выносит в адрес УВКПЧ четыре важные рекомендации:

- a) провести новую оценку, пересмотреть и разработать варианты будущих договорённостей с советниками по правам человека;
- b) разработать всеохватную стратегию развертывания присутствий УВКПЧ на местах;
- c) укрепить внутреннюю систему управления знаниями;
- d) повысить эффективность процедур оказания поддержки государствам-членам в вопросах последующего выполнения рекомендаций.

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение и целеуказание	4
II. История и мандат	4
A. История и мандат	4
B. Управление и структура	5
C. Ресурсы	6
III. Методология	7
IV. Результаты оценки	9
A. Управление играет исключительно важную и особо значимую роль на местах, которую не играет никакая другая организация	9
B. Присутствия Управления на местах вносят вклад в достижение результатов в области прав человека на страновом и региональном уровнях и обеспечение учета прав человека в системе Организации Объединенных Наций	10
C. Управление оказывает странам эффективную поддержку в выполнении их обязательств, касающихся международных правозащитных стандартов и механизмов, однако оказывает государствам-членам более ограниченную поддержку в последующем выполнении рекомендаций	14
D. Существуют пробелы в географическом охвате присутствий Управления на местах и в выполнении его мандата по защите	17
E. Управление внедрило более единообразную структуру осуществления его деятельности на местах, однако по-прежнему не имеет общего плана эффективного развертывания его операций на местах	21
V. Заключение	23
VI. Рекомендации	24
Приложения	
Официальные замечания, представленные Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека	26

I. Введение и целеуказание

1. Отдел инспекций и оценок Управления служб внутреннего надзора (УСВН) наметил Управлению Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ) в качестве объекта оценки, опираясь на анализ рисков, проведенный УСВН для выяснения того, оценка каких программ является приоритетной. Комитет по программе и координации выбрал УВКПЧ в качестве одной из программ, чья оценка будет рассмотрена на его пятьдесят седьмой сессии в июне 2017 года (см. [A/70/116](#)). В своей резолюции [70/8](#) Генеральная Ассамблея одобрила этот выбор.

2. Общий круг ведения УСВН изложен в резолюциях [48/218 В](#), [54/244](#) и [59/272](#) Генеральной Ассамблеи, а также в бюллетене Генерального секретаря о создании УСВН ([ST/SGB/273](#)), где УСВН уполномочивается инициировать любые действия, которые оно считает необходимыми для выполнения своих обязанностей, осуществлять эти действия и докладывать о них. Проведение оценок УСВН предусмотрено в Положениях и правилах, регулирующих планирование по программам, программные аспекты бюджета, контроль выполнения и методы оценки (см. [ST/SGB/2016/6](#), положение 7.1).

3. Общая цель проведенной оценки заключалась в том, чтобы как можно систематично и объективно определить актуальность, эффективность и результативность деятельности УВКПЧ на местах с точки зрения осуществления мандатов Управления по защите и поощрению прав человека. Контуры оценки вырисовались из анализа рисков, усматриваемых на уровне всей программы, который подробно описывается в документации, обосновывающей необходимость этой оценки¹. Оценка была проведена в соответствии с нормами и стандартами оценки в системе Организации Объединенных Наций².

4. У УВКПЧ были запрошены замечания по проекту настоящего доклада, которые были приняты во внимание при подготовке окончательной версии доклада. Официальный ответ УВКПЧ приводится в приложении к настоящему документу.

II. История вопроса

A. История и мандат

5. Защита прав человека является одним из трех предусмотренных в Уставе Организации Объединенных Наций основных направлений деятельности наряду с миром и безопасностью и развитием. Должность Верховного комиссара по правам человека была создана в соответствии с резолюцией [48/141](#) Генеральной Ассамблеи в декабре 1993 года согласно рекомендации, содержащейся в Венской декларации и Программе действий. Верховный комиссар, должность которого находится на уровне заместителя Генерального секретаря, назначается Генеральным секретарем и утверждается Генеральной Ассамблеей. Она или он является официальным должностным лицом Организации Объединенных Наций, которое несет «главную ответственность» за деятельность Организации Объединенных Наций в области прав человека и которое наделено мандатом «поощрять и защищать эффективное осуществление всеми людьми всех гражданских, культурных, экономических, политических и социальных прав».

¹ OIOS Inspection and Evaluation Division inception paper: programme evaluation of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, assignment No. IED-16-010 (1 July 2016).

² Переиздана Группой Организации Объединенных Наций по оценке в 2016 году.

6. Другие элементы мандата Верховного комиссара по правам человека, которые осуществляются Управлением Верховного комиссара, включают:

- а) выполнение задач, порученных ему или ей компетентными органами системы Организации Объединённых Наций;
- б) оказание консультативных услуг и технической помощи по просьбе соответствующего государства в целях поддержки мероприятий и программ в области прав человека;
- в) поддержание диалога с правительствами в целях обеспечения уважения всех прав человека;
- г) координация деятельности по поощрению и защите прав человека в рамках системы Организации Объединённых Наций.

7. Управление несет ответственность за оказание основной и технической поддержки следующим правозащитным механизмам:

- а) Совету по правам человека, который был создан в 2006 году в качестве основного межправительственного органа по правам человека и вспомогательного органа Генеральной Ассамблеи. В состав Совета входят 47 государств-членов, избираемых большинством членов Генеральной Ассамблеи на основе прямого и тайного голосования;
- б) универсальному периодическому обзору Совета по правам человека, который включает обзор положений в области прав человека во всех 193 государствах-членах;
- в) специальным процедурам Совета по правам человека, к которым относятся независимые эксперты по правам человека, наделённые мандатами сообщать о положении в области прав человека и предоставлять консультации по этим вопросам с тематической или страновой точек зрения;
- г) договорным органам, к которым относятся комитеты экспертов, которые следят за осуществлением девяти основных международных договоров по правам человека.

В. Управление и структура

8. Верховному комиссару по правам человека оказывает поддержку заместитель Верховного комиссара, который руководит всеми вспомогательными функциями отделения в Женеве, и помощник Генерального секретаря, который представляет УВКПЧ в Центральных учреждениях Организации Объединённых Наций в Нью-Йорке.

9. Управление осуществляет деятельность и операции в области прав человека на местах. В настоящее время существует четыре вида присутствия на местах в 59 местах расположения: региональные отделения (12); страновые отделения (15); правозащитные компоненты в миссиях по поддержанию мира (14); и советники по правам человека в страновых группах Организации Объединённых Наций (18). Региональные и страновые отделения являются самостоятельными структурами, которыми управляет исключительно УВКПЧ. Правозащитные компоненты в операциях по поддержанию мира осуществляют свою деятельность в сотрудничестве с другими структурами Организации Объединённых Наций и как и в случае с советниками по правам человека имеют двойное подчинение.

10. С момента создания должности Верховного комиссара по правам человека присутствие УВКПЧ на местах значительно расширилось, причём самым существенным образом с 2000 по 2006 годы. В течение этого периода число стран со всеми четырьмя видами присутствия на местах, за исключением отделений и проектов по техническому сотрудничеству, увеличилось с 14 до 37. С 2009 по 2016 годы, несмотря на замедление темпов расширения, возросло присутствие правозащитных компонентов в миссиях по поддержанию мира и советников по правам человека.

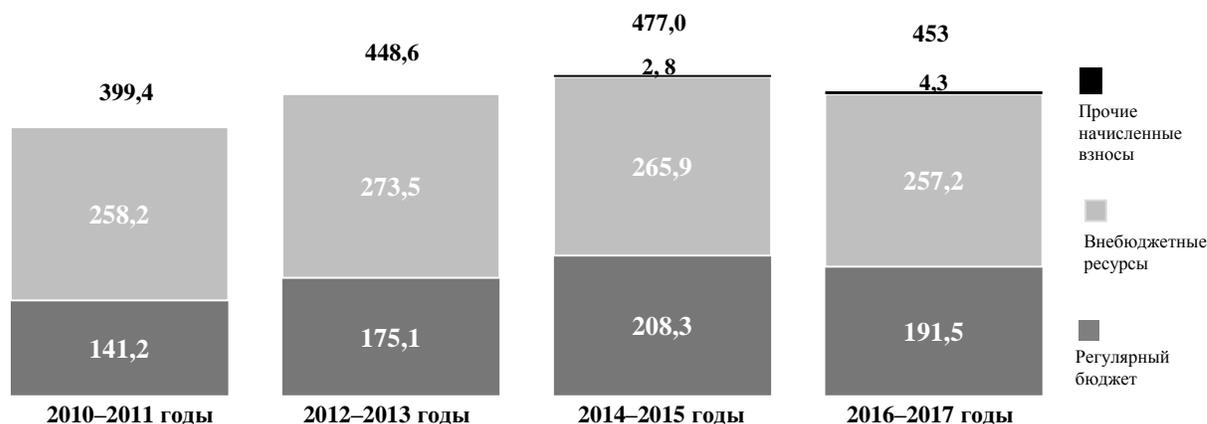
С. Ресурсы

11. Как показано на диаграмме I, регулярный бюджету УВКПЧ возрос в течение двухгодичных периодов 2010–2011 и 2014–2015 годов и сократился в 2016–2017 годах. Внебюджетные ресурсы составляют в среднем 56 процентов от общего бюджета УВКПЧ. Операции на местах на 90 процентов финансируются за счёт внебюджетных ресурсов.

Диаграмма I

Финансовые ресурсы Управления, 2010–2017 годы

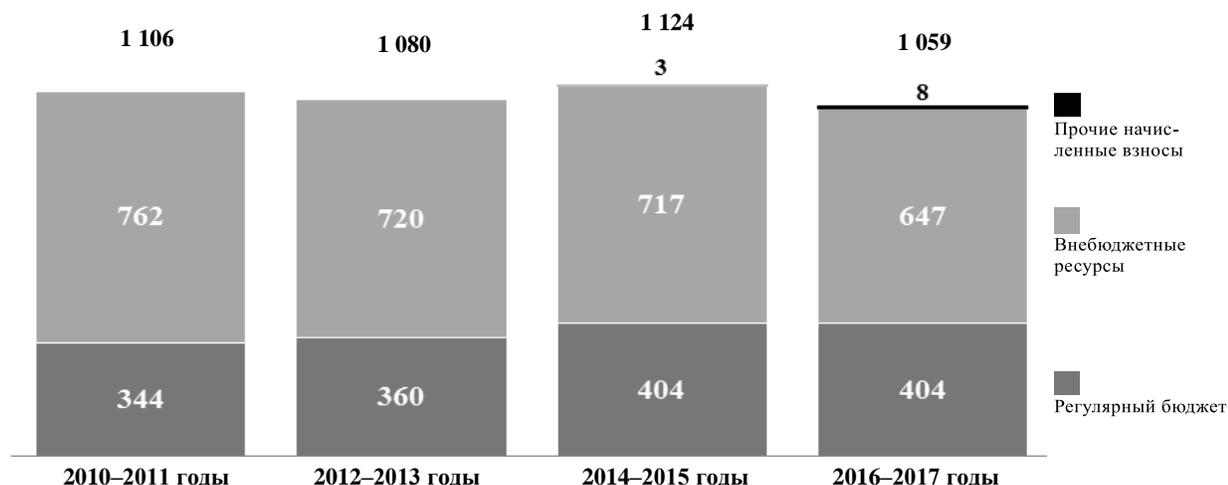
(В млн. долл. США)



Источники: A/64/6 (Sect. 23), A/66/6 (Sect. 24) and Corr.1, A/68/6 (Sect. 24), A/70/6 (Sect. 24) and Corr.1 and A/70/6/Add.1.

12. На диаграмме II показано, что общее число должностей в УВКПЧ в течение прошедших четырех двухгодичных периодов составляло в среднем 1100 должностей, причём число должностей, финансируемых из регулярного бюджета, возросло с 344 до 404, а число должностей, финансируемых за счёт внебюджетных ресурсов, сократилось с 762 до 647.

Диаграмма II
Должности в Управлении, 2010–2017 годы



Источники: A/64/6 (Sect. 23), A/66/6 (Sect. 24) and Corr.1, A/68/6 (Sect. 24), A/70/6 (Sect. 24) and Corr.1 and A/70/6/Add.1.

III. Методология

13. В ходе настоящей оценки основное внимание было сосредоточено на следующих четырех вопросах:

a) В какой степени операции УВКПЧ на местах были уместными в странах и регионах, в которых оно осуществляет свою деятельность, с точки зрения повышения результативности на местах и удовлетворения потребностей внешних заинтересованных сторон?

b) Насколько эффективно структуры и ресурсы УВКПЧ способствовали осуществлению мандатов в области прав человека на страновом и региональном уровнях, в частности на основе задействования стратегий и структур, необходимых для обеспечения максимального использования ресурсов и объединения мероприятий в штаб-квартире и на местах?

c) Насколько эффективными были присутствия УВКПЧ на местах с точки зрения поощрения и защиты прав человека на страновом и региональном уровнях, в частности на основе содействия достижению конкретных результатов в области прав человека на местах и актуализации тематики прав человека в работе страновых групп Организации Объединённых Наций?

d) Насколько эффективными были операции УВКПЧ на местах с точки зрения применения норм, поддержку и содействие которым оказывает штаб-квартира, в частности на основе оказания государствам-членам содействия в выполнении их обязательств, касающихся международных норм и механизмов в области прав человека, и оказания помощи в выполнении вынесенных рекомендаций?

14. Правозащитные компоненты в миссиях по поддержанию мира в настоящей оценке охвачены не были ввиду того, что оценка этого вида присутствия на местах будет проведена Отделом инспекций и оценок УСВН в 2017 году.

15. В ходе настоящей оценки основное внимание уделялось последним шести годам с более углубленной оценкой периода 2014-2016 годов. Результаты оценки основаны на уточненных данных, полученных из нескольких источников. В ходе оценки использовались следующие методы сбора качественных и количественных данных:

а) Миссии в Женеву, Эфиопию, Гватемалу, Панаму, Шри-Ланку, Таиланд и Тунис;

б) в общей сложности 180 полуструктурированных интервью в штаб-квартире и на местах с сотрудниками УВКПЧ (49 сотрудниками в Женеве и Нью-Йорке и 55 сотрудниками на местах), постоянными представительствами государств-членов при Отделении Организации Объединенных Наций и других международных организациях в Женеве (10), представителями национальных правительств (17 в шести присутствиях на местах), представителями местных организаций гражданского общества (17 в шести присутствиях на местах), членами страновых групп Организации Объединенных Наций и региональных организаций (26 в шести присутствиях на местах), представителями международных неправительственных организаций (3 в Женеве) и международными донорами (3 в двух присутствиях на местах);

в) онлайн-обследования неслучайной выборки сотрудников УВКПЧ в штаб-квартире и на местах³; и неслучайной выборки независимых экспертов договорных органов и специальных процедур Совета по правам человека⁴;

г) структурированный обзор основной документации, включая региональные и страновые записки УВКПЧ, отчеты о присутствии на местах в конце года, ежегодные страновые доклады Совету по правам человека, рамочные программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития и протоколы ежегодных заседаний руководителей присутствий на местах;

д) углубленные тематические исследования 17 присутствий на местах (37 процентов от общего числа присутствий на местах)⁵;

е) анализ вторичных данных, касающихся программ УВКПЧ, оценок, бюджетной информации, данных отчетов о результатах выполнения программ и региональных и страновых докладов.

³ Опросник сотрудников был направлен представителям неслучайной выборки из 1379 сотрудников; ответы были получены от 585 сотрудников (доля ответивших составила 42 процента).

⁴ Опросник экспертов был направлен 241 представителю неслучайной выборки; ответы были получены от 110 экспертов (доля ответивших составила 46 процентов).

⁵ Пять страновых отделений: Камбоджа, Колумбия, Гватемала, Гвинея и Тунис; шесть региональных отделений: Центральная Америка, Центральная Азия, Западная Африка, Восточная Африка, Юго-Восточная Азия и Ближний Восток; и шесть советников по правам человека: базирующихся в Доминиканской Республике, Малави, Папуа-Новая Гвинея, Руанде, Шри-Ланке и Южном Кавказе.

IV. Результаты оценки

А. Управление играет исключительно важную и особо значимую роль на местах, которую не играет никакая другая организация

Управление вносит неоценимый вклад в дело защиты и поощрения прав человека на местах в странах и регионах, в которых оно осуществляет свою деятельность

16. Представители гражданского общества, государственные учреждения и страновые группы Организации Объединенных Наций, независимые эксперты и сотрудники, с которыми были проведены интервью и которые участвовали в обследованиях, согласились с тем, что отделения УВКПЧ на местах играют уникальную роль в области защиты прав человека на местах. Они определили три основных сравнительных преимущества УВКПЧ: а) оно несет ответственность за международные стандарты и механизмы в области прав человека; б) считается, что отделения на местах заслуживают доверия и имеют легитимность в области прав человека; с) отделения на местах могут объединять усилия разных заинтересованных сторон. Такие преимущества были также особо отмечены в оценке деятельности регионального отделения для Центральной Азии за период 2010–2013 годов, в которой было определено, что УВКПЧ считается нейтральной организацией, которая авторитетно обращает внимание государственных органов на проблемы в области прав человека, а также беспристрастно взаимодействует с гражданским обществом.

17. Представители гражданского общества особо подчеркнули в частности, что УВКПЧ предлагает уникальные услуги, играя связующую роль и объединяя усилия занимающих противоположные позиции групп с разными взглядами на вопросы прав человека. Например, в Таиланде УВКПЧ официально довело до внимания правительства обеспокоенность гражданского общества, а в Панаме и Гватемале УВКПЧ выступает посредником между правительством и группами коренных народов.

18. Представители правительства и гражданского общества считают, что авторитет, доверие и легитимность отделений УВКПЧ на местах являются основными элементами, позволяющими УВКПЧ повышать отдачу. Такие характеристики являются основой взаимодействия УВКПЧ с заинтересованными сторонами, позволяя ему влиять на проводимые на национальном уровне обсуждения по вопросам прав человека. Например, опрошенные представители отметили, что публичные заявления УВКПЧ ввиду того, что оно является частью системы Организации Объединенных Наций, несут большую легитимность, чем заявления представителей гражданского общества, которые также заявляют о вызывающих у них обеспокоенность проблемах в области прав человека. В сравнении с другими учреждениями Организации Объединенных Наций УВКПЧ занимает более выгодное положение для распространения сложных тем и использования своего авторитетного мнения, когда имеют место нарушения прав человека. Опрошенные представители государственных органов в Гватемале и Панаме согласились с тем, что хотя правительства не всегда соглашались с критикой УВКПЧ, уровень доверия к присутствию УВКПЧ на местах и его легитимность позволяют ему высказывать критические замечания без ущерба для важных отношений с правительством.

19. Для опрошенных членов страновых группы Организации Объединенных Наций, сотрудников и независимых экспертов основным практическим вкладом присутствий УВКПЧ на местах является поддержка, которую они оказывают в качестве структур, ответственных за международные стандарты и механизмы в области прав человека, странам в выполнении их обязанностей и обязательств перед договорными органами, процессом универсального периодического обзора и специальными процедурами. Они считают, что УВКПЧ занимает среди учреждений Организации Объединенных Наций наиболее выгодное положение для обеспечения руководства по международным нормам и договорам в области прав человека. Для сотрудников такое сравнительное преимущество представляется еще более важным, поскольку они считают, что поддержка присутствий на местах имеет исключительно важное значение для оказания странам помощи в управлении международными механизмами в области прав человека и понимании многочисленных рекомендаций, выносимых правозащитными механизмами.

Управление демонстрирует свою востребованность, в значительной степени удовлетворяя потребности и оправдывая ожидания своих заинтересованных сторон на местах

20. Основные заинтересованные стороны УВКПЧ, а именно государственные органы, система Организации Объединенных Наций и региональные организации с возлагаемыми на них обязанностями в области прав человека, сообщили, что их потребности и ожидания в значительной степени удовлетворены. Большинство опрошенных (83 процента) заявили, что УВКПЧ оправдывает ожидания всех или многих своих основных заинтересованных сторон. Оправдывая такие ожидания, УВКПЧ способно по большей части регулировать и удовлетворять зачастую несовпадающие потребности двух своих основных заинтересованных сторон — правительства и гражданского общества. Как правило, гражданское общество отдает предпочтение более жесткому контролю со стороны УВКПЧ, а правительства зачастую предпочитают уделять повышенное внимание технической помощи. Другие сотрудники отметили, что заинтересованные стороны редко представляют монолитную группу и что совместная работа в области прав человека с представителями государственных органов может потребовать выявления тех государственных партнеров, которые в большей степени желают работать с УВКПЧ в конкретный момент времени. Например, в Гватемале в течение периода, когда правительство в целом проявляло меньшую готовность быть активным партнером, страновые отделения выявляли правозащитников в судах и судебной системе.

В. Присутствия Управления на местах вносят вклад в достижение результатов в области прав человека на страновом и региональном уровнях и обеспечение учета прав человека в системе Организации Объединенных Наций

Управление сообщило о значительном прогрессе в деле выполнения своих задач, и заинтересованные стороны в целом позитивно оценивают его результаты работы

21. В нынешнем программном цикле 2014–2017 годов присутствия УВКПЧ на местах сообщили о достигнутом прогрессе в деле достижения их ожидаемых результатов, как это определено в плане управления УВКПЧ на 2014–2017 годы⁶. В первый год цикла 2014–2015 годов число достигнутых результа-

⁶ См. OHCHR, “OHCHR Management Plan 2014-2017”.

тов, получивших оценку «хороший прогресс», возросло во всех трех видах присутствий на местах в 17 тематических исследованиях⁷. Как показано в таблице 1, для страновых отделений показатель ожидаемых достижений, получивший оценку «хороший прогресс», возрос примерно на 48 процентов, для региональных отделений на 72 процента, а для советников по правам человека примерно на 38 процентов.

Таблица 1

Число ожидаемых достижений, получивших оценку «хороший прогресс», возросло в 17 исследованиях присутствий на местах⁸

	2014 год	2015 год
Страновые отделения		
Отменены	4	7
Отсутствие прогресса	9	17
Определенный прогресс	41	23
Хороший прогресс	27	40
Частично или полностью выполнено	10	10
Региональные отделения		
Отменены	–	–
Отсутствие прогресса	7	8
Определенный прогресс	43	16
Хороший прогресс	28	48
Частично или полностью выполнено	2	8
Советники по правам человека		
Отменены	–	–
Отсутствие прогресса	11	2
Определенный прогресс	8	13
Хороший прогресс	13	18
Частично или полностью выполнено	2	1

Источники: страновые и региональные записки и доклады на конец года (2014 и 2015 годы) по 16 из 17 тематических исследований присутствий на местах, имеются в Интранет УВКПЧ.

22. Внешние заинтересованные стороны и сотрудники высоко оценили результаты работы УВКПЧ на местах. Большинство опрошенных внешних заинтересованных сторон (71 процент) посчитали деятельность УВКПЧ эффективной и лишь 13 процентов отметили, что присутствия УВКПЧ на местах работают недостаточно эффективно. Сотрудники также позитивно оценили их деятельность на местах, хотя и в меньшей степени, чем внешние заинтересованные стороны; почти половина из них (47 процентов) посчитали, что присутствия на местах содействуют устойчивому достижению результатов в области прав человека. Остальные сотрудники выразили мнение, что сделать общий вывод невозможно, поскольку некоторые присутствия на местах выполняли свою работу лучше, чем другие.

⁷ Ожидаемые достижения определены в докладах на конец года, которые подготавливаются ежегодно всеми присутствиями на местах. Оценки результатов работы являются следующими: отсутствие прогресса, определенный прогресс, хороший прогресс и частично или полностью выполнено.

⁸ На момент проведения анализа данные за 2016 год отсутствовали.

Присутствия Управления на местах поддерживают результаты работы в области прав человека на страновом и региональном уровнях

23. Через свои присутствия на местах УВКПЧ содействует улучшению положения в области прав человека в стране или регионе по нескольким направлениям, в том числе на основе:

- a) повышения соответствия национальных законов, политики и деятельности учреждений стандартам в области прав человека;
- b) содействия ратификации международных договоров по правам человека;
- c) содействия созданию и функционированию механизмов защиты и подотчетности;
- d) поддержки учреждений и законов, направленных на борьбу с дискриминацией;
- e) поощрения использования национальных систем защиты правообладателями;
- f) обеспечения учета правозащитного подхода в работе других учреждений Организация Объединенных Наций.

24. Что касается всех видов присутствия на местах, существуют многочисленные примеры того, каким образом УВКПЧ содействует достижению важных и устойчивых результатов в области прав человека (см. таблицу 2).

Таблица 2

Примеры вклада отдельных присутствий Управления на местах в достижение результатов на страновом и региональном уровнях

<i>Присутствие на местах</i>	<i>Примеры вклада в достижение результатов</i>
Региональные отделения	
Центральная Америка	Использование Латиноамериканского типового протокола для расследования гендерно мотивированных убийств женщин
Юго-Восточная Азия	Наблюдение со стороны гражданского общества и документирование случаев пыток в пенитенциарных учреждениях в Таиланде и информирование о них
Центральная Азия	Повышение подотчетности сотрудников судебных органов посредством отслеживания хода разбирательств Создание национального координационного совета по правам человека и укрепление национального превентивного механизма против пыток в Кыргызстане
Западная Африка	Законодательство по вопросам гендерного равенства в области политической представленности
Ближний Восток	Закон о трудящихся-мигрантах, занятых в качестве домашней прислуги, в соответствии с международными стандартами в Кувейте
Страновые отделения	
Камбоджа	Взаимодействие частного сектора с местными общинами по вопросам земельных споров

<i>Присутствие на местах</i>	<i>Примеры вклада в достижение результатов</i>
Колумбия	Закон о потерпевших и реституции земель Политика в области прав человека Министерства обороны
Гватемала	Доступ коренного населения к судам и системе правосудия Включение прав человека в процесс конституционной реформы
Мексика	Поправки к Конституции, касающиеся прав человека Разработка показателей, касающихся прав человека, для государственной политики
Тунис	Реформа пенитенциарной системы Включение прав человека в процесс конституционной реформы
Советники по правам человека	
Доминиканская Республика	Депортация в соответствии с международными стандартами в области прав человека
Малави	Национальный план действий в области прав человека
Шри-Ланка	Инструменты и механизмы правосудия на переходном этапе

Источники: доклады на конец 2014 и 2015 годов: накопленный опыт по результатам проекта «Защита прав человека в целях предупреждения конфликтов и обеспечения стабильности в южной части Кыргызстана», охватывающий период 2014–2015 годов, и внутренние оценки УВКПЧ.

Управление содействовало актуализации вопросов прав человека в деятельности страновых групп Организации Объединенных Наций

25. Все организации системы Организации Объединенных Наций обязаны включать правозащитный подход в свои процессы планирования на страновом уровне. В качестве ведущего учреждения в области прав человека, связанного с глобальной правозащитной системой, УВКПЧ играет важнейшую роль в обеспечении учета вопросов прав человека в деятельности страновых групп Организации Объединенных Наций. Все 17 присутствий на местах, в которых был проведен обзор, имеют как минимум одно ожидаемое достижение, связанное с обеспечением учета вопросов прав человека в деятельности Организации Объединенных Наций, и содействуют тому, чтобы вопросы прав человека занимали более значимое место в общих страновых оценках Организации Объединенных Наций и планах по оказанию помощи в области развития. Во всех 17 присутствиях на местах права человека упоминались в последнем плане по оказанию помощи в области развития и в 10 из этих присутствий на местах правам человека уделялось в этом документе приоритетное внимание. Например, в 2014 году деятельность странового отделения в Камбодже способствовала включению вопросов управления и прав человека в Рамочную программу Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития на 2016–2018 годы в качестве одного из трех приоритетных результатов работы. По результатам проведенной УВКПЧ в 2016 году оценки работы советников по правам человека был сделан вывод о том, что советники по правам человека успешно включили правозащитный подход в рамочные программы по оказанию помощи в целях развития⁹.

⁹ См. OHCHR, “Evaluation of the programmes supported by the human rights advisers” (2015).

26. Партнеры Организации Объединенных Наций и сотрудники УВКПЧ на местах согласились с тем, что Управление является ценным механизмом, способствующим учету вопросов прав человека в деятельности Организации. Из 13 опрошенных членов страновых групп Организации Объединенных Наций 12 посчитали поддержку УВКПЧ в обеспечении учета вопросов прав человека полезной. Аналогичным образом все опрошенные бывшие и нынешние координаторы-резиденты в Гватемале, Панаме, Шри-Ланке и Таиланде согласились с тем, что Управление оказывает неоценимую поддержку в проведении анализа социальных и политических условий на национальном уровне с точки зрения прав человека. Кроме того, сотрудники УВКПЧ дали себе в этой связи высокую оценку, причем почти три четверти из них посчитали деятельность Управления успешной, а 70 процентов сочли поддержку УВКПЧ в обеспечении учета таких вопросов как очень или весьма эффективной. Вместе с тем почти 20 процентов сотрудников отметили, что успех Управления в обеспечении учета прав человека в деятельности страновых групп зависит от взаимодействия с координатором-резидентом, который осознает необходимость продвижения повестки дня в области прав человека или заинтересован в этом.

С. Управление оказывает странам эффективную поддержку в выполнении их обязательств, касающихся международных правозащитных стандартов и механизмов, однако оказывает государствам-членам более ограниченную поддержку в последующем выполнении рекомендаций

Присутствия на местах оказывают активную поддержку в отношении стандартов и механизмов

27. Управление содействует достижению результатов в следующих трех областях: а) оказание государствам поддержки в вопросах согласования деятельности и взаимодействия с международными правозащитными механизмами; б) поддержка взаимодействия национальных правозащитных учреждений и гражданского общества с правозащитными механизмами; и с) повышение согласованности и расширение сотрудничества между учреждениями Организации Объединённых Наций в процессе взаимодействия с международными правозащитными механизмами. Оно добилось более неоднородных результатов в четвертой области, а именно в том, что касается активизации процесса ратификации договоров и обзора оговорок. Все 17 опрошенных присутствий на местах оказывали техническую помощь странам как минимум в одной из четырех вышеупомянутых областей и большинство опрошенных внешних заинтересованных сторон (53 процента) и сотрудников, среди которых были проведены обследования (81 процент), сочли поддержку, оказываемую УВКПЧ государствам-членам в выполнении их обязательств перед международными правозащитными механизмами, эффективной.

28. Присутствия УВКПЧ на местах играли исключительно важную роль в оказании государствам помощи в выполнении их обязательств по представлению докладов правозащитным механизмам. В целях закрепления процедуры отчетности присутствия на местах настойчиво призывали постоянные национальные механизмы предоставлять государствам возможность подготавливать универсальные периодические обзоры и доклады для представления договорным органам. В 5 из 17 присутствий на местах, в которых были проведены проверки, были созданы национальные механизмы по вопросам отчетности и осуществления последующих мер. Например, с 2013 по 2016 годы Гвинея при содействии странового отделения представила договорным органам 5 из 15 просроченных докладов. В Тунисе УВКПЧ содействовало созданию нацио-

нального координационного механизма и предоставило его секретариату и редакционным комитетам техническую консультативную помощь и подготовку. В остальных 12 присутствиях на местах, где такие механизмы были созданы на непостоянной основе, УВКПЧ активно выступало за их создание на постоянной основе. Кроме того, техническая помощь, оказываемая в рамках программы УВКПЧ по наращиванию потенциала договорных органов в соответствии с резолюцией 68/268 Генеральной Ассамблеи посредством перевода 10 сотрудников в региональные отделения, позволяет странам более эффективно взаимодействовать с договорными органами, что подтверждается увеличением числа представляемых документов или обновлений к общим основным документам и ответам на представленные перечни вопросов (см. A/71/118).

29. Присутствия УВКПЧ на местах также значительно усилили взаимодействие гражданского общества и правозащитных механизмов. Все 17 присутствий на местах участвовали в оказании той или иной формы поддержки организациям гражданского общества, включая наращивание потенциала, вынесение рекомендаций по редактированию неофициальных докладов и подачу жалоб специальным докладчикам. Например, в 2016 году благодаря организованной УВКПЧ подготовке по представлению докладов договорным органам организации гражданского общества Туниса представили периодические доклады трем комитетам договорных органов.

30. Кроме того, УВКПЧ содействовало усилению систематического взаимодействия страновых групп Организации Объединённых Наций с международными правозащитными механизмами. Из 17 обследованных присутствий на местах 12 участвовали в оказании поддержки страновым группам в одной или двух следующих областях: координация и подготовка доклада страновой группы для представления правозащитным механизмам и координация деятельности рабочих групп по вопросам прав человека. В 2015 году в 8 из 12 присутствий на местах, которые оказывали такую поддержку, страновая группа представила доклады комитетам договорных органов или универсальному периодическому обзору. УВКПЧ также является членом Рабочей группы по правам человека Группы Организации Объединённых Наций по вопросам развития, одним из руководителей которой является заместитель Верховного комиссара УВКПЧ и которая занимается изучением того, каким образом учреждения могут усилить свое взаимодействие с правозащитными механизмами Организации Объединённых Наций. Кроме того, УВКПЧ сообщило о том, что оно создало специальную группу, которая в своей работе особое внимание уделяет процедурам расширения распространения рекомендаций.

31. Результаты оказания технической помощи и информационно-разъяснительной работы УВКПЧ по вопросам ратификации международных договоров по правам человека и пересмотра оговорок, главная ответственность за которые лежит на государствах, являются более неоднородными. С 2013 по 2015 годы в глобальном масштабе число ратификаций договоров по правам человека и заявлений по ним возросло лишь на 5 процентов (см. A/71/118, приложение I). Из 17 обследованных присутствий на местах 10 участвовали в оказании поддержки в этой области, из которых 7 добились весьма ограниченного прогресса или никакого прогресса. Например, несмотря на постоянную информационно-разъяснительную работу Регионального отделения для Восточной Африки, Джибути и Эфиопия ещё не ратифицировали Международную конвенцию о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей. С 2014 по 2016 годы Региональное отделение для Западной Африки занималось ратификацией 19 международных документов по правам человека в 6 странах, однако ратифицированы были лишь 3.

Последующая поддержка в деле осуществления рекомендаций правозащитных механизмов была ограниченной

32. В конечном счёте ответственность за осуществление рекомендаций правозащитных механизмов несут страны. Вместе с тем присутствия УВКПЧ на местах предоставляют последующую поддержку, руководство и консультативную помощь для содействия странам в выполнении их обязательств. При этом, учитывая большое число и разнообразие таких рекомендаций, оказание присутствиями на местах последующей поддержки является сложной задачей. Страновые и региональные записки по всем 17 обследованным присутствиям на местах показали, что участие УВКПЧ в выполнении рекомендаций всех трех механизмов, а именно универсального периодического обзора, договорных органов и специальных процедур, в течение четырехлетнего программного цикла было ограниченным, как это показано в таблице 3 ниже¹⁰. Такое ограниченное осуществление рекомендаций также является постоянной темой ежегодных заседаний руководителей присутствий на местах¹¹. В обследовании независимых экспертов, представляющих договорные органы и специальные процедуры Совета по правам человека, 47 процентов экспертов посчитали поддержку, оказываемую УВКПЧ в осуществлении рекомендаций, особенно специальных процедур, неэффективной или весьма неэффективной. Кроме того, хотя выделяются ресурсы на оказание поддержки в осуществлении рекомендаций договорных органов по линии программы наращивания потенциала договорных органов и рекомендаций универсального периодического обзора по линии добровольного целевого фонда на поддержку осуществления рекомендаций специальных процедур ресурсы не выделяются.

Таблица 3

Осуществление рекомендаций универсальных периодических обзоров, договорных органов и специальных процедур в 17 тематических обследованиях присутствий на местах, 2000–2015 годы

	<i>Страновое отделение</i>	<i>Советник по правам человека</i>	<i>Региональное отделение</i>
Общее число рекомендаций универсального периодического обзора	1 156	1 659	9 269
Число выполненных рекомендаций универсального периодического обзора	86	108	133
Общее число рекомендаций договорных органов	1 408	2 102	8 608
Число выполненных рекомендаций договорных органов	59	26	195
Общее число рекомендаций специальных процедур	499	207	1 114
Число выполненных рекомендаций специальных процедур	22	14	36

Источники: веб-сайт универсального индекса по правам человека и страновые записки по всем 17 тематическим обследованиям присутствий на местах.

¹⁰ В страновых записках часто, но не всегда, делается прямая ссылка на рекомендацию универсального периодического обзора, договорного органа или специальной процедуры, которую необходимо выполнить. Хотя УВКПЧ может также рассмотреть вопрос об осуществлении рекомендаций на основе других видов деятельности, таких как оказание технической консультативной помощи, это может быть не отражено в официальных страновых и региональных записках.

¹¹ Проведённый УСВН анализ протоколов заседаний руководителей присутствий на местах за период 2010–2015 годов.

33. Несмотря на отмеченные выше проблемы, присутствия УВКПЧ на местах принимают меры для усиления процедур осуществления рекомендаций правозащитных механизмов, в том числе посредством Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития. Например, страновое отделение в Гватемале распределило все рекомендации по тематическим областям для того, чтобы члены страновой группы Организации Объединенных Наций могли выделять и использовать соответствующие рекомендации, а Региональное отделение для Западной Африки сгруппировало и установило приоритетность рекомендаций универсального периодического обзора и некоторых рекомендаций договорных органов с учетом их соответствующих показателей и сроков осуществления в контексте национального плана действий Сенегала в области прав человека. Многие присутствия на местах группируют и устанавливают приоритетность рекомендаций для распределения огромного числа зачастую частично совпадающих рекомендаций. Кроме того, присутствия на местах оказывают государствам помощь в создании порталов, с помощью которых отслеживается прогресс в деле осуществления рекомендаций. Например, в Парагвае советник по правам человека играл исключительно важную роль в создании портала по контролю за осуществлением, на котором представлена информация о структуре, отвечающей за осуществление, и о ходе осуществления.

D. Существуют пробелы в географическом охвате присутствий Управления на местах и в выполнении его мандата по защите

По-прежнему существуют пробелы в географическом охвате Управления

34. В плане действий УВКПЧ 2005 года были выявлены пробелы в области осуществления с точки зрения важнейшей цели Управления оказывать всем странам поддержку посредством присутствий Организации Объединенных Наций. Несмотря на то, что за последние 10 лет УВКПЧ расширило свое присутствие на местах, пробелы в охвате сохраняются.

35. Как отмечено в таблице 4, УВКПЧ ещё предстоит сделать многое для достижения цели оказывать поддержку всем странам. Что касается 117 стран, имеющих страновую группу Организации Объединенных Наций¹², УВКПЧ имеет страновое отделение в 15 странах, региональное отделение, через которое оно оказывает поддержку дистанционно или не напрямую, в 52 странах, а советника по правам человека — в 18. В 22 странах УВКПЧ оказывает оперативную поддержку посредством присутствия на местах, в том числе в странах с огромной численностью населения и странах, таких как страны Карибского бассейна, которые не охвачены двумя соответствующими региональными отделениями. Кроме того, УВКПЧ не охватывает любую страну, которая не имеет страновую группу, включая большинство стран Европы и Северной Америки, даже на уровне регионального отделения¹³.

¹² Страны, имеющие страновые группы Организации Объединенных Наций (131), за вычетом стран, в которых находятся миссии по поддержанию мира (14). Правозащитные компоненты миссий по поддержанию мира также взаимодействуют со страновыми группами и координаторами-резидентами.

¹³ Охват стран в этих районах из штаб-квартиры ограничен.

Таблица 4
Страны, имеющие страновую группу Организации Объединенных Наций, но не охваченные любым присутствием Управления на местах

	Число	Процентная доля
Страны, охваченные дистанционно региональным отделением	52	44
Страны, принимающие региональное отделение	10	9
Страны, охваченные страновым отделением ^a	15	13
Страны, охваченные советником по правам человека	18 ^b	15
Страны, не охваченные никаким присутствием на местах	22	19
Итого	117	100

Источники: Перечень стран Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития и страновая группа Организации Объединенных Наций (2016 год), региональные записки и анализ УСВН.

^a Включая Корейскую Народно-Демократическую Республику, которая охвачена дистанционно страновым отделением в Южной Корее.

^b Исключая советников по правам человека в Бангладеш, Российской Федерации и Объединённой Республике Танзания, все должности которых были упразднены в 2016 году.

36. В случае отсутствия странового отделения поддержку странам оказывают региональные отделения из расположенного рядом места. Вместе с тем в результате ограниченного числа сотрудников в региональных отделениях масштаб такой поддержки также является ограниченным. В среднем один сотрудник регионального отделения оказывает поддержку двум странам. В определённых регионах, таких как Тихоокеанский регион и регион Западной Африки, показатель увеличивается до более чем 3 стран на сотрудника. Например, один сотрудник оказывает поддержку Индонезии дистанционно из регионального отделения в Бангкоке и с учетом того, что она является крупной страной, правительство и организации гражданского общества которой осуществляют активную деятельность, поддержка, которую УВКПЧ может оказывать, является ограниченной. Кроме того, странам, принимающим региональное отделение, как правило, оказывается несоизмеримо большая поддержка по сравнению с другими странами в этом регионе. Например, в Региональном отделении для Центральной Азии, по оценкам, 90 процентов рабочего времени затрачивается на Кыргызстан¹⁴. Аналогичная закономерность была также отмечена в обзоре Объединённый инспекционный группы по вопросам руководства и управления УВКПЧ (см. A/70/68).

На местах мандат по защите осуществляется неравномерно

37. Важнейший мандат Верховного комиссара по правам человека, изложенный в резолюции 48/141 Генеральной Ассамблеи, заключается в поощрении и защите прав человека. В связи с этим все присутствия на местах должны иметь возможность осуществлять деятельность, связанную с поощрением и защитой прав человека. Вместе с тем на местах осуществление мандата по защите является неравномерным. В плане действий Управления 2005 года цель по защите определяется как результат, благодаря которому права признаются, уважаются и соблюдаются теми, кто обязан делать это, в результате чего усиливаются до-

¹⁴ См. OHCHR, "Evaluation of the regional office for Central Asia 2010-2013" (2014).

стоинство и свобода¹⁵. Таким образом защита может включать ряд мероприятий, начиная от укрепления законов и институтов, которые защищают права, до более прямых действий, направленных на защиту лиц и групп, находящихся в уязвимом положении. Многие опрошенные сотрудники УВКПЧ отметили, что защита включает контроль и прямое наблюдение за возможными нарушениями прав человека и использование такой информации для поощрения защиты тех, кто подвержен риску. Вместе с тем они также отметили, что некоторые страны могут не соглашаться осуществлять такую деятельность.

38. Из 17 обследованных присутствий на местах 5 страновых отделений имеют конкретное соглашение со страной осуществлять деятельность по защите, предусматривающую наблюдение, контроль, представление докладов, оказание консультативной помощи и техническое сотрудничество. Например, в Колумбии по итогам оценки работы отделения было отмечено, что позитивные изменения, поощряемые отделением в рамках политики страны в области прав человека, являются результатом способности отделения сочетать наблюдение и оказание консультативной помощи с представлением докладов. В Гватемале УВКПЧ провело с национальным агентством по правам человека совместные миссии по наблюдению, которые были позитивно восприняты сотрудниками этого агентства.

39. Соглашения, которые региональные отделения имеют с принимающими странами, не включают прямых ссылок на исчерпывающий перечень мероприятий по защите, которые должны осуществляться, включая контроль, отчетность и наблюдение. Советники по правам человека, находящиеся в подчинении координаторов-резидентов, также не имеют конкретных соглашений со странами по этому вопросу. Вместе с тем некоторые опрошенные для настоящей оценки региональные отделения и советники по правам человека отметили возможности осуществлять некоторые виды деятельности по защите, такие как контроль за политическими и избирательными мероприятиями и репатриация, на основе взаимодействия с отдельными правозащитниками в рамках правительств.

40. Некоторые факторы, как внутренние так и внешние, обуславливают неравномерное осуществление мандата по защите на местах, включая отсутствие конкретного соглашения о защите с присутствием УВКПЧ на местах, отсутствие политической воли, возможные напряженные отношения со страновой группой Организации Объединенных Наций и менее инициативная руководящая роль УВКПЧ. Что касается последнего фактора, некоторые сотрудники и заинтересованные стороны на местах отметили, что руководители присутствий на местах являются разными с точки зрения того, насколько активно они взаимодействуют с правительствами и содействуют диалогу, касающемуся мандата УВКПЧ по защите.

Дефицит ресурсов способствует сохранению пробелов в области предоставления услуг Управлением

41. Из трех компонентов Организации Объединенных Наций финансирование компонента прав человека, несомненно, является наименьшим. Этот факт отмечается в ряде документов, включая проведенную Объединенной инспекционной группой в 2014 году оценку, в которой было отмечено, что на вопросы прав человека из регулярного бюджета Организации Объединенных Наций выделяется примерно 3 процента ресурсов и что многие государства-члены и са-

¹⁵ См. OHCHR, “The OHCHR Plan of Action: Protection and Empowerment” (2005), p. 12.

мо Управление считают такую сумму недостаточной (см. A/70/68)¹⁶. Кроме того, УВКПЧ заметило увеличение числа предусмотренных мандатом мероприятий без соответствующего увеличения финансирования. Только в 2016 году Совет по правам человека принял более 100 резолюций (по сравнению с примерно 50 в 2007 году), во многих из которых он призвал УВКПЧ подготавливать новые доклады или проводить новые заседания и дискуссионные группы. По некоторым из этих резолюций было принято заявление о последствиях для бюджета по программам для детализации дополнительных расходов. Вместе с тем во всех 45 произвольно выбранных резолюциях с 2016 года, которые были рассмотрены, Верховному комиссару по правам человека было предложено выполнять соответствующую просьбу в рамках имеющихся ресурсов.

42. УВКПЧ также не может удовлетворить спрос на свои присутствия на местах. В 2016 году УВКПЧ получило письменные запросы о направлении восьми советников по правам человека и открытии одного странового отделения, на которые оно не смогло ответить ввиду нехватки ресурсов.

43. Дефицит ресурсов в особой степени способствует сохранению нестабильной ситуации, связанной с работой советников по правам человека. Существуют две группы советников по правам человека: «первая генерация» советников, которые были направлены в 2010–2012 годах¹⁷, и «вторая генерация» советников, которые были направлены после 2012 года в рамках стратегии Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития в отношении направления советников по правам человека в распоряжение координаторов-резидентов и страновых групп Организации Объединенных Наций¹⁸. В рамках этой стратегии было предложено, чтобы страновые группы покрывали 50 процентов окладов советников по правам человека во второй год и 100 процентов в третий год. Этого однако не произошло и многие страновые группы не смогли внести свою долю. В результате девяти советникам по правам человека пришлось принимать срочные решения в последнюю минуту для обеспечения возможности продолжения своей работы¹⁹. Управление ожидает, что как минимум шесть советников по правам человека скорее всего не продолжат свою работу после июня 2017 года. Некоторые советники по правам человека «первой генерации» также испытывают финансовые трудности. Например, в Шри-Ланке опрошенные заинтересованные стороны выразили удивление тем, что с учетом сложных вопросов правосудия на переходном этапе в стране стабильное положение советников по правам человека с точки зрения их контрактов так еще и не обеспечено.

44. Среди внешних заинтересованных сторон существует твердую уверенность в том, что финансовые ресурсы УВКПЧ являются недостаточными. Примерно 78 процентов опрошенных внешних заинтересованных сторон считают, что нынешний уровень финансирования является недостаточным, и 90 процентов опрошенных сотрудников выразили обеспокоенность по поводу нынешнего уровня финансирования УВКПЧ.

¹⁶ Регулярный бюджет УВКПЧ составляет 3 процента от регулярного бюджета Организации Объединенных Наций. Другие учреждения Организации Объединенных Наций также участвуют в некоторых видах деятельности, связанных с правами человека.

¹⁷ См. OHCHR, “Revised OHCHR Policy on Human Rights Advisers: Standard Operational Framework” (23 December 2010).

¹⁸ См. United Nations Development Group, “United Nations Development Group Strategy for the Deployment of HRA Human Rights Advisers to Resident Coordinators and United Nations Country Teams” (2012).

¹⁹ См. OHCHR, “Evaluation of the programmes supported by the human rights advisers” (2015).

45. Частично проблемы финансирования УВКПЧ связаны с усиливающейся тенденцией целевого финансирования. В 2015 году доля нецелевого финансирования сократилась до 37 процентов (с 47 процентов — в 2014 году и 54 процентов — в 2013 году) от общего объема полученных поступлений²⁰, что сокращает возможности УВКПЧ выполнять свой мандат в полном объеме.

46. В порядке изменения предыдущей политики присутствиям на местах было предложено осуществлять свою деятельность по мобилизации ресурсов на местах в целях диверсификации пула доноров²¹. Из 17 опрошенных присутствий на местах 14 участвовали в мобилизации ресурсов. Вместе с тем опрошенные сотрудники на местах отметили два основных риска, связанных с новой политикой, а именно: сохраняющийся дисбаланс охвата в результате успеха или неудачи кампании по мобилизации ресурсов и сокращение времени на основную деятельность сотрудников на местах ввиду необходимости тратить время на деятельность по мобилизации ресурсов. По результатам оценки регионального отделения для Центральной Азии, которое довольно успешно осуществляло мобилизацию средств для проектов, был сделан вывод о том, что такой успех может способствовать возможным противоречиям между приоритетными задачами УВКПЧ и приоритетными задачами проектов, финансируемых донорами.

47. Кроме того, низкий уровень руководителей присутствий на местах ограничивает авторитет УВКПЧ и обеспечиваемый им охват. Из 17 опрошенных присутствий на местах 15 возглавляли сотрудники на уровне С-5, а оставшиеся 2 — сотрудники на уровне Д-1 и С-4. Это создает проблемы с точки зрения равного положения с другими руководителями учреждений Организации Объединенных Наций на местах и взаимодействия со старшими государственными должностными лицами. Например, участники регионального ежеквартального обзора Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития, который является механизмом регулярного обследования всех стран для раннего выявления тревожных сигналов в отношении нарушений прав человека, должны быть на уровне директора, и тем самым руководители региональных отделений УВКПЧ исключаются. В других учреждениях, таких как Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев, отделения которого на местах в основном возглавляют сотрудники на уровне директора, как правило, на сопоставимых должностях имеются сотрудники более высокого уровня.

Е. Управление внедрило более единообразную структуру осуществления его деятельности на местах, однако по-прежнему не имеет общего плана эффективного развертывания его операций на местах

48. Управление внедрило общую основу планирования и отчетности о его деятельности, которая обеспечивает согласованность в рамках его широкого мандата, тематических приоритетных задач и присутствий на местах. В рамках его программного цикла, который включает стратегическое планирование и контроль в масштабах всего УВКПЧ, используются три основных инструмента: планы работы, страновые записки и доклады на конец года. Для всех этих инструментов разработаны четкие руководящие принципы. Во всех 17 обследованных присутствиях на местах имелись логико-структурные матрицы, большинство из которых получили оценку «высокое качество». Некоторые из

²⁰ См. OHCHR, “United Nations Human Rights Appeal 2016”.

²¹ См. OHCHR, “Fundraising at OHCHR: guidance for field presences and headquarters”. (2014).

отмеченных в таких матрицах конструктивных особенностей включают четкую и очевидную связь между ресурсами, мероприятиями, результатами и ожидаемыми достижениями и их увязку с более широкими организационными тематическими приоритетными задачами. Остальным трем логико-структурным матрицам была дана оценка «среднее качество» главным образом ввиду менее очевидной увязки мероприятий и приоритетных задач. Кроме того, из опрошенных сотрудников, которые обсудили процедуры планирования программ УВКПЧ, большинство выразили мнение о том, что такие процедуры улучшились, поскольку все отделения на местах теперь осуществляют планирование с учетом глобальной подборки ожидаемых достижений и результатов. Они также оценили систему контроля выполненной работы как в целом хороший инструмент планирования и программирования.

49. В данном контексте система поддержки между штаб-квартирой УВКПЧ и присутствиями на местах в целом функционирует удовлетворительно, однако ее необходимо укреплять в некоторых основных областях. Из 17 обследованных присутствий на местах 14 сообщили о том, что возможность получить от штаб-квартиры помощь, необходимую для выполнения своей работы, является надлежащей или вполне надлежащей. Кроме того, 61 процент обследованных сотрудников полностью или в определенной степени согласны с тем, что система содействия штаб-квартиры обеспечивает надлежащую поддержку присутствий на местах и 63 процент согласился с тем, что присутствия на местах оперативно оповещаются о решениях по вопросам политики, связанных с присутствиями на местах. Вместе с тем меньше сотрудников согласилось с тем, что с сотрудниками на местах в достаточной степени консультируются по решениям в рамках всего УВКПЧ (54 процента). В целом обследованные сотрудники на местах оценили вспомогательную поддержку выше, чем сотрудники штаб-квартиры. Немногим более половины опрошенных сотрудников УВКПЧ (55 процентов) отметили, что оказываемая штаб-квартирой поддержка отделений на местах является надлежащей, хотя некоторые также отметили, что сотрудники-кураторы интерпретируют свои функции по-разному и что отсутствует согласование консультативной и административной поддержки. В частности, необходима более твердая политическая поддержка на важнейших этапах и в повседневной работе, как, например, в процессе перевода денежных средств или набора персонала.

50. Что касается структур для содействия обмену информацией и опытом в рамках УВКПЧ, немногим более половины обследованных сотрудников УВКПЧ (53 процента) полностью или в определенной степени согласились с тем, что такой обмен является достаточным между штаб-квартирой и присутствиями на местах, но меньше сотрудников (39 процентов) согласились с тем, что он является достаточным между присутствиями на местах. Некоторые опрошенные сотрудники на местах выразили такую же точку зрения. Некоторые конкретные примеры важных усилий, информация о которых не была должным образом распространена в других присутствиях на местах, включают работу над показателями в страновом отделении в Мексике и, в более общем плане, накопленный опыт и извлеченные уроки, например, в случае открытия отделений или в таких конкретных контекстах, как постконфликтные ситуации или работа под руководством координаторов-резидентов, отличающихся сложным характером. В ходе встреч опрошенных руководителей присутствий на местах для них была определена постоянная приоритетная задача создавать более эффективные сети, группы специалистов-практиков и механизмы для более систематического управления знаниями. Кроме того, помимо таких ежегодных встреч какие-либо другие механизмы для обеспечения регулярного и систематического обмена опытом между присутствиями на местах, особенно на уровне младших сотрудников, отсутствуют.

51. Несмотря на свидетельства повышения структурного и программного согласования между штаб-квартирой и присутствиями на местах, УВКПЧ по-прежнему не имеет общего плана и стратегии развертывания своих операций на местах. Хотя последнее предложение о переводе сотрудников из штаб-квартиры в региональные отделения можно рассматривать в рамках более активных усилий по совершенствованию присутствий на местах, более комплексная стратегия в отношении того, когда, где и каким образом направлять его ограниченные ресурсы на места по-прежнему отсутствует. Отсутствует и четкая методология и систематический подход к определению того, когда и каким образом сокращать и закрывать отделения на местах. Рекомендация о разработке всеохватывающей стратегии присутствия УВКПЧ на местах была вынесена в ходе предыдущей оценки УСВН в 2009 году (A/64/203 и Согг.1) и пробелы, о которых говорилось в этом докладе, с точки зрения недостаточного установления приоритетных задач, отсутствия согласованности в принятии решений и ограниченной стандартизации методов работы сохраняются. Такие пробелы были также отмечены в докладе Объединенной инспекционной группы 2014 года, в котором она отметила, что страновые отделения создаются на ситуативной основе, при этом среднесрочная или долгосрочная стратегия, если и существует, то является весьма ограниченной (см. A/70/68). И, наконец, ряд опрошенных сотрудников УВКПЧ, включая старших сотрудников, отметили, что стратегические обсуждения о том, где создавать и когда закрывать присутствия на местах, не проводятся.

52. Хотя опрошенные и обследованные сотрудники и заинтересованные стороны, включая государства-члены, обычно соглашались с тем, что расширение присутствия на местах необходимо УВКПЧ для достижения более весомых результатов, их мнения расходятся в отношении того, что из себя должна представлять такая структура. Ряд сотрудников отметили необходимость усиления региональных присутствий, а другие сотрудники высказались в поддержку укрепления страновых отделений. В ходе обследования сотрудников респонденты также наиболее часто отмечали, что страновые отделения являются оптимальным видом присутствия УВКПЧ на местах, однако признали, что этот вариант является зачастую неосуществимым ввиду дефицита ресурсов или отсутствия политической воли.

V. Заключение

53. В качестве одного из трех основных компонентов Организации Объединенных Наций с момента ее создания права человека являются основой ее предназначения и идеалов, которые она отстаивает. Охватывая широкий спектр гражданских, культурных, экономических, политических и социальных прав, права человека, как об этом говорится в Уставе Организации Объединенных Наций, чрезвычайно важны для обеспечения «достоинства и ценности человеческой личности». Необходимо также повышать увязку этих трех компонентов для руководства стратегией и деятельностью Организации Объединенных Наций на страновом уровне.

54. Когда должность Верховного комиссара по правам человека была впервые создана в 1993 году, он считался руководителем тогдашнего Центра по правам человека (или в более широком плане — программы Организации Объединенных Наций по правам человека) и поборником принципов международного права прав человека. Через свою личную канцелярию УВКПЧ должно оказывать необходимую поддержку, позволяющую Верховному комиссару выполнять этот мандат. Являясь единственным учреждением Организации Объединенных Наций, занимающимся исключительно правами человека, и с учетом

широкого мандата, охватывающего полный спектр этих прав, УВКПЧ обладает уникальными возможностями для содействия достижению прогресса в деле обеспечения и гарантирования прав человека людей во всем мире.

55. Играя двойную и вспомогательную роль содействия разработке глобальных норм и стандартов в области прав человека и оказания помощи в их осуществлении на местах, УВКПЧ должно оказывать государствам-членам поддержку в выполнении их международных обязательств, как это определено Советом по правам человека и рекомендациями на страновом уровне, вынесенными по результатам универсального периодического обзора. Оно должно также играть ведущую роль в обеспечении учета вопросов прав человека в более широкой деятельности системы Организации Объединенных Наций, особенно в рамках его компонентов мира и безопасности и развития. Для успешного выполнения этих задач его присутствие на местах имеет исключительно важное значение и Управление наглядно продемонстрировало ощутимые результаты на страновом и региональном уровнях и во взаимодействии с его партнерами Организации Объединенных Наций.

56. Вместе с тем число присутствий УВКПЧ на местах является крайне ограниченным. Их число является недостаточным и существуют пробелы в том, что касается характера выполняемой ими работы и масштабов охвата. Отсутствие общей стратегической концепции области применения ограниченных ресурсов УВКПЧ на местах также ограничивает его способность добиваться результатов на местах. Хотя его деятельность в штаб-квартире имеет исключительно важное значение и является нормативной основой его деятельности, УВКПЧ не может полностью выполнить свой мандат без одновременно продуманной программы работы, предполагающей прямое взаимодействие с правительствами, региональными организациями, партнерами Организации Объединенных Наций, национальными правозащитными учреждениями и гражданским обществом на местах. Оно должно полагаться на уже достигнутые значительные результаты и продолжать вести поиск новых и прогрессивных способов продвижения повестки дня в области прав человека.

VI. Рекомендации

57. УСВН выносит Управлению следующие четыре важные рекомендации:

Рекомендация 1 (результат D, пункты 42 и 43)

58. УВКПЧ следует провести переоценку, пересмотр и разработку вариантов будущих взаимоотношений с советниками по правам человека, включая источники финансирования и условия контрактов.

Показатель достижения результатов: документ с перечислением возможных вариантов, в котором представлены различные сценарии обеспечения устойчивого положения советников по правам человека в качестве эффективного присутствия на местах и который подготовлен в консультации с Группой Организации Объединенных Наций по вопросам развития.

Рекомендация 2 (результат E, пункт 51)

59. Управлению следует разработать для присутствий УВКПЧ на местах всеобъемлющую стратегию развертывания, которая должна включать:

а) четкое предложение и соответствующие критерии того, где, когда и каким образом направлять ресурсы на места;

б) критерии возможного сокращения и/или закрытия существующих присутствий на местах;

с) план с изложением путей обеспечения того, чтобы региональные отделения оказывали надлежащую поддержку охватываемым ими странам.

Показатель достижения результатов: стратегия развертывания с указанием путей решения указанных выше вопросов.

Рекомендация 3 (результат Е, пункт 50)

60. Управлению следует укреплять систему управления внутренними знаниями путем разработки инструментов и протоколов усиления содействия обмену практикой и опытом между присутствиями на местах и между присутствиями на местах и штаб-квартирой в целях улучшения межорганизационной коммуникации и процесса накопления знаний.

Показатель достижения результатов: оценка пробелов и потребностей в области накопления знаний и соответствующий план разработки конкретных инструментов и протоколов для их устранения.

Рекомендация 4 (результат С, пункты 32 и 33)

61. На основе передовой практики, указанной в пункте 33, УВКПЧ следует укреплять существующие процедуры оказания государствам-членам поддержки в выполнении рекомендаций, вынесенных на основе трех видов правозащитных механизмов, особенно специальных процедур.

Показатель достижения результатов: пересмотр существующих инструментов последующей деятельности и выявление возможностей их укрепления, в частности специальных процедур.

(Подпись) Хейди Мендоса
Заместитель Генерального секретаря
по службам внутреннего надзора

17 марта 2017 года

Приложение

Официальные замечания, представленные Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека

Управление служб внутреннего надзора (УСВН) представляет ниже полный текст замечаний, полученных от Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ) и касающихся его оценки. Такая практика была введена в соответствии с резолюцией [64/263](#) Генеральной Ассамблеи по рекомендации Независимого консультативного комитета по ревизии.

Замечания Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека по докладу Управления служб внутреннего надзора о программной оценке Управления

1. В ответ на ваш меморандум от 24 февраля 2017 года я с удовлетворением настоящим представляю ответ УВКПЧ на проект доклада УСВН о его оценке.
2. В первую очередь мы хотели бы выразить нашу признательность вам и вашему персоналу за то, что процесс проходил в духе консультаций и открытого и конструктивного диалога.
3. Мы приветствуем доклад, в котором представлены ценные выводы относительно продолжения усиления операций УВКПЧ на местах. Управление согласно со всеми рекомендациями и полностью привержено их осуществлению, как об этом говорится в плане действий по выполнению рекомендаций. Кроме того, мы хотели бы особо выделить ряд общих соображений, приведенных ниже.
4. В проекте доклада отмечаются финансовые затруднения и их воздействие на возможности присутствий УВКПЧ на местах. В проекте доклада также отмечаются ряд проблем, с которыми сталкиваются представители УВКПЧ на местах, включая их недостаточный класс должностей по сравнению с другими подразделениями системы Организации Объединенных Наций, что ограничивает их доступ в контексте процессов, связанных с разработкой политики и принятием решений. В данном контексте мы сожалеем об отсутствии рекомендации в ответ на ограниченный потенциал присутствий УВКПЧ на местах ввиду финансовых затруднений и низкого уровня представительства. Они относятся к важным элементам, которые имеют последствия для эффективности и результативности Управления в разных условиях на местах.
5. В проекте особо отмечается, что «сохраняются пробелы в географическом охвате». Это непосредственно связано с очень ограниченным кадровым составом региональных отделений УВКПЧ, что затрудняет их равномерное взаимодействие со всеми странами, в которых они осуществляют свою деятельность. В связи с этим рекомендация в отношении разработки плана обеспечения того, чтобы региональные отделения оказывали надлежащую поддержку охватываемым их деятельностью странам, приветствуется и является важной. В данном контексте мы хотели бы подчеркнуть продолжение УВКПЧ усилий по укреплению его региональных отделений, в том числе как об этом говорится в докладе Генерального секретаря о предлагаемой региональной реорганизации Управления ([A/71/218](#) и Corr.1).

6. Доклад не включает анализа правозащитных компонентов миссий по поддержанию мира. Хотя мы понимаем, что правозащитным компонентам будет дана отдельная оценка, важно отметить, что они являются составной частью деятельности Управления на местах. В связи с этим анализ в настоящем докладе, в частности в том, что касается обсуждения «пробелов в охвате», следует читать с учетом того факта, что правозащитные компоненты не являются частью настоящей оценки.

7. Пользуясь предоставленной возможностью, хотел бы поблагодарить вас и ваших коллег, в частности координаторов по вопросам оценки, за отличное сотрудничество.
