



ГЕНЕРАЛЬНАЯ АССАМБЛЕЯ

Distr.
GENERAL

A/AC.96/870
13 August 1996

RUSSIAN
Original: ENGLISH

ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЙ КОМИТЕТ ПРОГРАММЫ
ВЕРХОВНОГО КОМИССАРА
Сорок седьмая сессия

ИНСПЕКЦИОННО-АНАЛИТИЧЕСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ УВКБ

I. ВВЕДЕНИЕ

1. За прошедший год инспекционно-аналитические функции УВКБ претерпели значительные изменения и преобразования. С целью совершенствования внутреннего контроля была разработана система инспекций на местах и стал использоваться новый подход для проведения оценки, который в значительно большей степени основывается на использовании внешних экспертов. Была еще больше расширена сфера охвата проводимой оценки благодаря внутренним механизмам по оценке, используемым оперативным и вспомогательным персоналом. Кроме того, проводятся рабочие совещания по обобщению накопленного опыта, которые в свою очередь становятся инструментами по проведению оценки.

2. После введения функции, предусматривающей проведение инспекций, потребовалось разработать новые системы и процедуры. Одна из важных задач Инспекционно-аналитической службы заключалась в подготовке руководства по инспектированию, предназначенного для соответствующего персонала. Помимо адаптирования существующей методологии к потребностям УВКБ, были определены новые подходы для осуществления видов деятельности, которые свойственны только Управлению. В тех случаях, когда это было возможно, также использовался общий подход к проведению инспекций и оценок с целью использования общих ресурсов, а также предотвращения возможных случаев дублирования и совпадений между двумя тесно связанными функциями.

3. Хотя во многих отношениях методы УВКБ по проведению инспекций и оценок являются схожими, они различаются в тех случаях, когда различные цели двух указанных функций требуют особых подходов. Например, обе функции предусматривают проведение активных консультаций со старшими должностными лицами для определения работы, которая должна быть проведена. Решения по вопросам, касающимся инспекций, принимаются прежде всего Верховным комиссаром в консультации с заместителем Верховного комиссара, помощником Верховного комиссара, директорами региональных бюро и отделений. В случае необходимости также проводятся консультации с другими соответствующими подразделениями, такими, как служба по проведению внутренней ревизии и посредник УВКБ. Аналогичным образом выбор тем для проведения оценки осуществляется в ходе сложного процесса, при котором систематически анализируются основные проблемы и вопросы, касающиеся оперативной деятельности, политики и управления. После этого на основе ряда консультаций со старшими должностными лицами определяются самые приоритетные виды деятельности по оценке, которые включаются в окончательную программу работы.

Последующие меры на основе выводов и рекомендаций

4. Деятельность по осуществлению последующих мер на основе проведенных инспекций начинается с подготовки письменного доклада и представления выводов и рекомендаций инспекционной группы Верховному комиссару. Сотрудникам на местах предоставляется возможность представить замечания, касающиеся точности сделанных выводов и целесообразности осуществления рекомендаций инспектора, после чего любые неустраняемые несоответствия доводятся до сведения Верховного комиссара для принятия соответствующих решений. Окончательный доклад сопровождается планом действий и расписанием, которому должны следовать указанные стороны. Сотрудники Инспекционно-аналитической службы обеспечивают принятие надлежащих мер в соответствии с планом действий. Кроме того, для достижения действительно конструктивных отношений между сотрудниками, отвечающими за проведение инспекций, с одной стороны, и осуществление оперативной деятельности – с другой, периодически проводится общая оценка соблюдения планов. Эти меры соответствуют акценту, сделанному в ходе состоявшегося в июне совещания Постоянного комитета на необходимость создания в рамках УВКБ адекватных механизмов для проведения регулярной проверки осуществления сделанных рекомендаций.

5. Хотя инспекции требуют высокой степени конфиденциальности, большинство оценок являются наиболее эффективными, когда их результаты и анализы распространяются среди тех руководителей программ и сотрудников, отвечающих за подготовку, которые могут извлечь пользу из сделанных выводов, а также рассмотрения соответствующих вопросов. С целью обеспечения того, чтобы выводы проводимых оценок действительно сообщались заинтересованным лицам и чтобы на основе этих выводов принимались соответствующие меры, результаты оценок представляются Комитету старших должностных лиц, возглавляемому Верховным комиссаром. После этого конкретным членам Комитета предлагается взять на себя ответственность за обеспечение принятия надлежащих последующих мер, а затем сообщить Комитету о достигнутых результатах. Сотрудники

Инспекционно-аналитической службы также должны следить за прогрессом, достигнутым в деле осуществления рекомендаций.

6. Принятию последующих мер на основе результатов как инспекций, так и оценок в значительной мере способствовало введение компьютеризированной базы данных, которая используется при осуществлении двух указанных функций. Эта база данных, которая включает в себя все доклады об инспекциях и оценках наряду с соответствующей последующей документацией, позволяет осуществлять систематический контроль за выполнением рекомендаций, а также предоставляет возможность УВКБ выявлять вопросы, которые являются общими для различных стран. В ней также содержатся последующие статистические данные и анализы, используемые для совершенствования процесса разработки политики по мере развития системы.

II. ИНСПЕКЦИОННАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

7. Со времени представления в сентябре 1995 года первоначального доклада Верховного комиссара об инспекционной деятельности (А/АС.96/852) миссии по проведению инспекций были осуществлены более чем в 30 странах, в результате чего был обеспечен систематический контроль за ходом основных операций в ряде регионов, включая Ближний Восток, Южную Америку и Карибский регион, Северную Европу, южную часть Африки, а также основные страны Западной и Центральной Африки и азиатского субконтинента.

8. Как правило, миссии УВКБ по проведению инспекций представляют собой обширные обзоры конкретных видов деятельности, осуществляемых на национальном или региональном уровне, направленные на совершенствование управления и оперативной деятельности в целом. В ходе выполнения своих функций инспекционные группы оценивают эффективность управления, а также прогресс в достижении оперативных целей и степень соблюдения организационных директив.

9. Представляемые в ходе инспекций рекомендации значительно варьируются в зависимости от стран и видов осуществляемой деятельности. Тем не менее анализ сделанных за отчетный период рекомендаций свидетельствует о том, что в ходе инспекций была подчеркнута необходимость внесения коррективов в следующих областях: общее управление; планирование и разработка стратегий; внешние связи; управление осуществлением программы; защита; руководство подразделениями, включая организацию и подбор кадров; и обеспечение безопасности и благополучия персонала. Ниже приводится ряд примеров рекомендаций, представленных в кратком виде:

- i) Представительство, управление, разработка стратегий и внешние связи:
 - расширение регионального сотрудничества в ряде секторов;
 - активизация сотрудничества с другими учреждениями Организации Объединенных Наций;

- совершенствование общего управления подразделениями на местах;
- уменьшение масштабов/изменение операций, осуществляемых на национальном и региональном уровнях;
- разработка национальных и региональных целей/стратегий, основанных на долгосрочных решениях;
- закрытие и создание подразделений на местах;
- более ясные стратегии для осуществления последующих мер в связи с программой "Партнеры в действии" (ПАРИНАК), предусматривающей установление партнерских отношений между УВКБ и НПО.

ii) Оперативное руководство:

- доступ к договорам, касающимся беженцев, наряду с разработкой/осуществлением законов и процедур, касающихся предоставления убежища;
- более полное соблюдение требований, предусмотренных программами, и совершенствование руководства осуществлением проектов (включая расширение возможностей по проверке);
- совершенствование процедур для выбора партнеров по осуществлению;
- ограничения, касающиеся оказания помощи в городских районах, и обзор оказания такой помощи;
- более активное использование и укрепление национальных структур по оказанию помощи беженцам;
- планирование в чрезвычайных ситуациях;
- совершенствование существующих на местах систем регистрации.

iii) Административное руководство:

- более полный учет результатов внутренних ревизий и представляемых на их основе рекомендаций;
- совершенствование подготовки персонала;
- увеличение потока информации;
- изменение и реорганизация функций подразделений на местах;

- создание, заполнение и ликвидация постов, а также назначение и увольнение сотрудников;
- изменения условий службы, таких, как продолжительность контракта;
- совершенствование медицинского обслуживания и положений, касающихся эвакуации.

III. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПО ОЦЕНКЕ

10. Со времени представления в январе 1996 года доклада о деятельности по оценке Постоянному комитету УВКБ завершило ряд оценок и приступило к принятию соответствующих последующих мер. В число проведенных оценок входили: исследование политики и практики, касающейся беженцев в городах, оценка положения женщин, являющихся жертвами насилия, и основной обзор операции по репатриации, проводившейся в Мозамбике, в ходе которого был изучен накопленный опыт. Были также проведены конкретные обзоры, касающиеся осуществления программ по реинтеграции в Афганистане, Лаосской Народно-Демократической Республике и Мозамбике. Кроме того, сотрудники Инспекционно-аналитической службы содействовали отделу по управлению людскими ресурсами в проведении оценки его экспериментального проекта по интеграции и объединению различных функций кадровой службы в рамках секций по найму и администрации в штаб-квартире.

11. В ходе отчетного периода были, тем не менее, проведены оценки программ УВКБ по реинтеграции в Афганистане и Мозамбике, хотя в них не участвовали сотрудники Инспекционно-аналитической службы. Оценка оказания помощи по реинтеграции в Афганистане была одобрена помощником Верховного комиссара и будет использоваться для изменения ориентации и консолидации деятельности в Афганистане и соседних странах. Исследование касалось прежде всего программы УВКБ по осуществлению Проектов быстрой отдачи (ПБО), организаторы которой стремились отвести этой программе роль катализатора и обеспечить заполнение пробелов в деятельности специализированных учреждений Организации Объединенных Наций. В докладе отмечались значительные результаты, достигнутые в ходе осуществления примерно 360 ПБО, несмотря на серьезные трудности, а также обеспечение оперативного присутствия в 21 провинции.

12. Инициаторами проведения обзора программы по реинтеграции в Мозамбике являлись региональное бюро для Африки и отделение в Мапуту. Обзор проводился совместно персоналом УВКБ, сотрудниками посольств Нидерландов и Соединенных Штатов Америки и координационным центром ПАРИНАК для южной части Африки. Несмотря на огромные разрушения и большое число перемещенных лиц, обусловленные вооруженным конфликтом в Мозамбике, число проблем, возникших в ходе процесса реинтеграции, оказалось совсем небольшим. В докладе отмечается, что планирование программы можно было бы улучшить путем более заблаговременной разработки стратегии по реинтеграции. Кроме того, можно было бы уделить более значительное внимание связям УВКБ с учреждениями,

занимающимися вопросами более долгосрочного развития. В докладе неоднократно затрагивается вопрос о проблеме, связанной с достижением долгосрочных результатов в ходе осуществления проектов. В ситуациях, существующих после завершения конфликтов, УВКБ обязано действовать быстро, однако тем не менее оно также отвечает за обеспечение того, чтобы его мероприятия оказывали длительное воздействие.

13. Учитывая растущий спрос на информацию о том, каким образом осуществлялись как успешные, так и неудачные операции, были также организованы рабочие совещания по обобщению накопленного опыта. В последние месяцы проводились совещания по вопросам, касающимся реинтеграции в Таджикистане и Мозамбике, а также чрезвычайной ситуации в районе Великих озер (см., например, доклад "*Lessons Learnt from the Rwanda Emergency: Further Reflections*" ("Уроки, извлеченные из чрезвычайной ситуации в Руанде: дальнейшие размышления"), который был представлен на заседании Постоянного комитета в июне 1996 года (EC/46/SC/CRP.28)). Этот подход продемонстрировал свою эффективность как одно из средств, которое может использоваться в дополнение к проводимым оценкам. Кроме того, он позволил обеспечить доведение идей, которые высказывались в ходе оценок извлеченных уроков, до сведения тех, кто может в наибольшей степени извлечь из этого пользу в будущем.

А. Обзор политики и практики УВКБ в отношении беженцев в городах

14. Ожидается, что недавно завершенная оценка политики и практики в отношении беженцев в городах окажет значительное воздействие на подход УВКБ к этому сложному вопросу. При изучении ряда основных проблем, с которыми сталкиваются отделения на местах в связи с оказанием помощи беженцам в городах, в ходе оценки было отмечено отсутствие стратегических и организационных директив для оказания помощи этой группе беженцев. Несоответствия в методах определения, защиты и оказания помощи беженцам в городах имели серьезные последствия как для самих беженцев, так и для УВКБ. В этой связи наиболее важным является то, что деятельность по обслуживанию и обеспечению зачастую рассматривалась как более приоритетная по сравнению с поиском долгосрочных решений.

15. Задача рабочей группы, действующей под эгидой помощника Верховного комиссара, заключается в преобразовании содержащихся в докладе рекомендаций в конкретную стратегию. В настоящее время рабочая группа завершила разработку руководящих принципов, которые предусматривают более ограничительный подход к вопросу об оказании долгосрочной помощи беженцам в городах, обеспечивают согласование деятельности на региональном и субрегиональном уровнях; исключают, в принципе, оказание помощи лицам, проживающим в стране на незаконном основании, и их переселение; исключают также оказание материальной помощи беженцам в городах, принадлежащих, по всей очевидности, к группе, в отношении которой в стране разработана программа по переселению в сельские районы; предусматривают поддержку национальных систем по оказанию помощи бедным слоям населения в городах; обеспечивают возможности по предоставлению кредитов для достижения самодостаточности; и разрабатывают новую

глобальную базу данных для рассмотрения индивидуальных случаев, которая поможет УВКБ контролировать и анализировать оказываемую им помощь, а также ограничивать случаи злоупотреблений. После представления и одобрения рекомендаций рабочей группы помощником Верховного комиссара будет распространена информация о новых руководящих принципах, касающихся проводимой политики.

В. Проект по защите женщин, являющихся жертвами насилия в Кении

16. После представления сорок шестой сессии Исполнительного комитета промежуточного доклада об оценке осуществления проекта по защите женщин, являющихся жертвами насилия в Кении, Комитету старших должностных лиц УВКБ был представлен окончательный доклад для обзора и принятия последующих мер. В докладе содержалась рекомендация о том, что до тех пор, пока будет осуществляться разработанная Верховным комиссаром политика в отношении женщин-беженцев, необходимо продолжать обеспечивать присутствие во всех регионах специалистов, занимающихся вопросами женщин и детей. Был также рекомендован ряд новаторских мер, направленных на совершенствование отчетности за осуществление разработанной политики, наряду с различными мерами по уменьшению разрыва с практикой.

17. Указанный доклад был распространен среди всех региональных представительств и отделений с целью обеспечения более широкой осведомленности об использованном в Кении подходе и поощрения принятия в соответствующих случаях надлежащих мер. В ближайшие месяцы руководители, отвечающие за осуществление сделанных в ходе оценки рекомендаций, вновь представят информацию Комитету старших должностных лиц. И наконец, осуществление как общих рекомендаций, содержащихся в этом докладе, так и его конкретных рекомендаций в отношении проекта будет непосредственно контролироваться Инспекционно-аналитической службой. Комитету старших должностных лиц будет представлен последующий обзор, касающийся вопросов осуществления.

С. Операция УВКБ по репатриации беженцев в Мозамбик

18. В ходе оценки была проанализирована репатриация свыше 1,5 млн. беженцев в Мозамбик и те факторы, которые способствовали успеху операции. В целом были подтверждены признанные мнения о том, что операция по репатриации являлась весьма успешной. По сравнению с масштабом достигнутых результатов недостатки являлись относительно незначительными. Несмотря на это, был предложен ряд принципов и предложений, направленных на расширение возможностей УВКБ по осуществлению программ добровольной репатриации.

19. В ходе оценки было подчеркнуто, что темпы осуществления организованной репатриации следовало в большей степени увязывать с возможностями страны происхождения по приему беженцев, чем с возможностями отдельных стран, предоставивших убежище, по организации их перемещения. Периодически возникавшая нехватка продовольствия, хотя и являвшаяся понятной с учетом колоссальных материально-

технических трудностей, по-прежнему являлась самым большим оперативным недостатком при осуществлении рассматриваемой программы. В докладе был сделан вывод о том, что гарантированное обеспечение продовольствием по возвращении в страну происхождения является единственным наиболее важным элементом деятельности по оказанию помощи. В ходе оценки была также сделана рекомендация о том, чтобы при осуществлении операций по репатриации в будущем создавался пост общего координатора. Такой координатор отвечал бы за осуществление мероприятий в рамках проводимой операции по репатриации с этапа покидания лагерей беженцев до прибытия в конечные пункты назначения. Кроме того, в штаб-квартире можно было бы создать небольшую консультативную группу, которая могла бы содействовать накоплению знаний и опыта, полученных в течение ряда операций по репатриации, и представлять рекомендации для планирования будущих операций и руководства ходом их осуществления.

20. Эти и другие идеи и предложения, высказанные в ходе проведенной оценки, найдут различное применение. Некоторые содержащиеся в докладе рекомендации, касающиеся наиболее эффективных организационных структур, необходимых для проведения репатриации, были рассмотрены Группой Делфи, отвечающей за пересмотр структуры УВКБ. Содержащиеся в докладе выводы, информация о которых была широко распространена среди всех миссий, отвечающих за планирование и осуществление операций по репатриации, также находились в центре внимания участников рабочего совещания по обобщению опыта операций, проведенных в Мозамбике, и в настоящее время включаются в различные базы данных. И наконец, уроки, извлеченные на основе доклада и рабочего совещания, будут использованы для совершенствования программы подготовки УВКБ к проведению операций по репатриации.

D. Деятельность, осуществляемая в настоящее время

21. В настоящее время проводится ряд основных обзоров, которые являются составной частью программы работы УВКБ по оценке на 1996 год и касаются следующих основных тем:

- Обзор деятельности УВКБ по созданию институциональных структур в Центральной Европе и в бывшем Советском Союзе
- Обзор осуществления стратегий УВКБ по свертыванию в отдельных странах происхождения
- Обзор вопросов, касающихся безопасности персонала и последствий воздействия стресса
- Обзор выбора механизмов по осуществлению
- Обзор политики УВКБ в сфере образования

- Обзор сотрудничества между различными организациями в штаб-квартире
- Уроки, извлеченные из деятельности, связанной с обеспечением безопасности в лагерях беженцев.

IV. БУДУЩИЕ ЗАДАЧИ

22. В силу стремительных изменений, имевших место в рамках УВКБ за недавнее время, этой организации пришлось осуществлять целый ряд новых видов оперативной деятельности, которые требуют более полного контроля, а также анализа и обзора. С учетом этих задач УВКБ на деле стремится более эффективно использовать имеющиеся ресурсы, которые были консолидированы в рамках единой Инспекционно-аналитической службы. Тем самым, несомненно, значительно возросло значение инспекционной функции в осуществлении видов деятельности, направленных на совершенствование управления и отчетности. Несмотря на эти улучшения, в ходе недавних заседаний рабочих групп Делфи вновь подчеркивалась необходимость укрепления функций УВКБ по инспекции и оценке в рамках процесса, направленного на укрепление всех механизмов по надзору. Обе функции будут иметь особо важное значение в обеспечении отчетности и общей согласованности подхода, которые потребуются по мере продвижения УВКБ по пути децентрализации.
