



Distr.
GENERAL

A/54/334
9 September 1999
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

Пятьдесят четвертая сессия
Пункты 119 и 128 предварительной
повестки дня*
ОБЗОР ЭФФЕКТИВНОСТИ АДМИНИСТРАТИВНОГО И ФИНАНСОВОГО
ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ
ДОКЛАД ГЕНЕРАЛЬНОГО СЕКРЕТАРЯ О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
УПРАВЛЕНИЯ СЛУЖБ ВНУТРЕННЕГО НАДЗОРА

ОБЗОР ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ ПО КООРДИНАЦИИ
ГУМАНИТАРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Записка Генерального секретаря

1. Во исполнение резолюции 48/218 в Генеральной Ассамблее от 29 июля 1994 года Генеральный секретарь имеет честь настоящим препроводить для сведения Ассамблеи прилагаемый доклад об обзоре деятельности Управления по координации гуманитарной деятельности, представленный ему заместителем Генерального секретаря по службам внутреннего надзора.
2. Генеральный секретарь принимает к сведению сделанные выводы и соглашается с содержащимися в докладе рекомендациями.

* A/54/150.

ОБЗОР ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ ПО КООРДИНАЦИИ ГУМАНИТАРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

РЕЗЮМЕ

После утверждения Генеральной Ассамблеей в январе 1998 года предложений Генерального секретаря, содержащихся в его программе реформы, бывший Департамент по гуманитарным вопросам был реорганизован и переименован в Управление по координации гуманитарной деятельности. Содержащиеся в настоящем докладе выводы и рекомендации основаны на проведенном обзоре управленческих стратегий Управления в целях расширения его возможностей реагирования на гуманитарные кризисные ситуации, а также на оценке принятых в результате реорганизации и перестройки работы Управления мер по сосредоточению внимания на основных функциях в целях повышения эффективности оказания гуманитарной помощи охваченным кризисом странам.

По результатам проведенной Управлением служб внутреннего надзора проверки был сделан вывод о том, что упорядочение и реорганизация деятельности Управления расширили его возможности реагирования на возникающие гуманитарные кризисные ситуации. Управление укрепило механизмы координации своей деятельности с деятельностью других департаментов Секретариата Организации Объединенных Наций и фондов и программ, других гуманитарных учреждений и неправительственных организаций. Кроме того, Управление наладило полезный и открытый диалог с донорами и гуманитарным сообществом. Столь же важно то, что Управление уделяет больше внимания конкретным мандатам других гуманитарных учреждений и принимает меры по сокращению случаев дублирования функций, конкуренции и разногласий в отношении сфер деятельности, которые мешали работе гуманитарного сообщества в прошлом.

Проверка также подтвердила значительное улучшение функционирования Межучрежденческого постоянного комитета и процесса подготовки совместных призывов.

Однако необходимы дополнительные усилия для закрепления в деятельности Исполнительного комитета по гуманитарным вопросам такого подхода к решению вопросов координации, который был бы в большей мере ориентирован на конкретные действия, а для дальнейшего совершенствования процесса подготовки совместных призывов необходимо выработать стратегические рамки управления. На основе этих выводов в докладе выносятся пять рекомендаций, в том числе в отношении повышения эффективности функционирования Исполнительного комитета, создания более эффективного механизма контроля за процессом подготовки совместных призывов и расширения пропагандистской роли Управления по координации гуманитарной деятельности в работе с широкой общественностью.

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
I. ВВЕДЕНИЕ	1 - 5	4
II. РАЗРАБОТКА ПОЛИТИКИ И ПРОПАГАНДИСТСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ..	6 - 13	6
A. Помощь перемещенным внутри страны лицам	9 - 10	6
B. Меры в связи с гуманитарными последствиями санкций	11 - 12	7
C. Переход от чрезвычайной помощи к развитию	13	7
III. УПРАВЛЕНИЕ ИНФОРМАЦИЕЙ	14 - 15	8
IV. МЕХАНИЗМЫ КООРДИНАЦИИ	16 - 31	8
A. Межучрежденческий постоянный комитет	17 - 19	8
B. Исполнительный комитет по гуманитарным вопросам	20 - 24	9
C. Координация на местах	25	11
D. Процесс подготовки совместных призывов	26 - 30	11
E. Взаимоотношения между координаторами гуманитарной помощи и специальными представителями Генерального секретаря	31 13	
V. КООРДИНАЦИЯ МЕР РЕАГИРОВАНИЯ НА ЧРЕЗВЫЧАЙНЫЕ ГУМАНИТАРНЫЕ СИТУАЦИИ	32 - 39	14
VI. ВЫВОДЫ	40 - 43	16
VII. РЕКОМЕНДАЦИИ	44 - 48	17
<u>Приложение.</u> Организационная структура Управления по координации гуманитарной деятельности, 1998-1999 годы		19

Г. ВВЕДЕНИЕ**

1. Программа реформы Генерального секретаря включала его планы укрепления потенциала Организации Объединенных Наций в области реагирования на гуманитарные кризисы. Эти планы были одобрены Генеральной Ассамблеей в разделе F ее резолюции 52/12 В от 19 декабря 1997 года. В докладе Генерального секретаря, озаглавленном "Обновление Организации Объединенных Наций: программа реформы" (A/51/950 и Add.1-7), были подчеркнуты следующие меры, которые должны реализовываться Управлением по координации гуманитарной деятельности:

а) Управление по координации гуманитарной деятельности сосредоточится на основных функциях, перечисленных в резолюции 46/182 Генеральной Ассамблеи от 19 декабря 1991 года (резолюции, которая **привела к созданию** Департамента по гуманитарным вопросам), а именно:

- i) на разработке и координации политики в поддержку усилий Генерального секретаря, призванных обеспечить охват всех гуманитарных вопросов, включая те, которые не подпадают под существующие мандаты учреждений, например защита перемещенных внутри страны лиц и оказание им помощи;
- ii) на продвижении гуманитарных вопросов в политических органах, в частности в Совете Безопасности; и
- iii) на координации мер реагирования на чрезвычайные гуманитарные ситуации через создание на месте в рамках консультаций Межучрежденческого постоянного комитета надлежащего механизма реагирования;

б) Межучрежденческий постоянный комитет будет дополнительно укреплен и останется главным консультативным органом для гуманитарных учреждений. (См. A/51/950, пункты 186-192.)

2. Управление служб внутреннего надзора проводило проверку деятельности Управления по координации гуманитарной деятельности в период с конца декабря 1998 года по март 1999 года. В ходе этой проверки основное внимание уделялось управленческим стратегиям Управления в целях расширения его возможностей реагирования на гуманитарные кризисы. Была проведена оценка принятых мер по сосредоточению деятельности на основных функциях и тем самым повышению их эффективности. Был проведен обзор функционирования и эффективности деятельности Межучрежденческого постоянного комитета, в частности вопроса о том, насколько конкретно его работа была укреплена. В качестве справочной информации использовались результаты углубленной оценки деятельности бывшего Департамента по гуманитарным вопросам, проведенной Управлением служб внутреннего надзора в конце 1996 года и начале 1997 года, аспекты программы реформы Генерального секретаря, касающиеся гуманитарной деятельности, и пересмотренный раздел среднесрочного плана, касающийся бывшего Департамента. Были проведены беседы с сотрудниками Управления по координации гуманитарной деятельности и представителями ряда крупных доноров, фондов и программ, которые непосредственно участвуют в оказании гуманитарной помощи (т.е. Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ), Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), Мировая продовольственная программа (МПП), Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), и членами Межучрежденческого постоянного комитета и Исполнительного комитета по гуманитарным вопросам. Управление служб внутреннего надзора глубоко признательно всем сотрудникам Управления по координации гуманитарной деятельности и соответствующих фондов и программ за их помощь.

** Замечания администрации по настоящему докладу выделены в тексте жирным шрифтом.

3. После одобрения Генеральной Ассамблеей предложений Генерального секретаря **в январе 1998 года** бывший Департамент по гуманитарным вопросам был **реорганизован** и переименован в **Управление по координации гуманитарной деятельности**. Управлению было поручено:

а) координировать международные меры реагирования на гуманитарные кризисы, в том числе в соответствующих случаях с помощью заблаговременного планирования; б) оказывать помощь гуманитарным организациям в области разработки политики; и с) пропагандировать гуманитарную деятельность.

4. Руководитель Управления по координации гуманитарной деятельности одновременно является как заместителем Генерального секретаря по гуманитарным вопросам, так и Координатором чрезвычайной помощи. Он выступает в качестве главного советника Генерального секретаря по гуманитарным вопросам, а также обеспечивает связь между гуманитарным сообществом и межправительственными органами Организации Объединенных Наций, а также подразделениями системы Организации Объединенных Наций, занимающимися политическими вопросами, вопросами безопасности, развития и прав человека. Отчасти это обеспечивается благодаря выполняемой им роли организатора работы Исполнительного комитета по гуманитарным вопросам, а также благодаря тому, что он является Председателем Межучрежденческого постоянного комитета. В составе Межучрежденческого постоянного комитета представлены все основные организации, занимающиеся оказанием гуманитарной помощи, как в рамках системы Организации Объединенных Наций, так и за ее пределами. Комитет занимается выработкой общих аналитических выводов в отношении того или иного кризиса и принятием в рамках этого межучрежденческого форума решений о мерах реагирования на сложные чрезвычайные ситуации, а также выработкой политики в области гуманитарной деятельности.

5. В рамках процесса реформы Управления по координации гуманитарной деятельности ставилась задача укрепить его ведущую роль в координации гуманитарных усилий на основе более долгосрочного, целенаправленного, активного и консультативного подхода. Другой важной целью являлось повышение взаимодополняемости и расширение взаимодействия между подразделениями в Центральных учреждениях и в Женеве с более четким распределением функций и решаемых задач. Новой организационной структурой **в Центральных учреждениях** предусматриваются Отдел по вопросам политики, пропагандистской деятельности и информации, Сектор по вопросам связи в чрезвычайных ситуациях, **Исполнительная канцелярия и секретариат Межучрежденческого постоянного комитета и Исполнительного комитета по гуманитарным вопросам**. Отделение в Женеве является главным координатором принимаемых мер в связи со стихийными бедствиями и экологическими чрезвычайными ситуациями, заблаговременным планированием и текущей поддержкой деятельности на местах в сложных чрезвычайных ситуациях, а также в связи с подготовкой совместных межучрежденческих призывов. На местах Управление по координации гуманитарной деятельности представлено в 23 точках, где размещаются как международные, так и национальные сотрудники, занимающиеся гуманитарной деятельностью.

II. РАЗРАБОТКА ПОЛИТИКИ И ПРОПАГАНДИСТСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

6. Совместно со своими партнерами в рамках Межучрежденческого постоянного комитета Управление по координации гуманитарной деятельности содействует разработке политики в области гуманитарной деятельности, поднимая те вопросы, которые обусловлены опытом оперативной деятельности на местах и требуют исследования и анализа, а также вырабатывает руководящие принципы политики в этой области.

7. Одним из основных направлений пропагандистской деятельности Управления являются стимулирование более широкого соблюдения и выполнения гуманитарных принципов, а также

выработка политики на тот случай, когда эти принципы игнорируются. Управление служб внутреннего надзора отметило, что Управление по координации гуманитарной деятельности в рамках механизма Межучрежденческого постоянного комитета занимается поиском путей реализации на практике принципов деятельности Организации Объединенных Наций в охваченных кризисом странах и разработки конкретных для данной страны местных норм, регулирующих такие вопросы, как доступ, безопасность и взаимодействие с местными и национальными властями.

8. Эти усилия Управления по координации гуманитарной деятельности призваны обеспечить отражение мнений пострадавшего населения и учет гуманитарных вопросов и проблем на всех соответствующих политических и гуманитарных форумах, а также форумах, посвященных поддержанию мира, развитию и правам человека. Эти усилия в сочетании с усилиями других гуманитарных организаций ориентированы не только на государства – члены Организации Объединенных Наций и такие ее органы, как Совет Безопасности, **Генеральная Ассамблея и Экономический и Социальный Совет**, но и на средства массовой информации и гражданское общество, включая неправительственные организации и академические круги. Управление служб внутреннего надзора считает, что Управлению по координации гуманитарной деятельности следует расширить свою работу по информированию широкой общественности по таким вопросам как, например, безопасность персонала Организации Объединенных Наций.

А. Помощь перемещенным внутри страны лицам

9. Проведенная Управлением служб внутреннего надзора проверка подтвердила, что Управление по координации гуманитарной деятельности играет ключевую роль в содействии разработке согласованной стратегии решения проблем перемещенным внутри страны лиц и определения рамок сотрудничества и разделения обязанностей в целях укрепления мандатов гуманитарных учреждений и устранения дублирования усилий. Координатор чрезвычайной помощи в своем качестве Председателя Межучрежденческого постоянного комитета обеспечивает в рамках всей системы межучрежденческую координацию гуманитарной помощи перемещенным внутри страны лицам и их защиту, т.е. решает вопросы, которыми всесторонне не занимается ни одно из учреждений.

10. Важным шагом в обеспечении привлечения более широкого внимания международного сообщества к глобальным масштабам проблемы перемещенных внутри страны лиц явилось опубликование представителем Генерального секретаря по перемещенным внутри страны лицам руководящих принципов по вопросу о перемещении лиц внутри страны (E/CN.4/1998/53/Add.2, приложение). Эти принципы, которые были представлены Комиссии по правам человека в 1998 году и были полностью поддержаны Межучрежденческим постоянным комитетом, основываются на существующих документах по международному гуманитарному праву и правам человека и будут использоваться правительствами, а также международными учреждениями, занимающимися гуманитарной деятельностью и вопросами развития, в качестве международного стандарта в области оказания помощи перемещенным внутри страны лицам и их защиты.

В. Меры в связи с гуманитарными последствиями санкций

11. Более широкое использование Советом Безопасности в последние годы режимов санкций выделило ряд проблем, связанных с разработкой таких режимов и обеспечением их соблюдения. Отсутствие должных организационных механизмов для объективного рассмотрения гуманитарных последствий санкций ограничивало возможность системы Организации Объединенных Наций эффективно реагировать на гуманитарные последствия режимов санкций. В своем годовом докладе о работе Организации, представленном в 1998 году, Генеральный секретарь подчеркнул необходимость создания механизма для обеспечения того, чтобы санкции были более

избирательным и эффективным средством, предусматривающим оказание давления на режимы, а не на население, и, таким образом, уменьшение гуманитарных издержек¹.

12. Управление служб внутреннего надзора отметило, что Управлением по координации гуманитарной деятельности были приняты необходимые меры для проведения обзора необходимости в новом организационном механизме разработки и реализации режимов санкций применительно к усилиям Организации Объединенных Наций для сведения к минимуму гуманитарных последствий таких санкций. Управление по координации гуманитарной деятельности утвердило свою роль посредника между гуманитарными организациями и органами по санкциям и создало соответствующие организационные механизмы для обработки информации о потенциальных или фактических гуманитарных последствиях санкций.

С. Переход от чрезвычайной помощи к развитию

13. Гуманитарная деятельность тесно связана с политическими, социально-экономическими и экологическими аспектами кризисов, а также с аспектами, связанными с правами человека. Поэтому одной из главных задач является выработка более комплексного подхода в рамках всей системы Организации Объединенных Наций к сложным кризисным ситуациям и к миростроительству. Управление служб внутреннего надзора отметило, что Управление по координации гуманитарной деятельности сотрудничает со своими межучрежденческими партнерами в области разработки и пропаганды концепций стратегических рамок и общих программ. В стратегических рамках оговариваются принципы, общие направления политики и организационные механизмы для обеспечения реагирования системы Организации Объединенных Наций на гуманитарный кризис, и эти рамки служат общей концептуальной основой для выявления, анализа и установления приоритетов среди ключевых вопросов и целей. Эти рамки охватывают политическую стратегию, местные механизмы осуществления общей международной программы помощи, а также вопросы прав человека. Интересующие Управление по координации гуманитарной деятельности вопросы политики в первую очередь включают: а) связи между деятельностью по оказанию чрезвычайной помощи и развитием; б) выработку соответствующих стратегий оказания помощи на переходном этапе восстановления; в) защиту и обеспечение безопасности гражданского населения и сотрудников гуманитарных организаций; г) обеспечение учета гендерной проблематики при оказании гуманитарной помощи; д) изучение критериев, необходимых для установления безопасных или охраняемых районов; и е) исследование гуманитарных последствий распространения стрелкового оружия.

III. УПРАВЛЕНИЕ ИНФОРМАЦИЕЙ

14. Сектор информационного обеспечения Управления по координации гуманитарной деятельности обеспечивает вспомогательное обеспечение подразделений Управления, занимающихся вопросами политики и пропагандистской деятельности, и объединяет в своих рамках информационную деятельность, которая была ранее распределена между различными подразделениями Управления. Основные функции Сектора заключаются в расширении потенциала Управления и гуманитарного сообщества в области раннего оповещения, управление программой публикаций Управления как в печатной, так и в электронной форме и управление информационным справочным центром Управления.

15. Сектор занимается решением проблемы разрозненных web-сайтов организаций, занимающихся гуманитарными вопросами, за счет создания единого информационного узла по гуманитарным вопросам во "Всемирной паутине". Каждая из организаций сохранит свой собственный web-сайт, однако они будут связаны между собой, и пользователи могут получить доступ к информации по всем организациям. После своего официального открытия в 1996 году "ReliefWeb" стал для

гуманитарного сообщества одним из основных сетевых источников информации по глобальным стихийным бедствиям и **сложным** чрезвычайным ситуациям. "ReliefWeb" имеет пользователей в более чем 150 странах, которые ежемесячно получают доступ к более чем 300 000 документов. Информация о сложных чрезвычайных ситуациях и стихийных бедствиях отслеживается на ежедневной основе.

IV. МЕХАНИЗМЫ КООРДИНАЦИИ

16. С учетом масштабов сложных гуманитарных чрезвычайных ситуаций Управление по координации гуманитарной деятельности расширяет свои усилия по координации в целях обеспечения того, чтобы многим гражданским жертвам конфликтов и стихийных бедствий своевременно оказывалась гуманитарная помощь и, если необходимо, защита. В рамках этих усилий международное сообщество оказало жертвам примерно 61 стихийного или экологического бедствия, имевшего место в 1998 году, помощь на сумму свыше 1 млрд. долл. США (включая двустороннюю помощь).

A. Межучрежденческий постоянный комитет

17. В состав Межучрежденческого постоянного комитета входят представители соответствующих оперативных учреждений Организации Объединенных Наций и других межправительственных и неправительственных гуманитарных организаций. Состав Постоянного комитета был дополнительно укреплен благодаря участию в его работе с марта 1999 года представителя Всемирного банка. Со времени создания в январе 1998 года Управления по координации гуманитарной деятельности были приняты различные меры, способствовавшие расширению роли Межучрежденческого постоянного комитета как жизнеспособного механизма обеспечения взаимодействия в рамках более широкого гуманитарного сообщества и обеспечения диалога между заинтересованными сторонами. Старшие представители членов Постоянного комитета встречаются раз в неделю в Нью-Йорке и в Женеве для обмена информацией по гуманитарным проблемам, сказывающимся на текущих операциях по всему миру. Помимо официальных **рабочих** заседаний **по конкретным страновым вопросам**, члены Постоянного комитета на постоянной основе проводят консультации различного уровня, в том числе **между Координатором чрезвычайной помощи** и руководителями учреждений, а также между сотрудниками Централных учреждений и сотрудниками на местах.

18. Управление служб внутреннего надзора отметило, что Координатор чрезвычайной помощи стремился привлечь Межучрежденческий постоянный комитет к участию в активных совместных усилиях по решению ограниченного круга ключевых гуманитарных вопросов. В октябре 1998 года Постоянный комитет опубликовал свои рекомендации, касающиеся обзора потенциала системы Организации Объединенных Наций в области гуманитарной помощи. Эти рекомендации используются в качестве ориентира при выборе соответствующих механизмов координации на местном уровне. В них дополнительно рассматриваются вопросы, касающиеся перемещенных внутри страны лиц, местного потенциала в области чрезвычайной помощи и развития, мобилизации ресурсов, контроля и оценки и управления людскими ресурсами и повышения квалификации персонала. **Межучрежденческий постоянный комитет также сделал ряд важных заявлений в поддержку Международного уголовного суда, "дней мирной жизни" для искоренения полиомиелита в ряде стран, где сложилась чрезвычайная гуманитарная ситуация, а также по вопросу об учете гендерной проблематики при оказании гуманитарной помощи и выработке политики в этой области.** Управление по координации гуманитарной деятельности регулярно возглавляет направляемые на места миссии и от имени членов Межучрежденческого постоянного комитета проводит переговоры о получении доступа и других уступках. **При осуществлении своей пропагандистской деятельности Координатор чрезвычайной помощи на регулярной основе выступает с важными заявлениями от имени Межучрежденческого постоянного комитета по важным**

гуманитарным вопросам, в том числе по вопросам предоставления доступа и соблюдения основных прав человека жертв конфликтов.

19. Через свою рабочую группу Межучрежденческий постоянный комитет добился расширения процесса консультаций по вопросам политики за счет делегирования отдельным членам Комитета основной ответственности за работу вспомогательных рабочих групп или справочных групп по конкретным вопросам (например, по гендерным вопросам и гуманитарному реагированию, правам человека и гуманитарной помощи, практике на местах в отношении перемещенных внутри страны лиц и по постконфликтной реинтеграции).

В. Исполнительный комитет по гуманитарным вопросам

20. Как отмечалось выше, руководитель Управления по координации гуманитарной деятельности является организатором работы Исполнительного комитета по гуманитарным вопросам, одного из четырех исполнительных комитетов, созданных в рамках реформы Организации Объединенных Наций, для обеспечения большей согласованности политики и управления деятельностью Организации. Членами Исполнительного комитета являются Департамент по политическим вопросам, Департамент операций по поддержанию мира, УВКБ, МПП, ЮНИСЕФ, ПРООН, Ближневосточное агентство Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР) и Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека. Генеральный секретарь в виде исключения одобрил участие в заседаниях Исполнительного комитета на разовой основе представителей Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО) и Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ). Управление по координации гуманитарной деятельности также является членом Исполнительного комитета по миру и безопасности, организатором работы которого является руководитель Департамента по политическим вопросам. Благодаря участию в работе этих комитетов обеспечивается возможность одновременного рассмотрения политических и гуманитарных аспектов чрезвычайных ситуаций, а также их аспектов в плане безопасности.

21. Создание исполнительных комитетов, в том числе Исполнительного комитета по гуманитарным вопросам, дало Организации Объединенных Наций механизм для устранения пробелов и дублирования деятельности за счет обеспечения согласованного функционирования ее различных подразделений. В повестку дня ежемесячных заседаний Исполнительного комитета по гуманитарным вопросам обычно включаются те пункты, которые считают актуальными соответствующие заинтересованные стороны. Хотя проведение брифингов и обмен информацией полезны, Управление служб внутреннего надзора рекомендовало бы Управлению по координации гуманитарной политики выработать подход, в большей мере ориентированный на конкретные действия, выделив в первую очередь вопросы, решаемые в контексте Организации Объединенных Наций по различным пунктам повестки дня, а также поставив в центр обсуждения различные варианты действий без ущерба для позиции Межучрежденческого постоянного комитета.

22. На основе бесед с членами Межучрежденческого постоянного комитета Управление служб внутреннего надзора пришло к выводу о том, что с января 1998 года заседания Комитета и его рабочих групп стали носить более конкретный характер. Проведенный Управлением служб внутреннего надзора анализ соответствующей документации подтвердил тот факт, что конкретные вопросы рассматриваются и решаются и что этому процессу способствовало создание в Нью-Йорке совместного секретариата Постоянного комитета и Исполнительного комитета, который непосредственно подчиняется Координатору чрезвычайной помощи. Кроме того, Управление служб внутреннего надзора отметило, что объединение секретариатов этих двух комитетов в одно подразделение также разрешило ряд вопросов, касающихся параллелизма мандатов и дублирования деятельности между Постоянным комитетом и Исполнительным комитетом.

23. Как предусматривалось Генеральным секретарем в его предложениях по реформе, в 1998 году был проведен этап ежегодной основной сессии Экономического и Социального Совета, посвященный гуманитарным вопросам, с тем чтобы выработать ориентиры по общим гуманитарным вопросам и вопросам координации. В ходе этого этапа государства-члены, члены Межучрежденческого постоянного комитета и резиденты/координаторы гуманитарной помощи Организации Объединенных Наций из отдельных стран на высоком уровне обсудили ряд вопросов, касающихся деятельности гуманитарных организаций. Введение в практику этапа заседаний, посвященного гуманитарным вопросам, дало Управлению по координации гуманитарной деятельности дополнительную возможность привлечь внимание государств-членов к важным вопросам, связанным с принципами гуманитарной деятельности. В своих согласованных выводах Совет вынес ряд рекомендаций, которые поддержала Генеральная Ассамблея. Среди этих рекомендаций была просьба к Генеральному секретарю в консультации с правительствами рекомендовать способы, с помощью которых можно было бы активизировать деятельность Экономического и Социального Совета на этапе рассмотрения гуманитарных вопросов (согласованные выводы 1998/1)². Управление по координации гуманитарной деятельности принимает дополнительные меры по выполнению этой рекомендации и в связи с этапом рассмотрения гуманитарных вопросов в апреле 1999 года представило предложения о путях укрепления потенциала Совета в плане проведения обзора этой деятельности, в частности в контексте координации деятельности учреждений Организации Объединенных Наций. Поднимался вопрос о необходимости обеспечить, чтобы представляемая на рассмотрение Совета информация не дублировала информацию, представляемую другим органам системы Организации Объединенных Наций, занимающимся гуманитарными вопросами. Управление по координации гуманитарной деятельности отметило, что исполнительные советы оперативных учреждений проводят обзор лишь секторальной деятельности этих организаций, в то время как на этапе рассмотрения гуманитарных вопросов Экономического и Социального Совета проводится обзор всей гуманитарной деятельности системы Организации Объединенных Наций, и в частности усилий Управления по выполнению его координирующей роли.

24. Особо полезной и насущной была сочтена более активная роль Управления по координации гуманитарных вопросов в информировании Совета Безопасности.

С. Координация на местах

25. Оказываемая Организацией Объединенных Наций гуманитарная помощь в большинстве чрезвычайных ситуаций требует существенного участия большого числа участников этой деятельности на местах. Для принятия мер в чрезвычайных ситуациях Координатор чрезвычайной помощи в консультации с Межучрежденческим постоянным комитетом может назначить координатора гуманитарной помощи (обычно соответствующего координатора-резидента Организации Объединенных Наций) для обеспечения эффективной координации всех гуманитарных усилий на месте. Настоятельно необходимо, чтобы координаторы гуманитарной помощи тесно сотрудничали с представителями других организаций системы Организации Объединенных Наций, а также с представителями неправительственных и международных организаций в целях обеспечения согласованного и оперативного оказания гуманитарной помощи. В число других обязанностей координаторов гуманитарной помощи входит проведение от имени гуманитарных учреждений переговоров с соответствующими властями по таким вопросам, как обеспечение доступа к нуждающемуся населению, а также безопасность жертв и сотрудников, занимающихся оказанием помощи. Хотя Межучрежденческий постоянный комитет считает, что координаторы-резиденты будут обычно являться координаторами гуманитарной помощи, существуют два других варианта процедур координации, а именно: назначение ведущего учреждения для обеспечения координации гуманитарной помощи или независимого координатора гуманитарной помощи. **Управление по координации гуманитарной деятельности укрепило свое отделение в Женеве, с тем чтобы то могло**

обеспечивать целевую помощь и конкретную поддержку подразделениям по координации гуманитарной деятельности на местах, дав им тем самым возможность более эффективно удовлетворять гуманитарные потребности.

D. Процесс подготовки совместных призывов

26. Успех принимаемых международным сообществом мер в случае гуманитарных кризисов зависит не только от хорошей координации действий, но и от мобилизации ресурсов, необходимых для оказания своевременной помощи. Процесс подготовки совместных призывов призван выработать общую стратегию, позволяющую системе Организации Объединенных Наций устанавливать четкие цели и определять приоритеты гуманитарной программы в той или иной стране. Процесс подготовки совместных призывов служит основой для составления совместных программ, выработки общих приоритетов и совместной мобилизации ресурсов. Управление по координации гуманитарной деятельности играет ведущую роль в подготовке призывов, в последующей работе со странами-донорами и в контроле за получением и использованием взносов.

27. Управление служб внутреннего надзора отметило, что за период с 1992 по 1998 год Управление по координации гуманитарной деятельности подготовило 94 совместных призыва, которые помогли мобилизовать 12,5 млрд. долл. США для оказания гуманитарной помощи в 17 странах. В 1998 году учреждения и программы Организации Объединенных Наций обратились с просьбой о предоставлении в рамках совместных призывов в общей сложности 2,16 млрд. долл. США с целью удовлетворения гуманитарных потребностей в более чем 15 странах, которые находятся в сложной чрезвычайной ситуации. К концу 1998 года совместный ответ на эти призывы составил немногим более 50 процентов. Это сокращение показателя ответа доноров отражает, как представляется, тенденцию сокращения финансирования гуманитарной деятельности, которая наметилась в последние несколько лет. Управление служб внутреннего надзора было информировано о том, что Управление по координации гуманитарной деятельности и его партнеры в Межучрежденческом постоянном комитете, стремясь противостоять этой тенденции, принимали необходимые меры по укреплению процесса подготовки совместных призывов. Управление служб внутреннего надзора отметило, что одновременное обращение в декабре 1998 года с совместными призывами на 1999 год помогло повысить транспарентность в отношениях с 20 крупными или потенциальными донорами, что, можно надеяться, позволит расширить финансирование в рамках процесса подготовки совместных призывов.

28. В течение 1998 года Управление по координации гуманитарной деятельности и его партнеры в рамках Межучрежденческого постоянного комитета планировали и готовили связанные с призывами документы, руководствуясь всеобъемлющим техническим пособием, разработанным по итогам межучрежденческого рабочего семинара по процессу подготовки призывов, проведенного в начале этого года. В 1999 году Управление по координации гуманитарной деятельности сделало особый упор на обеспечении того, чтобы процесс подготовки призывов носил более всесторонний характер и в большей мере отражал местные потребности. В сотрудничестве со всеми членами Межучрежденческого постоянного комитета, правительствами, неправительственными организациями и донорами составлялись, насколько это возможно, общие планы гуманитарной деятельности, с тем чтобы обеспечить максимально широкую поддержку программ и проектов, для которых изыскивались средства. Упор делался на том, чтобы бюджеты оставались реалистичными и разумными и в то же самое время отражали как гуманитарные и чрезвычайные потребности, так и потребности в постконфликтном восстановлении с учетом рекомендаций Экономического и Социального Совета и Генерального секретаря. Кроме того, Управление по координации гуманитарной деятельности проводило учебные семинары для ознакомления сотрудников с новыми идеями и подходами, направленными на совершенствование этой системы. Управление продолжает наращивать свой кадровый потенциал, опираясь на сотрудничающие с ним в рамках

Межучрежденческого постоянного комитета учреждения и на свои собственные международные ресурсы, с тем чтобы повысить эффективность процессов и результативность деятельности в этой области. Эта работа ведется в тесном сотрудничестве с правительственными партнерами, с тем чтобы обеспечить укрепление в долгосрочной перспективе их собственного специального опыта в области составления программ и контроля за их исполнением. Управление служб внутреннего надзора приветствует эти инициативы.

29. Управление служб внутреннего надзора считает, что с организационной стороны процесс подготовки совместных призывов в 1998 году прошел лучше, чем прежде; это подтвердили опрошенные страны-доноры. Однако Управление служб внутреннего надзора считает, что необходимо обеспечить более эффективный процесс контроля и более последовательное информирование доноров после обращения с призывами. Управление по координации гуманитарной деятельности отдает себе отчет в этой потребности и наметило провести среднесрочный обзор процесса подготовки совместных призывов, результаты которого будут представлены донорам 22 июля 1999 года. Управление служб внутреннего надзора также отметило, что необходимо обеспечить транспарентность деятельности различных целевых фондов и рекомендовало создать систему отчетности перед донорами в отношении статуса этих фондов. Некоторые доноры предложили сообщать информацию о наличии ресурсов для той или иной страны или региона и сочли, что Управление по координации гуманитарной деятельности должно играть более активную роль в распределении средств в соответствии с установленными приоритетами. С другой стороны, отвечая на вопросы Управления служб внутреннего надзора, эти доноры признали, что они сами могли бы занимать более активную позицию с точки зрения установления приоритетов и предоставления встречной информации. Управление по координации гуманитарной деятельности отдает себе отчет в том, что некоторые доноры действительно выражали желание о том, чтобы Управление играло более активную роль в распределении средств в рамках процесса подготовки совместных призывов, однако Управление настаивало, что оно в своем нынешнем виде не располагает возможностями более тесно заниматься этим вопросом. Управление служб внутреннего надзора считает, что Управлению по координации гуманитарной деятельности следует более внимательно изучить этот вопрос и довести свою позицию до сведения заинтересованных доноров.

30. Взаимосвязь между программными аспектами процесса подготовки совместных призывов и Рамочной программой Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития (РПООНПР) представляет собой основу для стратегической координации процесса подготовки программ восстановления и миростроительства. Сам процесс подготовки совместных призывов связан с процессом выработки стратегических рамок. Учреждения, фонды и программы Организации Объединенных Наций в настоящее время принимают меры по повышению эффективности как РПООНПР, так и процесса подготовки совместных призывов. Поскольку РПООНПР является одним из инструментов координации действий по реализации программ в области развития в тесном сотрудничестве с правительствами, необходимо согласовать эти два подхода в рамках деятельности по восстановлению. Управление служб внутреннего надзора считает эту связь одним из основных факторов, обуславливающих сохраняющуюся потребность в объединении ресурсов и более тесном сотрудничестве между подразделениями Организации Объединенных Наций. Управление по координации гуманитарной деятельности как подразделение, способствующее подготовке совместных призывов, должно продолжать сотрудничать с Группой Организации Объединенных Наций по вопросам развития как ведущим органом по подготовке РПООНПР для создания механизмов, необходимых для обеспечения упорядоченного и регулярного обмена информацией о деятельности в рамках этих двух процессов.

Е. Взаимоотношения между координаторами гуманитарной помощи
и специальными представителями Генерального секретаря

31. Управление по координации гуманитарной деятельности разработало общие инструкции для содействия всем координаторам гуманитарной помощи в налаживании рабочих взаимоотношений с политическими назначенцами Генерального секретаря. Эти инструкции соответствуют принципам и рекомендациям, изложенным в докладах Генерального секретаря об обновлении Организации Объединенных Наций: программа реформы (A/51/950 и Add.1-7) и о причинах конфликтов и содействии обеспечению прочного мира и устойчивого развития в Африке (A/52/871-S/1998/318). Эти инструкции также дополняют стандартные указания для специальных представителей Генерального секретаря, возглавляющих многоаспектные операции по поддержанию мира, которые были рекомендованы Исполнительным комитетом по вопросам мира и безопасности и утверждены Генеральным секретарем.

v. КООРДИНАЦИЯ МЕР РЕАГИРОВАНИЯ НА ЧРЕЗВЫЧАЙНЫЕ ГУМАНИТАРНЫЕ СИТУАЦИИ

32. Управление по координации гуманитарной деятельности разработало ряд политических инициатив, призванных обеспечить реагирование на сложные чрезвычайные ситуации; эти инициативы охватывают: а) мониторинг и раннее оповещение; б) заблаговременное планирование; в) межучрежденческую оценку ситуации/ потребностей; г) механизмы координации на местах; и д) совместные призывы.

33. Что касается раннего оповещения, то Управление осуществляет непрерывный мониторинг гуманитарной ситуации во всем мире, в частности в потенциально уязвимых странах и регионах, с тем чтобы выявлять кризисы, имеющие гуманитарные последствия.

34. Управление в сотрудничестве со своими партнерами заблаговременно разработало план оперативных действий по определению гуманитарных потребностей и развертыванию на месте в случае возникновения гуманитарного кризиса соответствующих механизмов координации. Этот план предусматривает проведение оперативной и объективной оценки быстро меняющейся ситуации, с тем чтобы обеспечить безотлагательное реагирование на такой кризис и, в то же самое время, принятие совместных решений о порядке действий при каждом сценарии.

35. Некоторые учреждения системы Организации Объединенных Наций информировали Управление служб внутреннего надзора о своей обеспокоенности по поводу чрезмерной зависимости, по их мнению, деятельности Управления по координации гуманитарной деятельности от ПРООН, которая не располагает потенциалом реагирования на чрезвычайные ситуации. В своем ответе Управление по координации гуманитарной деятельности отметило, что

"... отношения с ПРООН определяются главным образом тем, что оба этих подразделения несут совместную ответственность за координацию деятельности на местах. Поскольку в большинстве случаев функции координатора гуманитарной помощи и представителя-резидента объединены, настоятельно необходимо, чтобы Управление по координации гуманитарной деятельности поддерживало тесные связи с ПРООН и Группой Организации Объединенных Наций по вопросам развития, с тем чтобы обеспечить эффективную координацию. Аналогичным образом, для обеспечения беспрепятственного перехода от оказания чрезвычайной помощи к помощи в целях развития как в чрезвычайных ситуациях, связанных с конфликтами, так и в случае стихийных бедствий настоятельно необходимо, чтобы ПРООН и Управление по координации гуманитарной деятельности продолжали поддерживать тесный контакт по вопросам принимаемых в конкретных условиях той или иной страны мер. Эти связи не сказываются на распределении обязанностей в контексте мер реагирования на чрезвычайные ситуации. Кроме того, в результате комплекса проведенных Организацией Объединенных Наций в июле 1997 года реформ деятельность по смягчению последствий стихийных бедствий была передана из Управления по координации гуманитарной деятельности

в ПРООН. Это требует еще более тесного сотрудничества между этими двумя органами, поскольку принятие мер в связи с реагированием в случае стихийных бедствий и предотвращением стихийных бедствий остается в ведении Управления по координации гуманитарной деятельности".

Управление по координации гуманитарной деятельности сочло, что это замечание носит субъективный характер и будет рассмотрено на уровне основных заинтересованных сторон. Управление служб внутреннего надзора должным образом принимает к сведению это мнение. Однако оно хотело бы настоятельно призвать Управление по координации гуманитарной деятельности разрешить это недоразумение и снять обеспокоенность учреждений, разъяснив им характер взаимосвязи между Управлением по координации гуманитарной деятельности и ПРООН и устранив объективные основания для этой обеспокоенности.

36. Реформирование Департамента по гуманитарным вопросам привело к укреплению функций реагирования в чрезвычайных ситуациях, выполняемых в рамках Сектора по мерам реагирования в сложных чрезвычайных ситуациях в Женеве и Сектора по вопросам связи в чрезвычайных ситуациях в Нью-Йорке. Сектор по мерам реагирования в сложных чрезвычайных ситуациях является основным координатором текущих контактов с подразделениями на местах. В более широком плане Сектор отвечает за все вопросы поддержки деятельности на местах в целях содействия координации, подготовке призывов и других документов для сообщества доноров. Сектор по вопросам связи в чрезвычайных ситуациях оказывает помощь Координатору чрезвычайной помощи и координаторам на местах в вопросах политики, которые охватывают несколько стран и имеют гуманитарные, политические и военные аспекты и аспекты, связанные с безопасностью, взаимодействует с подразделениями Секретариата (в частности, с Департаментом по политическим вопросам, Департаментом операций по поддержанию мира и Управлением координатора Организации Объединенных Наций по вопросам безопасности), межправительственными органами и соответствующими участниками деятельности в сложных чрезвычайных ситуациях; а также готовит доклады по гуманитарным аспектам чрезвычайных ситуаций для Генерального секретаря, Совета Безопасности, других межправительственных органов и соответствующих форумов.

37. Гуманитарные последствия стихийных и экологических катастроф и промышленных аварий зачастую таковы, что отдельно взятая страна не располагает механизмами и ресурсами для того, чтобы справиться с их последствиями. Последствия стихийных бедствий особенно тяжелы в развивающихся странах, и для оказания помощи жертвам зачастую необходимо участие международного сообщества. Для принятия мер реагирования в случае чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий необходимо быстро мобилизовывать людские, финансовые и материально-технические ресурсы. Чтобы способствовать координации действий международного сообщества при реагировании на стихийные бедствия, Управление по координации гуманитарной деятельности **продолжило работу над совершенствованием созданной Бюро Координатора Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в случае стихийных бедствий и бывшим Департаментом по гуманитарным вопросам системы реагирования на стихийные бедствия**, которая работает 24 часа в сутки, семь дней в неделю и обеспечивает постоянную готовность на случай стихийных бедствий. Она помогает отслеживать ситуацию на местах и выявлять стихийные бедствия, экологические чрезвычайные ситуации и промышленные аварии в тесном сотрудничестве с координаторами-резидентами Организации Объединенных Наций. **Сектор по мерам реагирования в случае стихийных бедствий Управления по координации гуманитарной деятельности контролирует наличие предметов чрезвычайной помощи на складе в Пизе, Италия, и организует доставку предметов помощи в затронутые стихийным бедствием районы.**

38. Система реагирования на стихийные бедствия охватывает четыре основных области деятельности: подготовка докладов о ситуации, в том числе призывов об оказании международной

помощи, и организация сбора информации о международном реагировании; направление групп Организации Объединенных Наций по оценке стихийных бедствий и координации в пострадавшие от стихийных бедствий страны; содействие использованию возможностей воинских подразделений и подразделений сил гражданской обороны для оказания гуманитарной помощи; и предоставление чрезвычайных субсидий и направление взносов доноров наличными на цели оказания чрезвычайной помощи.

39. С тем чтобы обеспечить безотлагательную помощь в случае чрезвычайной ситуации, Управлением по координации гуманитарной деятельности также создан Центральный чрезвычайный оборотный фонд, которым распоряжается Координатор чрезвычайной помощи. Фонд может использоваться при возникновении чрезвычайной ситуации на самом начальном этапе и, в исключительных случаях, на более поздних этапах для оказания помощи гуманитарным организациям наличностью до поступления взносов доноров. Положениями предусматривается, что учреждения, заимствующие средства из Фонда, должны возместить взятые суммы в течение оговоренного периода, который не превышает одного года. С 1992 года из этого Фонда было выделено 127,7 млн. долл. США и 80 процентов этой суммы было использовано ЮНИСЕФ, УВКБ и МПП.

VI. ВЫВОДЫ

40. Проведенная Управлением служб внутреннего надзора проверка подтвердила, что упорядочение и реорганизация деятельности Управления по координации гуманитарной деятельности расширили его возможности с точки зрения реагирования на возникающие гуманитарные кризисные ситуации. Управление по координации гуманитарной деятельности действительно улучшило принимаемые им меры по обеспечению координации и сотрудничества с департаментами Секретариата Организации Объединенных Наций и фондами и программами Организации Объединенных Наций, другими гуманитарными учреждениями и неправительственными организациями и наладило полезный и открытый диалог с гуманитарным сообществом и донорами. В этом важном контексте важную роль играют регулярно созываемые Координатором чрезвычайной помощи совещания. Управление служб внутреннего надзора отметило, что, по мнению всех опрошенных, назначение в январе 1998 года Координатора чрезвычайной помощи значительно повысило эффективность деятельности Управления по координации гуманитарной деятельности.

41. Управление служб внутреннего надзора отметило, что после проведенной реформы приоритеты Управления по координации гуманитарной деятельности стали более упорядоченными, а процедуры поддержки деятельности по координации на местах были упрощены. Столь же важно, что значительно уменьшились проблемы дублирования функций, конкуренции и разногласий в отношении сфер деятельности, которые мешали работе гуманитарного сообщества в прошлом. Благодаря тому, что Управление по координации гуманитарной деятельности пересмотрело свои подходы, признало свою неоперативную роль и уделяет больше внимания конкретным мандатам других учреждений, уменьшились трения между учреждениями. Фонды и программы Организации Объединенных Наций подтвердили, что Управление по координации гуманитарной деятельности действительно способствует координации на местах. Все эти факторы играют решающую роль в успехе гуманитарной деятельности.

42. Проверка также подтвердила, что работа Межучрежденческого постоянного комитета улучшается и рассматриваются и решаются конкретные вопросы. Благодаря постоянным неформальным консультациям с членами Постоянного комитета Координатор чрезвычайной помощи имеет возможность обеспечивать эффективную руководящую роль в решении возникающих гуманитарных проблем. Объединение секретариатов Исполнительного комитета по гуманитарным

вопросам и Межучрежденческого постоянного комитета в рамках Управления по координации гуманитарной деятельности устранило обеспокоенность в отношении дублирования мандатов и параллелизма в работе этих механизмов. Тем не менее необходимы дополнительные усилия для выработки такого подхода к решению стоящих перед Исполнительным комитетом задач, который был бы в большей мере ориентирован на конкретные действия.

43. Хотя процесс подготовки совместных межучрежденческих призывов был укреплен, по мнению Управления служб внутреннего надзора, сохраняется очевидная необходимость в выработке стратегических рамок управления для дальнейшего совершенствования этого процесса. Такие рамки могли бы включать совместные политические цели, отражать реальные приоритеты участвующих учреждений и обеспечивать транспарентность в отношении статуса целевых фондов.

VII. РЕКОМЕНДАЦИИ

44. Управлению по координации гуманитарной деятельности следует расширить свою работу по информированию широкой общественности по таким вопросам, как, например, безопасность персонала Организации Объединенных Наций (SP-99-001-1)*** (см. пункт 8 выше).

45. Управлению по координации гуманитарной деятельности следует принять необходимые меры для удовлетворения потребностей в новых организационных механизмах разработки и реализации режимов санкций применительно к усилиям Организации Объединенных Наций по сведению к минимуму гуманитарных последствий таких санкций (SP-99-001-2)*** (см. пункт 12 выше).

46. Управлению по координации гуманитарной деятельности следует повысить эффективность функционирования Исполнительного комитета по гуманитарным вопросам, в частности путем дополнения распространяемой информации более четко выраженным процессом принятия решений, ориентированных на конкретные действия, а также благодаря выделению приоритетов в своей повестке дня (SP-99-001-3)*** (см. пункт 21 выше).

47. Управлению по координации гуманитарной деятельности следует принять соответствующие меры по выполнению рекомендаций Управления служб внутреннего надзора, касающихся совершенствования процесса подготовки совместных призывов (SP-99-001-4)*** (пункты 29, 30 и 43 выше).

48. Управлению по координации гуманитарной деятельности следует учесть обеспокоенность, выраженную в связи с предполагаемым чрезмерным упором на ПРООН, и обеспечить, чтобы для этого не было объективных оснований (SP-99-001-5)*** (см. пункт 35 выше).

Карл Т. ПАШКЕ
Заместитель Генерального секретаря
по службам внутреннего надзора

Примечания

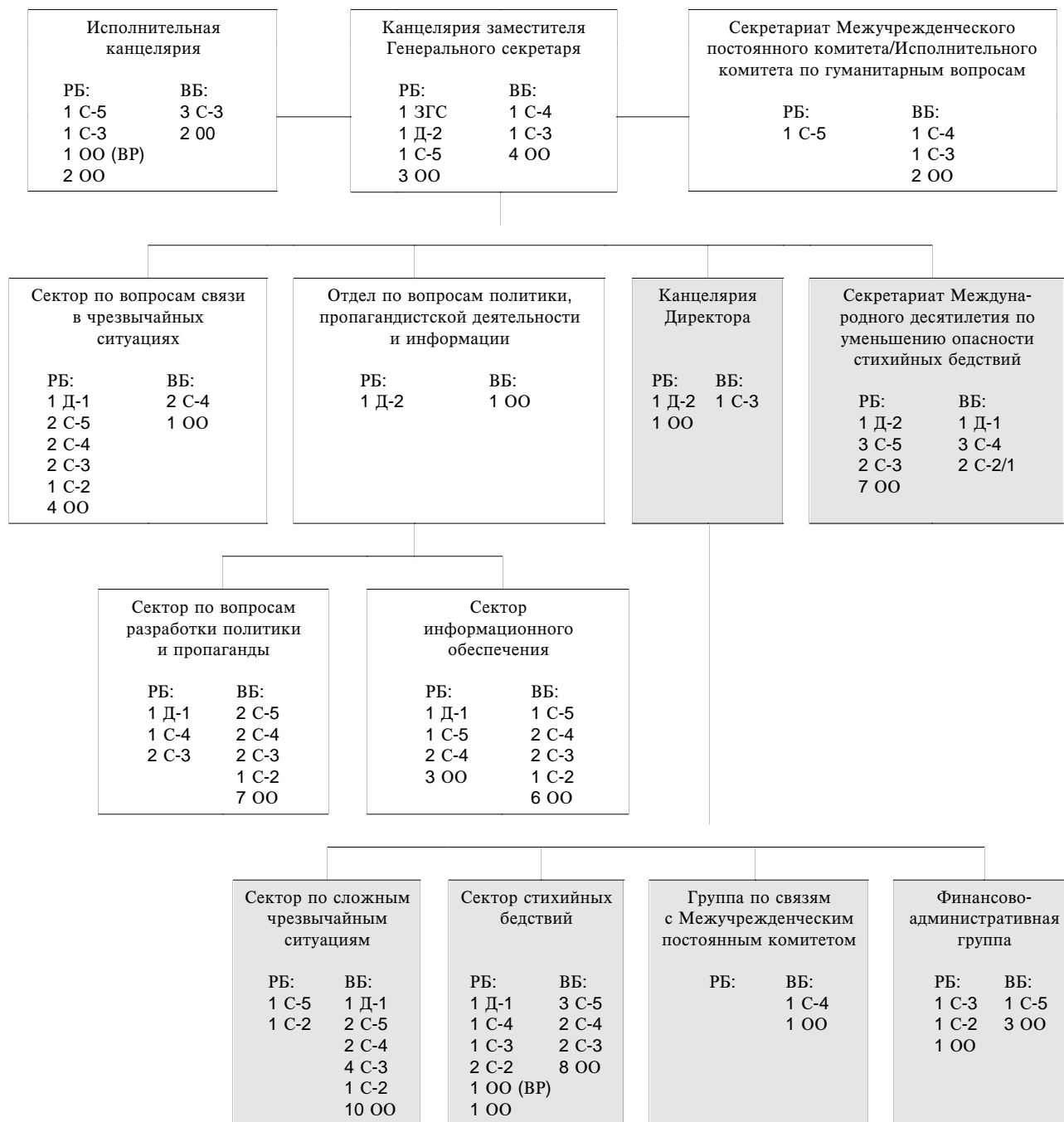
¹ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят третья сессия, Дополнение № 1 (A/53/1), пункт 62.

*** Внутренний код, используемый Управлением служб внутреннего надзора.

² См. там же, Дополнение № 3 и исправление и добавление (A/53/3 и Corr.1 и Add.1), глава VII.

Приложение

Организационная структура Управления по координации гуманитарной деятельности, 1998-1999 годы*



* Все должности являются утвержденными основными должностями Управления.
Заштрихованные блоки относятся к Отделению в Женеве.

Сокращения: ВР (высший разряд), РБ (регулярный бюджет), ВБ (внебюджетные средства).