

**Экономический
и Социальный Совет**

Distr.: General
21 March 2017
Russian
Original: English

Комитет по программе и координации

Пятьдесят седьмая сессия

Организационная сессия, 20 апреля 2017 года

Основная сессия, 5–30 июня 2017 года

Вопросы программ: оценка

**Оценка деятельности Управления Верховного
комиссара Организации Объединенных Наций
по делам беженцев (УВКБ) за 2017 год****Доклад Управления служб внутреннего надзора***Резюме*

Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ) уполномочено обеспечивать международную защиту беженцев и других подмандатных лиц Управления Верховного комиссара и заниматься поиском путей окончательного решения их проблем на основе сотрудничества с государствами и другими организациями, в том числе посредством оказания гуманитарной помощи. Настоящий доклад Управления служб внутреннего надзора (УСВН) посвящен оценке роли УВКБ в регистрации беженцев и лиц, ищущих убежища, в период с 2012 по 2016 год.

Обязанности по регистрации, в конечном итоге, лежат на стране, в которой ищут пристанища или убежища. В этом контексте роль УВКБ является самой различной: в некоторых странах принимающее правительство занимается регистрацией само; в других странах УВКБ оказывает разнообразную поддержку работе принимающего правительства по регистрации; в третьих странах УВКБ руководит процессом регистрации.

В стремлении адаптироваться к самым разнообразным контекстам и проблемам и «не оставить никого позади» УВКБ играло и играет соответствующую и во многих случаях кардинальную роль в регистрации беспрецедентного количества беженцев и лиц, ищущих убежища. Для тех, кто получает помощь, защиту и окончательные решения, регистрация часто является крайне необходимой для достижения этих результатов. В ситуациях, когда регистрация оказалась крайне эффективной в плане достижения быстрой и всеобъемлющей регистра-



ции беженцев и лиц, ищущих убежища, и в достижении более широких программных целей УВКБ, оно использовало технологию, пробиралось через трудности и проблемы в тех условиях, в которых оно работало, и обдуманно использовало данные регистрации в качестве вклада в процесс принятия программных решений.

В то же время УВКБ борется за обеспечение того, чтобы ресурсы не отставали от возросшей важности регистрации и усилившегося спроса на нее. В некоторых операциях Управление Верховного комиссара добивалось повышения эффективности, что помогало ему частично решить эту проблему. В других случаях такая борьба ставит подмандатных лиц под еще большую угрозу нарушений прав человека.

В перспективе УВКБ вместе с принимающими странами будет сталкиваться с новыми проблемами, многие из которых указаны в Нью-Йоркской декларации о беженцах и мигрантах и в Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. В частности, УВКБ будет по-прежнему сталкиваться с неизбежным противоречием между, с одной стороны, потенциальными выгодами, которые могут возникать вследствие широкомасштабного обмена данными и возросшей оперативной роли правительств в деле регистрации, и, с другой, теми рисками, которые такие меры могут влечь за собой в отношении защиты лиц.

УСВН выносит пять важных рекомендаций относительно того, чтобы УВКБ:

- обновило Пособие по регистрации 2003 года, доработало спецификации в рамках инициативы по повышению качества идентификации и усилило постепенную реализацию своей политики по защите личных данных в отношении подмандатных лиц;
- установило коренные причины и последствия слабой регистрации в отдельных странах и определило те страновые операции, в которых необходимы более активные информационно-пропагандистские усилия для обеспечения защиты прав человека всех подмандатных лиц в процессах регистрации под руководством правительств;
- ускорило доработку и внедрение системы “proGres v4”;
- установило вместе с партнерами, какие именно элементы регистрационных данных больше всего активизируют совместные усилия по удовлетворению потребностей подмандатных лиц и по разработке соответствующих показателей;
- увеличило число операций, в рамках которых представляется отчетность по целям, связанным с регистрацией.

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение и цель	4
II. Справочная информация	4
A. Мандат	4
B. Организационная структура и руководство	7
C. Ресурсы	7
III. Методология	8
IV. Результаты оценки	10
A. Стремясь адаптироваться к широкому диапазону страновых контекстов и проблем, Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ) играет актуальную и, во многих случаях, кардинальную роль в регистрации беспрецедентного количества беженцев и лиц, ищущих убежища	10
B. Работа УВКБ в области регистрации крайне важна для эффективного обеспечения помощи, защиты и решений в интересах тех, кто получает эти услуги; в то же время, когда существуют недоработки в сфере регистрации, подмандатные лица сталкиваются с возросшей угрозой нарушений прав человека	14
C. УВКБ прилагает усилия для обеспечения того, чтобы его ресурсы соответствовали возросшему значению регистрации и спросу на регистрацию; оно добивается эффективности благодаря большому вкладу персонала, доработке политики, достижениям технологии и более крепким партнерским связям	23
D. УВКБ сталкивается с имманентным противоречием между, с одной стороны, потенциальными выгодами, которые могут возникать вследствие широкомасштабного обмена данными и возросшей роли правительств в области регистрации, и, с другой, потенциальными рисками с точки зрения защиты	35
V. Заключение	37
VI. Рекомендации	38
Приложения	
I. Официальные замечания, представленные УВКБ	41
II. Отклик УСВН на замечания УВКБ	43

I. Введение и цель

1. Отдел инспекции и оценки Управления служб внутреннего надзора (УСВН-ОИО) выбрал Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ) для оценки на основе анализа рисков, предназначенного для установления приоритетов в оценке программ Секретариата. Комитет по программе и координации выбрал оценку УВКБ для рассмотрения на своей пятьдесят седьмой сессии в июне 2017 года¹. Это было одобрено Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 70/8.

2. Общая сфера компетенции Управления служб внутреннего надзора (УСВН) определена в резолюциях Генеральной Ассамблеи 48/218 В, 54/244 и 59/272, а также в бюллетене Генерального секретаря ST/SGB/273, согласно которому УСВН уполномочено инициировать, осуществлять и представлять доклады о любых действиях, которые оно считает необходимыми для выполнения своих обязанностей. Оценка УСВН предусмотрена в Положениях и правилах, регулирующих планирование по программам, программные аспекты бюджета, контроль выполнения и методы оценки².

3. Общая цель оценки заключалась в анализе актуальности, эффективности и результативности УВКБ в выполнении его роли по регистрации беженцев и лиц, ищущих убежища, в период с 2012 по 2016 год³. Эта тема возникла на этапе определения подлежащих изучению вопросов, описанном в первоначальном документе об оценке⁴. Оценка была проведена в соответствии с нормами и стандартами оценки, действующими в системе Организации Объединенных Наций, которые были изданы Группой Организации Объединенных Наций по вопросам оценки.

4. Были запрошены замечания руководства УВКБ по проекту доклад, которые были приняты во внимание при подготовке окончательного доклада. Официальный отклик УВКБ включен в виде приложения I к настоящему докладу.

II. Справочная информация

A. Мандат

5. Цель УВКБ заключается в обеспечении международной защиты беженцев и других подмандатных лиц и в поиске путей окончательного решения их проблем на основе сотрудничества с государствами и другими организациями, в том числе посредством оказания гуманитарной помощи⁵. Главными инстру-

¹ См. доклад Комитета по программе и координации о работе его пятьдесят пятой сессии (A/70/16), пункт 108.

² ST/SGB/2016/8, положение 7.1.

³ Мандат УВКБ также включает лиц без гражданства и, в рамках совместного межучрежденческого подхода, лиц, перемещенных внутри страны.

⁴ Evaluation of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), inception paper (IED-16-013), 3 August 2016.

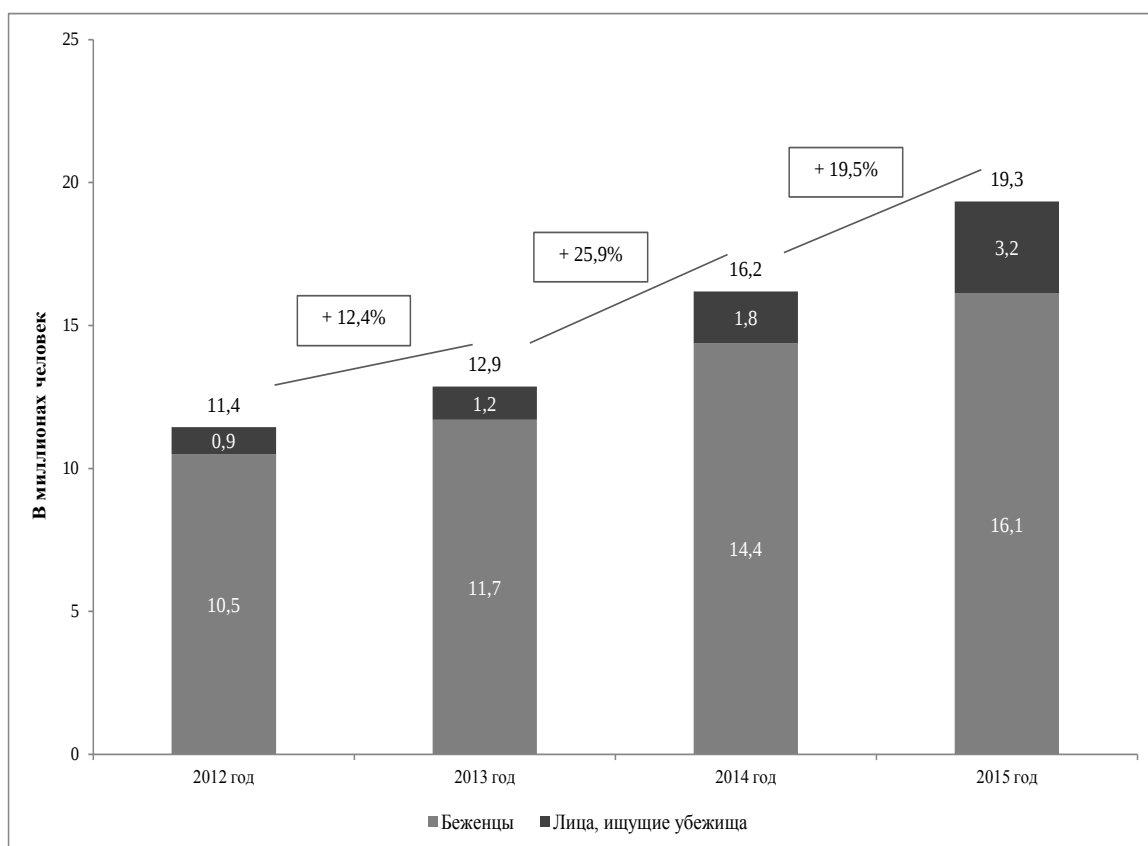
⁵ Двухгодичный план по программам и приоритеты на период 2016–2017 годов (A/69/6/Rev.1), пункт 21.1.

ментами, регулирующими права беженцев, и нормативно-правовой базой для работы УВКБ являются Устав Управления Верховного комиссара, Конвенция 1951 года о статусе беженцев и Протокол 1967 к ней, а также, когда это уместно, региональные документы⁶.

6. Согласно обновленному варианту Глобального призыва УВКБ на 2017 год, в 2015 году насчитывалось 63,9 млн подмандатных лиц УВКБ, что на 16,3 процента больше, чем в 2014 году⁷. Из них количество беженцев и лиц, ищущих убежища, в 2015 году составляло 19,3 млн человек, что на 19,5 процента больше, чем в 2014 году. Эта тенденция показана на диаграмме I⁸.

Диаграмма I

Число беженцев и лиц, ищущих убежища, 2012, 2013, 2014 и 2015 годы



Источник: Статистика УВКБ в области народонаселения, обновленный вариант Глобального призыва УВКБ на 2017 год, в синтезированном УСВН виде.

⁶ К числу других инструментов относятся международное право прав человека; вывод № 91 (LII) Исполнительного комитета Программы Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев о беженцах и лицах, ищущих убежища; и Нью-Йоркская декларация о беженцах и мигрантах (резолюция 71/1 Генеральной Ассамблеи).

⁷ Количество подмандатных лиц в конце 2016 года составило 70,1 миллиона человек (UNHCR Global Focus, 13 January 2017).

⁸ Окончательные цифры за 2016 год еще не получены.

7. Оперативные задачи УВКБ в отношении подмандатных лиц организованы по шести группам целей/прав:

- a) благоприятные для защиты условия;
- b) процессы справедливой защиты и документация;
- c) обеспечение свободы от насилия и эксплуатации;
- d) основные потребности и услуги;
- e) расширение возможностей и усиление самообеспеченности на уровне общины;
- f) долговременные решения⁹.

Деятельность по регистрации относится к цели (b). Вместе с тем регистрация часто является важной основой для достижения эффективности, результативности и актуальности в отношении остальных целей (см. результат В).

Роль УВКБ в деле регистрации

8. В зависимости от применимой нормативно-правовой базы обязанности по регистрации, в конечном итоге, лежат на стране, в которой ищут пристанища или убежища¹⁰. В этом контексте роль УВКБ значительно варьируется в зависимости от подхода принимающей страны к своим обязанностям по регистрации. В некоторых странах принимающее правительство занимается регистрацией само. В других странах УВКБ оказывает разнообразную поддержку работе принимающего правительства по регистрации. В третьих странах УВКБ руководит процессом регистрации от имени принимающего правительства. В своей оценке УСВН-ОИО приняло во внимание эти различные сценарии; оно, однако, не анализировало сценарии, в которых правительство является единственным агентом, занимающимся регистрацией.

9. В рамках этой оценки использовалось данное УВКБ определение регистрации как «запись, проверка и обновление информации о подмандатных лицах УВКБ в целях их защиты и снабжения документами и осуществления долгосрочных решений»¹¹. Соответственно, УСВН-ОИО сформулировало свои вопросы по оценке, имеющие отношение к актуальности, эффективности и результативности, в соответствии со следующими критериями:

- a) актуальность: успех УВКБ в плане приведения своей роли и конкретных мероприятий в области регистрации в соответствие с потребностями принимающих правительств, беженцев и лиц, ищущих убежища и с более широкими нормативными рамками¹²;

⁹ Бюджет по программам Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев на двухгодичный период 2016–2017 годов (A/AC.96/1147).

¹⁰ См. главу V (Административные меры) Конвенции 1951 года о статусе беженцев; и перечисление в сноске 12.

¹¹ UNHCR Handbook for Registration (September 2003), p. 6, para. 1.1.

¹² Включая международное беженское право, международное право прав человека, международное гуманитарное право и гуманитарные принципы, а также схемы сквозных вопросов (например, гендерные вопросы).

б) эффективность: успех УВКБ в плане оказания помощи в достижении быстрой и всеобъемлющей регистрации беженцев и лиц, ищущих убежища, и содействия достижению других целей УВКБ¹³;

с) результативность: успех УВКБ в плане использования людских, материальных, технологических и финансовых ресурсов и других элементов для достижения целей, связанных с регистрацией.

Результаты А, В и С ниже охватывают вопросы, касающиеся актуальности, эффективности и результативности, соответственно, а результат D охватывает все три области.

В. Организационная структура и руководство

10. УВКБ возглавляет Верховный комиссар, которому оказывают поддержку заместитель Верховного комиссара и два помощника Верховного комиссара; оно действует под руководством Генеральной Ассамблеи и Экономического и Социального Совета и ежегодно представляет им свои доклады. Исполнительный комитет Программы Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев, в состав которого входят 98 государств-членов, собирается на регулярной основе. Исполнительный комитет утверждает программы и бюджеты УВКБ и выполняет консультативную функцию.

11. Административная канцелярия и семь отделов составляют штаб-квартиру и отделы УВКБ. УВКБ также имеет пять региональных бюро. В штаб-квартире за регистрацию отвечает Секция идентификации и регистрации в Отделе поддержки программ и управления ими. Секция идентификации и регистрации поддерживает технические и предметно-содержательные связи, особенно с Секцией поддержки координации информации для операций на местах и с Отделом международной защиты. Сотрудники, занимающиеся вопросами регистрации на уровне стран, получают указания от Секции идентификации и регистрации и от региональных сотрудников по регистрации.

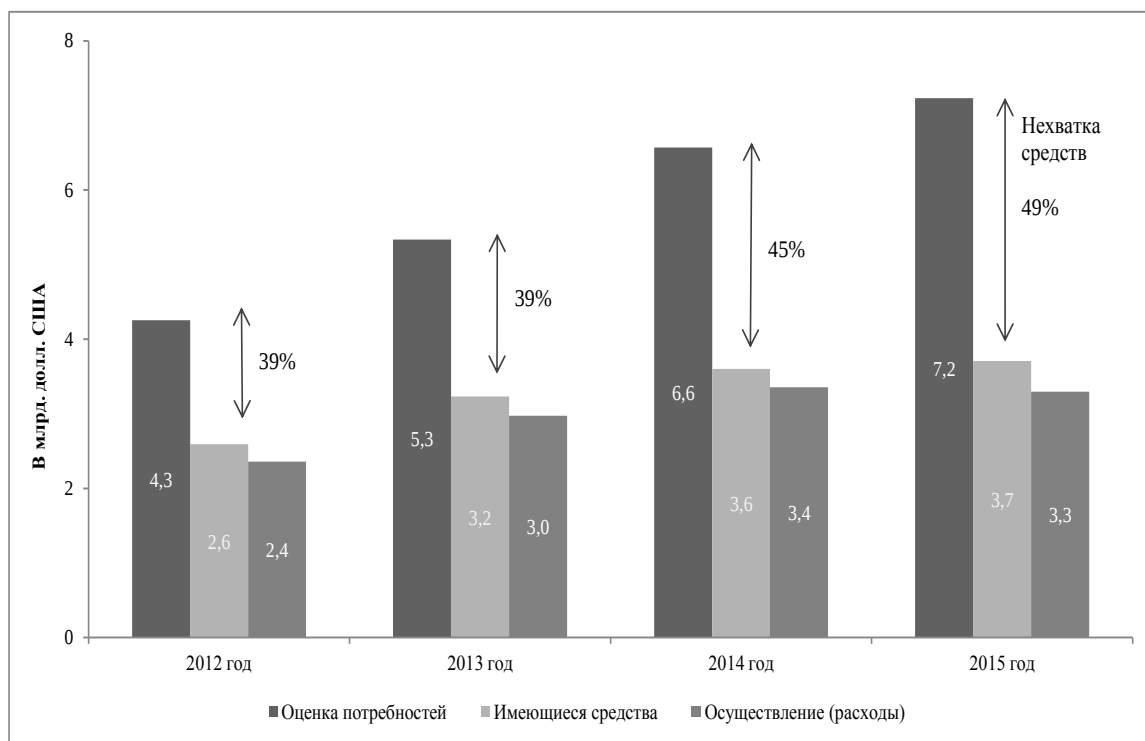
С. Ресурсы

12. Значительная доля ресурсов УВКБ поступает за счет добровольных взносов (внебюджетные источники), и гораздо меньшая часть — из регулярного бюджета Организации Объединенных Наций; в среднем соответствующие цифры за период с 2012 по 2015 год составляли 98,6 процента против 1,4 процента¹⁴. Как видно из диаграммы II, хотя утвержденные бюджеты УВКБ неуклонно росли в течение этого периода, увеличивался и размер нехватки средств у него.

¹³ УСВН-ОИО не проводило оценку воздействия; вместо этого оно выбрало примеры непредвиденных последствий.

¹⁴ Окончательные цифры за 2016 год еще не получены.

Диаграмма II
Потребности, имеющиеся средства и расходы, 2012–2015 годы
 (В млрд. долл. США)



Источники: цифры за 2012–2014 годы: бюджет по программам УВКБ на двухгодичный период 2016–2017 годов (A/AC.96/1147); цифры за 2015 год: Глобальный доклад УВКБ за 2015 год.

Примечание: цифр за 2016 год еще нет.

III. Методология

13. В ходе оценки применялся основанный на нескольких методах подход с использованием следующих источников данных:

а) беседы и обсуждения в тематических группах в штаб-квартире УВКБ (Женева и Копенгаген): 52 сотрудников, шесть партнеров;

б) структурированный анализ документов: 29 меморандумов о взаимопонимании, стандартные оперативные процедуры и соглашения об обмене данными, страновые стратегии регистрации и более 45 дополнительных документов (например, оценки, аудиторские проверки, руководящие документы и правовые документы);

с) вторичный анализ данных мониторинга и программных данных: системы УВКБ «Глобал фокус инсайт»¹⁵ и «Управление системами, ресурсами и кадрами» (УСРК)¹⁶;

d) опрос с использованием Интернета: 167 сотрудников, занимающихся регистрацией на местах, которые представляют 75 страновых операций УВКБ¹⁷;

е) прямые наблюдения: наблюдение в шести случаях за пунктами регистрации, процедурами проверки и связанными с регистрацией мероприятиями;

f) тематические исследования: четыре углубленных страновых тематических исследования, связанные со сбором данных на местах (Иордания и Кения) и дистанционным сбором данных (Малайзия и Эквадор), включая беседы с учетом специфики местных условий и обсуждения в тематических группах, документальные проверки, дезагрегированный анализ-обследование; и восемь тематических исследований, связанных с меньшим набором случаев кабинетного анализа¹⁸.

14. В ходе оценки возникли три главных ограничения: непоследовательные или неполные данные УВКБ относительно мониторинга и показателей эффективности¹⁹, что ограничило анализ тенденций по сравнению с предшествующим годом и сравнения между странами; отсутствие организованных и всеобъемлющих данных о регистрации по конкретным странам, что сократило статистическую совокупность для анализа документов и для тематических исследований; и уменьшение количества фактических миссий в страны проведения тематических исследований с четырех до двух. Первая проблема была решена посредством фильтрации имеющихся данных с целью отбросить аномальные точки данных и выпадающие значения; вторая — посредством работы с УВКБ с целью получить данные удобной выборки 69 представительных операций; и третья проблема — посредством проведения углубленного кабинетного анали-

¹⁵ «Глобал фокус инсайт» собирает информацию о результатах деятельности в панели мониторинга и позволяет готовить доклады о положении дел на местном и глобальном уровнях.

¹⁶ «Управление системами, ресурсами и кадрами» представляет собой систему общеорганизационного планирования ресурсов УВКБ.

¹⁷ Доля ответивших: 54,5 процента.

¹⁸ УСВН-ОИО использовало метод экстраполяции данных («кластерный анализ») — со значительной помощью со стороны УВКБ — для систематического определения стран проведения тематического исследования. Каждое отобранное тематическое исследование относится к одному из четырех кластеров, отличающихся одно от другого переменными величинами, указанными в сноске 20. Еще восемь тематических исследований были посвящены Бангладеш, Камеруну, Ливану, Малави, Мозамбику, Непалу, Объединенной Республике Танзания и Чаду.

¹⁹ Начиная с инспекционного доклада 2007 года относительно внедренной в УВКБ системы управления, ориентированного на конкретные результаты (INS-07-005), за которым последовала серия оценок (E/AC.51/2013/5, E/AC.51/2015/5 and IED-16-001), УСВН обращало внимание на неадекватность систем мониторинга УВКБ для получения достоверных, надежных данных в качестве средства разработки и осуществления программ в большей степени на основе фактов и данных. Поскольку данные системы «Глобал фокус инсайт» представляют собой единственный официальный источник программных данных УВКБ, УСВН было вынуждено полагаться на этот источник, в полной мере принимая во внимание ограничения.

за и собеседований в отношении двух не посещенных стран проведения тематических исследований.

IV. Результаты оценки

А. Стремясь адаптироваться к широкому диапазону страновых контекстов и проблем, Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ) играет актуальную и, во многих случаях, кардинальную роль в регистрации беспрецедентного количества беженцев и лиц, ищущих убежища

УВКБ стремится привести свою роль в области регистрации в соответствие с потребностями правительств в самых разнообразных контекстах

15. В соответствии с Конвенцией 1951 о статусе беженцев ответственность за регистрацию, в конечном итоге, лежит на стране, в которой ищут пристанища или убежища. В этих рамках УВКБ адаптировало свою роль в области регистрации к самым разнообразным страновым контекстам²⁰.

16. В рамках этих разнообразных контекстов УВКБ и правительства принимающих стран порой стремятся формально установить свои соответствующие регистрационные функции и обязанности. Однако анализ документов показал, что разграничение регистрационных функций не всегда было четким, поскольку многие меморандумы о взаимопонимании были устаревшими или неясными в том, что касается вопросов регистрации, либо даже обходили их молчанием. Помимо этого, хотя некоторые документы, касающиеся стандартных оперативных процедур, были очень подробными, они, как правило, охватывали весьма дискретные мероприятия (например, регистрацию какой-то определенной группы либо какой-то конкретный процесс, такой как проверка), вместо того чтобы обрисовывать конкретный характер оперативных отношений между УВКБ и принимающими правительствами. Умонастроения беженцев и лиц, ищущих убежища, в двух странах проведения тематических исследований отражали различные воззрения: в одной стране, по их словам, соответствующие функции УВКБ и принимающего правительства и конкретный процесс получения документации и/или защиты был ясным; в другой же говорили об обратном.

17. В отличие от этого мнения сотрудников по регистрации, охваченных обследованием, были большей частью позитивными: 74 процента были полностью или отчасти согласны с тем, что установленное распределение регистрационных задач между УВКБ и правительством было ясным и четко определен-

²⁰ Кластерный анализ выявил типологию четырех относящихся к регистрации страновых профилей, которые отличались друг от друга на основе таких переменных, как масштабы операции, количество беженцев и лиц, ищущих убежища, возможность возникновения чрезвычайной операции, использование биометрических данных, возможности принимающей страны в области регистрации и вид регистрационной роли УВКБ.

ным²¹. Эти умонастроения, возможно, указывают на то, что отсутствие ясности в разграничении функций на бумаге отнюдь не обязательно означает отсутствие ясности на практике. В Иордании УВКБ и правительство отметили тесное сотрудничество, несмотря на несколько неясное разграничение функций в меморандумах о взаимопонимании и стандартных оперативных процедурах. Эти умонастроения могут также означать, что взаимоотношения в контексте регистрации часто являются динамичными, и изменения порой остаются недокументированными. В Эквадоре УВКБ перешло от ведущей роли в процессе регистрации к оказанию технической поддержки правительству. В Кении несколько нечеткое разграничение функций на бумаге получило отражение в отсутствии ясности на практике, и этот вывод был подтвержден сотрудниками УВКБ, с которыми были проведены собеседования, правительственными чиновниками, беженцами и лицами, ищущими убежища.

18. Помимо формулирования в общих чертах своей роли по отношению к правительству принимающей страны, УВКБ также стремилось привести свои конкретные мероприятия в области регистрации в соответствие с конкретными потребностями: такое согласование на уровне мероприятий было особенно важным в условиях, когда ни УВКБ, ни правительство не брали на себя исключительную ответственность за регистрацию и когда, вместо этого, УВКБ оказывало поддержку правительству. Анализ данных, полученных Секцией идентификации и регистрации, в сочетании с анализом тематических исследований, показал, что в тех странах, где УВКБ оказывало поддержку принимающему правительству в проведении регистрации, оно активно пыталось приспособить свою поддержку к выраженным правительством потребностям посредством, например, профессиональной подготовки и укрепления потенциала либо предоставления технологии и систем (например, технических средств и/или программного обеспечения). Таким образом, хотя поддержка им принимающих правительств варьируется по своей интенсивности и своим масштабам, УВКБ, тем не менее, способно справляться с различными условиями и демонстрировать свою актуальность путем максимального использования своих специализированных знаний в вопросах регистрации, выдачи документов и управления делами.

УВКБ играет кардинальную роль в регистрации беженцев и лиц, ищущих убежища, и в усилиях с целью «не оставить никого позади»

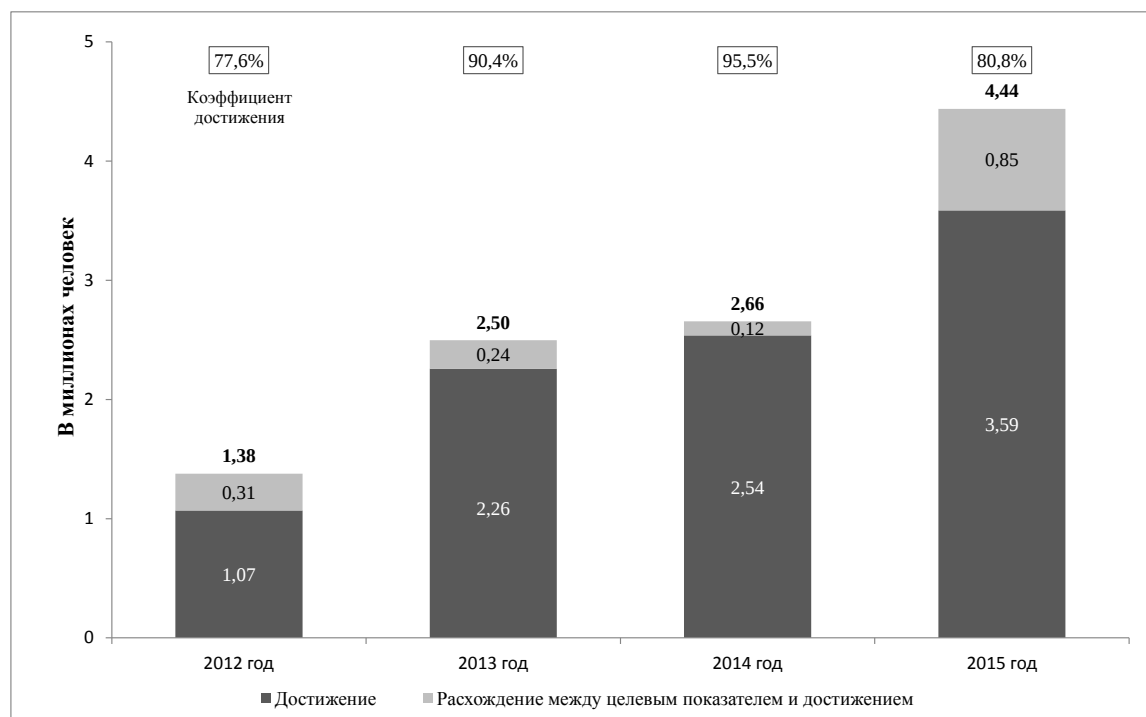
19. Откликаясь на беспрецедентные уровни перемещения населения (см. диаграмму III), в 2015 году УВКБ зарегистрировало — или оказало принимающим правительствам помощь в регистрации — на 41 процент больше беженцев и лиц, ищущих убежища, чем в 2014 году, и в три раза больше, чем в 2012 году. Однако, как указывается в пункте 43 ниже, этих усилий все равно не хватало для охвата всей армии беженцев и лиц, ищущих убежища. Невозможно отделить эффективность УВКБ от эффективности принимающих правительств, когда регистрация проводилась совместно; и УСВН-ОИО документально подтвердило результаты УВКБ с большей определенностью в тех случаях, когда

²¹ Сорок шесть ответов: средняя величина = 3,13, медианная величина = 3,00 по шкале, в которой 4 = полностью согласен, 3 = отчасти согласен, 2 = отчасти не согласен и 1 = полностью не согласен.

только оно всецело занималось регистрацией. В Малайзии УВКБ сообщило о том, что оно зарегистрировало примерно 150 000 подмандатных лиц к концу октября 2016 года, без какой-либо помощи или поддержки со стороны правительства. В Ливане УВКБ зарегистрировало примерно 1,1 миллиона беженцев, прежде чем правительство приостановило регистрацию в 2015 году²².

Диаграмма III

Количество беженцев и лиц, ищущих убежища, зарегистрированных в индивидуальном порядке с минимальным набором требующихся данных (достижение, целевой показатель и коэффициент достижения), по зарегистрированным профильным группам, в миллионах человек



Источник: Проведенный УСВН-ОИО анализ данных системы «Глобал фокус инсайт».

Примечание: Выпадающие значения и точки данных без целевых показателей или результатов были исключены. Окончательные цифры за 2016 год еще не получены.

²² См. http://popstats.УВКБ.org/en/persons_of_concern.

20. Помимо нацеливания на удовлетворение регистрационных потребностей на общей количественной основе, УВКБ намеренно согласовывало свою работу с международной нормативно-правовой базой, касающейся беженцев, международным гуманитарным правом, международным правом прав человека и международным беженским правом. Анализ руководящих документов по вопросам регистрации²³ подтвердил это согласование²⁴, равно как и то, что сквозные вопросы возраста, пола и этнокультурного разнообразия систематически включались в руководящие документы УВКБ по вопросам регистрации. Некоторые стандартные оперативные процедуры (например, для Камеруна и Ливана) указали на уделение внимания лицам с особыми потребностями.

21. Непосредственное наблюдение продемонстрировало, что УВКБ стремилось реализовать эти принципы на практике посредством усилий, направленных на то, чтобы не оставить никого позади²⁵, то есть охватить всех нуждающихся, независимо от факторов географии или народонаселения. В Кении УВКБ проводило мобильную регистрацию в Момбасе и среди пограничных патрулей на севере Кении и прилагало особые усилия для регистрации и отстаивания прав лиц, находящихся в наиболее уязвимом положении, и лиц со специальными потребностями (например, несопровождаемых детей и лесбиянок, гомосексуалистов, бисексуалов, транссексуалов и интерсексуалов (ЛГБТИ)). В Иордании УВКБ оказывало содействие сирийским беженцам, въезжавшим в страну без документов или через неофициальные пограничные пропускные пункты, в урегулировании их статуса и получении документов. В лагере Заатари в Иордании люди с медицинскими проблемами, отмеченными в ходе регистрации, которые, в силу этого, не могли получать полагающуюся им помощь, могли от своего имени уполномочить «альтернативного сборщика» помощи. В Кении УВКБ прилагает согласованные усилия для регистрации ЛГБТИ и для выявления потенциальных случаев сексуального и гендерного насилия, потенциально предусматривая возможности оказания специальной, целевой помощи. В Эквадоре, где проводимые правительством процессы регистрации не предусматривали установления индивидуальных слабостей и специальных потребностей, УВКБ фиксировало эти вопросы отдельно, что позволило УВКБ и партнерам обеспечивать определенную степень защиты и выступать от имени соответствующих лиц.

22. Охваченные обследованием сотрудники, занимающиеся вопросами регистрации, придерживались различных мнений относительно успеха их усилий. С одной стороны, 83 процента были полностью или отчасти согласны с тем, что занимающиеся регистрацией сотрудники были в целом осведомленными о

²³ Например, Пособие УВКБ по действиям в чрезвычайной обстановке и его конкретные главы, посвященные гражданскому и гуманитарному характеру убежища, безотлагательной регистрации, выявлению лиц со специальными потребностями и документальному подтверждению статуса беженца; Процессуальные стандарты определения статуса беженца; и Пособие УВКБ по регистрации.

²⁴ Согласование руководящих документов с нормативными стандартами отнюдь не обязательно означает, что этих стандартов неуклонно придерживаются в практической деятельности — вопрос, который выходит за рамки настоящей оценки.

²⁵ Во исполнение Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года; и обязательств УВКБ, вытекающих из решений Всемирного гуманитарного саммита (2016 год).

правах человека и знали, как обращаться с беженцами и лицами, ищущими убежища, в соответствии с нормами и ценностями Организации Объединенных Наций²⁶; 78 процентов были также полностью или отчасти согласны с тем, что процессы регистрации позволяют успешно выявлять лиц с особыми потребностями, находящихся в самом уязвимом положении²⁷. С другой стороны, меньше сотрудников считали, что процесс регистрации успешно охватывает тех, кто находится в отдаленных местах²⁸. В ходе собеседований оценка беженцев и лиц, ищущих убежища, а также имплементационных партнеров по этим вопросам была несколько неоднозначной. В то же время партнеры отмечали в позитивном плане, что информация, собранная УВКБ в процессе регистрации, часто бывает весьма актуальной, способствуя своевременности и эффективности их собственных действий.

В. Работа УВКБ в области регистрации крайне важна для эффективного обеспечения помощи, защиты и решений в интересах тех, кто получает эти услуги; в то же время, когда существуют недоработки в сфере регистрации, подмандатные лица сталкиваются с возросшей угрозой нарушений прав человека

23. Регистрация служит фундаментом для обеспечения помощи, защиты и решений, которые составляют основу мандата УВКБ, заключающегося в обеспечении международной защиты беженцев и подмандатных лиц и в «поиске путей окончательного решения их проблем на основе сотрудничества с государствами и другими организациями, в том числе посредством оказания гуманитарной помощи»²⁹. Из диаграммы IV видно, что более широкая программная цель регистрации ясна для тех, кто самым непосредственным образом отвечает за регистрационную работу.

²⁶ Восемьдесят один ответ: средняя величина = 3,44, медианная величина = 4,00, по шкале, в которой 4 = полностью согласен, 3 = отчасти согласен, 2 = отчасти не согласен и 1 = полностью не согласен.

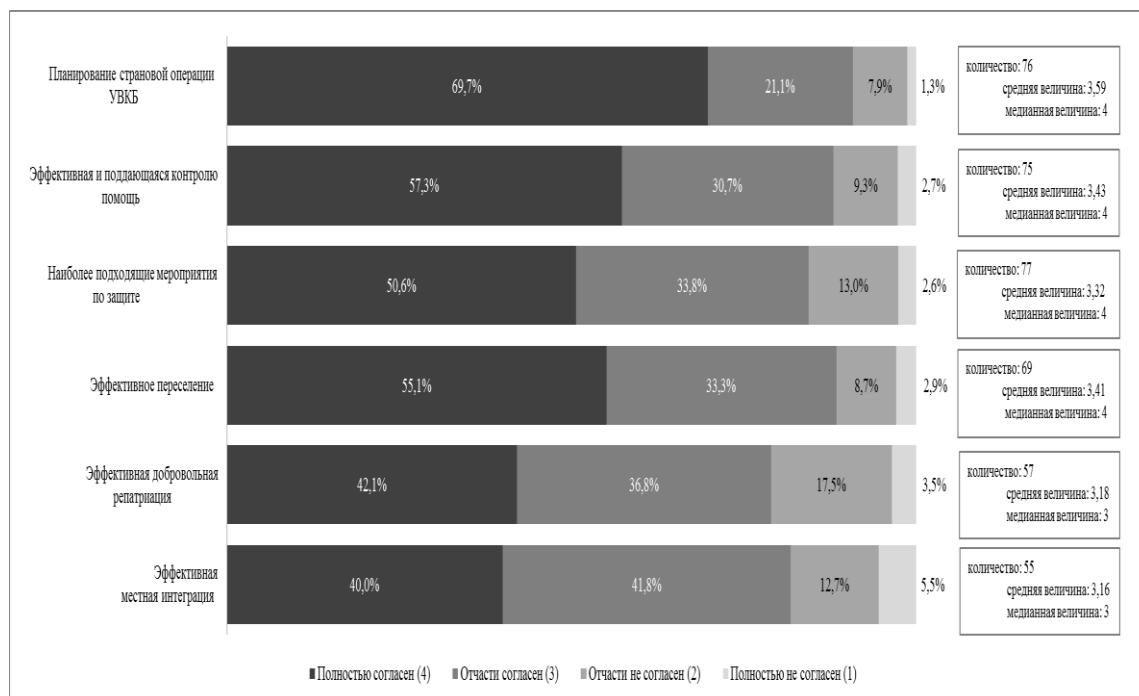
²⁷ Сорок шесть ответов: средняя величина = 3,27, медианная величина = 4,00, по той же шкале, что и выше.

²⁸ 28,4 процента респондентов полностью согласны и 39,5 процента отчасти согласны с заявлением о том, что «процесс регистрации способен охватить беженцев и лиц, ищущих убежища, в отдаленных местах», в то время как 28,4 процента отчасти или полностью не согласны.

²⁹ UNHCR Handbook for Registration (2003), p. 6.

Диаграмма IV

Понимание сотрудниками, занимающимися вопросами регистрации, роли УВКБ в области регистрации как способствующей достижению более широких программных целей



Источник: Обследование персонала.

24. Более того, существуют доказательства, полученные из многочисленных источников и различных страновых контекстов, в отношении того, что регистрационные данные крайне важны для содействия достижению этих более широких программных целей.

1. Регистрация способствует оказанию помощи

25. Базовая помощь является одним из основных прав согласно Всеобщей декларации прав человека (резолюция 217 А (III) Генеральной Ассамблеи)³⁰. Во многих странах получение беженцами базовой помощи, например такой, как кров, наличные средства, вода, санитария и гигиена, обусловлено их регистрацией. В этих условиях усилия по регистрации непосредственно ведут к оказанию помощи тем, кто ее получает.

26. Анализ других, менее четких сценариев дал более неоднородную картину: например, некоторые из таких лиц не получали помощь, потому что они не были зарегистрированы (см. результат А), некоторые из зарегистрированных лиц получали помощь, а другие — нет, а некоторые получали помощь, хотя она

³⁰ Статья 25.

была недостаточной. В ситуациях, когда регистрационная работа УВКБ была весьма эффективной, благоприятствующим фактором была технология, правильно внедренная и пользующаяся надлежащей поддержкой (см. пункты 49 и 50). В Иордании сканирование сетчатки глаза для оплаты покупок в универсамах помогло улучшить точность данных, что, в свою очередь, привело к более эффективному распределению продовольствия; беженцы и лица, ищущие убежища, равно как и главные партнеры высоко оценивают такие подвиги. Партнеры в Иордании, Кении и в нескольких других операциях указывали на то, что онлайн-регистрационные заявки улучшили их способность эффективно нацеливать и предоставлять помощь. Главной регистрационной заявкой является заявка в системе “proGres” (система профильной глобальной регистрации), разработанной в 2003 году и сейчас используемой в 97 операциях. В Южной Африке система “proGres”, согласно имеющимся сведениям, предотвратила мошенничество, поскольку сотрудники служб оказания помощи могли проверить детали того или иного дела без необходимости извлекать физические файлы³¹.

27. Однако технологические инновации не во всех случаях вносили позитивный вклад в предоставление помощи. Анализ документов показал, что, хотя в 2004, 2008 и 2012 годах для регистрации использовались заявки в системе “Access”, а затем “proGres”, качество данных и их надежность были весьма низкими, вызывая необходимость в постоянных ручных проверках³². Такая требующая много времени проверка в сочетании со слабыми способностями персонала привели к малоэффективному предоставлению помощи.

28. Другой часто упоминаемый фактор, препятствующий оказанию помощи, сосредоточен на временных сроках. Собеседники из числа беженцев и лиц, ищущих убежища, а также кабинетный анализ оценок и проверок неизменно критиковали длительные сроки регистрации и/или определения статуса и, затем, получения помощи. На диаграмме XII представлены данные, указывающие на большой разброс в сроках регистрации в период с 2012 по 2016 год по тем операциям УВКБ, которые представляли соответствующую информацию. Собеседники также указывали на ряд обременительных этапов и на недостаточную коммуникацию в отношении этих этапов. В то же время кабинетный анализ позволил отметить многочисленные усилия, которые повысили эффективность, сократив длительные сроки ожидания. В Ливане время ожидания было уменьшено до 2–3 недель посредством использования модели, позволившей УВКБ быстро развернуть регистрационную сеть в ответ на чрезвычайную ситуацию в Сирии, внедрить сканирование штриховых кодов для идентификации сирийцев и использовать онлайн-порталы. В Малайзии упрощенные руководящие принципы определения статуса беженца в сочетании с новыми стратегиями календарного планирования и инструментами управления делами привели к сокращению среднего периода времени между проведением первой

³¹ Global survey of the implementation of UNHCR’s Policy on Refugee Protection and Solutions in Urban Areas, 2012.

³² Ibid.

беседы и уведомлением о результатах со 175 дней до менее 75 дней³³. Данные на диаграмме XII также содержат некоторые доказательства уменьшения — в период с 2012 по 2016 год — среднего количества дней, требующихся для регистрации.

2. Регистрация способствует обеспечению защиты

29. Как это закреплено в Женевской конвенции от 12 августа 1949 года о защите гражданского населения во время войны³⁴ и в Дополнительном протоколе I к четырем Женевским конвенциям, да и в других документах, защита позволяет людям сохранять их права. Регистрация играет главную роль в обеспечении защиты, помогая установить личность, место нахождения и правовой статус в принимающей стране; содействуя получению необходимых документов, удостоверяющих личность; содействуя недопущению высылки; и устанавливая конкретные потребности. Примеры дают неоднородное представление о том, как регистрация, осуществляемая УВКБ, способствует защите указанными путями.

30. Собеседники из числа беженцев и лиц, ищущих убежища, признавали, что регистрационные документы УВКБ обычно облегчали свободу передвижения, даже при отсутствии официальных документов, удостоверяющих местожительство³⁵. Анализ оценок и проверок подтвердил такое суждение, дав примеры кардинальной роли регистрации, например в Иордании, где регистрация помогла устанавливать личность без всяких сомнений, сохранять единство семьи и предотвращать незаконную торговлю людьми³⁶; и в Южном Судане, где она помогла достичь более широких целей защиты³⁷. И здесь также технологические достижения (например, “proGres” и биометрика) и лучше организованные процессы помогли облегчить процессы регистрации, приведя к этим улучшенным результатам, помимо уменьшения количества накопившихся нерассмотренных дел и числа «ловкачей» (лиц, домогающихся повторной или несанкционированной помощи) и «отсутствующих беженцев».

31. Оценки и проверки также показали, что недостаточная регистрационная информация негативно сказывалась на защите. Затянувшееся использование регистрации уровня 1 в Ливане «ограничило способность выявлять и удовлетворять потребности в защите на многие месяцы, особенно в случаях, когда беженцы не собирались жить в лагерях, а вместо этого разъезжались по стране»³⁸. В Малайзии некоторые лица сталкивались с серьезными рисками с

³³ Служба разработки политики и оценки (СППО) УВКБ (UNHCR-PDES), “From slow boil to breaking point: a real time evaluation of UNHCR’s response to the Syrian refugee emergency” (PDES/2013/10), July 2013; и UNHCR-PDES, “But when will our turn come? a review of implementation of UNHCR’s urban refugee policy in Malaysia” (PDES/2012/02), May 2012.

³⁴ Статья 44.

³⁵ Тематические группы по Кении и Иордании и рамки тематических исследований.

³⁶ Независимая программная оценка отклика УВКБ на приток беженцев в Ливан и Иорданию (29 января 2015 года).

³⁷ UNHCR-PDES, “Flooding across the border: a review of UNHCR’s response to the Sudanese refugee emergency in South Sudan” (PDES/2013/08), July 2013.

³⁸ Эта оценка признает, что «это, возможно, было необходимостью», но что «последствия были, вероятно, не полностью оценены» (см. независимую программную оценку отклика УВКБ на приток беженцев в Ливан и Иорданию).

точки зрения защиты (например, арест, взятие под стражу и вымогательство) и с большей неохотой передвигались в поисках работы (что приводило к потере доходов, необходимых для выживания), пока они ожидали регистрации в УВКБ³⁹. В Эфиопии «то, как проходила проверка на государственную принадлежность, и приостановление регистрации, без надлежащего обеспечения услуг на пунктах пересечения границы, значительно уменьшили фактический доступ к защите и убежищу для беженцев»⁴⁰. В Боливарианской Республике Венесуэла «большинство [подмандатных лиц] без действительного документа, удостоверяющего личность, продолжали сталкиваться с преградами с точки зрения защиты от институционального насилия и доступа к базовым потребностям»⁴¹. В ходе собеседований беженцы и лица, ищущие убежища, представители правительства, партнеры из числа неправительственных организаций и сотрудники УВКБ подтверждали наличие значительных проблем в этой области.

3. Регистрация способствует долговременным решениям⁴²

32. В соответствии с мандатом УВКБ долговременные решения в интересах беженцев и лиц, ищущих убежища, охватывают три важнейших средства защиты прав: интеграцию в принимающей стране, добровольную репатриацию в страну происхождения и расселение в третьей стране. Хотя расселение доступно для относительно небольшой доли беженцев и лиц, ищущих убежища, оно остается важным решением для многих беженцев, которые могут им воспользоваться.

33. Представители стран расселения указывали, что УВКБ весьма эффективно поддерживает сбор регистрационных данных, позволяющий осуществлять надежную проверку личности, что, в свою очередь, приводит к успешным усилиям УВКБ по направлению людей для расселения. Все 10 собеседников из ведущих стран расселения дали УВКБ положительную оценку в этом отношении.

34. В Иордании были документально подтверждены осязаемые результаты, упоминавшиеся собеседниками. В 2015 году в общей сложности 12 246 человек были направлены в рамках регулярной программы расселения. Кроме того, в рамках канадской программы расселения в конце 2015 года УВКБ направило 12 097 человек для расселения в течение периода меньше двух месяцев. После этого успеха программа Соединенных Штатов Америки обратилась с просьбой о направлении 9000 человек для расселения в течение двухмесячного периода, и этот показатель был превышен до наступления конечного срока⁴³. Хотя одним из факторов были усилия персонала, другим ключевым компонентом была совместная работа Ближневосточного и Североафриканского бюро — Иордан-

³⁹ “But when will our turn come? A review of implementation of UNHCR’s urban refugee policy in Malaysia”, 2012. (См. сноску 33.) Почти все кенийские собеседники подтвердили этот опыт.

⁴⁰ Evaluation of UNHCR’s Response to the L3 South Sudan Refugee Crisis in Uganda and Ethiopia (PDES/2016/01), 2016.

⁴¹ Проверка операций УВКБ в Боливарианской Республике Венесуэла, сентябрь 2016 года.

⁴² Проведенный УСВН-ОИО анализ сконцентрировался главным образом на расселении, поскольку это было единственной областью долговременных решений, в которой имелось достаточно данных.

⁴³ UNHCR, All plan narrative report, planning year 2017.

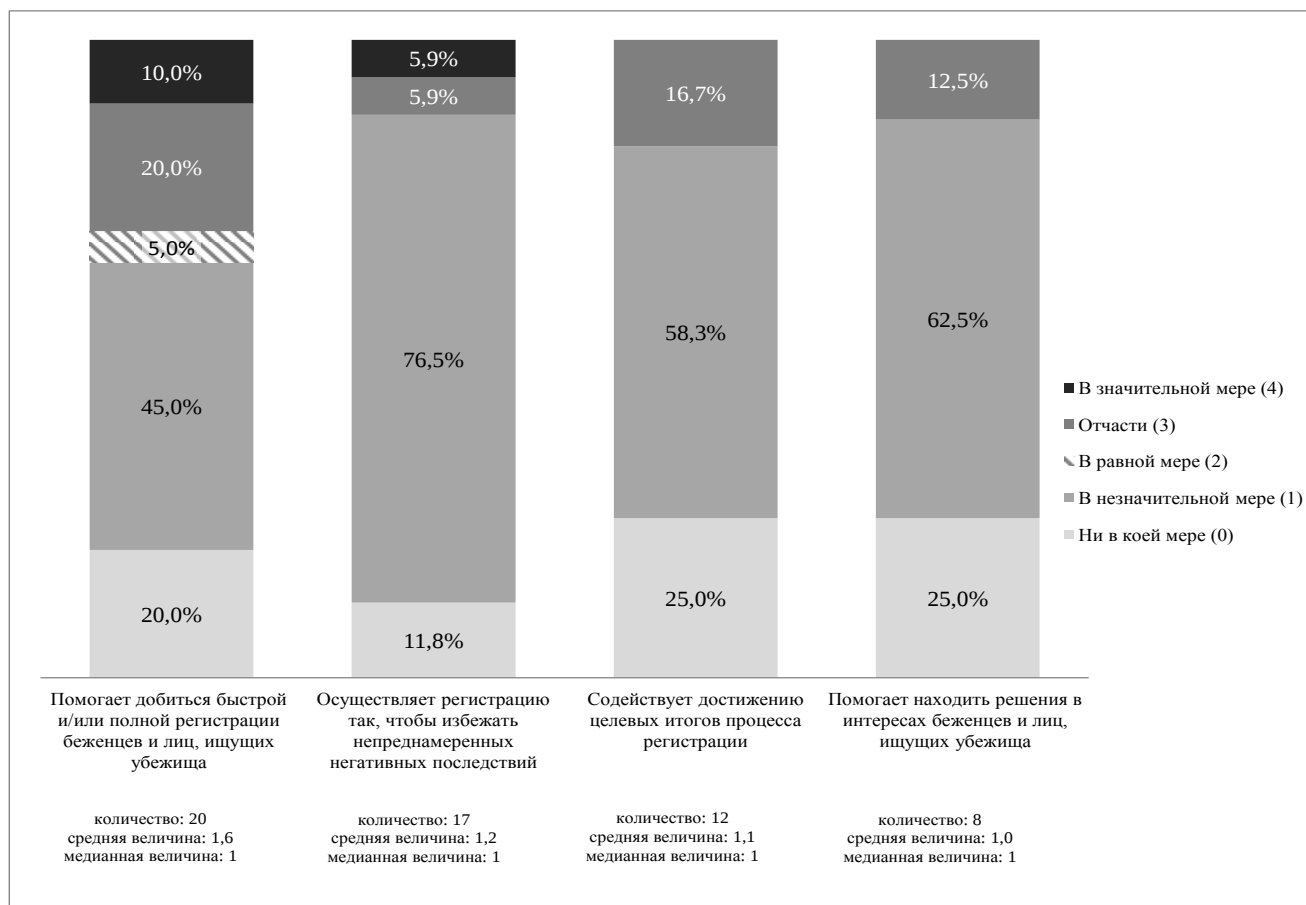
ского бюро с инновационными системами УВКБ, хорошо подошедшими для выполнения этой задачи. Например, на основе регистрационных данных было разработано программное обеспечение AIM, включавшее 36 фильтров, что позволило использовать в ходе этой операции данные (например, данные системы “proGres” и данные об уязвимости) для выявления, а затем и направления дел с наиболее высоким потенциалом расселения. В Кении представители правительства по вопросам расселения говорили о позитивных рабочих отношениях с УВКБ, указывая на то, что УВКБ умело преодолевает трудные обстоятельства, успешно ускоряя процесс расселения в случаях неотложной защиты (например, женщины, подверженные риску, и лица, пережившие насилие).

35. Несмотря на эти примеры эффективности, собеседники также указывали на области, требующие дополнительного внимания: дальнейшее внедрение инновационных технологий на глобальном уровне (см. результат C); вопросы защиты данных от несанкционированного использования и обмена данными (см. результат D); уровни укомплектования персонала, занимающегося вопросами регистрации, в поддержку устойчивой деятельности по расселению в периоды максимальной нагрузки (в том числе меньшая опора на приданный персонал); и усиление подготовки персонала.

Общая эффективность регистрации характеризуется как среднее между негативной и смешанной в силу ряда ключевых факторов

36. Для сравнения, помимо этих конкретных программных областей и на более широком организационном уровне, анализ 27 оценок и проверок определил эффективность УВКБ в отношении четырех ключевых измерений регистрации как в некоторой степени негативную (см. диаграмму V).

Диаграмма V
Резюме общей эффективности УВКБ в области регистрации на основе кабинетного анализа оценок и проверок



Источник: Проведенный УСВН анализ оценок и проверок.

37. Как указано в результате А, на актуальности регистрационной работы УВКБ сказался ряд внешних факторов. Те же относящиеся к актуальности факторы сказались также и на эффективности.

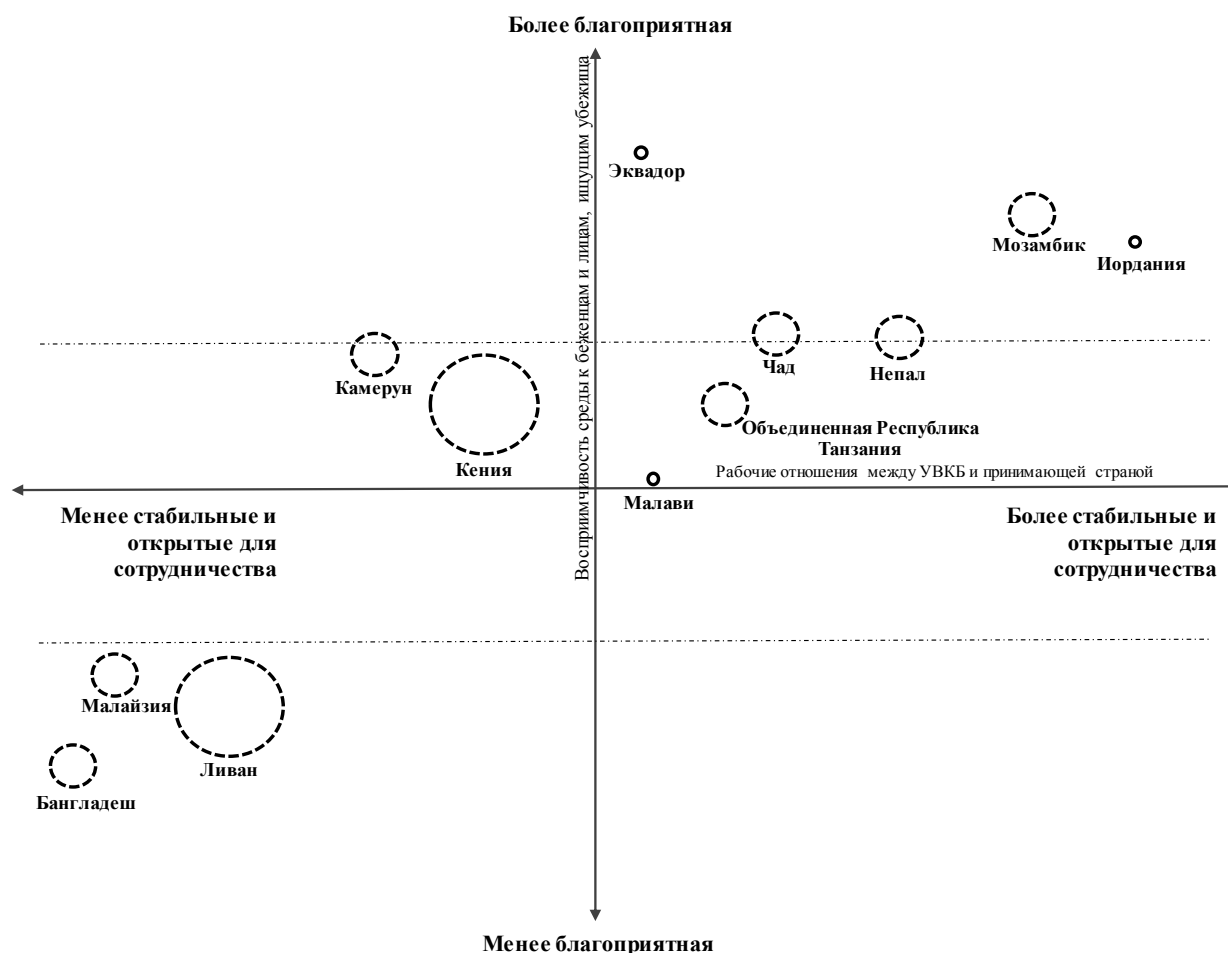
38. Два из этих контекстуальных факторов были родственными по своему характеру: один из них касался взаимоотношений между принимающим правительством и беженцами и лицами, ищущими убежища (т.е. с точки зрения различной степени восприятия этих подмандатных лиц), а другой — рабочих отношений между УВКБ и принимающим правительством. Третий контекстуальный фактор был сконцентрирован на риске для безопасности в принимающей стране. Диаграмма VI резюмирует эти главные ограничения, влияние которых подтверждается собеседниками и было применено к 12 странам проведения тематических исследований⁴⁴. В то же время не осуществлялось систематиче-

⁴⁴ Это включает, в некоторых случаях, отклики самих представителей принимающего правительства.

ского документального подтверждения точных методов, посредством которых они, возможно, сказывались на регистрации. Это наводит на мысль о том, что там, где риски для безопасности были ниже (на это указывают кружочки меньшего диаметра), восприимчивость правительства к беженцам и лицам, ищущим убежища, была более высокой, точно так же как и стабильность и сотрудничество с УВКБ в области регистрации.

Диаграмма VI

Ключевые контекстуальные факторы, влияющие на эффективность регистрационной работы УВКБ в 12 странах проведения тематических исследований



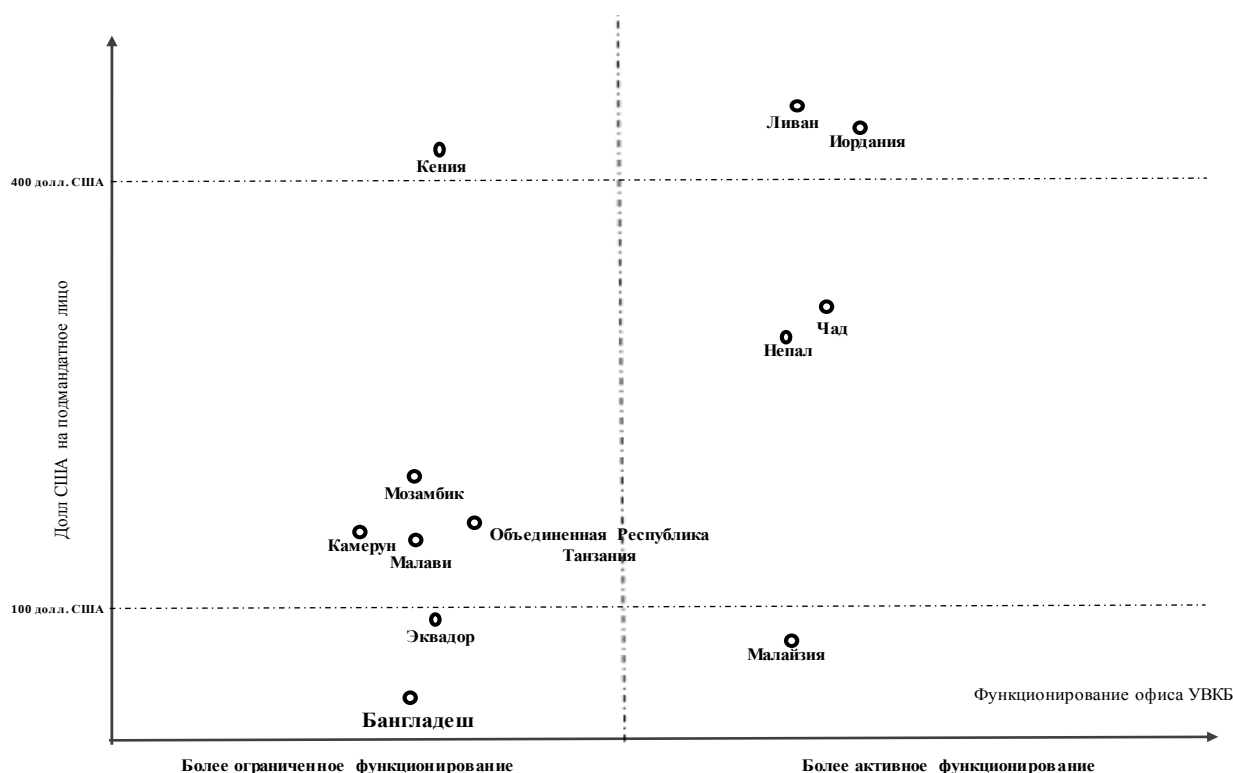
Источники: Глобальный индекс миролюбия, Глобальный индекс терроризма и рейтинг Департамента по вопросам охраны и безопасности как приблизительные показатели риска для безопасности (равновзвешенные); отчеты-характеристики в рамках системы «Глобал фокус инсайт» — план операций на 2017 год.

Примечание: Размеры кружочков пропорционально соответствуют риску для безопасности в той или иной конкретной стране (низкий/средний/высокий). Анализ рабочих отношений основан на вопросах и проблемах, о которых докладывают операции УВКБ и которые не всегда совпадают с точкой зрения правительств. Характер отношений с правительством часто соотносится с восприимчивостью к беженцам и средой защиты, что затрудняет распутывание этих факторов.

39. Главный внутренний фактор, влияющий на эффективность регистрационной деятельности УВКБ, связан с общим функционированием странового отделения УВКБ⁴⁵. На диаграмме VII, также базирующейся на анализе документов и на отзывах заинтересованных сторон, показана умеренная прямая корреляция⁴⁶ между уровнем функционирования отделения и уровнями ресурсов в отделении (с точки зрения общего бюджета и соотношения между количеством сотрудников и числом подмандатных лиц).

Диаграмма VII

Ключевые внутренние факторы, влияющие на эффективность регистрационной работы УВКБ в 12 странах проведения тематических исследований, по отношению к общему обеспечению отделений ресурсами



Источники: Меморандумы о взаимопонимании между УВКБ и принимающими правительствами; стандартные оперативные процедуры УВКБ; данные отчета-характеристики системы «Глобал фокус инсайт» за 2017 год; проведенный УСВН анализ тематических исследований; проведенный УСВН анализ оценок и проверок; бюджетная информация системы «Глобал фокус инсайт» — план операций на 2017 год (все цифры взяты из 2017 года).

Примечание: Более активное функционирование соответствует более обеспеченным ресурсами возможностям персонала, лучшему использованию инноваций/технологии и более ясным и точным меморандумам о взаимопонимании/стандартным оперативным процедурам. Более ограниченное функционирование соответствует обратным характеристикам.

⁴⁵ Определяется с использованием вторичных показателей, касающихся возможностей персонала, использования технологии и инноваций и ясности и конкретности меморандумов о взаимопонимании и стандартных оперативных процедур.

⁴⁶ Коэффициент Кендалла $\tau = 0,36$.

С. УВКБ прилагает усилия для обеспечения того, чтобы его ресурсы соответствовали возросшему значению регистрации и спросу на регистрацию; оно добивается эффективности благодаря большому вкладу персонала, доработке политики, достижениям технологии и более крепким партнерским связям

УВКБ прилагает усилия для обеспечения того, чтобы людские и финансовые ресурсы соответствовали требованиям

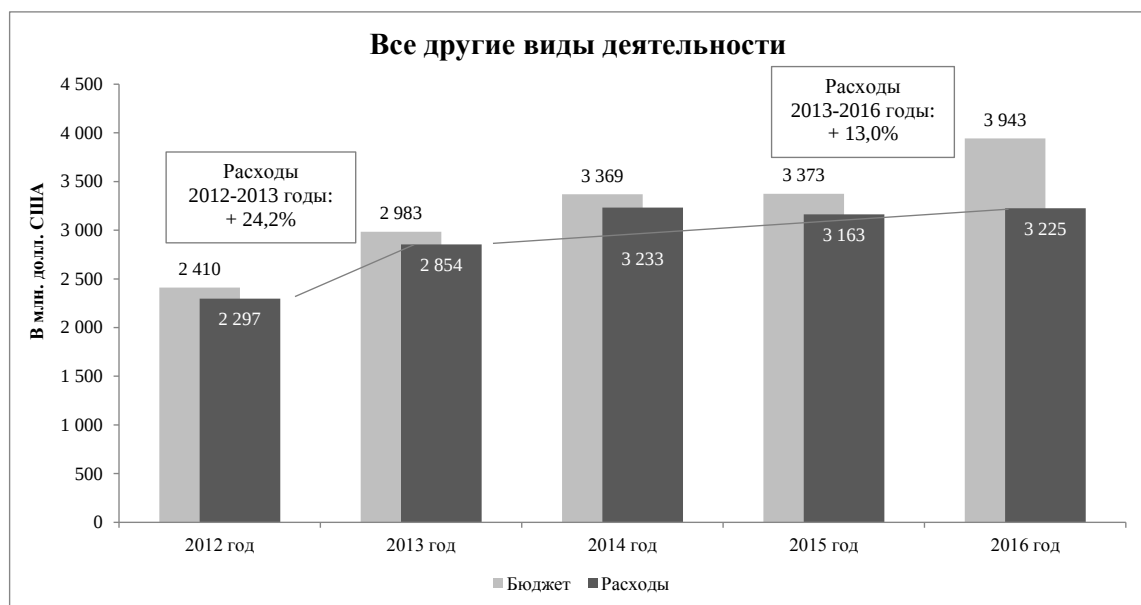
40. Спрос на регистрационные услуги резко вырос в силу увеличивающегося числа беженцев и лиц, ищущих убежища, и возрастающего спроса правительств. Государства придают все большее значение улучшенному сбору информации о беженцах и «скорейшей и эффективной регистрации и оформлению как инструменту защиты и необходимости содействовать оказанию гуманитарной помощи»⁴⁷ в соответствии с той основополагающей ролью, которую играет регистрация в работе всех других компонентов УВКБ (см. пункты 9(b) и 23–35). Помимо этого, усилившееся беспокойство по поводу вопросов безопасности вызвало призывы к более надежной идентификации иностранных граждан в пределах границ принимающих стран.

41. Финансовые и людские ресурсы УВКБ, выделяемые на цели регистрации и управления данными, не росли вместе с этими тенденциями. Как видно из диаграммы VIII, расходы на регистрацию заметно увеличились в период с 2012 по 2013 год, а затем выровнялись в 2013–2016 годы; эта схема повторяет тенденции в отношении расходов в связи с другими функциями УВКБ. Более того, как показывает диаграмма IX, после резкого увеличения занятых должностей, имеющих отношение к регистрации⁴⁸, в период с 2012 по 2013 год они росли лишь незначительно вплоть до 2016 года, причем более медленными темпами, чем число других должностей в УВКБ.

⁴⁷ Нью-Йоркская декларация о беженцах и мигрантах (резолюция 71/1 Генеральной Ассамблеи), пункты 25, 40 и 70–71.

⁴⁸ То есть должностей, в названии которых фигурируют слова “registration” («регистрация») или “registry” («регистрация»). Часто функции регистрации выполняли сотрудники, имеющие и другие обязанности. Однако УВКБ не разделяет время, которое эти сотрудники тратят на регистрацию.

Диаграмма VIII
Бюджет и расходы УВКБ, 2012–2016 годы

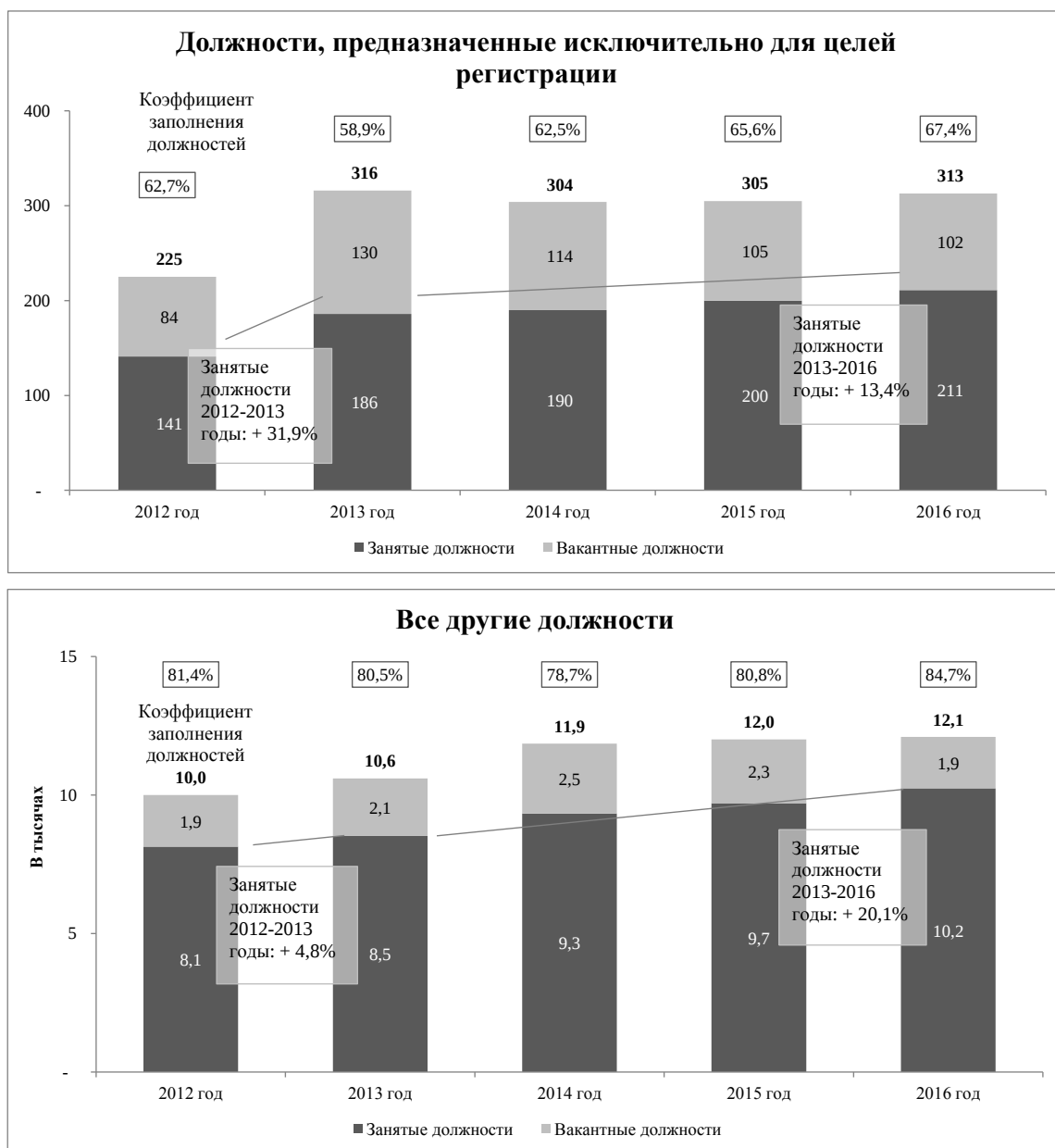


Источник: Проведенный УСВН-ОИО анализ данных системы «Глобал фокус инсайт».

Примечание: Бюджет и расходы на цели регистрации имеют отношение, одновременно, к одной из четырех целей УВКБ в области планирования и к группам по планированию численности населения, состоящим исключительно из беженцев и лиц, ищущих убежища.

Диаграмма IX

Занятые должности, вакантные должности, общее количество должностей и коэффициент заполнения должностей, 2012–2016 годы



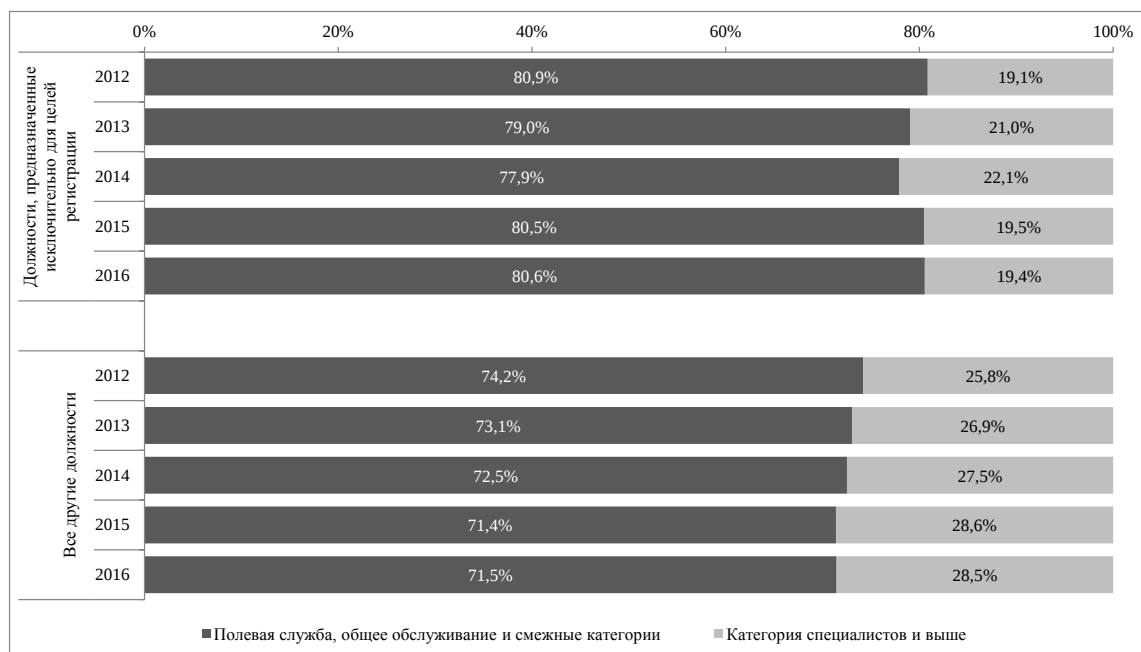
Источник: Проведенный УСВН-ОИО анализ данных системы «Глобал фокус инсайт».

Примечание: УВКБ также полагается, причем в довольно значительной мере, на приданную рабочую силу. Однако никаких централизованных данных относительно рабочей силы в 2012–2016 годы нет. То, что общие коэффициенты заполнения должностей, относящихся к регистрации, являются более низкими, отчасти объясняется необходимостью обеспечения гибкости; это создает возможности для быстрого найма дополнительного персонала в чрезвычайных ситуациях.

42. К тому же регистрация проводилась на относительно более низком уровне с точки зрения ожидаемых функциональных навыков и вознаграждения. Занимающиеся регистрацией сотрудники⁴⁹ большей частью относились к категориям полевой службы, общего обслуживания и смежным категориям, а не к другим функциональным областям (см. диаграмму X)⁵⁰. Непосредственные наблюдения в ходе миссий, связанных с тематическими исследованиями, показали, что занимающиеся регистрацией сотрудники неизменно выполняли обязанности, превышающие те функциональные требования, которые были соизмеримыми с их официальным уровнем. Хотя понятно, что многие оперативные работники, занимающиеся вопросами регистрации, должны быть на относительно низком уровне, преобладание этих должностей младшего состава, в принципе, не совместимо с той все более заметной ролью, которую играет регистрация.

Диаграмма X

Распределение должностей в УВКБ по категориям персонала (все операции), 2012–2016 годы



Источник: Проведенный УСВН-ОИО анализ данных системы «Глобал фокус инсайт».

⁴⁹ См. сноску 48.

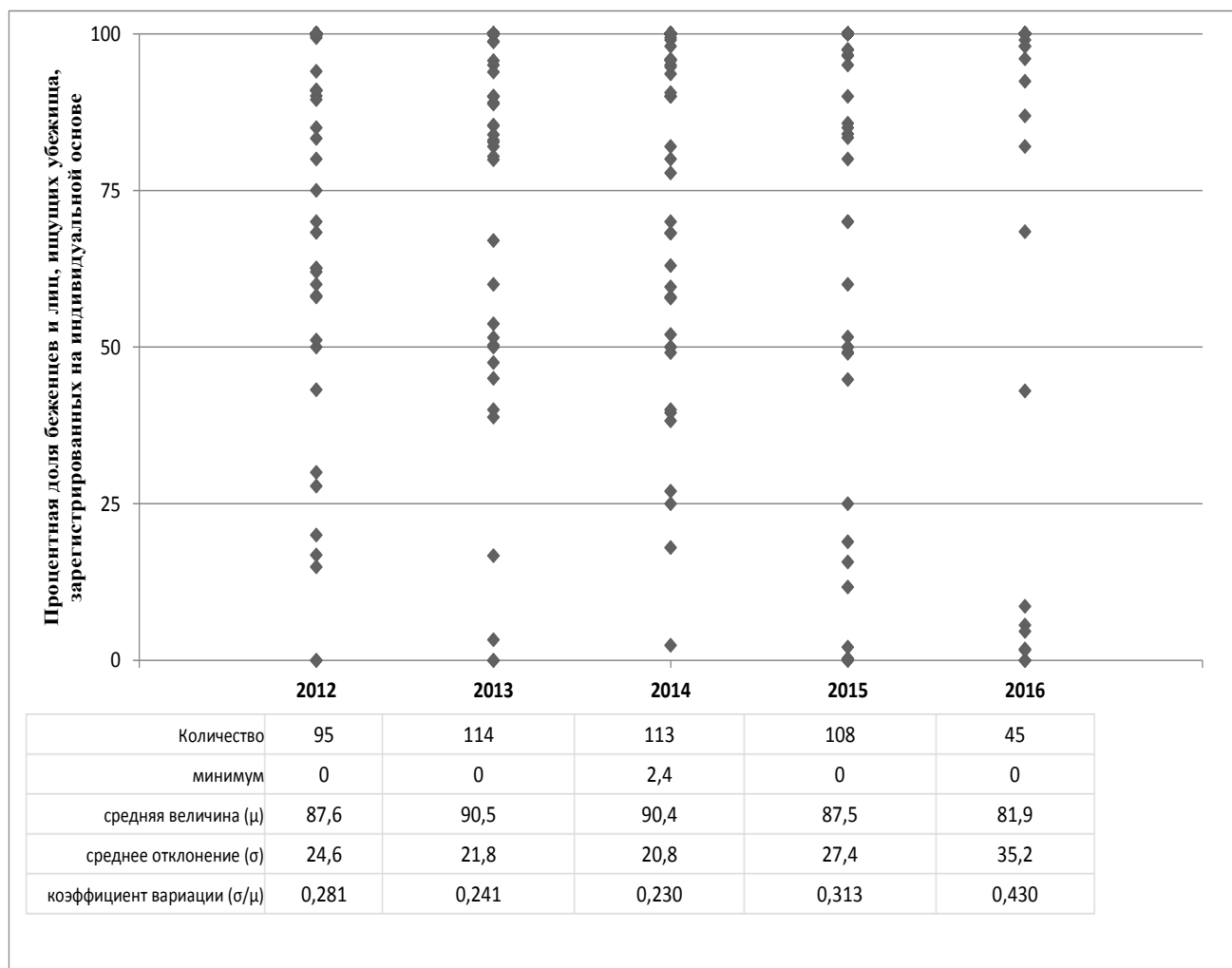
⁵⁰ В Секретариате Организации Объединенных Наций 32 процента сотрудников относятся к категории специалистов и выше (см. A/71/360).

43. Несмотря на указанные выше пробелы в ресурсах, УВКБ продолжает откликаться на растущий спрос с высоким уровнем регистрационного охвата. Этот растущий спрос нанес, однако, урон, поскольку общий коэффициент регистрационного охвата существенно снизился, хотя он все равно остается высоким. Диаграмма III иллюстрирует обе эти тенденции.

44. Способность УВКБ продолжать удовлетворять этот возросший спрос проявляет признаки неустойчивости. Диаграмма XI, на которой изображены представленные самими страновыми операциями данные о доле беженцев и лиц, ищущих убежища, зарегистрированных в течение каждого подвергшегося оценке года, показывает резко различающиеся соотношения, что говорит о крайне неравномерных уровнях охвата. Диаграмма XII показывает столь же большие колебания в среднем количестве дней, которые проходят, согласно сообщениям страновых операций, от первоначального обращения до регистрации. (В этот анализ были включены все страновые операции, по которым имелись данные, а не только страны проведения тематических исследований. Поэтому число страновых операций, представляющих сведения в тот или иной конкретный год, варьируется от 5 до 114, и индивидуальные точки на этих диаграммах могут представлять больше одной страновой операции⁵¹.)

⁵¹ См. сноску 19.

Диаграмма XI
 Распределение доли беженцев и лиц, ищущих убежища, зарегистрированных на индивидуальной основе (в разбивке по профильным группам), с учетом сведений, представленных всеми страновыми отделениями УВКБ, 2012–2016 годы

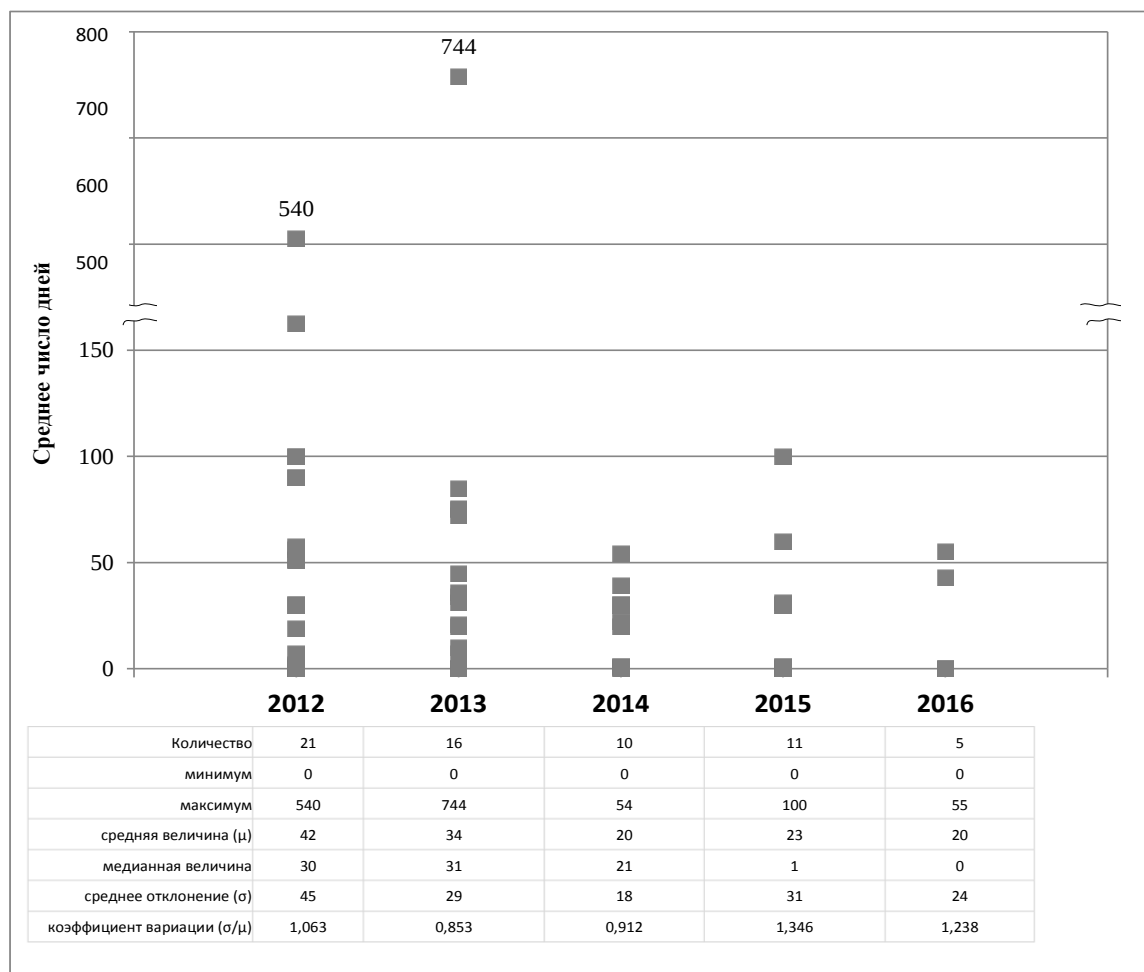


Источник: Проведенный УСВН-ОИО анализ данных системы «Глобал фокус инсайт».

Примечание: Меры центральной тенденции и изменчивости исключают выпадающие значения. Цифры за 2016 год являются результатами по состоянию на середину года.

Диаграмма XII

Распределение среднего числа дней от обращения до индивидуальной регистрации беженцев и лиц, ищущих убежища (в разбивке по профильным группам), с учетом сведений, представленных всеми страновыми отделениями УВКБ, 2012–2016 годы



Источник: Проведенный УСВН-ОИО анализ данных системы «Глобал фокус инсайт».

Примечание: Меры центральной тенденции и изменчивости исключают выпадающие значения.

Цифры за 2016 год являются результатами по состоянию на середину года.

45. Тематические исследования подтверждают эту картину «неустойчивого равновесия», в рамках которой срывы могут иметь более широкие последствия. Когда в Кении пришлось на месяц в 2016 году приостановить регистрацию после административных перестановок в правительстве, накопился объем нерассмотренных дел, который пятью месяцами спустя УВКБ и правительство так и не смогли расчислить, несмотря на приложенные ими максимальные усилия. Аналогичным образом, операция в Малайзии сообщила, что количество незарегистрированных людей, равнявшееся одной трети от числа зарегистрированных беженцев, создает проблему с учетом существующего потенциала по

обработке дел; соответственно, дела были распределены по степени приоритетности в зависимости от потребностей в защите.

УВКБ стремилось повысить эффективность посредством усовершенствованной политики и технологии

46. Персонал подчеркивал важность инноваций на местном уровне в качестве благоприятствующего фактора, помогающего персоналу оправдывать или превосходить ожидания. Собеседники на уровне штаб-квартиры и на страновом уровне указывали на то, что часто восхваляемая способность отделений на Ближнем Востоке справляться с недавним резким увеличением спроса на регистрацию стала возможной только в условиях, способствующих возникновению инноваций, подкрепляемых финансовыми ресурсами, ускоренной практикой набора персонала и сотрудниками с навыками инноваций.

47. Этот потенциал большей эффективности посредством усовершенствованных навыков был подтвержден потребностью персонала в дальнейшем наращивании потенциала. Персонал, охваченный обследованием, неоднократно упоминал неудовлетворенные потребности в профессиональной подготовке, наставничестве и ориентации в отношении стандартов и руководящих принципов, равно как и в получении постоянной информации относительно политики. Персонал, как правило, оценивал подготовку по вопросам регистрации как полезную, хотя и устаревшую (см. диаграмму XIII). Во время проведения оценки УВКБ проводило подготовку по вопросам регистрации в чрезвычайных ситуациях и непрерывной регистрации.

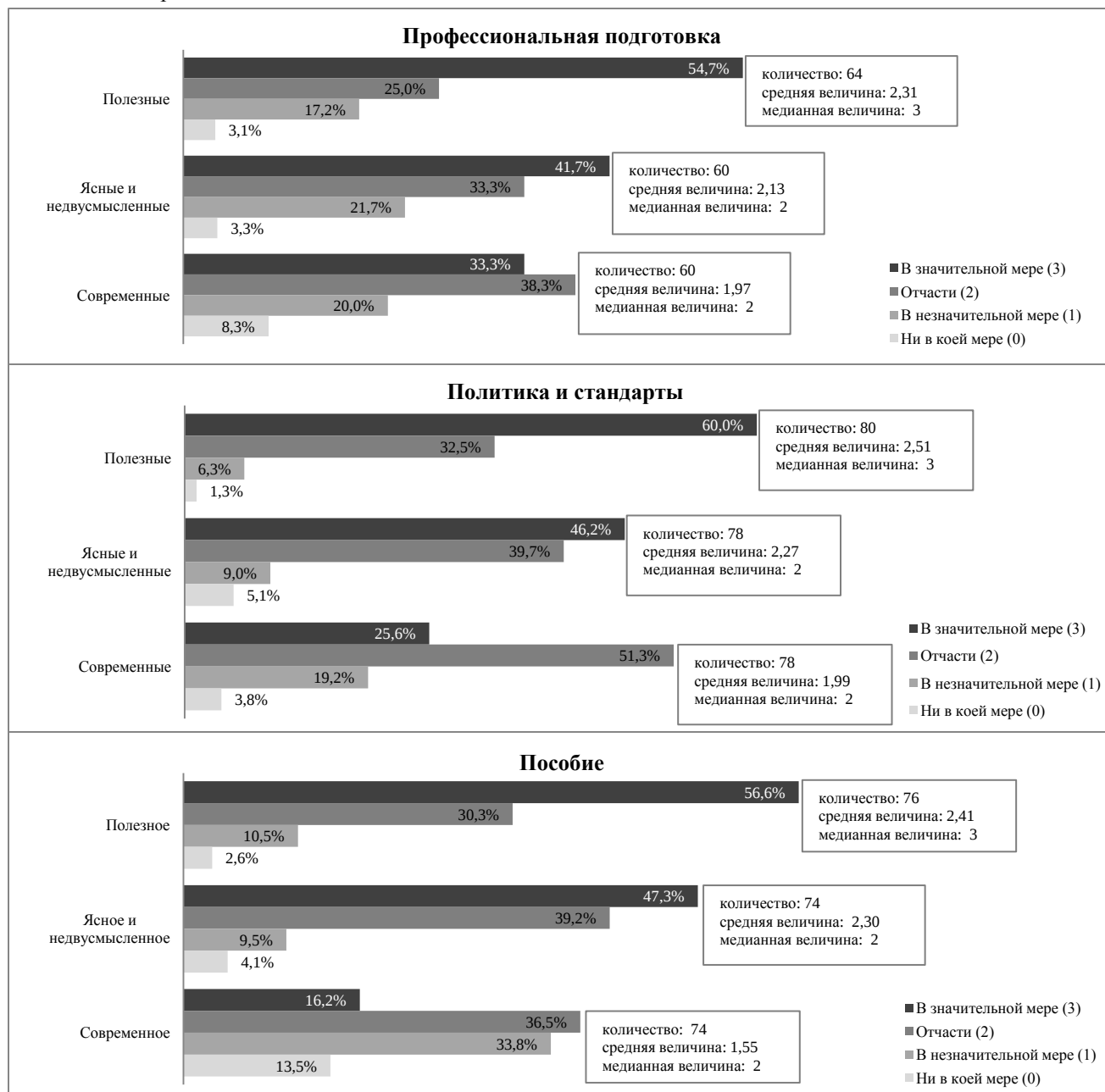
48. УВКБ выпустило новые стандарты регистрации (2016 год) после анализа того, как осуществлялись первоначальные стандарты с 2003 года. Новые стандарты, которые являются сжатыми и более общими и которые базируются на принципах, в то же время являются всеобъемлющими и служат своего рода параметрами для персонала, который оценивает политику и стандарты УВКБ в области регистрации большей частью благоприятно. Кроме того, хотя большинство персонала считает Пособие по регистрации полезным, исходя из откликов примерно половины респондентов, его полезность является ограниченной, поскольку оно не отвечает современным требованиям (см. диаграмму XIII). Фактически, оно датировано 2003 годом. Собеседники отмечали необходимость ускоренного выполнения нынешнего плана касательно обновления к 2019 году.

49. УВКБ также приступило к внедрению общеорганизационной политики и систем для содействия более полному охвату деятельностью по регистрации. Увеличение специальной расширенной Секции идентификации и регистрации, начавшееся в январе 2016 года, подчеркнуло усиление регистрационного направления в УВКБ. Штаб-квартира разрабатывала новую политику в этой области, в первую очередь инициативу по повышению качества идентификации, запланированная цель которой заключается в обеспечении того, чтобы подмандатные лица были известны УВКБ и принимающим странам и чтобы можно было укрепить регистрационный потенциал для обеспечения лучшей защиты разбросанных групп людей и оказания им помощи. Однако эти меры все еще находятся в процессе реализации: выгоды на глобальном уровне еще не накопились.

Диаграмма XIII

Мнения персонала УВКБ относительно источников руководящих указаний по вопросам регистрации

«В целом, как бы вы оценили [следующие источники руководящих указаний УВКБ по вопросам регистрации] с точки зрения того, насколько они полезны, ясны и недвусмысленны и насколько они отвечают современные требованиям?»



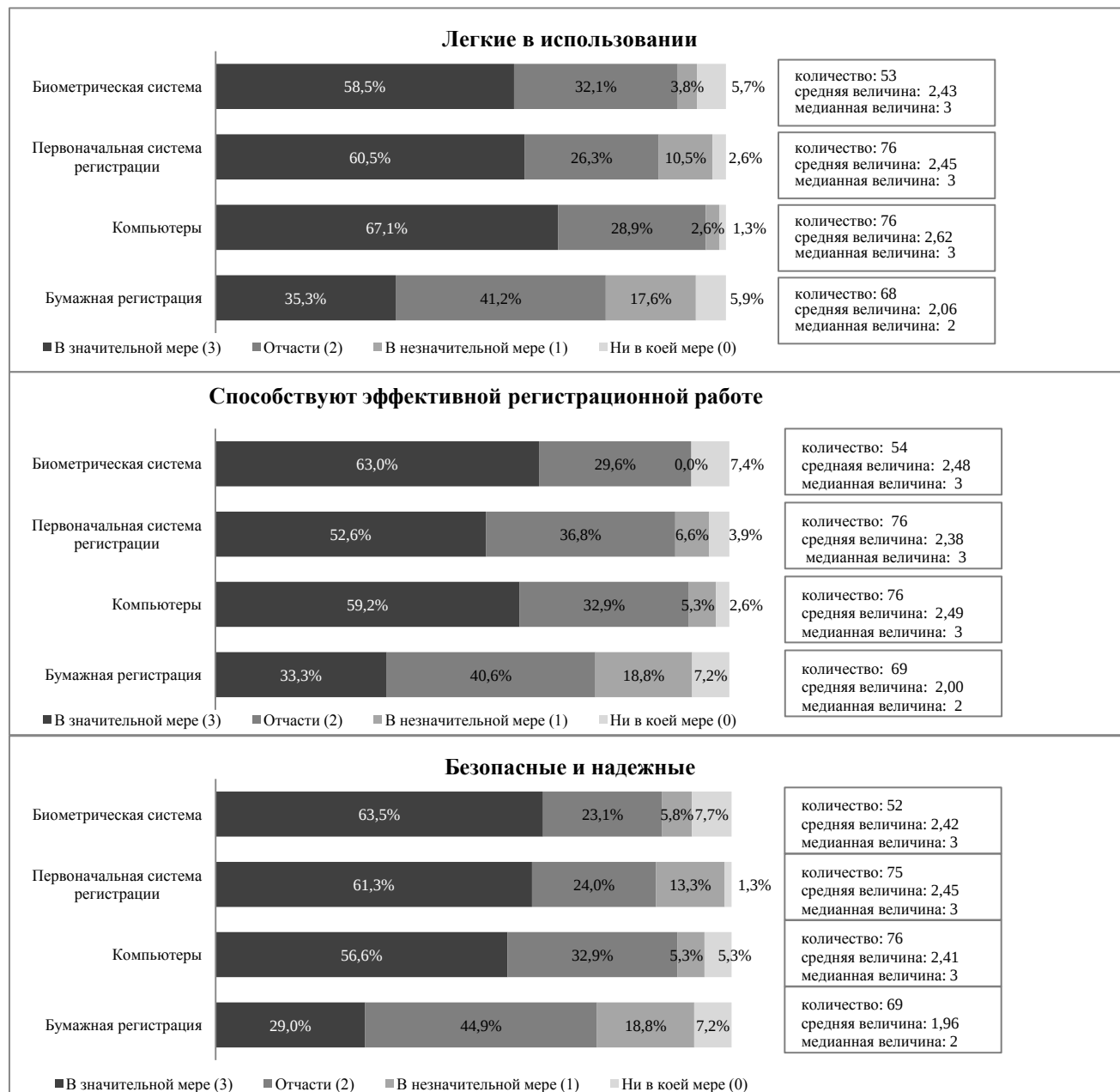
Источник: Обследование персонала.

50. Биометрические технологии привели к дальнейшему значительному повышению эффективности, позволив УВКБ и его партнерам соотносить уникальные и самые стабильные физические характеристики людей с их документально подтвержденной или заявленной информацией, тем самым закрепляя личность индивидуума во времени и в пространстве. Система биометрической идентификации, которая регистрирует и хранит одновременно отпечатки пальцев и узор радужной оболочки глаза, была внедрена в 24 операциях начиная с февраля 2015 года (20 других операций используют другие биометрические системы). Большинство операций продолжают свою работу без возросшей эффективности, связанной с этой технологией; существуют планы ее внедрения в 75 операциях к 2020 году. Биометрия предназначалась для уменьшения случаев мошенничества и дублирования. Беседы с представителями принимающих правительств и с партнерами показали, что степень признания биометрии является очень высокой. По оценкам персонала, биометрические системы являются столь же надежными, как и первоначальные системы регистрации, и в гораздо большей степени благоприятствуют эффективной регистрационной работе (см. диаграмму XIV).

Диаграмма XIV

Мнения персонала УВКБ относительно технологий

«В целом, как бы вы оценили [следующие технологии, имеющиеся в вашей операции,] с точки зрения того, насколько они легки в использовании, способствуют эффективной регистрационной работе и являются безопасными и надежными?»



Источник: Обследование персонала.

51. УВКБ также сталкивалось с проблемами, такими как затянувшаяся разработка и внедрение самого последнего варианта системы “proGres v4” (“proGres в партнерстве”). В отличие от предшествующих вариантов, система “proGres4” полностью доступна через Интернет и функционирует с помощью централизованной базы данных. Она была разработана для активизации обмена информацией между операциями и для облегчения доступа к процессам управления делами, управляемым совместно с партнерами. Хотя система биометрической идентификации уже позволяет проверять личность с помощью биометрии в различных операциях, задержки с внедрением системы “v4” означают задержки в использовании ее потенциала в качестве глобального инструмента управления индивидуальными делами. Ожидается, что централизованная база данных уменьшит эксплуатационные и вспомогательные расходы, однако она может также привести к такому непредвиденному последствию, как подавление местных инноваций в качестве источников эффективности. В ходе бесед сотрудники УВКБ указывали на то, что задержка с внедрением системы “v4” объясняется ее многообразными функциональными возможностями (которые требуют широких междепартаментских обсуждений в рамках УВКБ) и ограниченным финансированием. Когда “v4” будет полностью развернута, она, согласно имеющейся информации, обеспечит, чтобы регистрация оставалась основой всех последующих этапов управления делами, тем самым делая ее более систематической, и будет генерировать более надежные статистические данные, позволяя определять глобальные тенденции. Собеседники выражали обеспокоенность по поводу отсутствия графика более полного, глобального внедрения.

Эффективность признавалась на основе наблюдений, но редко — если вообще когда-либо — измерялась

52. По неподтвержденным сведениям партнеров, представителей стран расселения и сотрудников, улучшения в начальной регистрации уменьшают расходы и ускоряют процедуры в связи с проверкой, определением статуса беженца и расселением. Они также наводят на мысль о том, что надежные регистрационные данные в сочетании с четко отлаженными партнерскими связями повышают эффективность оказания помощи. И наоборот, эти же собеседники говорили о том, что пробелы в регистрационных данных отрицательно сказываются на работе УВКБ и партнеров на всех этапах — от планирования до фактического предоставления помощи. Респонденты в рамках обследования персонала подтвердили эту картину и самым настоятельным образом подчеркнули важность регистрационных данных для партнеров (см. диаграмму XV).

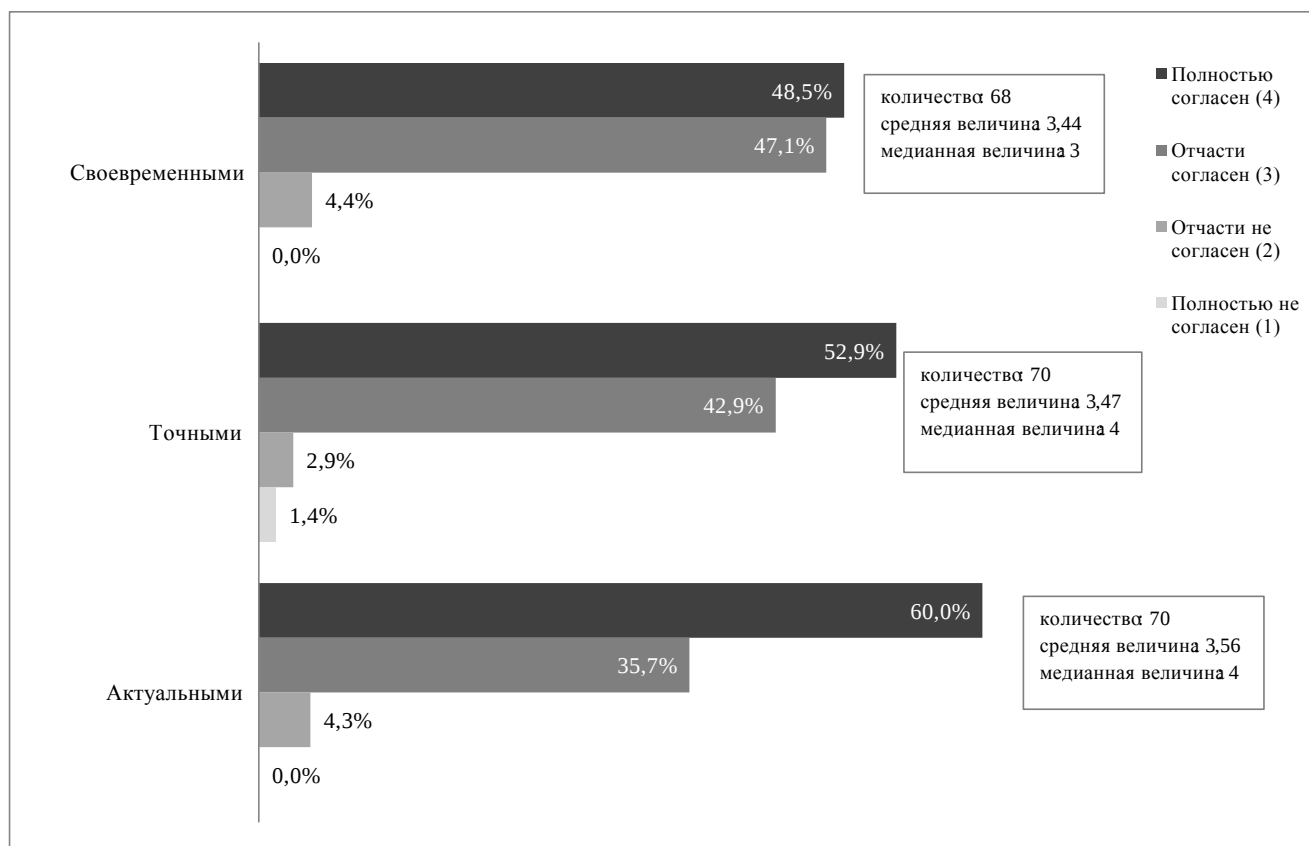
53. Интеграция систем между УВКБ и партнерами, в особенности Детским фондом Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) и Всемирной продовольственной программой (ВПП), идет в развитие улучшений, к которым могут приводить регистрационные данные. Дальнейшие осуществляемые инициативы, которые предназначаются для увязки регистрационных данных со списками распределения помощи и которые опираются на биометрические данные в целях недопущения дублирования (то есть многократной регистрации одним и тем же человеком), должны осуществляться на более широкой глобальной основе. Теоретически, это может уменьшить численность, повысить экономию и

укрепить справедливость при оказании помощи. В то же время не существует никаких мер для объективной оценки эффективности.

Диаграмма XV

Мнения персонала УВКБ относительно полезности регистрационных данных для работы партнеров

«Насколько вы согласны или не согласны с тем, что [, с точки зрения их работы,] регистрационные данные, предоставляемые операционным и имплементационным партнерам [в вашей операции являются...]?»



Источник: Обследование персонала.

D. УВКБ сталкивается с имманентным противоречием между, с одной стороны, потенциальными выгодами, которые могут возникнуть вследствие широкомасштабного обмена данными и возросшей роли правительств в области регистрации, и, с другой, потенциальными рисками с точки зрения защиты

54. Регистрация имеет кардинальное значение для успешного выполнения УВКБ его расширенного мандата и для работы его партнеров. В порядке осу-

ществления своей регистрационной функции УВКБ необходимо обеспечивать, чтобы вся его работа проводилась в соответствии с международным гуманитарным правом, международным правом прав человека и международным беженским правом; регистрация должна осуществляться так, чтобы защищать частную жизнь беженцев и лиц, ищущих убежища, включая их личные данные.

55. Абсолютно необходимыми для этого процесса являются: возложение четких функций и обязанностей на УВКБ, правительства принимающих стран и других партнеров; ясно очерченные стандартные оперативные процедуры; надлежащая подготовка, проверка и меры по контролю качества; и обмен данными с принимающими правительствами и другими партнерами в целях максимальной координации. Принимающие правительства часто выступают в роли субъектов, предоставляющих помощь. Они представляют также суверенные государства с законными интересами в области безопасности.

56. УВКБ сталкивается с фундаментальным противоречием между необходимостью защищать беженцев и лиц, ищущих убежища, и одновременным удовлетворением потребностей принимающих правительств и партнеров в данных, относящихся к двум основным областям регистрации, а именно обмену данными и возросшей оперативной роли принимающих правительств в области регистрации. Обмен данными может способствовать более своевременному, более целенаправленному, более скоординированному и более эффективному реагированию. В то же время он может создавать угрозу несанкционированного использования данных, тем самым подрывая защиту и так уже находящихся в уязвимом положении людей, особенно в странах, в которых системы ограничения доступа к данным в интересах защиты частной жизни людей являются слабыми. Одновременно с этим, хотя односторонняя роль принимающего правительства в управлении ежедневной регистрацией соответствует его обязательствам на основании Конвенции 1951 года о статусе беженцев и может существенно упорядочить процессы регистрации с учетом других правительственных служб и административных функций, она может также вызывать беспокойство по поводу защиты.

57. Противоречие между обменом данными и защитой не является чем-то гипотетическим, поскольку оно непосредственно отмечается в ходе миссий в связи с тематическими исследованиями. В одном случае члены конкретных религиозных групп выражали твердое нежелание регистрироваться, поскольку они не доверяли тому, как партнеры УВКБ будут использовать данные, и боялись, что их данные попадут в руки властей страны, в которой они подвергались преследованиям. Это нежелание привело к «ошибке вследствие исключения» и помешало доступу к помощи и защите. В другом случае закрытие принимающим правительством организации, отвечавшей за беженцев, привело к широкомасштабным срывам в процессах регистрации. Впоследствии эта организация была восстановлена. Во время проведения оценки УВКБ находилось в процессе передачи руководства регистрационными процессами этой самой организации; если эта организация будет вновь закрыта после того, как данные — и управление данными — были переданы ей, сотни тысяч подмандатных людей окажутся под угрозой.

58. Исполнительный комитет Программы Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев признал это противоречие⁵², по поводу которого неоднократно выражалась обеспокоенность сотрудниками УВКБ в штаб-квартире и на местном уровне, а также партнерами (включая отдельных представителей принимающих правительств). Поэтому УВКБ предприняло шаги для устранения этой обеспокоенности. В некоторых странах оно разработало специальные меморандумы о взаимопонимании и соглашения об обмене данными с партнерами и принимающими правительствами. (Имелось девять таких договоренностей из 12 стран, включенных в настоящий анализ.) Однако они отличались по степени конкретности и ясности, и некоторые из них не были подписаны. К тому же они не имеют смысла, если не будет обеспечено их соблюдение. В мае 2015 года УВКБ издало политику о защите личных данных лиц, подмандатных УВКБ, содержащую указания в отношении конфиденциальности и стандартов обмена данными и формулирующую четкие критерии касательно проверки способности партнеров к обращению с данными. Кроме того, система “proGres v4” содержит специальный бланк для выражения согласия, который подмандатные лица могут использовать для указания того, какую информацию и кому можно предоставлять. Однако последствия этих усилий еще не видны.

V. Заключение

59. Регистрация является одним из основополагающих элементов для выполнения мандата УВКБ. В этой связи УВКБ лавирует в сложных и меняющихся социальных и политических средах с целью определить свою роль по отношению к принимающим правительствам, которые несут конечную ответственность за регистрацию. Оно также стремится быть в максимальной степени актуальным в плане оказания своей конкретной регистрационной поддержки и в своих попытках «не оставить никого позади». Многочисленные примеры свидетельствуют о том, как регистрационная работа способствует успешному обеспечению помощи, защиты и долговременных решений.

60. Если заглянуть в будущее, то УВКБ, принимающие правительства и другие партнеры будут сталкиваться с возрожденными и новыми проблемами, многие из которых сформулированы в Нью-Йоркской декларации о беженцах и мигрантах (резолюция 71/1 Генеральной Ассамблеи) и в Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года (резолюция 70/1 Ассамблеи). Не последней из них является необходимость обеспечить принятие мер, посредством которых государства удовлетворяют свои законные интересы в области безопасности так, чтобы это соответствовало их обязательствам согласно международному беженскому праву. В этой связи кардинальное значение будет иметь предоставление дальнейших технических экспертных знаний в сочетании с удвоенной информационно-пропагандистской работой. Дальнейший успех в области регистрации будет также зависеть от многосторонней поддержки в интересах обеспечения надлежащими ресурсами всех страновых операций; крепких и стабильных рабочих отношений с принимающими прави-

⁵² Вывод № 91 (LII) Исполнительного комитета о регистрации беженцев и лиц, ищущих убежища (2001 год).

тельствами и партнерами; непрерывного наращивания потенциала сотрудников; и широкого признания того, что первоначальные расходы на более качественную регистрацию могут создавать ценность, доверие, экономию и безопасность, не принося в жертву защиту беженцев и лиц, ищущих убежища.

VI. Рекомендации

61. УСВН выносит пять рекомендаций, которые оно считает важными в соответствии со своей системой оценки критичности.

Рекомендация 1 (пункты 17–19, 29, 36, 40, 41, 48–50 и 56–61)

Чтобы сохранить динамику в связи с недавними инициативами, касающимися актуальности, эффективности и результативности, УВКБ следует:

1. обновить Пособие по регистрации 2003 года и связанные с ним политические меры/руководящие указания в целях обеспечения — в максимально возможной степени — последовательности по всем операциям;
2. доработать спецификации в рамках инициативы по повышению качества идентификации;
3. усилить постепенную реализацию своей политики по защите личных данных в отношении лиц, подмандатных УВКБ, включая разработку связанных с ней методических указаний и учебных программ для решения вопросов защиты данных и согласия беженцев в рамках операций УВКБ и среди принимающих правительств и других партнеров.

Показатели: а) обновлено Пособие; б) доработаны спецификации в рамках инициативы по повышению качества идентификации; с) разработаны оперативные указания по защите данных; d) доказательства стимулирования, осуществления, охвата и использования подпунктов (а)–(с)

Рекомендация 2 (пункты 22–24, 27–29, 30–32, 39–42 и 60)

В соответствии со своим мандатом и с содержащимся в Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года призывом не оставлять никого позади УВКБ следует:

1. на основе доказательств установить страновые операции, в которых, как известно, охват регистрацией является слабым, и установить также — в рамках этих операций — основополагающие причины барьеров для доступа и их последствия для других аспектов мандата УВКБ (помощь, защита и долговременные решения);
2. там, где слабый охват регистрацией влечет за собой негативные последствия, сформулировать планы своевременного решения проблем в каждой из этих операций;

3. опираясь на данные, содержащиеся в настоящем докладе, определить те страновые операции, в которых необходимы более активные информационно-пропагандистские усилия для обеспечения защиты прав человека всех подмандатных лиц в процессах регистрации под руководством правительств, и, по возможности, прилагать усилия в этом направлении.

Показатели: а) на основе доказательств установлены основополагающие причины и последствия барьеров для доступа в странах со слабым охватом регистрацией; б) определены планы решения проблем в каждой конкретной операции; с) определены первоочередные страновые операции и, по мере возможности, проведена информационно-пропагандистская работа; d) доказательства стимулирования, осуществления, охвата и использования подпунктов (а)–(с)

Рекомендация 3 (пункты 27, 28, 31, 32, 35, 36, 40, 47, 51 и 52)

Чтобы повысить точность, качество и надежность регистрационных данных, используемых в процессах последующей обработки дел, УВКБ следует завершить разработку и ускорить внедрение системы “proGres v4” (“proGres в партнерстве”).

Показатели: ускорено внедрение системы “proGres v4”, что дает доказательства большей точности и более высокого качества регистрационных данных и более эффективного управления делами

Рекомендация 4 (пункты 53–55)

УВКБ следует установить, вместе с партнерами, какие именно элементы регистрационных данных больше всего активизируют совместные усилия по удовлетворению потребностей беженцев и лиц, ищущих убежища. Затем следует разработать соответствующие показатели касательно этих и других элементов данных, являющихся ключом к измерению актуальности, эффективности и результативности межучрежденческих гуманитарных действий, и их следует использовать для измерения эффективности в тесном сотрудничестве с главными партнерами.

Показатель: установлены элементы регистрационных данных, наиболее ценные для главных партнеров, разработаны показатели и осуществляется контроль за ними

Рекомендация 5 (см. диаграммы, основанные на данных системы «Глобал фокус инсайт» (пункты 15, 45 и 53–55))

Чтобы улучшить относящиеся к регистрации данные мониторинга, дабы они могли в более полной степени использоваться в качестве основы для основанного на фактических данных планирования и принятия решений, УВКБ следует увеличить число операций, в рамках которых представляется отчетность по связанным с регистрацией целям, предусмотренным системой «Глобал фокус инсайт» (или иными соответствующими механизмами, происходя-

щими из проекта пересмотра управления, ориентированного на конкретные результаты).

Показатель: увеличено число операций, в рамках которых представляется отчетность

Приложение I

Официальные замечания, представленные УВКБ

В настоящем приложении УСВН представляет полный текст полученных от УВКБ замечаний, касающихся оценки Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев. Эта практика была внедрена в соответствии с резолюцией [64/263](#) Генеральной Ассамблеи с учетом рекомендации Независимого консультативного комитета по ревизии.

Отклик УВКБ на проведенную Управлением служб внутреннего надзора (УСВН) программную оценку Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ)

1. В ответ на ваш меморандум от 6 марта 2017 года на имя Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев Филиппо Гранди относительно программной оценки Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ) предлагаем вашему вниманию основные замечания УВКБ по официальному проекту доклада. В отдельном документе, прилагаемом к настоящему меморандуму, мы представляем более подробную информацию о планируемых мерах по выполнению рекомендаций.
2. Оценка предназначена для анализа роли УВКБ в регистрации беженцев и лиц, ищущих убежища в период с 2012 по 2016 год. Регистрация (или идентификация) является весьма сложной темой. На нее оказывают воздействие различные условия работы по всему миру, и поэтому уровень вовлечения УВКБ варьируется в широких пределах. Регистрация — это непрерывная деятельность, требующая регулярного обновления и проверки сведений, и она связана с многочисленными аспектами защиты. Защита охватывает все действия, направленные на обеспечение равного доступа женщин, мужчин, девочек и мальчиков, подмандатных УВКБ, к правам и пользования правами согласно соответствующим сводам норм права, включая международное беженское право, право прав человека и гуманитарное право. Существует широкий диапазон мероприятий по защите, которым содействует и которые обосновывает качественная регистрация. Могут существовать также некоторые условия работы, в которых регистрация сама по себе, возможно, не оказывает позитивного воздействия на защиту или не создает дивидендов защиты для подмандатных лиц, которые могут быть реализованы без индивидуальной регистрации.
3. Проведение оценки этого предмета на глобальном уровне неизбежно создает проблему. Мы осознаем, что ограничения в плане времени и ресурсов, а также максимального объема доклада не позволили провести более глубокий и широкий анализ различных аспектов регистрации, включая различные ракурсы и нюансы защиты, в различных условиях работы и различных ситуациях. Тем не менее доклад охватывает различные важные элементы, относящиеся к защите, и поэтому мы хотели бы дать высокую оценку УСВН за то, что оно осуществило эту сложную оценку.

4. УСВН брало данные главным образом из системы «Глобал фокус инсайт», которая представляет собой внутренний инструмент УВКБ для сбора, обработки и анализа деловой информации. Хотя эта система может дать соответствующую управленческую информацию, следует помнить о том, что нынешний механизм оценки результатов УВКБ имеет примерно 185 показателей воздействия и свыше 700 показателей эффективности деятельности. Из всего механизма оценки результатов операции выбирают те цели и соответствующие показатели, которые являются наиболее важными или которые лучше всего отражают приоритеты. В силу большого разнообразия операций и их конкретных контекстов они могут меняться со временем и быть разными в различных операциях. Это будет необходимо учитывать при анализе данных по показателям в системе «Глобал фокус инсайт» и при выработке выводов высокого уровня на их основе.

5. Кроме того, УВКБ собирает и поддерживает различные наборы данных в разнообразных системах, таких как «Управление системами, ресурсами и кадрами», система управления ресурсами УВКБ, охватывающая финансы, цепочку поставок, людские ресурсы и фонд заработной платы, а также специальная база данных по статистике народонаселения, которая находится в открытом доступе (<http://popstats.unhcr.org/en/>). Хотя в последней из указанных систем собрана информация из различных источников, она позволяет отслеживать количество зарегистрированных УВКБ индивидуальных беженцев и лиц, ищущих убежища, в год. Ввиду очевидного недопонимания чрезмерное доверие к данным из системы «Глобал фокус инсайт» вышло на первый план на одном из заключительных этапов этого процесса. Жесткий срок завершения работы над докладом не позволил устранить эти ограничения.

6. Несмотря на эти недостатки, оценка, в общем и целом, содержит интересные выводы и обращает внимание на некоторые ключевые смежные вопросы. В целом УВКБ согласно с рекомендациями высокого уровня. Различные меры по их выполнению уже реализуются и будут продолжаться по мере необходимости. УВКБ осознает необходимость предпринять дальнейшие шаги для усиления своего анализа регистрационных данных и делиться ими с главными партнерами. Завершение работы над всеми остающимися функциональными возможностями системы “proGres v4” (“proGres в партнерстве”) и ее планируемое ускоренное внедрение будут еще больше содействовать этому. Более того, УВКБ недавно приступило также к анализу своей системы управления, ориентированного на конкретные результаты. В этой связи оно также проведет обзор показателей, включая и тех, которые имеют отношение к регистрации.

7. Мы хотели бы воспользоваться данной возможностью, чтобы поблагодарить вас и ваших коллег за проявленное ими сотрудничество в течение всего срока проведения этой оценки.

Приложение II

Отклик УСВН на замечания УВКБ

1. УСВН благодарит УВКБ за его замечания и за общие слова признания, высказанные в адрес УСВН в связи с проведенной им работой по рассмотрению этой весьма сложной для оценки темы.
2. Что касается источников данных, использовавшихся при анализе, о чем идет речь в пунктах 4 и 5 меморандума УВКБ, содержащегося в приложении I, то следует отметить, что в первоначальном документе об оценке, разработанном в консультации с УВКБ в самом начале оценки, было ясно заявлено намерение использовать данные из систем УВКБ «Глобал фокус инсайт» и «Управление системами, ресурсами и кадрами» (УСРК) как часть методологии оценки. Вопреки утверждению УВКБ, содержащемуся в пункте 5, данные из УСРК использовались, на самом деле, для анализа бюджетов, расходов и должностей (диаграммы VIII, IX и X); эти данные были просто извлечены с использованием системы «Глобал фокус инсайт», и поэтому система «Глобал фокус инсайт» указана в качестве источника. Группа УСВН по оценке тесно сотрудничала с УВКБ на всем протяжении оценки (причем коллеги из УВКБ внесли прекрасный вклад в эту работу), дабы использовать эти данные достоверным образом, и в процессе завершения работы над докладом другие коллеги из УВКБ, которые самым непосредственным образом участвовали в системах мониторинговых данных, подтвердили, что анализ, проведенный УСВН, был действительно настолько глубоким, насколько это было возможно с учетом ограниченности данных УВКБ.
3. Благодаря прошлым и настоящим инспекциям и оценкам УВКБ, проведенным УСВН, ограниченность и недостатки данных из системы «Глобал фокус инсайт» хорошо известны, так что они не могут считаться полностью пригодными для такой крупной и сложной организации, как УВКБ; однако они, тем не менее, являются единственными официальными источниками данных мониторинга в отношении УВКБ. УСВН отметило соответствующие ограничения касательно данных в пункте 14 и сноске 19 настоящего доклада. УСВН базировало свои выводы на основанном на нескольких методах подходе, с помощью которого оно произвело триангуляцию всех имеющихся данных из источников, перечисленных в пункте 14. Выводы в настоящем докладе следуют этому принципу; соответственно, ни один из выводов не был основан исключительно на каком-то одном источнике данных, будь то «Глобал фокус инсайт», система «Управление системами, ресурсами и кадрами» или какой-либо иной. При осуществлении рекомендации 5 УВКБ будет иметь возможность улучшить имеющиеся у него данные для целей планирования и принятия решений на основе фактических данных.
4. Несмотря на эти комментарии, УСВН радо тому, что в своем ответе руководства УВКБ в широком плане согласилось с анализом, проведенным в рамках оценки, изложенными результатами и рекомендациями.