



ГЕНЕРАЛЬНАЯ АССАМБЛЕЯ

Distr.  
GENERAL

A/AC.96/886  
31 July 1997

RUSSIAN  
Original: ENGLISH

ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЙ КОМИТЕТ  
ПРОГРАММЫ ВЕРХОВНОГО КОМИССАРА

Сорок восьмая сессия

ИНСПЕКЦИОННО-АНАЛИТИЧЕСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ УВКБ

I. ВВЕДЕНИЕ

1. Истекший год стал главным образом периодом консолидации Инспекционно-аналитической службы. Процедуры и методы, разработанные в начале 1996 года, были доработаны, опробованы, усовершенствованы и увязаны с работой по контролю. Параллельно с этим вновь созданная инспекционная структура постепенно получила широкое признание во всем Управлении.
2. Дельфийский проект, помимо ожидавшейся оптимизации контроля в УВКБ, помог укрепить Инспекционно-аналитическую службу. Она восприняла ряд инициатив, включая разработку инспекционно-аналитической стратегии, введения новой структуры Службы, усиление контроля за осуществлением рекомендаций инспекций и оценок, укрепление общего аналитического потенциала УВКБ и создание в Управлении Комитета по надзору. Создание Системы продвижения по службе стало еще одной возможностью обдумывания и разработки Инспекционно-аналитической службой комплекса своих целей.
3. В самом общем виде служба внутреннего надзора будет содействовать совершенствованию управления операциями и деятельностью УВКБ и их осуществления на основе широкого круга координируемых механизмов надзора и последующего контроля. Кроме того, она обеспечит соблюдение в более децентрализованной организационной структуре, для которой характерно возросшее делегирование полномочий на места, соответственно более высоких требований к подотчетности. Наконец, она даст Верховному комиссару независимые консультации по вопросам управления.

4. При постоянно растущих требованиях к эффективности и действенности при осуществлении гуманитарных программ, в краткосрочной перспективе неизбежно возрастет и уровень требований, предъявляемых к контролю. Это в свою очередь приведет к возрастанию объема работы инспекционно-аналитических подразделений Управления. Несмотря на масштабные цели, воздействие работы Инспекционно-аналитической службы неизбежно будет пропорционально ее наличным ресурсам.

## II. ИНСПЕКЦИОННАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

5. За истекший год в различные регионы, включая Африку, Азию, Ближний Восток и Центральную Европу, по-прежнему направлялись инспекционные миссии. Они представили свои рекомендации, выполнение которых контролировалось с использованием вновь установленных процедур инспекции. Постоянный комитет периодически информировался об инспекционной деятельности в ряде сводок об изменениях в регионах.

6. Проведя с момента своего создания инспекции более чем в 50 странах, Инспекционно-аналитическая служба в настоящее время располагает значительным объемом полезной информации. Один из главных видов деятельности Службы в последний отчетный период – анализ собранных данных для извлечения уроков, полезных для будущих программ. Кроме того, информация также анализировалась для оценки воздействия инспекций на операции, а также для корректировки процедур и методологий с учетом различных требований в области надзора.

7. Весной прошлого года на основе окончательных отчетов об инспекции были обобщены уроки, связанные с управлением программами и операциями. Помимо общей цели контроля, такая работа была полезной для осуществляющейся в настоящее время разработки новой охватывающей всю организацию системы управления операциями. Ряд замечаний, встречавшихся наиболее часто в самых различных географических регионах, указывают области, требующие к себе особого внимания.

8. Например, инспекционные группы часто отмечали, что в условиях операций "планы действий", включающие краткосрочные и среднесрочные цели и задачи, могли бы разрабатываться на более систематической основе. Кроме того, высказывалось мнение, что в некоторых регионах могла бы быть намечена и изложена более четкая общая стратегия.

9. По поводу управления проектами и операциями достаточно регулярно повторяется ряд замечаний, касающихся укрепления подотчетности. В их числе – необходимость быстрого закрытия проектов, своевременного перечисления финансовых средств учреждениям-исполнителям, обеспечение представления партнерами докладов и финансовых отчетов, а также необходимости надлежащего ведения отчетности по проектам и подтверждающих документов и выполнения всех требований, касающихся ревизии. Еще одно средство укрепления подотчетности – периодическое рассмотрение деятельности учреждений-исполнителей.

10. В некоторых страновых операциях, а также в нескольких региональных ситуациях необходимо разработать или обновить планы на случай чрезвычайных ситуаций. Хотя партнеры-исполнители, как общее правило, участвуют в такой деятельности, такой подход не всегда выдерживается из-за запаздывания с планированием, а также быстрого развития ситуаций.

11. Больше можно сделать и в связи с знанием местными отделениями оперативного окружения. Могли бы широко собираться социально-демографические данные. Есть возможность создания общих баз данных и систем регистрации беженцев для содействия региональным подходам к решению проблем беженцев.

12. Программы для живущих в городах беженцев, которые требуют особой затраты ресурсов, могли бы регулярно анализироваться, и могли бы рассматриваться изменения возможностей для достижения долгосрочных решений. Следует систематически опробовать методы управления рассмотрением дел.

13. Взаимодействие между Инспекционно-аналитической службой и такими глобальными проектами, как Система управления операциями, Дельфийский проект и Система продвижения по службе содействовали признанию вновь созданной инспекционной структуры. Представив на обсуждение свой опыт, полученный на местах, Служба нашла точки соприкосновения со своими оперативными партнерами в региональных бюро и направлениях УВКБ. В результате отчеты и рекомендации инспекций изучаются более глубоко и соблюдаются процедуры принятия последующих мер.

14. Недавно Инспекционно-аналитическая служба также глубоко рассмотрела и проанализировала рекомендации, конкретно касающиеся административного управления и управления кадровыми ресурсами. Эти рекомендации разбиты по отдельным разделам общей администрации, кадров, условий службы и оплаты, безопасности персонала, медицинского обслуживания персонала и административной подготовки и совершенствования управленческих навыков. Были выделены следующие наиболее частые проблемы:

- i) необходимость улучшения обмена информацией в периферийных отделениях, включая регулярное информирование подразделениями друг друга о совещаниях и встречах с сотрудниками;
- ii) необходимость рассмотрения применимости систем, касающихся снятия стресса и преодоления отчужденности (MARS/VARI);
- iii) вопросы, касающиеся классификации мест службы сообразно реальным условиям;
- iv) несоответствие оплаты фактической стоимости жизни в местах службы;
- v) медицинское обслуживание и планы медицинской эвакуации;

- vi) чрезмерная затянутость заполнения вакансий; а также
- vii) необходимость административной подготовки сотрудников периферийных отделений.

В будущем Инспекционно-аналитическая служба будет и далее систематически изучать, классифицировать и анализировать замечания и рекомендации, ставшие результатом каждой инспекционной миссии. Следует надеяться, что через несколько лет накопленные службой замечания будут точно отражать оперативную среду УВКБ.

15. Начавшееся уже в предыдущий отчетный период создание компьютерной базы данных, возможности которой постепенно стали более очевидными сотрудникам Инспекционно-аналитической службы, само по себе стало серьезным импульсом для инспекционно-аналитической работы. Кроме того, эта база данных дает Службе инструмент разработки и отработки методологии инспекции. Наконец, ожидается, что эта база данных, когда она будет полностью отлажена, сделает также возможной оптимальную систематизацию проверки выполнения рекомендаций инспекций, тем самым высвободив кадровые ресурсы для работы, требующей последующего изучения и анализа.

16. В предстоящем году инспекционная работа будет и далее систематически охватывать важные операции, а также менее крупные операции и ситуации, в которых задействовано несколько подразделений, как и менее крупные отделения в отдельных странах. Предлагается провести осенью этого года инспекцию в отделениях бывшей Югославии, а затем в Китае и Японии.

### III. АНАЛИТИЧЕСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

17. В истекшем году аналитическая деятельность была сосредоточена главным образом на тематической оценке некоторых вопросов и проблем, которые пытается решить УВКБ. Вместе с тем организационные и системные изменения, ставшие результатом дельфийского процесса, очевидно, ведут к значительному расширению аналитической деятельности УВКБ. В результате в новых системах будет уделяться гораздо больше внимания самооценкам, проводимым применительно к конкретным ситуациям.

18. Тематические оценки и самооценки – это дополняющие друг друга методы, которые усиливают возможности Управления по систематическому анализу всей его деятельности. Большой упор на самооценке позволит УВКБ включить аналитический элемент в каждую операцию, так что это намного расширит охват оценок и улучшит планирование программ. Тематические оценки будут служить давней потребности УВКБ в проведении комплексного анализа ключевых видов оперативной деятельности и вопросов управления. В последние годы руководство все активнее требует проведения тематических оценок, необходимых ему для внесения крупных изменений, разработки новых стратегий или хотя бы для более глубокого понимания и анализа новаторских оперативных подходов.

19. На вторую половину 1996 года – начало 1997 года Верховный комиссар утвердила следующие мероприятия:

- анализ формирования потенциала в Центральной и Восточной Европе;
- анализ деятельности УВКБ в области образования для беженцев;
- стресс и безопасность персонала: управленческая проблема для УВКБ;
- анализ договоренностей УВКБ по осуществлению проектов;
- анализ стратегий постепенного свертывания программ УВКБ;
- безопасность лагерей беженцев в регионе Великих озер.

20. После распространения доклада об оценке Инспекционно-аналитическая служба следит за прогрессом в выполнении рекомендаций, а также при необходимости стимулирует и поддерживает этот процесс. Для более систематического контроля за выполнением рекомендаций сотрудники, занимающиеся оценкой, используют недавно созданную компьютерную базу данных для наблюдения и представления докладов по последующим мерам.

21. Важная роль оценки заключается в распространении опыта, который может быть учтен в процессах планирования, подготовки кадров и разработки программ. Поэтому поддерживаются тесные контакты с другими организационными структурами, которые дают возможность практического использования на местах полученных уроков. Выводы оценок также были распространены в докладах для сотрудников, занимающихся аналогичной деятельностью или аналогичными вопросами в рамках всей организации, тем самым позволяя им извлекать уроки, затрагивающие их работу. Такие новые системы, как внутренняя система "РЕФУОРЛД", помогли дальнейшему расширению доступа сотрудников к оценке, еще более повысив таким образом полезность и результативность этой работы.

#### А. Анализ формирования потенциала в Центральной и Восточной Европе

22. Оценка показала, что в свете опыта, накопленного за несколько лет в этом регионе, в настоящее время, по-видимому, остается мало сомнений в том, что деятельность по формированию потенциала представляет собой наиболее полезный и эффективный с точки зрения затрат способ содействия правительствам в обширном и сравнительно развитом районе Содружества Независимых Государств (СНГ) и Центральной Европы. Создание потенциала представляется также оптимальным путем оказания УВКБ значительного воздействия на законодательство и практику в вопросах убежища. Таким образом, формирование потенциала считается закономерной и важной областью работы УВКБ; большинство стран считают, что формирование потенциала – это такая деятельность, для которой Управлению следует определить самый высокий приоритет.

23. Региональное бюро по Европе приветствовало выводы и рекомендации доклада, и для осуществления этих рекомендаций, касающихся региона в контексте Конференции СНГ и процесса выполнения ее решений, были приняты немедленные меры. Для повышения внимания, уделяемого в управлении этой важной областью деятельности, готовится специальная сессия Комитета по политике УВКБ для рассмотрения вопросов и проблем политики, касающихся такой деятельности.

#### В. Стресс и безопасность персонала

24. С начала десятилетия сотрудники гуманитарных организаций в ходе своей работы во все большей степени сталкиваются с неприемлемым уровнем насилия. Оценка подтвердила, что УВКБ добилось существенного прогресса в областях безопасности персонала и регулировании стресса, и выявила значительный вклад УВКБ в деятельность в рамках всей системы Организации Объединенных Наций по этим двум направлениям. Тем не менее она также выявила много областей, в которых нынешние процедуры и практика УВКБ могут быть и далее усовершенствованы для более действенного обеспечения безопасности его персонала и снижения уровня стресса.

25. Этот доклад об оценке призывает УВКБ и его партнеров совместно провести глубокий анализ "порогов безопасности" в целях определения минимальных условий службы в будущих гуманитарных операциях в ситуациях зреющего или продолжающегося насилия. В докладе указывается, что особую обеспокоенность вызывает безопасность национальных сотрудников. Рекомендации доклада были полностью поддержаны Комитетом старших должностных лиц, который поручил Отделу управления людскими ресурсами подготовить план действий по этим рекомендациям.

#### С. Анализ деятельности УВКБ в области образования для беженцев

26. Часто считают, что поддержка УВКБ деятельности в области образования пострадала в период финансовых трудностей начала 90-х годов и в последующий период. На основе оценки был сделан тот вывод, что первоочередное внимание следует уделять трем видам образования и соответствующим целевым группам: начальное образование для детей, базовое образование и закрепление грамотности для подростков и обучение грамоте взрослых. Другие виды образования, при всей их нужности и важности, получили менее высокий приоритет в плане охвата ввиду недостатка средств.

27. Предполагается, что предложенные в докладе новая политика и руководящие принципы в области образования будут одобрены. Отделениям на местах будет предложено проанализировать свои нынешние программы в свете этой новой политики и приоритетов и уточнить с Отделом оперативной поддержки свои планы по их осуществлению. Техническое руководство для содействия осуществлению новых подходов будет обеспечиваться на основе технических пособий, семинаров по планированию и, при необходимости, прямой технической помощи.

#### Д. Обзор договоренностей УВКБ по осуществлению проектов

28. Качество услуг, предоставляемых УВКБ беженцам, во многом зависит от действенной работы партнеров по реализации проектов. Принятые договоренности также имеют значительные финансовые последствия. В докладе об оценке рекомендуется придерживаться более упорядоченного подхода при выборе на основе консультаций партнеров по реализации проектов, что будет включать в себя активный поиск альтернатив, касающихся осуществления, и их оценку по четкому набору критериев выбора. Рекомендован также ряд других мер, призванных усовершенствовать подход УВКБ к договоренностям об осуществлении проектов. В их числе: измененная форма документов об осуществлении проектов, регулярная оценка договоренностей об осуществлении проектов, создание базы данных по партнерам-исполнителям и активизация формирования потенциала местных учреждений.

#### Е. Анализ стратегий поэтапного свертывания проектов УВКБ

29. При расширении ответственности в ситуациях после репатриации и перемещения внутри страны систематически заблаговременные программы постепенного свертывания программ УВКБ стали не столь нужны. В этом исследовании сделан ряд общих рекомендаций. В нем подчеркивается необходимость четкого выбора целей и надлежащего планирования. Доклад предостерегает от бессистемной деятельности по реинтеграции и рекомендует опираться на комплексные многосекторальные программы. Кроме того, в нем отмечается, что передача деятельности по интеграции одному учреждению-преемнику не может считаться реалистичной. Такая передача имеет ограниченные шансы на успех, если нет комплексного подхода к осуществлению деятельности в постконфликтный период.

#### Ф. Безопасность в лагерях беженцев в регионе Великих озер

30. Насилие и повсеместная опасность в лагерях и вокруг них поставили под угрозу гуманитарные усилия в регионе Великих озер. Поэтому УВКБ было предложено провести переговоры с правительствами стран убежища о выделении сил охраны и осуществлении мер по восстановлению порядка в лагерях беженцев и районах их расселения. В этом анализе отмечается, что УВКБ было вынуждено действовать, не имея контроля над политическими процессами. Эта ситуация привела к компромиссу, которого в будущем следует избегать.

31. В настоящее время готовится несколько крупных анализов, которые образуют первоначальную программу оценки Инспекционно-аналитической службы на 1997 год. Она включает следующие темы:

- i) адекватность усилий УВКБ по защите детей-беженцев и подростков и оказанию им помощи;
- ii) прямое использование УВКБ сотрудников, нанятых учреждениями;

- iii) деятельность в области общественной информации;
- iv) земельные и имущественные проблемы при репатриации;
- v) анализ помощи престарелым беженцам в городах.

-----