



ГЕНЕРАЛЬНАЯ АССАМБЛЕЯ

Distr.  
GENERAL

A/AC.96/902  
22 July 1998

RUSSIAN  
Original: ENGLISH

ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЙ КОМИТЕТ  
ПРОГРАММЫ ВЕРХОВНОГО КОМИССАРА

Сорок девятая сессия

ИНСПЕКЦИОННО-АНАЛИТИЧЕСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ УВКБ

I. ВВЕДЕНИЕ

1. В истекшем году в соответствии с задачами Дельфийского проекта и новой Системы управления операциями (СУО) масштабы связанной с надзором деятельности, осуществляемой Инспекционно-аналитической службой (ИАС), возросли. Помимо расширения инспекционных миссий и продолжения осуществления оценок установлена новая функция, - проведение расследований, - Координационным центром ее осуществления является ИАС. В декабре 1997 года была завершена работа над Стратегическим документом для Инспекционно-аналитической службы, в которой устанавливаются стратегические цели для Службы, в том числе дается анализ функций и структуры механизмов мониторинга инспекций, оценок и проведения расследований. Комитет по надзору УВКБ, учрежденный в начале 1997 года, который в истекшем году провел пять заседаний, обеспечивает эффективный обзор и выполнение рекомендаций докладов о надзоре (включая доклады о ревизии).

II. ИНСПЕКЦИОННАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

2. С момента поручения УВКБ проводить инспекции в 60 странах было осуществлено 25 инспекций, т.е. в среднем со времени первой инспекции, проведенной в июне 1995 года, осуществлялось около двух инспекций каждый месяц. В истекшем году инспектировались главным образом основные операции, осуществляемые УВКБ. Были осуществлены инспекции на места в район Великих озер в Африке (Руанда и Объединенная

Республика Танзания) и бывшую Югославию (Босния и Герцеговина). В течение 1998 года планируется совершить инспекционную поездку в другие страны бывшей Югославии. Помимо использования собственных сотрудников, Инспекционно-аналитическая служба прибегает к помощи Отдела международной защиты, который предоставлял опытного специалиста во время всех 12 последних инспекционных миссий. Постоянный комитет регулярно информируется об инспекционной деятельности с помощью обновляемой информации о событиях в регионах.

3. Последние события. Осуществление ряда крупных мероприятий способствовало укреплению инспекционных функций в рамках УВКБ и более широкому принятию их в рамках всей организации. Одним из элементов, который отличает инспекционную деятельность от других видов деятельности УВКБ, является механизм контроля за выполнением рекомендаций. Примерно спустя три месяца после опубликования заключительного доклада о проведении инспекции директор Инспекционно-аналитической службы должен получить информацию о состоянии выполнения всех основных рекомендаций, которые были сделаны в докладе. На основе полученной информации директор подготавливает меморандум о выполнении рекомендаций, в котором он указывает, удовлетворительно ли в целом осуществляются рекомендации. Анализ выполнения рекомендаций после инспекции первых 55 стран (22 доклада) был направлен директорам соответствующих подразделений и руководителям старшего звена. Из 22 подготовленных докладов в 13 было признано, что рекомендации выполнялись удовлетворительно, в 2 – лишь частично удовлетворительно, и в 7 случаях рекомендации не были выполнены (в отношении их не истек еще трехмесячный срок для рассмотрения состояния их выполнения).

4. Доклады о результатах инспекции и смежная документация систематически сдаются на хранение и заносятся в базу данных ИАС. База данных позволяет хранить эти данные, легко извлекать их и проводить анализ. Она помогла подготавливать данные не только в отношении анализа выполнения рекомендаций, но и содействовать также подготовке в самое последнее время трех "Записок Инспектора об извлеченных уроках":

- i) Записка 3. Подготовленные на основе инспекции рекомендации в отношении операций/управления программами, октябрь 1997 год (подготовлено в ответ на просьбу представить рекомендации для создания СУО);
- ii) Записка 4. Подготовленные на основе инспекции рекомендации в отношении административного управления; вопросы набора специалистов и кадровые вопросы, октябрь 1997 год; и
- iii) Записка 5. Подготовленные на основе инспекции рекомендации в отношении общего управления, март 1998 года.

Эти записки инспектора были направлены Верховному комиссару и членам Комитета старших должностных лиц.

5. В Записке Инспектора 5 об общем управлении особо отмечаются рекомендации, касающиеся управления, и которые наиболее часто содержатся в докладах о результатах инспекций. В разделе "Политика и стратегия" содержались рекомендации в отношении новых руководящих принципов, касающихся конкретных лиц и групп лиц, к которым имеет отношение деятельность УВКБ, категорий беженцев (такие, как беженцы в городах, в отношении которых еще не разработаны руководящие принципы политики) и операционных процедур (таких, как расследование). В качестве постоянного недостатка указывалось на отсутствие планов действий отделений на местах в отношении различных групп беженцев и оперативной деятельности. Многие сделанные рекомендации касаются структуры управления и включают предложения от поэтапного свертывания деятельности управления до ее переориентации или ее укрепления. Много рекомендаций предлагается в отношении "эффективности управления операциями и канцелярской работы". В качестве слабых аспектов работы указывается также на отсутствие согласованности в деятельности рабочих групп, неудовлетворительную рабочую атмосферу и на необходимость укрепления общего руководства. В разделе "Координация и внешние сношения" содержатся рекомендации, касающиеся сотрудничества с правительствами, учреждениями Организации Объединенных Наций (наиболее часто упоминается Мировая продовольственная программа) и НПО (включая стратегии, участие в планировании и координацию деятельности региональных НПО). Содержались также рекомендации в отношении общественной информации и средств массовой информации.

6. Руководство по проведению инспекции продолжает обеспечивать теоретическую и процедурную основу для подготовки и проведения инспекции, а также последующих действий. В октябре 1997 года появилось второе издание Руководства. Планируется осуществлять обзор и дополнять этот документ каждый год, учитывая, что приобретаемый опыт позволяет вносить изменения и совершенствовать методы проведения инспекций.

7. Создание двух дополнительных постов в инспекционной службе уже содействовало повышению общего потенциала ИАС. Создание нового поста старшего инспектора (Администрация/Финансы) уже позволило внести новый специализированный элемент в инспекционные миссии. Создание другого поста, помощника руководителя, обеспечило многостороннюю поддержку деятельности ИАС посредством создания координационного центра для функционирования базы данных, участия в инспекционных миссиях, оказания помощи в проведении оценки последующей деятельности и оказания административной поддержки Комитету по надзору.

8. Учитывая просьбу Верховного комиссара о том, чтобы в будущем ИАС осуществляла инспекцию подразделений Центральные учреждений, а также операций на местах, масштабы инспекции будут расширены. В 1998 году в Центральные учреждения будет

проведена первая такая инспекция: в ходе нее будет осуществлен обзор Отдела управления людскими ресурсами. Одновременно будут продолжаться инспекции на местах: на 1999 год запланировано осуществить инспекции в 16 стран.

9. Помимо включенных в программу ежегодной работы инспекций, результаты которых сообщаются непосредственно Верховному комиссару, члены Комитета старших должностных лиц иногда обращаются к ИАС с просьбой осуществить обзоры управления, обратив особое внимание на конкретные аспекты работы некоторых подразделений (включая такие аспекты, как управление, набор персонала, межличностные отношения и финансовые операции). В настоящее время завершен или осуществляется обзор семи программ; при этом отчеты об инспекции направляются обратившимся с такими просьбами подразделениям.

### III. АНАЛИТИЧЕСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

10. В настоящее время происходит изменение функции анализа в рамках УВКБ. По мере становления СУО аналитическая деятельность, как предполагается, во все большей степени будет концентрироваться на вопросах децентрализованной самооценки, которая будет дополняться ориентированной на достижение конкретных целей аналитической деятельностью, осуществляемой Центральными учреждениями. Такой подход поможет создать в УВКБ условия, при которых руководители программ будут рассматривать аналитическую деятельность как одну из своих главных обязанностей. СУО будет предоставлять оперативный персонал, обладающий большим опытом в организации проведения анализа, что в свою очередь будет способствовать проведению СУО самооценки совместно с партнерами. Эти новые системы позволят руководителям операций на местах чаще оценивать эффективность и последствия их деятельности. Более широкое использование децентрализованной системы самооценки будет способствовать также освоению самых совершенных методов ее проведения и извлечению уроков, а также обмену информацией. Кроме того, предполагается улучшить качество представления информации, а также подотчетности и транспарентности. В этой связи членам Постоянного комитета было представлено шесть кратких докладов о результатах анализа, явившихся частью усилий ИАС по более широкому ознакомлению с результатами анализа.

11. Недавние события. В ходе проведения глубоких анализов в Центральных учреждениях основное внимание во все большей степени уделяется обзору основной деятельности в рамках крупных операций, анализу региональных стратегий и тематической оценке. В истекшем году усилия концентрировались также на проведении анализов совместно с другими учреждениями. Подобная практика позволила осуществить оценку общих проблем, а также содействовала расширению сотрудничества и проведению совместных мероприятий. Примерами могут служить анализ чрезвычайной продовольственной помощи в Боснии и Герцеговине, осуществленный совместно с МПП, и проведенное совместно с ЮНИСЕФ и МПП трехстороннее исследование чрезвычайной операции в регионе Великих Озер. Кроме того, инновационные мероприятия позволили осуществлять анализ в рамках всей организации с привлечением меньшего количества персонала. Сокращение в последнее время сотрудников, занимавшихся анализом, создает новые проблемы, поскольку это

сокращение осуществляется в тот момент, когда прилагаются усилия для укрепления аналитических функций. В течение этого трудного периода потребуются новые усилия для того, чтобы обеспечить персонал и получить поддержку для выполнения этих функций, с тем чтобы анализ мог играть более широкую и важную роль. УВКБ надеется улучшить подготовку персонала, занимающегося анализом, и в качестве дополнительного резерва будет и впредь привлекать на временной основе персонал для осуществления аналитической деятельности.

12. Учитывая результаты осуществления Дельфийского проекта и предполагаемые потребности СУО, признается, что оценка как важная дополнительная функция мониторинга и контроля в УВКБ будет изменена и укреплена. Одобрено проведение обзора, озаглавленного "Повышение потенциала оценки в УВКБ", который будет финансироваться Канадским целевым фондом консультационных услуг по вопросам управления.

13. Рекомендации в отношении последующей за оценкой деятельности. Завершение создания вышеуказанной базы данных ИАС в значительной степени содействует осуществлению последующей за оценкой деятельности. В течение следующего года этот вид деятельности станет одной из первоочередных задач ИАС. Были приложены значительные усилия для выполнения различных рекомендаций, содержащихся в нижеуказанных обзорах.

#### А. Обзор стресса и безопасности персонала

14. Комитет старших должностных лиц поручил ОУЛР создать постоянную рабочую группу с целью подготовки плана действий для выполнения многих рекомендаций, содержащихся в докладе. Осуществлено уже много важных мероприятий, включая принятие мер по подготовке персонала, повышение внимания к безопасности набираемого на месте персонала и план выделения средств для обеспечения безопасности. Хотя конкретный прогресс в отношении связанных со стрессом вопросов трудно определить, доклад способствовал расширению понимания данной проблемы сотрудниками и повышению внимания к этому вопросу. Как отметил Консультант по вопросам персонала, в результате широкого распространения и обсуждения доклада сотрудники проявляют большее желание обращаться за помощью и рекомендациями. Разработка рекомендаций стала частью деятельности ОУЛР. Старшие должностные лица регулярно знакомятся с состоянием дел в этой области. Ожидается, что в 1998 году оценка будет продолжать оказывать влияние на мероприятия, касающиеся стресса и безопасности персонала.

#### В. Обзор соглашений о выполнении операций и процедур отбора партнеров

15. Результаты этого обзора были использованы по-разному. Комитет старших должностных лиц в целом поддержал рекомендации этого обзора и предложил их в качестве руководящих принципов для сотрудников Центральных учреждений и отделений на

местах. Помимо ознакомления персонала с существующими проблемами, регистрации извлеченных уроков, предложения идей и обеспечения руководящих указаний, доклад содействовал выработке более активного подхода к установлению отношений с НПО и внедрению соглашений об оперативном партнерстве. Создана база данных об НПО, и прилагаются усилия для четкого установления ответственности и обеспечения отчетности, связанной со всеми аспектами финансовой деятельности УВКБ и его партнерами.

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

16. Эта оценка помогла выявить недостатки, что привело к разработке новой политики и руководящих принципов, к внесению изменений в первоочередные задачи образования и приданию еще большего значения этой важной деятельности. С целью оказания содействия проведению этой новой политики, использованию подходов и стандартов, рекомендованных в результате проведенной оценки, разработаны руководящие принципы с помощью подготовки технических руководств, программ подготовки специалистов, практических семинаров и, когда это необходимо, оказания непосредственной технической помощи. Все эти усилия были осуществлены с целью поднятия стандартов образования до рекомендуемого уровня, особенно начального образования для детей и базового образования для подростков и взрослых. Однако существующие финансовые трудности мешают внедрению более высоких стандартов в начальных школах для беженцев.

#### Д. Оценка усилий УВКБ в отношении детей и подростков

17. Последующая за оценкой деятельность в этой области является самой широкой. Учитывая важное значение этого вопроса во всемирном масштабе, он глубоко рассматривался на нескольких совещаниях Комитета старших должностных лиц. Учреждена внутренняя рабочая группа для обзора рекомендаций доклада по этому вопросу и разработан всесторонний план действий. К настоящему времени Рабочая группа поддержала создание региональных постов сотрудника по делам детей, содействовала разработке программы подготовки специалистов по правам ребенка и включению вопросов, касающихся детей, в существующие программы подготовки специалистов. Пересмотрены основные функции и процедуры Системы продвижения по службе для уделения этому вопросу большего внимания и обеспечения большей подотчетности. Разработана стратегия основного направления политики Управления и приоритизации в вопросах, касающихся детей, как часть деятельности ИАС, разработаны мероприятия, касающиеся установления новых видов сотрудничества с НПО, проведены пропагандистские кампании и осуществлены другие виды деятельности, связанные с защитой детей. Ожидается, что в течение 1998 года будут продолжены последующие мероприятия в этой области.

Е. Обзор договоренностей УВКБ, касающихся персонала для осуществления проектов

18. Отделения, в которых работает персонал, занимающийся осуществлением проектов, могут использовать данный доклад для согласования и улучшения их собственных договоренностей. Ожидается, что будет создан координационный центр для одобрения и мониторинга за соглашениями в будущем. Предполагается, что многие аспекты данного вопроса начнут решаться после изменения категорий и определений и разработки общего формата представления бюджетов в сотрудничестве с некоторыми другими учреждениями. Эти мероприятия были обсуждены на двенадцатом совещании Постоянного комитета в июне 1998 года.

Ф. Обзор деятельности УВКБ в области средств массовой информации

19. Вопрос о последующей за обзором деятельности УВКБ по вопросам средств массовой информации был рассмотрен на заседании старших должностных лиц Комитета по политике, посвященном этому вопросу. В соответствии с рекомендацией, сделанной после проведения оценки, Комитет по политике согласился с новыми структурными изменениями для осуществления деятельности и принял ряд решений, касающихся будущего планирования и выполнения данной функции. Принимая во внимание эти рекомендации, было также решено, что помощник Верховного комиссара издаст широкий набор руководящих принципов в области политики, касающейся деятельности УВКБ в отношении средств массовой информации.

Г. Помощь престарелым беженцам со стороны УВКБ: обзор и конкретные исследования

20. Этот обзор недавно был рассмотрен на совещании Комитета старших должностных лиц, который поручил Отделу оперативной поддержки разработать широкий план действий, который позволил бы УВКБ выполнить широкие рекомендации, содержащиеся в этом докладе. К середине года завершилась работа над планом действий для одобрения его старшими должностными лицами. В плане будет предпринята попытка обеспечить включение в программы УВКБ и основных партнеров мероприятия, которые имеют важный характер и могут быть легко осуществлены в рамках этих программ.

21. Программа оценки на 1998 год. В настоящее время осуществляются следующие оценки, одобренные Верховным комиссаром на 1998 год:

- i) обзор программы УВКБ о строительстве жилищ в Боснии и Герцеговине;
- ii) обзор усилий, направленных на отход отделений в Европе от выполнения отдельных проектов;

- iii) обзор мероприятий по переселению народности туареги;
- iv) обзор усилий УВКБ по сведению к минимуму социальных и экономических последствий для принимающих стран наплыва беженцев в регионе Великих озер Африки;
- v) обзор деятельности УВКБ по подготовке специалистов;
- vi) обзор согласования политики УВКБ, касающейся женщин, детей и окружающей среды.

#### IV. ПРОВЕДЕНИЕ РАССЛЕДОВАНИЙ

22. Создание в рамках ИАС координационного центра по проведению расследований представляет собой часть осуществляемых в рамках УВКБ усилий, направленных на укрепление внутренних механизмов надзора. Организация занимается, но не ограничивается, проведением расследований возможного мошенничества, незаконного использования средств и ресурсов УВКБ, неправильного или непроизводительного использования сооружений УВКБ, злоупотреблений полномочиями или привилегиями Организации Объединенных Наций, сексуальных домогательств или других недостойных или предосудительных поступков, которые представляют собой нарушения правил Организации Объединенных Наций и УВКБ, а также норм и других соответствующих административных инструкций и циркуляров.

23. Некоторые процедуры проведения расследований уже разработаны. После получения доклада о таких нарушениях директор Инспекционно-аналитической службы рассматривает их и определяет, дают ли они основания для проведения расследований, и предлагает начать расследование Службой или, в случае необходимости, передает этот вопрос другим директорам или подразделениям. Директор, в случае необходимости или целесообразности, устанавливает контакт с Управлением служб внутреннего надзора (УСВН) в Нью-Йорке и Отделом ревизий и консультирования по управленческим вопросам, расположенным в Женеве. Директор осуществляет контроль за результатами расследования и обеспечивает принятие последующих мер после их проведения, а также создает систему для установления даты завершения расследования и представления по нему доклада.

24. Кроме того, ИАС было предложено также рассмотреть пути и альтернативные средства для дальнейшего укрепления потенциала УВКБ по проведению расследований. В связи с этим было санкционировано проведение исследования с целью рассмотрения и выработки рекомендации в отношении таких вопросов, как а) совершенствование руководства проведением расследований в УВКБ и б) повышение потенциала организации по проведению расследований, включая определение, в рамках более широких функций надзора, ситуаций, которые требуют проведения расследования. В июле 1998 года была

завершена подготовка доклада консультанта, бывшего директора администрации УВКБ, который был представлен на рассмотрение соответствующим директорам в Центральных учреждениях.

25. В докладе предлагаются мероприятия, которые необходимы для расширения функций, связанных с проведением расследований (например, использовать Руководство Секции по расследованиям УСВН для деятельности УВКБ, совершенствовать процесс рассмотрения докладов, с тем чтобы выявлять вопросы для проведения потенциальных расследований, включить тему, связанную с проведением расследований, в программы подготовки руководящего персонала и создать центральную систему регистрации рассматриваемых случаев). Автор доклада рекомендовал также создать консультативный механизм среди заинтересованных подразделений УВКБ для осуществления горизонтальной координации, выявить основные внешние ресурсы для проведения расследований, включая УСВН (Нью-Йорк), которые могут оказать содействие УВКБ в этом вопросе, и учредить пост координатора по проведению расследований. Этот пост совсем недавно был создан (за счет сокращения другого поста в рамках ИАС). И в заключение консультант подчеркнул важное значение готовности старших должностных лиц уделять этому вопросу большое внимание и поддержки со стороны Исполнительного комитета осуществленных мероприятий. В настоящее время на основе вышеуказанного доклада подготавливается детальный план действий, предусматривающий расширение функций расследования, который будет в ближайшее время представлен Верховному комиссару.

-----