

ОРГАНИЗАЦИЯ  
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ



ГЕНЕРАЛЬНАЯ  
АССАМБЛЕЯ



Distr.  
GENERAL  
A/38/143  
1 August 1983  
RUSSIAN  
ORIGINAL: ENGLISH

---

Тридцать восьмая сессия  
Пункты 73d и II4 предварительной  
повестки дня\*

БЛИЖНЕВОСТОЧНОЕ АГЕНТСТВО ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ  
НАЦИЙ ДЛЯ ПОМОЩИ ПАЛЕСТИНСКИМ БЕЖЕНЦАМ И ОРГАНИЗАЦИИ  
РАБОТ

ОБЪЕДИНЕННАЯ ИНСПЕКЦИОННАЯ ГРУППА

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить членам Генеральной Ассамблеи доклад Объединенной инспекционной группы, озаглавленный "Доклад о деятельности БАПОР" (JIU/REP/83/8).

---

\* A/38/150.

ДОКЛАД О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ БАПОР, ПОДГОТОВЛЕННЫЙ  
ОБЪЕДИНЕННОЙ ИНСПЕКЦИОННОЙ ГРУППОЙ

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
I. ВВЕДЕНИЕ .....	I - 7	3
II. ПРОГРАММА И ОПЕРАЦИИ .....	8 - 97	6
A. Образование и профессионально- техническая подготовка .....	8 - 52	6
B. Здравоохранение .....	53 - 70	23
C. Оказание помощи .....	71 - 97	31
III. ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ .....	98 - 156	41
A. Бюджет и финансы .....	98 - 117	41
B. Вопросы персонала .....	118 - 146	49
C. Структура и делегирование полномочий	147 - 156	68
IV. ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ВОПРОСЫ .....	157 - 163	74
V. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ .....	164 - 168	76
<u>Приложение:</u> Организационная структура БАПОР		87

/...

## I. ВВЕДЕНИЕ

### Предмет доклада

1. Генеральная Ассамблея в своем Решении 36/462 от 16 марта 1982 года просила Объединенную инспекционную группу "осуществить всеобъемлющий обзор организационной структуры, бюджета и операций" БАПОР "с целью оказания помощи Генеральному комиссару по наиболее эффективному и экономичному использованию ограниченных средств, имеющихся у Агентства".

2. Формулировка этого предложения и, фактически, других частей Решения, в которых правительства призываются "вносить более щедрые взносы", "увеличить взносы" и "начать внесение взносов", как представляется, свидетельствует о том, что основную озабоченность Генеральной Ассамблеи, предложившей ОИГ осуществить обзор деятельности БАПОР, вызывали финансовые проблемы Агентства и эффективность использования его ограниченных ресурсов.

3. Подходя к данной проблеме с этой стороны, ОИГ вскоре обнаружила, что недостаточные финансовые средства являлись источником серьезных затруднений при осуществлении мандата БАПОР. Представлялось очевидным, что помощь БАПОР в обеспечении наилучшего управления усилила бы веру государств-членов в его эффективность, повысила бы его авторитет и доверие к нему, а также способствовала бы регулярному и стабильному финансированию.

4. В настоящем докладе ОИГ рассматривает результаты, полученные БАПОР в ходе осуществления его трех основных программ в области образования, здравоохранения и оказания помощи (глава II). Изучение трудностей и методов оперативной деятельности ведет к проблемам в области бюджета и финансов, кадров, структуры и децентрализации (глава III), а также вопросам, связанным с мандатом БАПОР и организационной структурой (глава IV). Выводы и рекомендации содержатся в главе V.

### Предварительные замечания

5. До рассмотрения основного вопроса предлагаются некоторые основные сведения о БАПОР:

а) БАПОР было создано в соответствии с резолюцией 302 (IV) Генеральной Ассамблеи от 8 декабря 1949 года и приступило к осуществлению своей деятельности в начале 1950 года, приняв на себя задачи и обязанности ОППБ (Орган Объединенных Наций по оказанию помощи палестинским беженцам), который уже начал, в сотрудничестве с другими организациями системы Организации Объединенных Наций и добровольными учреждениями, предоставлять важные услуги палестинским

/...

беженцам без ущерба пункту 11 резолюции 194 (III) Генеральной Ассамблеи, предусматривающей репатриацию и компенсацию палестинским беженцам, которые предпочли не возвращаться. В соответствии с учредительной резолюцией функции БАПОР заключались, в первую очередь, в осуществлении программ оказания помощи и организации работ в сотрудничестве с местными правительствами. Мандат оказывать помощь в областях здравоохранения, образования и социального обеспечения - хотя и подразумеваемый, поскольку такие услуги уже предоставлялись ОППБ - впервые излагается в резолюции 513 (VI) Генеральной Ассамблеи 1952 года. Эти услуги должны были стать основой деятельности Агентства, поскольку постепенно стало ясно, что программу общественных работ выполнить невозможно.

b) Мандат Агентства продлевался Генеральной Ассамблеей в среднем на два-три года, последний раз - до 30 июня 1984 года. Первоначально БАПОР должно было оказывать помощь беженцам в Ливане, Сирии, Иордании и в секторе Газа, перемещенным в результате израильско-арабских военных действий 1948 года. С 1967 года БАПОР было также уполномочено Генеральной Ассамблеей оказывать "гуманную помощь в возможных пределах на чрезвычайной основе, а также в качестве временного мероприятия другим лицам в этом районе, которые в настоящее время являются перемещенными и остро нуждаются в немедленной "помощи" в результате военных действий, имевших место в июне 1967 года (резолюция 2252-ES-V от 4 июля 1967 года).

c) БАПОР предоставляет услуги в области образования, здравоохранения и оказания помощи, которые охватывают около двух миллионов палестинских беженцев. В резолюциях Генеральной Ассамблеи не содержится никаких положений относительно их защиты.

d) Что касается кадров, то БАПОР является в настоящее время самой крупной организацией системы Организации Объединенных Наций: оно располагает 110 сотрудниками из числа международных служащих (20 из которых оплачиваются ЮНЕСКО и пять - ВОЗ) и около 17 000 сотрудников на местах, большинство из которых являются палестинскими беженцами.

e) Ежегодный бюджет БАПОР превышает 200 млн. долл. США. За исключением небольших взносов из регулярных бюджетов Организации Объединенных Наций, ЮНЕСКО и ВОЗ по покрытию расходов на международных сотрудников категории специалистов, основная часть средств Агентства поступает за счет добровольных взносов. В последние годы предоставляемые БАПОР ресурсы были недостаточными для покрытия потребностей трех программ и тем более для покрытия дополнительных расходов, обусловленных увеличением количества беженцев и усилением инфляции.

/...

6. Со времени своего учреждения в 1950 году Агентство осуществляло свою деятельность в крайне сложных условиях, которые диктовались не только неопределенным положением в отношении его финансирования и продолжения его мандата, но также и чрезвычайно сложным политическим контекстом, в котором оно находилось. Военные операции часто приводили к смертным случаям и ранениям среди сотрудников БАПОР и беженцев, а также к перебоям в оказании услуг.

7. В ходе подготовки настоящего доклада ОИГ оказывалась ценная помощь со стороны Генерального комиссара и его персонала. Несколько раз инспектора посещали штаб-квартиру в Вене для обсуждения различных вопросов с Генеральным комиссаром и его персоналом. Кроме того, в январе-марте 1983 года БАПОР также организовало посещение группой ОИГ штаб-квартиры в Аммане и всех отделений БАПОР на местах, включая различные лагеря и расположения. Также были проведены ценные обсуждения с персоналом ЮНЕСКО и ВОЗ как на местах, так и в штаб-квартирах этих организаций, и с персоналом Верховного комиссара по делам беженцев. Инспектора выражают признательность всем, кто оказывал им помощь.

/... .

## II. ПРОГРАММА И ОПЕРАЦИИ

### A. Образование и профессионально-техническая подготовка

8. БАПОР в сотрудничестве с ЮНЕСКО обеспечивает обучение и профессионально-техническую подготовку приблизительно 340 000 детей палестинских беженцев. На эту деятельность приходится около 60 процентов расходов БАПОР (110,5 млн. долл. США в 1982 году), и она является самой крупной из его трех программ. ЮНЕСКО отвечает за технический и профессиональный аспекты программы в области образования, в то время как БАПОР несет административную ответственность и покрывает расходы системы образования, за исключением выплаты жалования 20 сотрудникам ЮНЕСКО из числа международных служащих.

#### 1. Уровень и объем услуг в области образования

9. В таблице 1 приводится краткая количественная информация в отношении предоставляемых БАПОР услуг в области образования. Необходимо отметить, что БАПОР обеспечивает лишь 9-летнее школьное обучение большинства беженцев (10 лет в Ливане). По истечении девяти лет (конец подготовительного или низшего среднего цикла) дети беженцев могут приступить ко второй ступени среднего образования в правительственных школах в том районе, в котором они проживают. Профессионально-техническая подготовка обеспечивается БАПОР в небольших масштабах. Учебные заведения БАПОР по подготовке учителей обеспечивают преподавателей для школ БАПОР. БАПОР предоставляет небольшое количество университетских стипендий.

10. Организационная структура БАПОР показана в схеме организации, приведенной в приложении I. В штаб-квартире в Вене имеется Департамент просвещения, а в штаб-квартире в Аммане — крупное отделение Департамента просвещения. В каждом отделении на местах также имеется Департамент просвещения, который руководит предоставлением услуг в области образования на местах. ОИГ нашла эту общую структуру удовлетворительной.

#### 2. Качество образования

1. Система образования и учебный план в пяти отделениях на местах такие же как и в школах для обычного населения. В Ливане слушатели начинают изучать английский или французский язык на первом уровне начальной школы. В связи с особой важностью иностранных языков для детей беженцев возможность расширения этой практики может быть рассмотрена в других отделениях на местах. В школах БАПОР на Западном берегу и в секторе Газа используются иорданские и египетские учебные планы в той мере, в какой это позволяет наличие определенных учебников (см. пункт 38). В Иордании, Ливане и Сирии используются учебные планы этих стран. Это позволило ОИГ сравнить учебные успехи детей

/...

в школах БАПОР с успехами в правительственных и частных школах, использующих те же учебные планы и систему образования. Она также смогла составить мнение о качестве образования, посетив школы различного рода и проведя обсуждения с сотрудниками БАПОР в области образования.

12. Несмотря на многие трудности, включая беспорядки и забастовки, плохие физические средства, недостаток нужного оборудования и учебных материалов, переполненность и т.д., ОИГ пришла к мнению о том, что качество образования в школах БАПОР/ЮНЕСКО хорошее. Когда учащиеся БАПОР сдавали экзамены, в основном в конце подготовительного цикла в большинстве отделений на местах, были показаны положительные результаты по сравнению с результатами в подобных же правительственных или частных школах. У девочек успехи были лучше, чем у мальчиков. Эти результаты объясняются тем значением, которое придается образованию родителями из числа беженцев, что находит свое отражение в высокой целеустремленности среди учащихся. Столь же важной является высокая целеустремленность учителей, а также техническая осведомленность и приверженность сотрудников БАПОР, отвечающих за программу в области образования, в частности старших сотрудников в области образования из числа палестинцев. Однако этой целеустремленности было бы недостаточно для получения хороших результатов без соответствующего профессионального руководства, обеспечиваемого на протяжении многих лет ЮНЕСКО.

/...

Таблица I

Уровень и объем услуг в области образования, предоставляемых БАПОР - 1982/1983 учебный год

Район проживания беженцев	Количество школ БАПОР 1/	Количество учителей (все уровни образования) 2/	Учащиеся начальной школы	Учащиеся подготовительной школы	Учащиеся подготовки давайлей 3/	Профессионально-техническая подготовка 3/			
						Слушатели курсов	Учащиеся, закончившие подготовку	Учащиеся, закончившие среднюю школу	Общее количество учащихся стипендий
Ливан	86	1,300	23,217	9,425	110	480	732	33,464 <sup>4/</sup>	28
Сирийская Арабская Республика	115	1,529	34,213	15,426	-	544	176	50,359 <sup>4/</sup>	100
Иордания	215	3,891	93,826	39,903	550	608	432	135,319	110
Западный Берег	101	1,398	28,404	11,164	650	432	440	41,090	46
Сектор Газа	142	2,197	59,942	20,687	-	604	-	81,233 <sup>5/</sup>	65
Итого	659	10,315	239,602	96,605	1,310	2,668	1,280	341,465	349

Кроме того, 38 662 6/ ребенка из числа беженцев посещают начальные, подготовительные и средние правительственные и частные школы, и в порядке компенсации 45 746 6/ детей, на которых не распространяется помощь, посещают школы БАПОР и включены в приведенные выше данные.

1/ Включая центры профессионально-технической подготовки и подготовки учителей.

2/ Включая инструкторов и главных инструкторов в центрах профессиональной подготовки и подготовки учителей.

3/ Количество учебных мест.

4/ За исключением 1 021 учащегося из числа перемещенных беженцев, посещающих в настоящее время школы БАПОР в Сирии. Количество слушателей, обучающихся в Сирии, включает этих перемещенных учащихся.

5/ Кроме того, 1 500 детей из числа беженцев посещают 15 дошкольных центров.

6/ Данные на 1981/82 учебный год. Данные на 1982/83 учебный год пока не имеются.



13. В области образования (как и в других программах) руководство программами в каждом отделении на местах осуществляется местными старшими сотрудниками из числа палестинцев. Они получают руководство от Директора БАПОР/ЮНЕСКО по вопросам образования, находящегося в штаб-квартире в Вене, и от руководителей отделений БАПОР/ЮНЕСКО и местных специалистов в штаб-квартире в Аммане, а также административную поддержку и контроль со стороны директоров операций БАПОР на местах. Однако на местах программы осуществляются местными сотрудниками, и качество услуг в большей степени зависит от них. В каждом отделении на местах к таким сотрудникам относятся сотрудник по вопросам образования на местах, руководитель центра по развитию образования и инспектора центра, сотрудники по вопросам образования района и руководители центров по подготовке кадров. Группа ОИГ обсудила программу в области образования со многими из них. В настоящее время местные сотрудники способны руководить программой в области образования, менее часто прибегая к консультациям и руководству со стороны привлекаемых специалистов. Их основная проблема заключается в нехватке соответствующих средств для школьных зданий, учебных материалов, оборудования и т.д.

14. Многие местные старшие сотрудники в области образования работали в системе БАПОР в течение долгого времени, некоторые более 30 лет, и приближаются к пенсионному возрасту. Поскольку из-за его временного характера в БАПОР не было официального планирования продвижения по службе, замещение ряда основных сотрудников, выходящих на пенсию, вызовет трудности - в некоторых отделениях на местах руководитель отделения и заместитель будут уходить на пенсию приблизительно в одно и то же время. Для сохранения качества образования необходимо принятие срочных мер.

а) Сравнение с другими системами образования

15. ОИГ выявила ряд показателей для сравнения услуг БАПОР в области образования с услугами в левяти странах мира, находящихся на одинаковом уровне развития. Сравнение было проведено с помощью ЮНЕСКО. Точное сравнение провести не удалось, поскольку системы образования в разных странах сильно отличаются друг от друга. Однако ЮНЕСКО смогла предоставить достаточную информацию, чтобы можно было выработать мнение о достижениях БАПОР в области образования. В целом сравнение было положительным для БАПОР, несмотря на особые трудности и затруднительные условия, в которых оно осуществляет свою деятельность. Краткая информация приводится ниже по основным показателям.

16. Коэффициент обучающихся. На начальном уровне (6-11 лет) школу посещают 83 процента детей беженцев данной возрастной группы. На подготовительном уровне (12-14 лет) школу посещают 73 процента. Хотя эти показатели не совсем сопоставимы с показателями по некоторым из левяти стран из-за различий в возрастных группах в каждом цикле, очевидно, что коэффициент обучающихся для детей беженцев выше среднего. Это объясняется сильным стремлением получить образование,

/...

/...

характерным для семей беженцев. Это тем более вызывает одобрение, что БАПОР не имеет возможности внедрять обязательное школьное обучение среди детей беженцев.

17. Процентное соотношение школьниц. При среднем соотношении в 48 процентов девочек в каждом классе на начальном уровне и 47,7 процента - на подготовительном уровне в школах БАПОР отмечается большее процентное соотношение школьниц, чем средний показатель в девяти странах, отобранных для сравнения.

18. Соотношение учителей/учащихся. При 41 обучающемся на одного учителя на начальном уровне и 31 обучающемся - на подготовительном уровне в школах БАПОР на одного преподавателя приходится намного больше учащихся, чем в среднем в девяти отобранных странах. Это был единственный показатель, не говорящий в пользу БАПОР. Он объясняется ограниченным бюджетом. Однако, как представляется, он не имеет отрицательного воздействия на качество образования из-за исключительно высокой целеустремленности учеников и учителей.

19. Затраты на одного учащегося в год. Ежегодные регулярные непосредственные оперативные расходы на каждого ученика в школах БАПОР на начальном и подготовительном уровнях в 1981/82 учебном году составили 245 долл. США. Эти расходы включали обычные расходы и такие единовременные расходы, как строительство школ. Провести точное сравнение этих расходов с подобными же расходами в девяти отобранных странах было особенно трудно из-за различий в продолжительности и возрастных группах циклов обучения, из-за колеблющихся и нереалистичных валютных курсов и различных систем отчетности. Однако представляется, что расходы БАПОР несколько ниже среднего уровня. Они приблизительно такие же, как и расходы в странах, где проживают беженцы, несколько выше, чем в Иордании, и ниже, чем в Ливане. Расходы на профессиональное обучение в школах БАПОР в среднем колеблются от 1 500 до 2 100 долл. США в год, включая питание и проживание. Из-за небольшого количества учащихся, проходящих профессиональную подготовку в школах БАПОР (около 4 000 человек), сравнение с другими странами не проводилось, однако, как представляется, расходы на этот вид обучения являются небольшими.

20. Количество выбывших и повторяющих курс обучения. Количество выбывших в начальных школах БАПОР по какому-либо методу составляет 6,7 процента, что ниже процентного соотношения в семи из девяти стран, по которым имеются данные. Однако не было возможности определить причины выбывания детей из школ из-за отсутствия учета и советников для предоставления консультаций в отношении исправительных мер.

/...

в) Двухгодичный план работы в области образования

21. Первый такой план работы был подготовлен для 1980/81 и 1981/82 учебных годов с помощью и при контроле со стороны специалистов ЮНЕСКО в штаб-квартире в Аммане. Он охватывает все пять районов проживания беженцев и включает цели, приоритеты и виды деятельности с разбивкой во времени, а также предусматривает проведение периодических обзоров и оценок. Сопутствующая система представления отчетов обеспечивает информацию об осуществлении каждого вида деятельности и о необходимости принятия каких-либо исправительных мер. В настоящее время готовится вторая двухгодичная программа работы на 1982/83 и 1983/84 учебные годы.

22. Некоторые из сотрудников по вопросам образования на местах первоначально с неохотой уделяли планированию время, необходимое для других неотложных вопросов. В свете накопленного положительного опыта они теперь все убеждены в важности этого планирования и используют его в качестве эффективного средства управления. ВАПОР следует рассмотреть вопрос об использовании подобного же планирования и системы контроля в области здравоохранения и оказания помощи (см. II.B и II.C ниже).

с) Центры по развитию образования

23. В четырех из пяти районов проживания беженцев имеются центры по развитию образования (ЦРО). В Ливане осуществляется расширение Отделения по развитию образования в целях создания полномасштабного центра. В функции ЦРО входит повышение качества образования посредством контроля за школами (инспекции), подготовки преподавательских кадров без отрыва от производства, разработки учебной программы, укрепления процесса проверки и оценки, укрепления библиотечной, аудио-визуальной службы и службы документации для сотрудников в области образования на местах и посредством других видов образовательной деятельности, как это предусмотрено в двухгодичном плане работы в области образования по данному району.

24. Каждый ЦРО осуществляет свою деятельность под непосредственным контролем со стороны сотрудника по вопросам образования на местах, и в каждом из них есть свой руководитель, отвечающий за управление центром. К сотрудникам категории специалистов, помимо руководителя, относятся помощник руководителя, библиотекарь и ряд школьных инспекторов (24-38 человек), которые принимают участие во всех видах деятельности ЦРО. Из-за многосторонних функций школьных инспекторов было сложно установить приемлемые нормы для определения количества инспекторов, необходимого для каждого района. Одна из используемых норм предусматривает наличие одного инспектора на каждые 100-120 учителей, однако рассматривался вопрос о значительном увеличении количества учителей на каждого инспектора. Это не способствовало бы продуктивности, так как несомненно отрицательно сказалось бы на

/...

качестве образования и в конечном счете привело бы к дополнительным расходам на коррективные действия. Даже в настоящее время по некоторым предметам осуществляется недостаточный контроль, и школьные инспектора, которые стараются рассматривать работу каждого учителя на месте дважды в год, а работу новых учителей - чаще, сталкиваются с трудностями в отношении уделения достаточного времени этой важной задаче ввиду большого количества других обязанностей.

25. ОИГ считает, что приемлемой нормой было бы наличие одного школьного инспектора на 100 учителей на начальном уровне и одного на 75 учителей на подготовительном уровне. Для этого понадобится увеличение количества инспекторов в некоторых районах проживания беженцев, в частности, в Иордании. Было бы желательно разрешить заполнять вакантные должности инспекторов без необходимой в настоящее время предварительной консультации со штаб-квартирой в Вене.

26. Специалисты БАПОР/ЮНЕСКО, располагающиеся в штаб-квартире в Аммане, время от времени посещают районы проживания беженцев и проводят совместно с ЦРО работу по, среди прочего, осуществлению двухгодичного плана работы в области образования. Поскольку у них есть связь со всеми отделениями на местах, то они могут указать на успешные инициативы, предпринятые в одном из районов, с целью их использования в других районах.

/...

d) Учителя

27. В школах БАПОР работает более 10 000 учителей. В первые годы деятельности БАПОР очень немногие из учителей обладали необходимой профессиональной подготовкой. В настоящее время это положение полностью изменилось. Подавляющее большинство учителей отвечает квалификационным требованиям; те, кто не отвечает, в основном были взяты на работу в начальные годы и в настоящее время приближаются к пенсионному возрасту. Это соответствует истине, несмотря на тот факт, что квалификационные требования являются высокими. Например, учителя в подготовительных школах должны быть выпускниками университетов и либо иметь диплом, дающий право преподавать в учебном заведении, либо успешно закончить обучение без отрыва от работы в течение трех лет со времени назначения.

28. БАПОР располагает как предварительными курсами подготовки преподавательских кадров, так и курсами подготовки без отрыва от работы, что дает возможность Агентству без труда удовлетворять спрос в новых учителях, которые необходимы в связи с увеличением количества беженцев, уходом в отставку и выходом на пенсию учителей. ОИГ рассмотрела некоторые экзаменационные отчеты Центров подготовки учителей и провела краткий обзор работы многих учителей. Отчеты показали хорошие достижения обучающихся преподавателей, что было подтверждено эффективностью организации ими своих уроков, общей хорошей дисциплиной в классе и общим впечатлением эффективности образования. Обучение без отрыва от работы, обеспечиваемое центрами по развитию образования, также является эффективным. Ежегодно приблизительно 1 000 учителей проходит обучение без отрыва от работы.

29. Оклады и пособия для учителей БАПОР в принципе основываются на окладах и пособиях для правительственных учителей в их районе. Целесообразно, чтобы оклады БАПОР были несколько выше для компенсации отсутствия необходимых гарантий занятости, а также из-за того, что учителя БАПОР имеют более разнообразные обязанности; БАПОР не располагает столь большим количеством вспомогательного персонала, как правительственные школы - советники, контролеры и т.д., и учителя работают в сложных условиях (нехватка учебников, учебных пособий, недостаточное отопление и т.д.). Кроме того, учителя БАПОР располагают меньшими возможностями получения работы в другом месте, чем правительственные учителя.

3. Нерешенные проблемы

30. Несмотря на положительную оценку качества образования, имеется ряд серьезных проблем, требующих неотложного решения в целях поддержания качества на прежнем уровне. Большинство из этих проблем вызвано нехваткой достаточного и стабильного финансирования, однако их остроту можно снизить путем управленческих и процедурных изменений, путем предоставления дополнительного финансирования для конкретных первоочередных проектов (см., кроме того, главу III).

/...

а) Школьные здания

31. Имеется два вида школьных зданий: здания, построенные БАПОР, и арендуемые помещения. Кроме того, имеются некоторые пожертвованные школы в целом хорошего качества. Арендуемые школы, как правило, находятся в плохом состоянии и располагают небольшими классами. Школы, построенные БАПОР, различаются от района к району и в рамках каждого района. В Иордании состояние школ наименее удовлетворительно; для доведения состояния зданий до приемлемого уровня необходимо проведение широких ремонтных работ и эффективной программы материально-технического обеспечения. Когда группа ОИГ посетила школы в Оммане, она обнаружила, что классные комнаты не отапливались, хотя температура была близка к температуре замерзания. Многие стекла были выбиты, санитарные средства были недостаточными, а школьная мебель — примитивной. На Западном берегу, даже если не было отопления, школы в целом были в хорошем состоянии, чистыми, в них отмечался надлежащий уход, имелись сады и соответствующие спортивные сооружения. Это различие может быть объяснено, по крайней мере, частично тем фактом, что на Западном берегу беженцы считают, что они находятся дома, и поэтому через программы самопомощи они следили за своими школами и улучшали их. Программы самопомощи были начаты беженцами, представляющими конкретные предложения БАПОР. В целом БАПОР предоставляет средства и строительные материалы, а необходимая работа проводится самими беженцами. Если бы можно было содействовать осуществлению нескольких программ самопомощи в других районах проживания беженцев, состояние школьных зданий и прилегающих участков могло бы быть значительно улучшено при минимальных затратах.

32. В Ливане школам БАПОР был принесен значительный ущерб в результате военных действий. Четыре школы были полностью разрушены и многие повреждены. Некоторые школы использовались беженцами в качестве жилых помещений, так как их дома были разрушены. В связи с этим в январе 1983 года две школы работали в три смены, однако сотрудники БАПОР выражали надежду на то, что ремонт и восстановление школ, с привлечением чрезвычайных фондов, разрешит эту проблему.

33. Особенную проблему представляют арендуемые школы. Арендуемые здания не только находятся, как правило, в очень плохом состоянии, но также и располагают очень небольшими классными комнатами — обычно лишь на 20–30 школьников. В целом около 18 процентов детей все еще посещают школы в арендуемых зданиях, хотя в секторе Газа арендуемых школ нет. Если бы арендуемые здания можно было бы заменить простыми недорогими школами, построенными БАПОР, затраты на строительство были бы покрыты в течение двух-пяти лет, благодаря экономии на арендной плате и тому факту, что более просторные классы дадут возможность нанимать меньше новых учителей с увеличением количества учащихся (приблизительно на 2 процента в год). Необходимо рассмотреть возможность учреждения оборотного фонда для строительства школ в целях замены арендуемых школ, который должен получать поступления за счет экономии на оперативных расходах. Однако такое решение, вероятно,

/...

окажет небольшую помощь в Ливане, где около 50 процентов школ арендуются (по сравнению со средним показателем в 29 процентов по всем районам проживания беженцев), поскольку там имеется мало свободной земли, а то, что имеется, — недопустимо дорого; по этой причине значительное использование в Ливане имеющегося бюджета на строительство невозможно.

34. Те районы, которые располагают средствами для строительства школ и ведения крупных ремонтных работ, ограничены в своих возможностях, так как не могут найти квалифицированных инженеров для планирования и контроля за строительством. Это обусловило отсрочку со строительством. Другой причиной отсрочки является необходимость получения разрешения в штаб-квартире в Вене на капитальный ремонт школ и даже на мелкое строительство (добавочные классы), хотя существуют подробно разработанные нормы строительства. На получение этого разрешения уходит до семи месяцев. Решением этой проблемы был бы перевод двух из шести должностей техников по архитектурным вопросам, находящихся в настоящее время в штаб-квартире в Вене, в те районы, в которых осуществляются наиболее обширные строительные работы (Сирия и Иордания). По мере необходимости они также могли бы оказывать помощь соседним районам. Им необходимо предоставить полномочия принимать решение на месте с одобрения местного комитета по контрактам и директора местного отделения.

35. Поскольку группа ОИГ посетила школы в январе 1983 года, когда стояла ненастная, холодная погода, она имела возможность наблюдать полное отсутствие или недостаточное отопление в классных комнатах, особенно в Иордании и Сирии. В Сирии в тех местах, где имелось отопление, норма горючего составляла 1 литр в день. В Иордании отопления не было вообще. Необходимо в срочном порядке рассмотреть при участии медицинских сотрудников проблему отопления и наилучшие пути ее решения.

36. Переполненность является типичной для большинства школ БАПОР и находит свое выражение в большом количестве обучающихся в классе (до 50 учеников) и в обучении в две смены. Во всех районах проживания беженцев более половины учащихся посещают школы в две смены, и около 75 процентов школ БАПОР функционирует в две смены. Это, конечно, не является удовлетворительным, поскольку при обучении в две смены учащиеся и учителя вынуждены работать в неудобные для них часы и это препятствует использованию школ для некоторых видов внеклассной деятельности. Несомненно, существует необходимость в более обширном и качественном строительстве школ, с тем чтобы снизить пере-полненность и добиться удовлетворительного физического состояния школ.

b) Школьные библиотеки

37. Бюджетные затруднения препятствовали соответствующему развитию школьных библиотек и обеспечению учащихся и учителей печатными материалами. Запланировано создание в каждом районе центральных школьных библиотек, обслуживающих несколько школ. Там, где они имеются,  
/...

они располагают недостаточным персоналом и оборудованием. В каждой школе имеется небольшой набор печатных материалов, который вряд ли можно считать библиотекой. ОИГ было сообщено о наличии сильного стремления и потребности в печатных материалах как среди учащихся, так и среди учителей. Как представляется, школьные библиотеки смогут удовлетворить эту потребность. ЮНЕСКО могла бы начать кампанию по безвозмездному сбору книг и периодических изданий на арабском и других иностранных языках. Необходимо просить организации системы Организации Объединенных Наций предоставить свои значительные запасы таких избыточных публикаций и изданий (таких, как "Courier" ЮНЕСКО), которые пригодились бы для учащихся и учителей. В секторе Газа и на Западном берегу оккупационные власти должны разрешить беспрепятственный ввоз таких книг.



с) Учебники и другие учебные пособия

38. Учебники, используемые в школах БАПОР, — такие же, как и в странах, обеспечивающих учебную программу для школ БАПОР — Египте, Иордании, Ливане, Сирийской Арабской Республике. Согласно установившейся процедуре, ЮНЕСКО утверждает эти учебники для использования в школах БАПОР. Это вызвало проблемы в секторе Газа и на Западном берегу. Например, в секторе Газа из 115 предписанных учебников используется лишь 61. Около 38 учебников не было утверждено ЮНЕСКО, а 9 учебников, утвержденных ЮНЕСКО, не были разрешены оккупационными властями к ввозу. Это создает значительные трудности для учителей и центров по развитию образования, вынужденных использовать импровизированные учебные пособия, которые являются плохой заменой. Часто, когда учебники утверждены и разрешены к ввозу, они заменяются новыми изданиями, и тогда возникает необходимость в получении новых разрешений. ОИГ призывает к тому, чтобы ЮНЕСКО, насколько возможно, ускорила процесс утверждения и чтобы все утвержденные учебники беспрепятственно разрешались оккупационными властями к ввозу БАПОР в сектор Газа и на Западный берег.

39. Школы БАПОР недостаточно оборудованы другими учебными материалами и пособиями. Большая часть имеющихся пособий изготовлена самими учителями и учениками. Однако штаб-квартира в Аммане все же производит ограниченное количество аудиовизуальных пособий, в основном для обучения языками и подготовки учителей. Тем не менее необходимо приложить дополнительные усилия как для качественного, так и количественного улучшения учебных пособий.

д) Профессионально-техническая подготовка

40. БАПОР располагает семью центрами профессиональной подготовки (ЦПП) (за исключением школ подготовки учителей) с приблизительно 4 000 учащихся. Потребность в таком виде обучения особенно высока — от четырех до девяти кандидатов на каждое свободное место (в зависимости от района). Выпускники ЦПП, как правило, без труда находят работу по своей специальности, за исключением Ливана в течение последних двух лет — беженцы в Ливане сталкиваются с трудностями в получении разрешения на работу и виз для работы в других странах. В меньшей степени возникали проблемы в секторе Газа в связи с ограничениями на выезд за границу, в результате чего 30 процентов выпускников были вынуждены пойти на неквалифицированную работу, не соответствующую их специальности.

41. ЦПП располагает удобными зданиями и, за исключением Аммана, соответствующим оборудованием. Многие из инструкторов являются бывшими учащимися ЦПП, прошедшими дополнительную подготовку. Группа ОИГ с удовлетворением отмечает квалификацию, организационные способности и приверженность со стороны руководителей четырех ЦПП, которые она посетила.

/...

42. ОИГ убеждена в том, что в качестве первоочередной задачи программы в области образования необходимо значительно расширить систему профессионального обучения. Основную трудность представляют затраты. Расходы на одного учащегося в год, включая питание и проживание, колеблются от 1 500 до 2 100 долл. США. Для достигнутых результатов эти расходы невелики, однако они делают расширение невозможным для настоящего бюджета БАПОР.

43. Большая часть имеющихся зданий и оборудования была приобретена благодаря дотациям правительств и таких организаций, как Фонд ОПЕК. ОИГ рекомендует, чтобы БАПОР совместно с ЮНЕСКО организовало кампанию поощрения правительств, неправительственных организаций, неправительственных организаций, частных фирм и отдельных лиц к внесению средств и оборудования для расширения системы профессиональной подготовки. Подобные взносы могут делаться для конкретных проектов, включая введение третьего года технического обучения для большего числа учащихся, окончивших среднюю школу, и увеличение потенциала центров профессиональной подготовки.

44. Тот факт, что большинство выпускников ЦПП без труда находят работу по своей специальности, включая иногда успешную самостоятельную занятость, свидетельствует о том, что предлагаемые курсы удовлетворяют потребностям района. Однако БАПОР никогда не проводило официального исследования потребностей в технических специалистах в каждом районе и стране, в которой беженцы могут найти работу. Если можно будет расширить систему профессиональной подготовки, как предлагалось выше, то было бы предусмотрительно основывать решение о расширении существующих курсов или создании новых семинаров на обзорах занятости. В осуществлении этой задачи БАПОР следует прибегнуть к помощи МОТ.

45. Одним из неохваченных в настоящее время важных вопросов является материально-техническое обслуживание и ремонт оборудования по электронной обработке данных. Другим важным вопросом является подготовка зубных врачей - специалистов по гигиене. Уже было принято решение о подготовке 22 таких технических специалистов для самого БАПОР (см. пункт 60) на общую стоимость 70 000 долл. США в течение двух академических лет, включая 17 200 долл. США капитальных затрат на оборудование. Будет, несомненно, целесообразно распределить капитальные затраты путем продления такой подготовки на будущие годы, при условии выявления потребностей в зубных врачах - специалистах по гигиене в других районах данного региона.

/...

е) Университетские стипендии

46. После завершения подготовительного цикла студенты БАПОР могут продолжать свое вторичное образование, как правило, в местных школах, получая или не получая от БАПОР небольшую субсидию. После успешного завершения средней школы учащиеся-беженцы могут претендовать на небольшое число предоставляемых БАПОР университетских стипендий. Их число настолько невелико, что лишь наиболее одаренные студенты, имеющие исключительно высокие академические результаты, могут рассчитывать на их получение. В 1981/82 учебном году лишь 351 человек получал университетские стипендии БАПОР, размер которых составлял всего 690 долл. США в год на одного студента.

47. Генеральная Ассамблея в феврале 1981 года (резолюция 36/146 Н) и в 1982 году (резолюция 37/120 D) призвала правительства, специализированные учреждения и неправительственные организации предоставлять субсидии и стипендии беженцам для получения высшего образования, включая профессионально-техническую подготовку. К настоящему времени реакция была весьма незначительной. Однако ОИГ считает, что существуют хорошие возможности для получения внешних средств или стипендий со стороны. ЮНЕСКО, БАПОР и другим учреждениям системы Организации Объединенных Наций следует возобновить усилия с целью лучшего осуществления резолюций Генеральной Ассамблеи. Кроме того, создание Иерусалимского университета для палестинских беженцев в соответствии с резолюциями 36/146 G и 37/120 C отвечало бы очевидной потребности в предоставлении высшего образования палестинским беженцам. Для осуществления этих резолюций БАПОР следует проследить за тем, чтобы выделяемые на стипендии средства использовались на приоритетной основе, с тем чтобы позволить нуждающимся беженцам посещать этот университет.

ф) Роль ЮНЕСКО

48. Официальное соглашение между БАПОР и ЮНЕСКО, подписанное в начале 26 января 1967 года и периодически возобновлявшееся с тех пор, содержит следующие "общие принципы сотрудничества":

"а) Генеральный комиссар БАПОР несет административную ответственность за учебную программу для беженцев, в то время как Генеральный директор ЮНЕСКО несет техническую ответственность за эту программу;

б) ЮНЕСКО обеспечит за счет своего собственного бюджета руководящий персонал более высокого уровня, необходимый для планирования и исполнения программы, в то время как БАПОР, по возможности, будет нести все прочие расходы".

/...

49. В соответствии с этим соглашением ЮНЕСКО оплачивает из своего регулярного бюджета расходы по 20 международным должностям категории специалистов в отделе образования БАПОР, а также нанимает этих специалистов и руководит их деятельностью. В прошлом имелось большое число вакансий, однако в настоящее время (май 1983 года) все должности, кроме трех, заполнены. Ниже приводятся данные по должностям в отделе образования:

/...

	Международные сотрудники категории специалистов	Расходы в долл. США		Расходы в долл. США		Долж- ности на местах	Рас- ходы в долл. США	Всего	
		(бюджет КНЕСКО)	(бюджет БАПОР)	Долж- ности на местах	Расходы в долл. США			Долж- ности на местах	Расходы в долл. США
Штаб-квартира (Вена)	2	136 596	-	10	348 733	12		485	329
Штаб-квартира (Амман)	15 6	1 469 928	453 024	56	672 374	81		(2 555	326
Итого	27	1 606 524	453 024	66	1 021 107	93		3 080	655

/...

50. ЮНЕСКО заслуживает высокую оценку за создание в исключительно трудных условиях жизнеспособной системы школьного образования хорошего качества. Успех ЮНЕСКО заключается в постепенном создании группы высококвалифицированных местных должностных лиц из числа палестинцев, которые руководят учебной программой. В то время как в прежние годы этим должностным лицам требовалось руководство и контроль со стороны специалистов ЮНЕСКО, ситуация в настоящее время изменилась. Местные руководители в системе образования обладают как профессиональной компетенцией, так и хорошим знанием местных условий и проблем, что позволяет им эффективно руководить системой образования и улучшать ее, гораздо меньше, чем в прошлом, пользуясь рекомендациями со стороны. Следовательно, необходимо предусмотреть проведение между ЮНЕСКО и БАПОР обсуждения с целью частичной переориентации роли ЮНЕСКО и выяснения того, в какой степени можно было бы направить ее действия на укрепление наиболее важных аспектов образования, в частности профессионально-технической подготовки.

51. В рамках этих обсуждений можно было бы также определить форму помощи, которую ЮНЕСКО оказывала с целью осуществления конкретных проектов, которые не могут финансироваться из бюджета БАПОР. Можно было бы обратиться к донорам, особенно правительствам, межправительственным и неправительственным организациям с призывом обеспечить дополнительное финансирование (см. также пункт II7).

52. Такая частичная переориентация роли ЮНЕСКО позволила бы БАПОР перераспределить некоторых местных сотрудников, в настоящее время работающих в отделе образования, на конкретные места с целью укрепления там управленческих возможностей и замены руководящих сотрудников, выходящих на пенсию.

/...

В. Здравоохранение

1. Описание программы

53. Политика БАПОР заключается в поддержании уровня медицинского обслуживания имеющих на него право палестинских беженцев в соответствии с гуманитарной политикой Организации Объединенных Наций, а также основными принципами и концепциями Всемирной организации здравоохранения и в соответствии с прогрессом и развитием, достигнутыми в области общественного здравоохранения и медицинского обслуживания, предоставляемого принимающими правительствами арабских стран местному населению за счет государства. ВОЗ обеспечивает технический контроль за осуществлением программы здравоохранения, направив в штаб-квартиру БАПОР на безвозмездной основе пять сотрудников ВОЗ, включая директора по вопросам здравоохранения. Все сотрудники по вопросам здравоохранения в пяти отделениях набираются на местной основе и являются в основном палестинцами.

54. На программу в области здравоохранения приходится примерно одна шестая часть годового бюджета: 39,5 млн. долл. США из 233,5 долл. США в пересмотренном бюджете на 1982 год. Она содержит три основные компонента: экологическую санитарию, медицинское обслуживание и дополнительное питание. Все эти компоненты активно осуществляются, несмотря на крайне ограниченные ресурсы. Имеются свыше 1,6 млн. беженцев, на которые распространяется эта программа; имеющиеся средства составляют поэтому в пересчете на одного беженца около 24,5 долл. США в целом ежегодно. Из имеющих право на получение обслуживания беженцев более полумиллиона живут в лагерях, в которых программа в области здравоохранения осуществляется в основном, но не полностью, и около 78 процентов соответствующего числа беженцев пользуются в некоторой степени медицинскими услугами БАПОР. В Ливане ряд больниц и медицинских заведений БАПОР были повреждены или уничтожены во время вторжения Израиля, и поэтому осуществление программы в области здравоохранения было серьезно нарушено в течение некоторого времени. Ликвидация в Южном Ливане палестинских госпиталей Красного Полумесяца, в которых до начала вторжения палестинские беженцы получали бесплатное лечение, может иметь более долгосрочное воздействие на программу в Ливане; при нынешних обстоятельствах беженцы, перемещенные палестинцы в Ливане рассматриваются в качестве лиц, имеющих право на получение помощи в рамках программы в области здравоохранения.

а) Санитария окружающей среды

55. Деятельность в этой области охватывает предоставление такого основного экологического обслуживания, как асфальтированные улицы, водопровод, а также система канализации и сбора мусора, т.е. услуги, которые в большинстве стран не входят в функции министерства здравоохранения. Это обслуживание предоставляется тем беженцам, которые

/...

проживают в лагерях беженцев, т.е. примерно одной трети от их общего числа; при этом расходы составили в 1982 году около 7 млн. долл. США: эта цифра включает как текущие расходы, так и расходы, связанные с некоторым улучшением и расширением обслуживания. Были достигнуты большие успехи, однако многое еще предстоит сделать. Группа ОИГ во время посещения лагерей, расположенных неподалеку от Аммана, в плохую погоду в январе 1983 года видела много улиц, которые были покрыты толстым слоем грязи и залиты дождевой водой, в то время как улицы в соседних районах имели бетонное покрытие и централизованную систему для отвода поверхностных вод. Часто одной водонапорной колонкой приходится пользоваться жителям нескольких жилищ, многие из которых не подключены к основной канализационной сети, а некоторая часть беженцев все еще пользуется общественными туалетами. Мусор выносится к местам сбора, откуда его периодически убирают неквалифицированные рабочие. С другой стороны, в некоторых лагерях при содействии БАПОР предпринимались энергичные усилия на уровне общин и отдельных лиц по улучшению санитарии окружающей среды. Мощные улицы, которые группа ОИГ наблюдала в амманских лагерях, были замощены большей частью силами проживающих там семей, при этом БАПОР предоставляло лишь необходимые материалы. В одном лагере возле Иерусалима 570 семей беженцев за свой счет сделали частные подводы воды к своим жилищам, а при номинальной помощи было построено 534 частных туалета. В другом лагере силами беженцев было сделано свыше 7 000 кв. метров уличного покрытия.

56. В настоящее время отсутствует перспектива получения средств на предоставление полного экологического обслуживания в лагерях, однако многое может быть сделано за счет проектов строительства своими силами, при этом БАПОР будет предоставлять материал и инженерное обеспечение, а беженцы - свой труд и некоторые средства. По-видимому, такие проекты в одних районах осуществляются более часто, чем в других, однако следует поощрять их осуществление во всех районах.

b) Медицинское обслуживание

57. С финансовой точки зрения эта подпрограмма является наиболее крупной, и расходы по ней составляют 17 млн. долл. США в пересмотренном бюджете 1982 года. Это - менее 10 долл. США на одного человека для 78 процентов населения, обслуживаемых БАПОР, вместо свыше 17 долл. США в среднем в принимающих странах. Медицинские проблемы решаются, скорее, на основе профилактики, чем лечения. Ведется строгий учет подлежащих регистрации болезней, и существует большая программа иммунизации против шести основных заболеваний. Кроме того, в каждом районе осуществляются программы санитарной пропаганды и гигиены, а также крупные программы матери и ребенка с клиниками для пренатального периода, предусматривающие роды под наблюдением медицинского персонала на дому и в госпитале, а также регулярные медицинские осмотры и прививки детям в возрасте до трех лет. У БАПОР имеется 100 своих собственных медицинских центров, и оно обеспечивает обслуживание еще в 22 центрах;

/...



таким образом, имеется одна клиника на 13 000 имеющих право на обслуживание беженцев или одна клиника на 4 800 беженцев в лагерях. Результаты осуществления этой программы видны в сокращении показателей смертности от наиболее серьезных заболеваний до уровня, который ниже соответствующих показателей для остального населения, а также в сокращении уровня детской смертности, которая уменьшилась (примерно до 70 промилле в некоторых лагерях в Ливане и до 50 - в Сирии) от значений, которые вдвое превышали эти цифры 20 лет назад. Уровень детской смертности в лагерях на Западном берегу составляет в настоящее время только 35 вместо 60 в 1971 году. Эти цифры сопоставимы с соответствующими показателями в других развивающихся странах.

58. В ряде областей работе персонала крайне препятствуют не отвечающие требованиям здания, в которых отсутствуют системы отопления или подачи горячей воды и в которых годами не проводится ремонт из-за отсутствия средств. Медицинское и зубопротезное оборудование в медицинских центрах большей частью является старым и изношенным; крайне необходима его замена и усовершенствование. В амбулаториях, по-видимому, имеется достаточный запас наиболее распространенных лекарств, однако группа ОМП выяснила, что имеются случаи, когда беженцам приходится покупать выписанные лекарства на местном рынке. Поэтому следует отметить достигнутые результаты. Краткое сравнение с правительственными клиниками в двух принимающих странах показало, что эти клиники, как правило, имеют лучшие здания, оснащенные системой отопления, а также подачей горячей воды, имеют больше персонала и более совершенное оборудование. С другой стороны, некоторые клиники БАПОР имеют находящиеся в хорошем состоянии здания, а в одном случае беженцы сами построили в больнице комнату ожидания. По-видимому, существуют все основания к тому, чтобы поощрять проекты строительства силами общин, направленные на ремонт, окраску и эксплуатацию зданий, используемых в качестве медицинских центров.

59. Что касается лечения, то БАПОР почти исключительно полагается на правительственные и другие больницы для оплачиваемого госпитального ухода. Зачастую у беженцев, которые должны платить за лечение, наблюдается нехватка средств на оплату расходов, особенно в конце года. По финансовым причинам БАПОР не имеет возможности продолжить контракт с властями Иордании о предоставлении госпитального обслуживания беженцам (с целью облегчения тяжелого положения пациентов был разработан специальный план), а в Южном Ливане ликвидация палестинских госпиталей Красного Полумесяца лишила пациентов из числа беженцев возможности получать бесплатное лечение. Медицинские центры БАПОР в широких масштабах проводят амбулаторное лечение. У БАПОР имеется 26 лабораторий для клинических анализов (и анализа общего уровня здоровья); в 1981 году было проведено свыше 350 000 клинических анализов. Исследования, выходящие за пределы возможностей лабораторий БАПОР, проводятся в других учреждениях, иногда за плату, предоставляемую БАПОР, иногда - безвозмездно.

/...

60. Наблюдается серьезная нехватка стоматологических отделений: имеется 24 стоматологических поликлиники, в которых работают в общей сложности 14 стоматологов, и в статистическом выражении менее чем один человек из 12, имеющих право на такое обслуживание (т.е. один из четырех в лагерях беженцев), когда-либо обращался к стоматологу БАПОР в 1981 году. По крайней мере в трех районах свыше 90 процентов школьников имеют карие зубы или выпавшие зубы и лишь у одного процента детей имеются какие-либо запломбированные зубы. По-видимому, БАПОР предстоит еще многое сделать, прежде чем оно достигнет глобального показателя ВОЗ (не более трех пораженных, отсутствующих или запломбированных зубов для ребенка в возрасте 12 лет), запланированного на 1989 год для, по крайней мере, 50 процентов государств-членов ВОЗ. Советники ВОЗ рекомендовали трехлетнюю программу, включающую наем одного дополнительного стоматолога на район, создание семи дополнительных стоматологических отделений, подготовку в колледжах профессионально-технического обучения 22 специалистов по стоматологической гигиене, а также активную программу гигиены полости рта в школах, общая стоимость которой составит 480 000 долл. США. Это предложение было одобрено.

/...

с) Дополнительное питание

61. Эта подпрограмма, расходы по которой составили в 1982 году около 10 млн. долл. США, обеспечивает дополнительное питание для наиболее уязвимых групп: грудных и малолетних детей, а также беременных женщин и кормящих матерей в особенности. Около 7 процентов детей в возрасте до 2 лет и 3 процента в возрасте 2-3 года в различной степени страдают от недоедания. Эти цифры очень близки к соответствующим показателям в принимающих странах и свидетельствуют о значительном улучшении положения за последние 20 лет. Например, в 1966 году 44 процента детей в возрасте 1-2 года в сирийских лагерях страдали от недоедания. В 1982 году этот показатель составил 3,5 процента. Во всех районах прекратилось серьезное недоедание среди детей (Н.В.: это обслуживание следует отличать от выдачи специальных пайков в связи с трудными условиями жизни в соответствии с программой оказания помощи; см. пункты 85-86).

2. Организация

62. Эта программа контролируется из штаб-квартиры направленным из ВОЗ Директором по вопросам здравоохранения (Д-1), который действует под общим руководством отделения по региону Восточного Средиземноморья ВОЗ и отвечает за предоставление Генеральному комиссару консультаций по всем вопросам здравоохранения. Он также отвечает за распределение имеющихся ресурсов. Вместе с ним в Вене находятся его заместитель (международный служащий категории С-5), являющийся также начальником отдела лечебной медицины, и начальник отдела питания и дополнительного питания (местный персонал, класс I8). В амманской части штаб-квартиры БАПОР находятся начальники отделов профилактической медицины, санитарии и окружающей среды, питания, каждый из которых является международным сотрудником категории С-4. Весь международный персонал ВОЗ предоставляет бесплатно.

63. Такая структура повторяется в каждом отделении на местах. В каждом из них имеется местный сотрудник по вопросам здравоохранения (класса I8) с заместителем, также отвечающим за вопросы лечебной медицины класса I6 или I7, а также отделы профилактической медицины, санитарии и окружающей среды, и питания, возглавляемые сотрудниками классов I4-I6, и небольшой местный отдел по контролю за вопросами питания, возглавляемый сотрудниками класса I3. В каждом отделении за все аспекты программы здравоохранения отвечает закрепленный за данным районом сотрудник по вопросам здравоохранения. В пяти отделениях насчитывается свыше 2 900 медицинских работников, однако из них лишь 733 человека имеют какое-либо медицинское или санитарное образование. На местах один доктор приходится на 11 300 охватываемых данной программой беженцев, одна медсестра на 3 000 и один стоматолог - на 115 000 таких беженцев. Если учитывать только население в лагерях, то каждую из этих цифр следует разделить на три, однако среднее время, которое доктор или стоматолог могут уделить каждому пациенту, является весьма коротким.

/...

64. Периодически проводятся совещания сотрудников, отвечающих на местах за вопросы здравоохранения, иногда в одном из отделений, с целью обсуждения медицинских проблем, возникающих в ходе повседневной работы Агентства. Эти сотрудники придают большое значение таким встречам со своими коллегами по профессии, однако ими высказывалась определенная критика в отношении того, что иногда повестки дня являются слишком расплывчатыми, а документы для обсуждения и сами дискуссии не всегда являются конкретными.

65. В штаб-квартирах начальники отделов поддерживают тесный контакт с каждым сотрудником на местах и часто посещают их при возникновении проблем, например, при внезапном увеличении числа заболеваний, подлежащих регистрации, или количества детей, не получающих достаточного питания. Все сотрудники, отвечающие за вопросы здравоохранения на местах, подчеркивают то значение, которое они придают возможности быстро получить квалифицированную рекомендацию от начальников соответствующих отделов, основанное на их хорошем знании местных условий.

### 3. Бюджет

66. Бюджеты различных отделений на предоставление медицинского обслуживания на местах представлены в рамках бюджета соответствующего отделения, однако сначала они должны быть обсуждены и одобрены Директором по вопросам здравоохранения в Вене. Как правило, основой является продолжение программы текущего года, скорректированной при необходимости на инфляцию или другие неизбежные факторы; при нынешних обстоятельствах любая просьба о выделении дополнительных средств встретит сильное сопротивление. Сотрудники по вопросам здравоохранения на местах отвечают за контролирование своих собственных расходов и обычно получают разрешение использовать любые сбережения для других целей в рамках программы здравоохранения. Инспектора не слышали какой-либо критики в отношении осуществления финансовых правил; один сотрудник, отвечающий за вопросы здравоохранения на местах, выразил мнение о том, что стремление руководства в штаб-квартире провести унификацию деятельности всех отделений препятствует разработке различными отделениями своих собственных способов удовлетворения потребностей каждого отделения индивидуально. Большинство этих сотрудников на вопрос, какие статьи бюджета в наибольшей степени заслуживают увеличения выделенных средств, поставили на первое место санитарии окружающей среды, на второе место — защиту интересов матери и ребенка. Один из них поставил на второе место необходимость улучшить оборудование.

67. Учитывая нехватку ресурсов, можно считать, что качество предоставляемого обслуживания является достаточно хорошим. БАПОР может указать на достойные похвалы достижения в области борьбы с заболеваниями и охраны интересов матери и ребенка. Однако финансовые ограничения препятствуют расширению обслуживания, поэтому хотя 20 или 30 лет назад БАПОР устанавливало стандарты в этом регионе и внедрило ряд нововведений в

/...

области медицины, оно было не в состоянии поспевать за расширением правительственного, медицинского и санитарного обслуживания, происшедшим в принимающих странах, в результате общего экономического развития этого региона. В настоящее время уровень медицинского обслуживания и защиты окружающей среды несколько ниже уровня такого обслуживания, предоставляемого местными властями.

#### 4. Нерешенные проблемы

68. Почти все проблемы являются результатом нехватки средств, это:

а) не отвечающие требованиям здания и отсутствие ремонтно-профилактических работ. Строительство и эксплуатация больниц (как и строительство и эксплуатация школ) было необходимо, но не проводилось в течение многих лет. Этот вопрос будет обсуждаться подробнее в пунктах 80-84 настоящего доклада. Достаточно сказать, что крайне необходимы меры по ремонту одних медицинских центров, а также реконструкция и модернизация других центров;

б) не отвечающее требованиям оборудование. Медицинское и стоматологическое оборудование изнашивается или устаревает быстрее, чем оно заменяется, не говоря уже о необходимости расширить и усовершенствовать оборудование с учетом роста численности населения беженцев и повсеместного повышения стандартов;

с) недостаточная зарплата. Оклады для всего медицинского персонала устанавливаются по сравнительным обзорам, проводимым Комиссией по международной гражданской службе, однако в некоторых отделениях вознаграждение (устанавливаемое с учетом других условий занятости, таких, как перспективы продвижения по службе, возможности получения профессиональной подготовки), по-видимому, является недостаточным для привлечения и удержания медицинского персонала необходимой квалификации. В 1982 году 38 процентов докторов, 40 процентов врачей зубопротезных отделений и фармацевтов на местах, а также 54 процента лаборантов работали в Агентстве в течение пяти лет или менее. При найме на работу предпочтение совершенно справедливо дается палестинским беженцам, однако многие беженцы, особенно стоматологи и медсестры, предпочитают более высокую зарплату в других арабских странах, особенно в странах Залива; местная правительственная служба (в тех случаях, когда беженцы имеют на нее право) имеет дополнительные льготы и возможность получения пенсии. Требование о том, чтобы медицинский персонал более высокой квалификации мог читать и писать на английском языке, также ставит БАПОР в невыгодное положение в отношении найма персонала в такой стране, как Сирия, где медицинское обучение проводится на арабском языке и местным правительственным служащим не требуется говорить на каком-либо иностранном языке. Даже зарплата, предлагаемая рабочим по уборке мусора, недостаточна в некоторых районах для

/...

привлечения здоровых мужчин. Такое положение привело не только в высоким темпам сменяемости персонала и большому числу вакансий, но и к отсутствию квалифицированных сотрудников средних категорий, которые через 5-10 лет могли бы занять руководящие должности, когда нынешнее руководство выйдет в отставку;

d) недостаточная санитария окружающей среды. По-видимому, санитария окружающей среды в некоторых лагерях в прошлом, возможно, осуществлялась на уровне, сопоставимом с уровнем, обеспечивавшимся правительствами принимающих арабских стран для местного населения, живущего в аналогичных условиях, однако было невозможно везде поспевать за происходившим за последние десять лет повышением уровня санитарии и окружающей среды, обеспечиваемом правительством;

e) амбулаторные лечебные пункты в Южном Ливане пострадали в результате ликвидации палестинских лагерей Красного Полумесяца. В результате недавно принятых мер, возможно, будет решена проблема, связанная с нехваткой стоматологического обслуживания, о чем говорится в пункте 60 выше.

69. При нынешнем финансовом положении существуют незначительные перспективы широких изменений в этой программе, однако имеются следующие пути восполнения имеющихся ресурсов:

- проекты строительства собственными силами уже показали хорошие результаты при усовершенствовании зданий и установок и следует поощрять их и впредь. Свыше 400 000 долл. США было затрачено в 1982 году из фондов БАПОР на осуществляемые собственными силами экологические проекты;
- все отделения на местах должны проявлять большую осмотрительность в отношении того, какие мелкие работы в зданиях, в том числе в медицинских центрах они должны осуществлять;
- директора на местах и сотрудники по вопросам здравоохранения на местах не должны упускать возможности использования местных добровольных источников для получения дополнительных медикаментов и продуктов питания, или каких-либо видов медицинского оборудования. Некоторые из них уже проводят такую работу;
- следует хорошо изучить возможности получения дополнительных средств на основе проектов (см. главу III, пункт II7).

70. Что касается организационных вопросов, то в посвященном вопросам образования разделе настоящего доклада следует упомянуть о хороших результатах, которые последовали за введением двухгодичного плана работы. Те же соображения применимы и к программе в области здравоохранения. Двухгодичный план в большей степени, чем нынешний годовой план, позволит проявлять более гибкий и творческий подход в отношении будущей работы. Двухгодичный план работы в области здравоохранения, который нет необходимости составлять столь же подробно, как и план в области образования, несомненно должен увязываться с двухгодичным бюджетом, предлагаемым в главе III настоящего доклада. Одобренные недавно меры в отношении стоматологического обслуживания (пункт 60 выше), а также новый план по разработке программы в области здравоохранения и гигиены в школах на двух-трехлетний период, представляют собой полезные шаги в данном направлении.

## C. Оказание помощи

### 1. Описание программы

71. В рамках этой программы БАПОР предоставляло помощь в форме продовольствия и жилищ палестинским беженцам почти постоянно с начала создания Агентства до сентября 1982 года, когда произошли крупные изменения в обслуживании.

72. Программа оказания помощи, руководство которой осуществлялось в течение многих лет зачастую в сложных условиях, является сложной операцией, общей целью которой является облегчение бедственного состояния беженцев. До настоящего времени она имела три различные функции:

/...

а) широкую программу распределения основных пайков; б) предоставление жилищ и с) помощь в особо трудных случаях. Однако из-за постоянной нехватки средств и необходимости выделения дополнительных ресурсов в связи с чрезвычайной ситуацией в Ливане, сложившейся после израильского вторжения в июне 1982 года, Генеральный комиссар принял решение прервать распределение общих пайков имеющим на них право беженцам во всех районах, за исключением Ливана. Кроме того, в ведении программы оказания помощи находится предоставление питания в больницах, школах и центрах профессионально-технического обучения в рамках программы образования и здравоохранения, а также проекты строительства собственными силами.

73. За последние годы расходы, связанные с оказанием помощи, составили немногим более 20 процентов расходов БАПОР (52,4 млн. долл. США в 1982 году по данным пересмотренной бюджетной сметы, т.е. 23,4 процента). Наиболее крупным компонентом этой программы являются основные пайки (35,4 млн. долл. США), за ним следуют компоненты по оказанию помощи особо нуждающимся семьям и предоставлению жилья (4,5 млн. долл. США и 1,2 млн. долл. США соответственно). Дополнительные 11,1 млн. долл. США представляют собой долю программы в общих расходах БАПОР. Согласно самым последним данным о бюджете, в результате прекращения распределения пайков, доля программы оказания помощи в расходах БАПОР, составлявшая свыше 20 процентов, должна сократиться до немногим более 5 процентов в двухгодичном периоде 1984-1985 годов, при соответствующем увеличении доли расходов на образование (+13,5 процента) и программы здравоохранения (+3,5 процента). Последствия такого изменения направленности см. в пунктах 88-90 ниже.

74. Организация услуг по оказанию помощи аналогична организации других программ. Директор служб по оказанию помощи (Д-1) находится в штаб-квартире в Вене и координирует работу отдела поставок (возглавляемого сотрудником категории С-5), технического бюро (С-4) и отдела служб по оказанию помощи (возглавляемого сотрудником категории С-5, который находится в Вене, а его персонал - в штаб-квартире в Аммане). Всего в штаб-квартире в Вене работает 5 международных сотрудников категории специалистов, но ни один такой сотрудник не работает в штаб-квартире в Аммане. В каждом отделении на местах, за исключением Сирии, работает один международный сотрудник категории специалистов по вопросам оказания помощи на местах (С-4) и один международный сотрудник по поставкам и транспорту (С-4), которые подотчетны местному директору. Им оказывают помощь по районам заместители сотрудников по вопросам оказания помощи на местах, сотрудники по вопросам социального обеспечения, инженеры, сотрудники по поставкам, которым в свою очередь помогают сотрудники, занимающиеся вопросами права на получение помощи и регистрации, инспекторы по распределению, а также другой административный персонал и разнорабочие. Такая структура представляется логичной и соответствующей оперативным потребностям БАПОР, хотя она, несомненно, потребует упорядочения и соответствующего перераспределения ресурсов в районе операций, если будет

/...



принят предлагаемый новый подход к программе оказания помощи (пункт 90). ОИГ выяснила, что на местах установились хорошие отношения сотрудничества между международным и местным персоналом. Это очень важно для выполнения БАПОР ее трудной задачи. Не сообщалось о каких-либо жалобах относительно распределения функций между международным и местным персоналом. Однако в связи с расположением штаб-квартир наблюдались некоторые трудности психологического и практического характера. Некоторое беспокойство у персонала на местах вызывает расстояние, на котором осуществляется руководство операциями, особенно в чрезвычайных случаях. Особенно это ощущается в том, что представляется жесткой централизацией решений, касающихся ремонта и эксплуатации жилищ и других установок. Этот вопрос обсуждается в пункте 93 ниже.

а) Распределение основных пайков питания

75. Руководство (право на получение и регистрация, контроль и ведение записей о беженцах) и распределение основных пайков (мука, рис, сахар и пищевое масло) являлось крупномасштабной операцией, осуществлявшейся на местах силами очень небольшого числа международных сотрудников (5) и небольшого числа местного персонала (168). Число зарегистрированных БАПОР беженцев составляло в июне 1982 года 1 925 000 человек; однако до прекращения программы основных рационов число беженцев, получающих эти рационы, составляло в среднем 820 000 человек, т.е. около 43 процентов их общего числа.

76. ОИГ выяснила, что сложная и отнимающая много времени работа по контролю и распределению основных пайков была хорошо организована и проводилась в течение многих лет без серьезных затруднений. Были хорошо разработаны процедуры установления права на получение помощи, регистрации и контроля нуждающихся беженцев, хотя Агентство не может изучать условия занятости и доход беженцев настолько, чтобы точно определять потребность того или иного беженца в пайках. Практически с начала осуществления этой программы наблюдались трудности с исправлением списков на получение пайков, что объяснялось либо отсутствием сотрудничества со стороны принимающих правительств, либо низким уровнем доверия к БАПОР со стороны самих беженцев. Это привело к тому, что еще в 1952 году Агентство ввело установленный произвольно ежегодный предел на число получающих пайки беженцев и эта политика осуществлялась во всех отделениях до прекращения распределения основных пайков в сентябре 1982 года.

/...

77. Не представилось возможным полностью определить последствия оказания основной помощи на уровень питания среднего получателя. По мнению ОИГ, основная помощь не играла значительной роли в оказании содействия беженцам. Например, в 1981 году каждый из 820 000 беженцев получал в среднем около 29 долл. США в виде продовольственной помощи, или 0,08 долл. США в день, что является довольно незначительной суммой, в особенности поскольку в большинстве случаев в каждой семье из числа беженцев работает обычно один член (за исключением Ливана и Газы, где условия в отношении трудоустройства довольно ограничены). Этим отчасти объясняется довольно спокойная реакция беженцев на решение Генерального комиссара прекратить предоставление продовольственных пайков в сентябре 1982 года.

78. Важно, однако, отметить, что на протяжении многих лет продовольственные пайки приобрели значение, которое намного превышает значение с точки зрения питания или финансов: они рассматриваются как символ статуса беженцев и, что еще более важно, как весомое свидетельство того, что международное сообщество несет обязательство оказывать им помощь — обязательство, которое после принятия резолюции 302 (IV) от 8 сентября 1949 года неоднократно подтверждалось Генеральной Ассамблеей. Это было подчеркнуто во всех пяти местах службы с выражением озабоченности относительно того, что прекращение продовольственных пайков явится шагом в направлении окончательной ликвидации всех услуг БАЮР.

79. ОИГ хотела бы воздать должное трудолюбию и упорству персонала БАЮР в Ливане, их профессиональным и гуманитарным усилиям в осуществлении обязанностей в наиболее трудных и порой опасных ситуациях. Услуги по оказанию помощи в Ливане осуществляются на чрезвычайной основе при содействии со стороны других мест службы, в особенности из Западного берега (помощь Южному Ливану) и из Сирии (распределение продовольствия и другой помощи в Триполи и в районе долины Бекаа). Всем беженцам, независимо от их статуса, предоставляется ежедневный суточный паек в 2 100 калорий. Во время подготовки настоящего доклада не было возможно определить, как долго будет требоваться такая чрезвычайная помощь. Однако, учитывая тяжелые условия, созданные для беженцев в результате израильского вторжения в Ливан, и внутренние беспорядки в этой стране, продолжение поддержки беженцев в ближайшем будущем, по-видимому, является необходимым.

b) Обеспечение жильем

80. Эта часть программы помощи охватывает строительство, ремонт и содержание сооружений БАЮР (например, школ, клиник, складов) и строительство или ремонт жилищ (хижин) для беженцев. В среднем расход на жилище составляет менее 3 процентов от общих расходов по оказанию помощи (588 000 долл. США в 1981 году, из которых

/...

401 900 долл. США были затрачены на аренду помещений) 1/. Программа осуществляется относительно небольшим числом сотрудников в каждом месте службы: один старший строитель, один инженер и два технических помощника. Это соответствует сокращенным бюджетным ассигнованиям и меньшему объему работ. Однако после посещения района группе ОИГ показалось, что предоставлению жилья следует уделить больше внимания. Направление двух квалифицированных строителей из штаб-квартиры на место службы, рекомендованных в пункте 34 выше, поможет облегчить эту ситуацию.

81. Рассмотрение расходов на оказание помощи в течение последних 15 лет показывает, что на эту деятельность постоянно выделялось меньше средств, чем требовалось, за исключением операции в Иордании в течение двух лет после войны 1967 года. Это привело, как неоднократно подчеркивал Генеральный комиссар в своем ежегодном докладе Генеральной Ассамблее, к значительному ухудшению помещений БАПОР. Группа ОИГ посетила некоторые из этих помещений, например, школы и пункты здравоохранения в Аммане и несколько школ, арендуемых в Дамаске, и обнаружила, что во многих случаях требуется серьезный ремонт или даже полная реконструкция зданий.

82. Хотя группа не смогла посетить всех помещений БАПОР, инспектора отметили, что содержание помещений осуществляется не одинаково. В некоторых местах, таких, как, например, лагерь Аммари на Западном берегу, школы и пункты здравоохранения - подготовительные школы для мальчиков, подготовительные школы для девочек, центр здравоохранения и центр молодежи содержатся в хороших условиях. Аналогичные хорошие условия содержания были отмечены в центре подготовки женщин в Рамаллахе, в Шведском центре здравоохранения БАПОР в Газе, в двух профессионально-технических пунктах в Дамаске и в других. Главным образом хорошее содержание зданий объясняется проектами самопомощи, осуществляемыми школами или беженцами. Совсем иное отмечается в местах, где БАПОР планирует осуществление этих услуг. Высказывались жалобы в отношении нехватки ресурсов, строгого контроля фондов со стороны штаб-квартиры, нехватки руководящих сотрудников на местах и т.д.

83. Ответственность за строительство, ремонт и содержание жилищ почти полностью возлагается на беженцев. Финансовое участие БАПОР ограничивается небольшими взносами наличностью, оказанием помощи в форме строительных материалов для проектов общинной самопомощи и в ремонте жилищ в особо тяжелых случаях. В этой области не было отмечено значительных трудностей, за исключением проблем, связанных с частыми разрушениями жилищ беженцев израильскими военными

---

1/ См. A/37/5, Add.3, стр.13.

властями на Западном берегу и в Газе с карательными целями, и с перестройкой и реконструкцией новых жилищ беженцев в Ливане и в Сирии в результате разрушения лагерей и сооружений в Ливане. На это следует обратить внимание в первую очередь.

84. Практически все трудности программы жилищ связаны с хронической нехваткой финансовых ассигнований. Ограниченные ресурсы, имеющиеся у Агентства, несомненно, были направлены на решение других первоочередных задач, в особенности на осуществление программ здравоохранения и образования. Однако состояние сооружений БАПОР дошло до такого уровня, что это имеет серьезные последствия для качества услуг: трудно понять, как основные программы БАПОР в области образования и здравоохранения могут быть успешно осуществлены, если здания буквально разваливаются. В пунктах 94-97 ниже приводятся предложения, содержащие корректирующие меры.

с) Помощь в особо тяжелых случаях

85. В течение многих лет в большинстве отделений на местах осуществляются проекты социальной помощи, применяемые к семьям и к частным лицам. В настоящее время около 40 000 беженцев получают ежедневно продовольственные пайки на 1 900 калорий; кроме того, они получают одеяла, одежду и т.д. Дети семей, которые находятся в особо тяжелых условиях, получают доступ в центры по подготовке Агентства на первоочередной основе. БАПОР осуществляет реконструкцию или ремонт жилищ и предоставляет небольшие субсидии наличностью, а также предоставляет консультантов для решения личных и семейных проблем посредством консультаций и помощи.

86. За последние годы расходы колебались от 1,6 долл. США до 3,0 млн. долл. США в год (3,1 млн. долл. США в 1982 году) с регулярным ведением коррективов. Эта функция организована довольно хорошо и контролируется небольшим количеством сотрудников в каждом отделении на местах. Группа ОИГ не получала никаких жалоб на их работу. Однако были сделаны некоторые замечания, касающиеся административных процедур определения особо тяжелых случаев. Были изучены соответствующие инструкции услуг по оказанию помощи, которые оказались слишком подробными и создавали впечатление излишней бюрократичности. Учитывая тот факт, что определенную документацию можно сократить (например, до утверждения и регистрации случая требуется рекомендация на пяти уровнях), эти инструкции были найдены соответствующими требованиям данной функции. Срочные случаи могут быть рассмотрены без задержек, а директора отделений на местах наделяются необходимыми полномочиями для установления особо тяжелых случаев.

/...

d) Обеспечение питанием

87. Помимо основных продовольственных пайков и помощи в особо тяжелых случаях БАПОР обеспечивает питанием амбулаторных больных туберкулезом, пациентов в общих и психиатрических больницах, центрах материнства, беременных и кормящих женщин, в детских больницах и детских подразделениях в общих больницах, сотрудников больниц, студентов профессионально-технических школ - всего около 130 000 порций в день. Уровень питательности каждой порции варьирует от 200 калорий в день для детей до двух-трех лет до примерно 2 500 калорий для учащихся мальчиков в профессионально-технических школах. Эти услуги носят непрерывный характер и, несомненно, не должны прекращаться.

2. Нерешенные проблемы

a) Последствия прекращения распределения продовольственных пайков

88. Как уже упоминалось, в сентябре 1982 года Генеральный комиссар прекратил распределение продовольственных пайков. Несмотря на резолюцию 37/120<sup>F</sup> Генеральной Ассамблеи, которая просила его возобновить распределение пайков на постоянной основе в ближайшие сроки, по-видимому, учитывая нынешнее финансовое положение Агентства, нельзя будет восстановить в больших масштабах распределение продовольственных пайков. Политические и психологические последствия прекращения продовольственных пайков, по-видимому, более важны, чем продовольственная помощь, поскольку решение Генерального комиссара, по-видимому, серьезно отразилось на доверии беженцев и местных властей к операциям БАПОР. Менее резкое сокращение услуг, например, снижение ежегодных лимитов, возможное смягчение условий, регулирующих определение категории особо тяжелых случаев, было бы легче объяснить или принять.

89. Решение Генерального комиссара дает возможность разработать новый подход ко всей программе оказания помощи. По мнению ОИГ, этот вид оказания помощи существовал на протяжении слишком большого периода времени. Например, распределение муки давно уже утратило свое первоначальное значение. Беженцы, в принципе, сами хлеб не пекут. Они обменивают муку от приблизительно 70 процентов ее стоимости в местной пекарне на меньшее количество хлеба. По-видимому, было бы лучше, если бы вместо муки им выделяли продовольственные купоны. Кроме того, вызывает сомнение тот факт, что необходимо продолжать традиционную продовольственную помощь, и возникает вопрос, не следует ли принять новый подход к этой проблеме.

90. В частности, для первоочередного рассмотрения предоставляются следующие новые подходы:

/...

- Совмещение нынешней помощи в особо тяжелых случаях и распределение продовольственных пайков в одной программе оказания помощи нуждающимся беженцам (например, путем предоставления помощи в особо тяжелых случаях беженцам во всех местах службы, которые действительно нуждаются в такой помощи). Генерального комиссара в сотрудничестве с понимающими правительствами следует просить разработать новые критерии определения необходимости в такой помощи для представления на одобрение Консультативной комиссии. Посредством применения этих новых критериев следует создать категорию беженцев, нуждающихся в помощи в первоочередном порядке.
- Постепенное введение продовольственных купонов в целях замены распределения продовольствия натурой. Это является довольно реальной возможностью, поскольку некоторые источники помощи согласились делать свои взносы в БАПОР наличностью, а не натурой. Имеющиеся запасы продовольствия будут по-прежнему распределяться согласно установленной процедуре. Кроме того, определенным группам беженцев будут предоставляться продовольственные купоны для закупки продовольствия в особо установленных магазинах. Эта процедура распределения будет также менее сложной и дорогостоящей.
- Ежегодный лимит на продовольственные пайки будет устранен; объем пайков натурой или в виде продовольственных купонов будет, естественно, определяться в соответствии с бюджетными возможностями. Увеличение или сокращение объема продовольствия следует рассматривать на одинаковой основе во всех местах службы.

b) Трудности, вызванные недостаточным объемом ресурсов

i) Улучшение помещений БАПОР и жилищ беженцев

91. Практически большая часть трудностей, связанных с программой жилищ, вытекает из нехватки соответствующих средств для этой цели. Начиная с 1970 года в среднем менее 3 процентов бюджета на цели помощи расходовалось на аренду, строительство и содержание зданий. Для того чтобы БАПОР могло повысить доверие беженцев к своим операциям, необходимо в срочном порядке обеспечить более сбалансированное планирование и распределение ресурсов на цели жилищ. В соответствии с бюджетной документацией, предоставленной во время написания настоящего доклада, не ясно, поставлена ли цель выделения части ресурсов, высвобожденных в результате прекращения распределения продовольствия на программу жилищ.

92. В то время как ОИГ осознает финансовые трудности БАПОР, она считает, что необходимо приложить больше усилий и применить, вероятно, больше новых подходов для финансирования строительства, ремонта

/...

и содержания помещений БАПОР. В качестве первого шага необходимо разработать двухгодичный план действий, аналогичный тому, который был разработан для целей образования, в котором следует установить первоочередные цели строительства и реконструкции зданий БАПОР в различных местах службы.

93. ОИГ рекомендует возложить ответственность за содержание помещений БАПОР на сотрудников по вопросам просвещения и здравоохранения на местах и их соответствующий персонал. Однако сотрудники-инженеры на местах должны отвечать за техническое наблюдение за текущими работами. Кроме того, следует пересмотреть и модифицировать существующую процедуру ассигнования бюджетных расходов на цели ремонта и содержания, с тем чтобы директора отделений на местах несли ответственность за должное использование ресурсов.

ii) Проекты самопомощи

94. Как указывалось в пунктах 82-83 выше, БАПОР предоставляет ограниченную помощь проектам общинной самопомощи либо строительными материалами, либо наличностью. Такие проекты играют важную роль в облегчении условий жизни беженцев. Они включают строительство бетонных дорожек и асфальтовых путей в лагерях и школах, строительство дополнительных классных комнат, школьных лабораторий, центров для молодежи, школьных дворов и детских площадок, водоснабжение, санитарию и энергоснабжение и т.д. Содержание медицинских и учебных помещений в некоторых районах также осуществляется на основе проектов самопомощи. Это дает огромные преимущества.

95. Ответственность за проекты самопомощи распределяется неравномерно. В некоторых местах службы она возлагается на программу здравоохранения, в других - на программу помощи или же распределяется среди трех программ. Видимо, по этой причине этой функции уделяется различное внимание в местах службы, и поэтому проекты самопомощи разрабатываются в различной степени. Например, за последние десять лет в Иордании на каждого беженца было израсходовано около 13 млн. долл. США, или около 7 долл. США на каждого беженца. Из этой суммы доля БАПОР составляла 2,2 млн. долл. США, или около 1,15 долл. США на беженца в течение 10 лет. Сопоставление с Западным берегом показывает, что для беженцев в лагерях в течение того же периода было затрачено в два раза больше средств. В других местах службы разница еще более заметна. Требуется более организованный подход и более глубокое внимание к проектам самопомощи.

96. Учитывая постоянную нехватку ресурсов, с которой сталкивается БАПОР, представляется, что проекты самопомощи, проводимые БАПОР, представляют собой возможность, которая может помочь в решении ряда психологических и политических проблем, вызванных перерывом в распределении продовольственных пайков. По мнению ОИГ, небольшие

/...

проекты по развитию деятельности, приносящей доход, которая осуществляется БАПОР, могут иметь положительные результаты. Хорошим примером этому является ряд кооперативов развития на Западном берегу и Газе, функционирующие при поддержке БАПОР. Возможности этого подхода следует тщательно изучить совместно с предложениями в отношении профессиональной подготовки по современным специальностям, о чем говорится в пункте 44 выше. Если такое исследование докажет правильность такого мнения, специализированные учреждения Организации Объединенных Наций должны внести вклад в финансирование небольших проектов развития и оказании технической и иной помощи до тех пор, пока они не достигнут самообеспечиваемости. При должной организации и успешном осуществлении эти проекты должны дать финансовые средства для целей образования и здравоохранения.

97. В заключение ОИГ считает, что БАПОР слишком долго занималось одним и тем же видом операций по оказанию помощи. Оно создало сложную систему крупномасштабных операций по оказанию помощи, которая в целом функционировала соответствующим образом в экстремальных политических и военных условиях. Это сыграло важную роль в осуществлении БАПОР своего мандата на Ближнем Востоке. Однако не было затрачено значительных усилий на исследование новых подходов к оказанию помощи нуждающимся беженцам. В последнее время был проведен обзор текущих операций. Проекты по оказанию помощи, а также проекты кооперативного развития, осуществляемые при содействии БАПОР, хотя и небольшие по своему масштабу, дают возможности для продуктивных инвестиций ограниченных ресурсов, имеющихся в распоряжении БАПОР.

/...



### III. ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ

#### A. Бюджет и финансы

##### 1. Введение системы бюджетирования и финансирования

98. Нынешний финансовый кризис БАПОР (каждый год уровень добровольных взносов не соответствует уровню запланированных расходов), вероятно, может быть облегчен, если бы были улучшены методы, используемые для информирования государств-членов, представляющих взносы, о потребностях Агентства. Вместо того, чтобы представлять в различные периоды в течение года сметные расходы с различными показателями, а государствам-членам принимать решения о финансировании для тщательного обсуждения бюджета, в пунктах ниже предлагается более рациональная процедура, включающая следующие элементы:

- создание действительного подробного бюджета,
- тщательное обсуждение бюджета и его утверждение государствами-членами,
- определение государствами-членами размеров своих взносов на основе утвержденного бюджета.

99. В бюджетно-финансовых вопросах положение БАПОР расходится с обычной практикой организаций системы Организации Объединенных Наций. Основное различие заключается в том, что БАПОР не представляет государствам-членам официальный бюджет или бюджет по программам с подробной информацией о запланированных расходах и что ни в одном из межправительственных органов не проводится подлинного обсуждения бюджета. Существует ряд документов, содержащих бюджетную информацию, однако ни один из них не представляет собой действительно подробный бюджет, и взаимоотношения между бюджетом и программой разъясняются недостаточно четко.

100. Для внешних целей, т.е. для представления прогнозов в отношении расходов государств-членов существуют следующие элементы:

а) три страницы двухгодичного бюджета по программам Организации Объединенных Наций: они являются довольно поверхностными, и цифры в них не совпадают с показателями последующих документов;

б) информация, представляемая ежегодно в главе доклада Генерального комиссара, которая содержит пересмотренный бюджет на текущий год и предлагаемый бюджет на следующий год. Следует упомянуть, что доклад Генерального комиссара представляется в сентябре и что глава III описывает деятельность БАПОР в течение 12-месячного периода с 1 июля прошлого года по 30 июня текущего года. Бюджетная глава, о которой идет речь, включает таблицу, поделенную на пять частей и 18 бюджетных статей. Каждая из этих статей подразделяется

/...

на текущие расходы и невозобновляемые расходы и сопровождается кратким текстом, которым, как правило, объясняется различие в показателях по сравнению с прошлым годом. В приложении содержится ряд таблиц, в которых приводится определенная информация об общем числе беженцев, учащихся, объеме стипендий и т.д., а также о полученных поступлениях;

с) информация, представляемая в различные периоды времени Консультативной комиссией в документах, озаглавленных "Финансовый прогноз на 19... год" и "Финансовое положение БАПОР по состоянию на .... года", не включает более подробную информацию о запланированных расходах и нечетко объясняет разницу в показателях по сравнению с запланированными расходами, которые были даны ранее.

101. Разница между сметами запланированных и фактических расходов приводится в следующей таблице:

/...

	1978 год долл. США	1979 год долл. США	1980 год долл. США	1981 год долл. США	1982 год долл. США	1983 год долл. США
Данные, представленные в сентябре, который предшествовал текущему финансовому году						
Залпированные расходы	151 838	185 158	230 925	265 574	273 352	
Прогнозы поступлений	114 727	133 545	160 536	185 316	185 294	
Дефицит	37 111	56 813	70 389	80 258	86 058	
Данные с коррективами по состоянию на 30 июня текущего финансового года						
Залпированные расходы	139 800	166 346	211 289	238 667	233 526	
Прогнозы поступлений	125 595	138 029	164 416	193 818	191 487	
Дефицит	13 845	28 317	46 873	44 849	42 039	
Фактический объем поступлений и расходов к концу текущего финансового года						
Расходы	132 111	152 188	183 677	180 728	182 854	
Поступления	130 504	158 871	184 568	190 722	181 877	
Разница	-1 600	-6 683	+891	+10 193	-977	

102. Из этой таблицы следует, что показатели дефицита, объявленные в сентябре, который предшествовал текущему финансовому году, как правило, очень высоки (от 25 процентов до 30 процентов от общего объема бюджета), что они значительно сокращаются к 30 июня финансового года и что к концу года достигается приблизительный баланс (в виде небольшого дефицита или излишка). Окончательные показатели зависят от следующих фактов:

- резкого увеличения предполагаемого объема поступлений со 133 млн. долл. США до 183 млн. долл. США, как это было в 1980 году;
- или, как это было в 1981 и 1982 годах, не менее значительное сокращение расходов (50 млн. долл. США в 1981 году и 80 млн. долл. США в 1982 году). В 1981 году сокращения были осуществлены по всем программам Агентства; бюджет на цели образования был сокращен на 32 млн. долл. США, бюджет на цели здравоохранения - на 6 млн. долл. США, а бюджет на цели помощи - на 11 млн. долл. США. Аналогичные сокращения были произведены в 1982 году: 43 млн. долл. США на образование, 8 млн. долл. США - на здравоохранение и 27 млн. долл. США - на оказание помощи.

103. В основе этого лежат следующие причины:

а) не существует точной даты в начале года, когда известна сумма добровольных взносов, составляющих поступления БАПОР. Конференция по объявлению взносов происходит, как правило, к концу ноября года, предшествующего бюджетному году, однако в то время, когда большинство основных вкладчиков не в состоянии четко указать о своих намерениях. Генеральный комиссар в течение года проводит обсуждение с целью получения твердых обязательств от каждого из основных вкладчиков;

б) в результате этих переговоров сметы в течение года не одинаковы. С тем чтобы избежать превышения расходов над поступлениями, осуществлялась политика строгой экономии. Несколько раз в год было обновлено издание внутреннего документа, озаглавленного "Доклад о состоянии бюджета" (шесть раз в 1979 году, пять раз в 1980 году, четыре раза в 1981 году и четыре раза в 1982 году).

В приложении содержится перечень "еще не утвержденных расходов". Объем этого "еще не утвержденного бюджета", как правило, равен объему предполагаемого дефицита или, другими словами, разнице между объемом бюджета, представленного в докладе Генерального комиссара, и общим объемом взносов, объявленных в период подготовки этого документа. Указания на возможные изменения в этом докладе о состоянии бюджета являются излишне подробными и часто указывают на весьма небольшие суммы.

/...

104. Ассигнования расходов, направленные директорам отделений на местах, являются слишком подробными и проводятся на низком уровне подкодов. Проводится различие между "годовыми" "для целей обоснования" и "еще не утвержденными" ассигнованиями, которые подразделяются на три периода по четыре месяца. Эта процедура облегчает более точный контроль за использованием фондов.

105. Следовательно, были предприняты меры, с тем чтобы привести расходы в большее соответствие с уровнем имеющихся поступлений. Однако меры по сокращению расходов все еще носят внутренний характер. Государства-члены не участвуют в таких повседневных бюджетных решениях, которые в конечном итоге оказывают серьезное воздействие на управление и на услуги, предоставляемые беженцам, содержание школьных зданий, стандарты оборудования в клиниках и т.д. Полный объем расходов может быть определен по статье II этого доклада. Кроме того, государства-члены не получили точной ведомости, касающейся последствий сокращений, и они поэтому, вероятно, считают, что возможно финансировать лишь около 75 процентов расходов на местах, без того, чтобы причинить серьезный вред. Следовательно, необходимо принять более четкую, более точную систему, позволяющую государствам-членам точно определить последствия уровня расходов, установленного для Агентства.

106. Эта система должна быть основана в первую очередь на создании реального бюджета. Бюджет должен быть представлен с большей точностью и ясностью, чем в докладе Генерального комиссара. Фактически, целесообразнее было бы, чтобы документ отличался от ежегодного доклада, озаглавленного "Бюджет по программам БАПОР".

107. Нынешняя структура бюджета отличается тем, что в ней отдельно представлены каждая из трех основных программ (первые три части), общие административные и общие расходы (четвертая часть) и резервные средства (пятая часть). Эта структура, по-видимому, не нуждается в изменениях, однако объяснения, предоставляемые государствам-членам, следует значительно расширить: каждая из основных бюджетных статей должна быть поделена на подразделы и каждая статья расходов должна сопровождаться четким объяснением.

/...

108. Детализация должна быть по меньшей мере эквивалентна той, которая имеется в таблице А доклада внешних ревизоров, касающегося расходов и обязательств на данный год. Например, в этом докладе заголовок "жилище" (из части III, "услуги по оказанию помощи") подразделяется на четыре подзаголовка: строительство и содержание жилищ, ремонт дорог и улучшение лагерей, аренда лагерей, администрация; аналогично, "медицинские услуги" подразделяется на 12 подзаголовков, включая фармацевтические услуги, лабораторные услуги, центр матери и ребенка и общие госпитали. По каждой из этих статей расходов в бюджете следует также проводить различие между оперативными расходами и капитальными или единовременными расходами и включать:

- штатное расписание (и расходы на персонал);
- путевые расходы, связь и прочие расходы;
- таблицу расходов на оборудование (отдельная информация по каждому из пяти регионов и по местам службы и в штаб-квартирах);
- текст с изложением программы, соответствующей названию в сопровождении необходимых цифровых данных (расходы на ученика или на беженца, число соответствующих лиц и т.д.).

109. В описании следует подробно отразить все основные пункты (например, начальное и подготовительное образование), на которые приходится несколько десятков миллионов долларов, и эти данные должны быть точно распределены по учреждению или по школе в каждом регионе.

110. Процесс обсуждения и утверждения бюджета должен быть организован следующим образом:

- во-первых, следует получить техническую консультацию о содержании бюджета. С этой целью рекомендуется представить бюджет БАПОР на рассмотрение ККАБВ.
- Во-вторых, бюджет вместе с соответствующим докладом ККАБВ должна обсудить Консультативная комиссия, которая должна также подготовить доклад об этом документе до его окончательного утверждения Генеральной Ассамблеей через Специальный политический комитет (члены рабочей группы по финансированию БАПОР должны также получить всю соответствующую документацию).

111. Любое сокращение запланированного объема расходов должно осуществляться в ходе процесса обсуждения и утверждения. Основные вкладчики должны иметь возможность в ходе обсуждения выразить свое мнение по этим вопросам. Это означает, что они должны знать о подробных изменениях, внесенных в бюджет Генерального комиссара в результате предлагаемых ими сокращений. После тщательного обсуждения утвержденный бюджет будет представлять собой основу, на которой государства-члены, представляющие взносы, будут определять объем своих взносов.

Неофициальные консультации могут проходить в ходе обсуждения бюджета между основными вкладчиками, с тем чтобы определить их долю. При таких условиях решение государств-членов, представляющих взносы, об уровне и виде деятельности, которыми должно заниматься БАПОР, будет основано на более широком знании последствий этих решений.

112. Если некоторые из вкладчиков не в состоянии брать обязательства об уровне своих взносов до начала бюджетного года, следует приложить все усилия для того, чтобы к маю бюджетного года получить ясную картину: вероятно, в это время можно провести вторую конференцию по объявлению взносов вместе со специальной сессией Консультативной комиссии (и, возможно, рабочей группы по финансированию БАПОР), с тем чтобы определить окончательный бюджет на текущий год. Вместо рассмотрения лишь предполагаемого объема поступлений такое заседание позволит широко обсудить утвержденный бюджет и провести изменения, которые будут необходимы, если объем предполагаемых поступлений не соответствует объему запланированных расходов по бюджету. Такой метод будет связывать государства-члены и в особенности крупных вкладчиков с любым возможным сокращением бюджета БАПОР и позволит предоставить им информацию о последствиях любых сокращений.

## 2. Другие изменения, которые целесообразно ввести

113. Между бюджетной и финансовой практикой БАПОР и организациями системы Организации Объединенных Наций существуют и другие различия. Они включают продолжительность бюджетного периода, существование специального положения, касающегося пособий сотрудникам по выходе в отставку, и отсутствие взаимосвязи между составлением программ и составлением бюджета. По мнению ОИГ, БАПОР было бы целесообразно устранить эти различия.

/...

Возможность двухгодичного бюджета

II4. ОИГ отметила весьма незначительные по существу различия между бюджетами БАПОР за смежные годы. Поэтому в качестве первого шага предлагается, чтобы БАПОР подготовило бюджет на два календарных года с внесением, в случае необходимости, коррективов в конце первого года. Это сократило бы время, затрачиваемое сейчас персоналом на подготовку бюджета как на местах, так и в штаб-квартире. Другие организации, финансируемые за счет добровольных взносов, такие, например, как ПРООН и ЮНИСЕФ, уже перешли на двухгодичные бюджеты. Их примеру вполне могло бы последовать и БАПОР.

Особые проблемы, связанные с отчислениями в фонд выплат по окончании срока службы

II5. На тридцать шестой сессии Генеральной Ассамблеи Генеральный комиссар "выступил за то, чтобы в случае массового прекращения службы обязательства по выплатам в связи с окончанием срока службы погашались за счет регулярного бюджета Организации Объединенных Наций; предложение Генерального комиссара принято не было". ОИГ считает, что было бы желательно, чтобы Генеральная Ассамблея пересмотрела это решение. Отчисление средств в фонд выплат в связи с окончанием срока службы серьезным бременем ложится на бюджет БАПОР. Вместе с тем, значительные выплаты по окончании срока службы имели бы место лишь в случае прекращения операций БАПОР и увольнения его персонала, что представляется маловероятным. По состоянию на 31 декабря 1982 года общие отчисления в фонд таких выплат составили 52 857 576 долл. США. Регулярный прирост фонда составлял 8 млн. долл. США в 1980 году, 5,8 млн. долл. США в 1981 году и 8 млн. долл. США в 1982 году. Если бы Генеральная Ассамблея решила, что в случае массового прекращения службы Организация Объединенных Наций возьмет на себя расходы по выплате персоналу БАПОР компенсации в связи с прекращением службы, если само БАПОР будет не в состоянии сделать это, то риск для Организации был бы невелик, тогда как бюджет БАПОР можно было бы сократить на 5-8 млн. долл. США в год.

Принятие бюджета по программам и его использование в качестве инструмента управления

II6. Рекомендованный выше бюджет может использоваться не только в качестве источника информации для государств-членов, но и как средство управления Агентством. Он стал бы бюджетом по программам, учитывающим конкретные потребности программ БАПОР. Это имело бы следующие преимущества:

а) в процессе рассмотрения бюджета было бы легче сосредоточиться на основных вопросах и распределении приоритетов между программами и подпрограммами;

/...



b) бюджет по программам позволил бы предоставить больше полномочий Директорам отделений на местах при сохранении надлежащего контроля со стороны штаб-квартиры с целью недопущения превышения расходов над взносами;

с) бюджет по программам можно было бы непосредственно связать с основным инструментом планирования и контроля за исполнением, используемым в настоящее время, - двухгодичным Планом работы в области образования. В случае разработки аналогичных планов в области здравоохранения и чрезвычайной помощи (см. пункты 70 и 92) они могли бы быть включены в рамках подпрограмм и элементов программ в бюджет по программам.

#### Дополнительные программы и проекты и их финансирование

II7. В результате посещения лагерей, школ и больниц (см. главу II выше) группа ОИГ пришла к выводу о том, что в подавляющем большинстве случаев дополнительные взносы, предназначенные для осуществления конкретных проектов, могут обеспечить значительное увеличение объема и улучшение качества услуг, предоставляемых беженцам. Так, например, было отмечено (см. пункт 40 выше), что в настоящее время БАПОР может принять для профессиональной подготовки не более чем одного из четырех или даже одного из девяти (в зависимости от отделения) кандидатов. Расширение деятельности в этой области с целью увеличения числа обучаемых является как раз одной из тех программ, которые могут финансироваться за счет специальных взносов государств-членов. Хорошим примером в этой связи может служить система "проектов с условным финансированием" ЮНЕСКО. Подобные начинания были бы желательны также и в рамках программ в области здравоохранения и чрезвычайной помощи. Такое вспомогательное финансирование конкретных проектов не должно ограничиваться взносами государств-членов; не следует пренебрегать также местными и другими источниками добровольного финансирования. С этой целью следует подготовить отдельный документ под названием "Проекты с условным финансированием БАПОР", который облегчил бы Генеральному комиссару задачу сбора средств.

#### В. Вопросы персонала

II8. По численности персонала БАПОР является, несомненно, самой крупной организацией системы Организации Объединенных Наций. Положение дел в этой области отражено в приводимой ниже таблице:

/...

Распределение должностей БАПОР

I апреля 1988 года

<u>Местонахождение</u>	<u>Персонал, набираемый в районе операций</u>	<u>БАПОР</u>			<u>ЮНЕСКО</u>	<u>ВСЕГО</u>
		<u>Международный персонал</u>	<u>ВОЗ</u>	<u>Категория специалистов</u>		
				<u>Категория специалистов</u>		
				<u>общего обслуживания</u>		
Ливан	2 391	4	-	-	-	2 395
Сирия	2 427	4	-	-	-	2 431
Иордания	5 618	6	-	-	1	5 625
Западный берег	2 703	7	2	-	1	2 713
Газа	3 739	5	-	-	1	3 745
Каир	3	-	-	-	-	3
Штаб-квартира (Амман)	73	4	-	3	16	96
Штаб-квартира (Вена)	198	53	9	2	2	264
Нью-Йорк	-	2	1	-	-	3
	<u>17 152</u>	<u>85</u>	<u>12</u>	<u>5</u>	<u>21</u>	<u>17 275</u>

Остаются незаполненными 3С7 должностей для сотрудников, набираемых в районе операций, шесть должностей для международных служащих категории специалистов, две должности для международных служащих категории общего обслуживания и три должности для ЮНЕСКО.

II9. Все международные должности категории специалистов (за исключением шести должностей, финансируемых из бюджета БАПОР, а также должностей, занимаемых сотрудниками, предоставленными ВОЗ и ЮНЕСКО, находящимися на балансе и в подчинении этих организаций) финансируются из бюджета Организации Объединенных Наций (хотя формально международные служащие категории специалистов БАПОР не являются сотрудниками Организации Объединенных Наций). Международные должности категории общего обслуживания (за исключением трех, финансируемых самим БАПОР) также финансируются Организацией Объединенных Наций.

/...

Еще девять должностей (шесть должностей международных служащих категории специалистов и три должности категории общего обслуживания) финансируются за счет специальных неправительственных взносов на преодоление чрезвычайной ситуации в Ливане.

I20. Все 111 международных должностей категории специалистов (БАПОР ЮНЕСКО, ВОЗ) распределяются следующим образом: ПГС: 1; Д-2: 3; Д-1: 11; С-5: 25; С-4: 54; С-3: 16; С-2: 1. Должности для персонала, набираемого в районе операций, подразделяются на 18 классов (I-18), из которых шесть последних (от 13-го и выше) связаны с деятельностью управленческого характера или выполнением функций старших оперативных сотрудников. Распределение персонала, набираемого в районе операций, по классам должностей, приводится в следующей таблице:

/...

Распределение персонала БАПОР, набираемого в районе операций (категория общего обслуживания и преподавательский состав), по классам должностей

(по состоянию на 30 апреля 1983 года)

<u>Класс</u>	<u>Сотрудники категории общего обслуживания</u>	<u>Преподава- тельский состав</u>	<u>Всего</u>
01	2 818		2 818
02	473	I	474
03	180	10	190
04	168	234	402
05	734	71	805
06	224	I 290	I 514
07	415	I 481	I 896
08	332	3 469	3 801
09	175	I 819	I 994
10	101	I 850	I 951
11	50	109	159
12	54	195	249
13	34	26	60
14	123	9	132
15	55	16	71
16	56	11	67
17	13	1	14
18	13	6	19
<b>ВСЕГО</b>	<b>6 018</b>	<b>10 598</b>	<b>16 616</b>

121. Из трех категорий персонала БАПОР первые две - международные служащие категории специалистов и международные служащие категории общего обслуживания - выполняют традиционные или "нормальные" административные или основные функции, хотя и в довольно необычной политической и культурной обстановке; третья категория персонала БАПОР - персонал, набираемый в районе операций, - выполняет широкий круг обязанностей. Некоторые из них сравнимы с функциями, выполняемыми в рамках деятельности и программ других организаций системы Организации Объединенных Наций (например, административное обслуживание, решение кадровых и финансовых вопросов, проведение операций по оказанию помощи, распределение запасов и т.д.). Однако большинство решаемых задач имеет по существу государственный характер и охватывает прежде всего такие области, как образование и здравоохранение. На уровне 13-18 классов (соответствующих руководящим должностям или должностям старших оперативных сотрудников) функции распределяются приблизительно следующим образом (см. 2/):

2/ Распределение персонала, набираемого в районе проведения операций, по должностям и по классам не всегда совпадает, поскольку многие должности (особенно преподавательские должности) занимают сотрудники более низкого класса.

/...

- 18 должностей I8-го класса: старшие административные сотрудники, включая сотрудников на местах по вопросам образования и сотрудников на местах по вопросам здравоохранения;
- 11 должностей I7-го класса: старшие административные сотрудники, один старший медицинский сотрудник, один специалист в области медицины, один архитектор;
- 75 должностей I6-го класса: 25 медицинских сотрудников, 50 различных административных сотрудников;
- 79 должностей I5-го класса: 16 специалистов в области учебной подготовки, 39 медицинских сотрудников, 24 различных административных сотрудника;
- 147 должностей I4-го класса: 55 медицинских сотрудников, 10 зубных врачей, 5 фармацевтов, 12 инженеров, 65 различных административных сотрудников;
- 70 должностей I3-го класса: различные административные сотрудники (сотрудники по вопросам образования, сотрудники на местах, помощники ревизоров, некоторые специалисты в области профессиональной подготовки).

Таким образом, на должностях I3-I8 классов находится 136 врачей, около 30 инженеров и специалистов и около 230 различных административных сотрудников.

/...

I22. На уровне OI-I2 классов основные функции распределяются приблизительно следующим образом:

- преподаватели и методисты (II-й и I2-й классы)	400
- учителя (4-I0 классы)	около 10 000
- клерки, секретари и ассистенты (4-й, 5-й, 8-й 9-й классы)	около 800
- квалифицированные рабочие (3-й, 4-й, 5-й, 6-й 7-й классы)	около 1 000
- водители (5-й класс)	300
- медицинские сестры и акушерки (4-й, 5-й и 7-й классы)	360
- неквалифицированные рабочие, работники физического труда, посыльные (I-й и 2-й классы)	3 600

I23. Для тщательного анализа проблем, связанных с набором персонала, продвижением по службе и т.д.), потребовалась бы значительно более точная и всеобъемлющая статистическая информация по сравнению с той, которую удалось получить ОИГ. Внедрение в ближайшем будущем усовершенствованной системы информации о персонале, предусматривающей, среди прочего, ведение личных дел на сотрудников сопоставимых с личными делами, используемыми Организацией Объединенных Наций, позволит лучше оценивать ситуацию. ОИГ ограничилась лишь анализом послужных списков международных сотрудников категории специалистов и несколькими исследованиями, касающимися таких вопросов, как продвижение по службе, количество сотрудников, набираемых в рамках каждого класса должностей и в рамках одного года, перспективы прекращения службы в связи с возрастом и т.д., применительно к персоналу, набираемому в районе проведения операций. Основные выводы ОИГ можно сформулировать следующим образом:

/...

I. Соотношение между международными служащими и персоналом, набираемым в районе проведения операций

I24. Наличие в штате БАПОР международных служащих объясняется той ролью, которую эта организация призвана играть в решении политически сложного вопроса о палестинских беженцах. Без учета этого момента нельзя понять характера функций, выполняемых международными служащими, поскольку в целом сотрудники, набираемые в районе проведения операций, и особенно 400 специалистов на должностях I3-I8 классов, достаточно квалифицированы для того, чтобы осуществлять деятельность по программам без повседневного контроля. Ввиду этого, как уже отмечалось в отношении персонала, финансируемого ЮНЕСКО, международные служащие категории специалистов должны одновременно нести ответственность за решения, принимаемые в политически сложной обстановке, и быть в состоянии не только выполнять контрольные функции, но и осуществлять подготовку персонала, набранного в районе проведения операций, а также давать квалифицированные рекомендации по таким вопросам, как организация, управление, финансирование, планирование, оценка, образование, здравоохранение и социальные услуги. В соответствии с таким подходом наличие международного персонала в штате БАПОР объясняется его специальной подготовкой и высокой квалификацией, которые отличаются от подготовки и квалификации сотрудников, набираемых в районе проведения операций. Этот момент особенно важен в связи с тем, что вознаграждение международных служащих в несколько раз превышает вознаграждение "местных специалистов" <sup>3/</sup>.

I25. В рамках ассигнований из регулярного бюджета Организации Объединенных Наций на 1984-1985 годы БАПОР просило реклассифицировать 18 должностей (одну должность Д-2 в должность ПГС, семь должностей Д-1 в должности Д-2, шесть должностей С-5 в должности Д-1, две должности С-4 в должности С-5 и две должности С-3 в должности С-4), создать шесть новых должностей (одну должность Д-1 и пять должностей С-5) и перевести семь должностей, финансируемых в настоящее время из ресурсов БАПОР, на финансирование из регулярного бюджета Организации Объединенных Наций. ОИГ была проинформирована о том, что Генеральный секретарь поддержал просьбу о передаче семи должностей на баланс Организации Объединенных Наций, однако отложил решение вопроса о реклассификации и создании новых должностей до завершения подготовки доклада ОИГ о деятельности БАПОР. Рассмотрев этот вопрос и обсудив его с Генеральным комиссаром, ОИГ считает, что было бы оправданным

---

<sup>3/</sup> Условия приема на работу в систему Организации Объединенных Наций сотрудников, объединяемых понятием "национальные специалисты", все еще находятся в процессе пересмотра Комиссией по международной гражданской службе. К этой же категории может быть отнесен и старший административный персонал БАПОР, набираемый на местах.

/...

создание пяти новых должностей уровня С-2 и С-3. Рекомендую принять это предложение, ОИГ учитывает необходимость увеличения числа международных служащих в отделениях на местах. Это нужно для того, чтобы позволить БАПОР эффективно выполнять свой мандат, особенно в сложных или чрезвычайных ситуациях. Кроме того, ОИГ рекомендует, чтобы новые должности были созданы на младших уровнях категории специалистов, поскольку необходимо скорректировать нынешнюю несколько деформированную структуру должностей данной категории. ОИГ надеется также, что при заполнении этих должностей Генеральный комиссар должным образом учтет содержащиеся в настоящем докладе рекомендации, касающиеся географического распределения и академической квалификации международных служащих категории специалистов.

## 2. Методы кадровой деятельности

I26. БАПОР всегда имело свои собственные положения о персонале и правила для персонала, касающиеся как местных, так и международных сотрудников, принятых на работу в БАПОР и не являющихся сотрудниками Организации Объединенных Наций. Это относится и к тем из них, кто занимает должности, финансируемые с 1975 года из регулярного бюджета Организации Объединенных Наций. Одной из наиболее интересных особенностей управления БАПОР является наличие у него своего собственного руководства по классификации должностей (РКД). Это руководство, в котором определяются в основном классификационные стандарты, а также размеры и условия выплаты некоторых пособий, было принято в начале 60-х годов в результате исследований по вопросам классификации должностей, проведенных консультантами из Американского университета в Бейруте. Несмотря на внесенные со временем определенные изменения, основы созданной таким образом системы установления заработной платы были сохранены. В соответствии с РКД существует более 600 разрядов должностей (разграничивающих, например, учителей в зависимости от специализации) и около 25 видов вспомогательных пособий. Некоторые из этих пособий являются результатом попыток "точной настройки" классификационной системы, и в настоящее время БАПОР работает в направлении консолидации многих из них в базовую заработную плату. Другие пособия представляют собой временные дополнительные выплаты к основной заработной плате для компенсации дополнительных расходов, связанных с нехваткой товаров и другими рыночными трудностями, до пересмотра ставок заработной платы на основе проводимых обзоров; эти дополнительные выплаты постепенно прекращаются после завершения обзоров.

I27. По общему мнению, эта классификационная система нуждается в модернизации, поскольку устарела сама классификация должностей и отсутствует механизм планирования профессионального роста. Однако, когда РКД только появилось, оно являло собой систему, значительно более совершенную, чем те, которые до сих пор используются во многих международных организациях. Ее основное преимущество состоит в том, что оно позволяет с большой точностью определить уровень квалификации, требуемой от персонала, набираемого на местах.

/...



128. Кадровая деятельность БАПОР осуществляется на различных уровнях. Руководство международными служащими категории специалистов и категории общего обслуживания осуществляется централизованно из Вены, независимо от места их пребывания, за исключением сотрудников, предоставленных на временной основе ЮНЕСКО и ВОЗ, которые находятся в подчинении и на балансе своих соответствующих организаций. Руководство персоналом, находящимся в Вене и в штаб-квартире в Аммане, также осуществляется централизованно; оплата его труда производится в соответствии с наилучшими преобладающими местными ставками. Руководство персоналом, набираемым на местах, осуществляется главами соответствующих отделений на местах на основе правил и положений, устанавливаемых централизованно. Однако контроль за профессиональной деятельностью персонала, набираемого на местах, возложен на специалистов (в области образования, здравоохранения, чрезвычайной помощи) штаб-квартиры, находящейся в Вене, хотя большинство основных специалистов (как международных, так и набираемых на местах) находится в штаб-квартире в Аммане и в отделениях на местах. В случае возникновения крупных трудовых конфликтов или трудовых конфликтов в масштабах всего Агентства, а также при проведении КМГС обзоров окладов соответствующими проблемами от имени БАПОР занимается Вена; менее крупные трудовые конфликты местного значения разрешаются директорами отделений на местах. Такая сложная структура отчасти объясняется историческими причинами (перевод штаб-квартиры БАПОР из Бейрута в Вену и Амман) и отчасти отражает сложность операций БАПОР.

3. Положение с персоналом, набираемым в районе проведения операций

а) Уровень вознаграждения и отношения между персоналом и администрацией

I29. До 1975 года политикой БАПОР было создание условий службы и установление размеров вознаграждения, ориентируясь прежде всего на практику правительств соответствующих стран; правительства до сих пор остаются основными компараторами при проведении КМГС и БАПОР обзоров заработной платы. Для практики местных правительств характерна выплата специальных пособий; в прошлом у Агентства наблюдалась тенденция в определенной степени следовать этой практике, но сейчас предпринимаются усилия, направленные на то, чтобы исправить такое положение. За последние три года не увеличивался чистый размер ряда пособий, а их общее число сокращалось, хотя, естественно, некоторые из них сохраняются.

I30. Всеобъемлющие обзоры вознаграждений, проведенные КМГС в 1980, 1981 и 1983 годах, привели к увеличению окладов, которое представляется достаточным (за исключением группы местных специалистов, находящихся на руководящих должностях), если учесть финансовые трудности БАПОР.

I31. Эти трудности имели негативные последствия: с одной стороны, они используются для отсрочки реформы, которая, по мнению всех, с кем беседовали представители ОИГ, давно назрела. С другой стороны, неопределенность в отношении сроков службы является причиной неудовлетворенности и разочарования персонала и побуждает его присоединиться к потоку квалифицированных кадров и рабочей силы, текущему в государства Залива и другие страны. Это касается прежде всего персонала, имеющего специальную подготовку в области здравоохранения (медицинских сестер, технических специалистов в области санитарии и т.д.), оклады которого, возможно, наименее конкурентноспособны, но все в большей степени затрагивает и персонал, работающий в сфере образования.

I32. Нет ничего удивительного в том, что в организации, существующей на временной основе, где у персонала нет чувства уверенности в отношении своей работы, где отсутствует планомерный профессиональный рост и остро стоят проблемы, связанные с размером вознаграждения, существуют определенные трения между персоналом и администрацией, приводящие время от времени к забастовкам. Персонал Агентства, набираемый на местах, активно участвует в профсоюзах и, поскольку ставки заработной платы могут служить предметом переговоров, оказывает постоянное давление на администрацию с целью их пересмотра в сторону повышения, а также учреждения специальных пособий для тех или иных групп. Генеральный комисср подходит к этим проблемам со всей

серьезностью и на постоянной основе ведет переговоры с представителями персонала. Однако персонал считает, что эти переговоры недостаточно продуктивны. Несомненно, это объясняется финансовыми трудностями и неопределенностью перспектив Агентства, что часто не позволяет ему удовлетворить даже обоснованные требования персонала. Вместе с тем, в рамках Агентства действует система компенсаций в связи с окончанием срока службы, которая в определенной степени балансирует фактор негарантированности занятости, распространяясь также и на сотрудников, выходящих в отставку.

133. Между отделениями на местах существуют некоторые различия в организации союзов персонала. В рамках всего Агентства функционирует общеагентская профсоюзная конференция, председатель которой заключил в результате переговоров ряд соглашений с Генеральным комиссаром. Последнее соглашение от октября 1982 года охватывает широкий круг вопросов, касающихся персонала, и некоторые нерешенные проблемы. Хотя срок его действия составляет один год, оно останется в силе до подписания нового соглашения. БАПОР приняло на себя обязательство рассматривать предложения, выдвигаемые представителями персонала, исходя из их конструктивности. Те из них, которые имеют целью поддержание общих условий службы в каждом из отделений на местах на уровне требований, предъявляемых местным рынком рабочей силы, будут рассматриваться Агентством независимо от его финансовых возможностей. Другие же предложения будут рассматриваться, среди прочего, через призму таких возможностей. ОИГ считает, что это разумный подход как со стороны персонала, так и со стороны администрации и что он в достаточной и справедливой степени учитывает финансовые трудности Агентства.

b) Квалификационные уровни

134. Требования, предъявляемые к академической и профессиональной квалификации персонала, набираемого на местах, четко определяются в РКД; из следующих примеров видно, что они зачастую сравнимы с требованиями, предъявляемыми к международным служащим категории специалистов:

- учитель А, класс 09: первая университетская степень (бакалавр гуманитарных наук) или свидетельство об окончании курсов, признаваемых БАПОР;
- районный сотрудник по вопросам образования: первая университетская степень после окончания колледжа или университета, признаваемого БАПОР;

/...

- специалист в области подготовки учителей: университетская степень после окончания колледжа или университета, признаваемого БАПОР; основная специализация в области деятельности, непосредственно связанной с функциями, предусмотренными для данной должности плюс как минимум годичный опыт работы в сфере профессиональной подготовки учителей.

Г35. Четко определяется также необходимый уровень технической и общей квалификации и для специалистов в области образования:

- сотрудник по административным вопросам: университетская степень после окончания колледжа или университета, признаваемого БАПОР плюс опыт нескольких (в зависимости от класса) лет работы;
- все медицинские сотрудники: диплом или степень после окончания университета или медицинского учебного заведения, признаваемого БАПОР, включая как минимум 12 месяцев интернатуры.

Г36. Каждое из 600 описаний должностей содержит точное указание на то, какая специальная квалификация необходима для соответствующей должности. Эти определения можно было бы упростить путем использования метода объединения в профессиональные группы, однако и существующая система, неуклонно применяемая на практике, дает отличные результаты: набранный персонал в целом имеет вполне достаточный уровень квалификации.

с) Отсутствие планирования продвижения по службе

I37. Что касается продвижения по службе, то для определенных профессиональных групп (а именно для учителей и медицинских сестер) перспектива такого продвижения существует. Большинство учителей начальных школ набираются на должности 6-го класса, а большинство преподавателей подготовительных курсов - на должности 8-го класса (хотя, как ни странно, для целей отчетности эти должности классифицируются как должности 10 класса). Правила, касающиеся продвижения по службе учителей, содержатся в пунктах I7 А-С в части III РКД и предусматривают, что

"сотрудники, занимающие учительские должности, подлежат продвижению по службе на одну ступень после трех лет удовлетворительной преподавательской работы в БАПОР в качестве квалифицированных учителей и второму продвижению по службе на одну ступень после следующих трех лет удовлетворительной преподавательской работы в БАПОР в качестве квалифицированных учителей при условии: ..."  
(следует перечисление различных условий).

Аналогичная система предусмотрена и для продвижения по службе от должности "учитель", класс А (09) до должности "старший учитель", класс 10. Похожая система существует для "штатных медицинских сестер", к которым на уровне 7-го класса предъявляются следующие требования: полное среднее образование плюс диплом о получении специальности медицинской сестры (трехгодичная подготовка). На уровне 8-го класса требуется та же квалификация плюс не менее трех лет удовлетворительной работы по специальности, а на уровне 9-го класса - не менее пяти лет.

I38. Однако подобного продвижения по службе не существует для весьма значительного числа других профессиональных групп. Даже у рассмотренных групп период работы в БАПОР весьма незначителен (от двух до максимум шести лет) и не охватывает всей профессиональной карьеры. Кроме того, в рамках БАПОР отсутствуют возможности существенного повышения профессиональной квалификации и не оказывается систематической помощи в получении необходимой подготовки вне Агентства (за исключением случаев, когда выплачиваются пособия на образование, и определенных возможностей для медицинского персонала посещать курсы повышения квалификации).

I39. Ввиду этого следует разработать и принять всеобъемлющий план, который предусматривал бы создание профессиональных групп и утверждение соответствующих схем профессионального роста (представление о различных группах, которые могут быть созданы, дают статистические данные, приводимые в пунктах I21-I22 выше, а также определение для каждой группы условий поступления на службу, минимального и среднего времени, необходимого для продвижения по службе на одну ступень,

/...

имеющихся возможностей профессиональной подготовки и т.д. Такая система особенно необходима для руководящего и технического персонала на должностях I3-I8 классов.

I40. Изучение продвижения по службе некоторых наиболее высокопоставленных сотрудников, набранных на местах, и информация о положении дел в отношении выхода этих сотрудников в отставку и трудностях, испытываемых организацией в подборе соответствующей замены, показывают, что используемые в настоящее время методы не позволяют оперативно решать возникающие проблемы и осуществлять перспективное планирование. Остро необходим всеобъемлющий план для специалистов, набранных на местах, который охватывал бы условия приема на работу, вопросы профессиональной подготовки без отрыва от производства, схемы профессионального роста на весь период профессиональной карьеры, условия продвижения по службе, виды должностей, занимаемых поочередно и т.д. Подобные планы необходимы также для различных групп преподавательского состава, медицинских сестер, квалифицированных рабочих и весьма значительного числа неквалифицированных рабочих.

I41. ОИГ рассчитывала, что новый Отдел кадровой политики, созданный в 1981 году, немедленно приступит к изучению этих проблем. Однако на деле в вопросе пересмотра РКЦ, равно как и в разработке принципов реформы, не было достигнуто серьезного прогресса. Работа упомянутого Отдела сосредоточилась, по всей видимости, на классификации должностей, занимаемых международными служащими категории специалистов; результаты такой классификации еще обсуждаются, однако в любом случае эту работу нельзя отнести к разделу наиболее неотложных. Несмотря на различные директивные указания, каких-либо конкретных действий, касающихся персонала, набираемого на местах, предпринято не было. В этих условиях представляется необходимым как можно скорее разработать вышеупомянутый план создания профессиональных групп и продвижения по службе, а также реорганизовать структуру планирования и осуществления этой реформы.

#### 4. Положение с международным персоналом

I42. Хотя правила, касающиеся географического распределения международного персонала, не относятся к БАПОР, положение дел в вопросе распределения персонала БАПОР по признаку гражданства нельзя считать нормальным (по сравнению с другими учреждениями Организации Объединенных Наций, находящимися в подобном положении). Даже с учетом исторических факторов и практических трудностей, с которыми сталкивается БАПОР, трудно объяснить, почему почти 90 процентов международных служащих БАПОР категории специалистов составляют граждане

/...

развитых стран и лишь приблизительно 10 процентов - граждане развивающихся стран (33 процента из Соединенного Королевства, 11 процентов из Соединенных Штатов, 17 процентов из других англоговорящих развитых стран, 9 процентов из скандинавских стран, 10 процентов из Федеративной Республики Германии и 8 процентов из других европейских стран (более подробно см. таблицу ниже). Для сохранения международного характера БАПОР необходимо безотлагательно пересмотреть географическую структуру его персонала, следуя в максимально возможной степени соответствующим принципам, применяемым Организацией Объединенных Наций. Необходимо разработать план набора персонала, подобный плану, принятому недавно Организацией Объединенных Наций, в котором предусматривается резкое сокращение набора персонала из явно перепредставленных стран и указываются страны и регионы, где набор персонала должен проводиться наиболее активно.

/...

РАСПРЕДЕЛЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНОГО ПЕРСОНАЛА БАПОР ПО ПРИЗНАКУ ГРАЖДАНСТВА И ПО КЛАССАМ  
 ДОЛЖНОСТЕЙ  
 По состоянию на 1 апреля 1983 года

Гражданство	ПГС	Д2	Д1	С5	С4	С3	С2	С1	Между- народ- ный пер- сонал катего- рии об- щего об- служи-	Всего
Австралия	-	-	2	-	-	1	-	-	-	3
Австрия	-	-	-	-	1	-	-	-	1	2
Канада	-	-	1	2	2	-	-	-	-	5
Дания	-	-	-	-	1	-	-	-	-	1
Франция	-	-	-	-	1	-	-	-	-	1
Федеративная Республика Германия	-	-	-	2	4	2	-	-	-	8
Индия	-	-	1	-	1	-	-	-	1	3
Индонезия	-	-	-	1	-	-	-	-	-	1
Ирландия	-	-	-	-	3	-	-	-	-	3
Ямайка	-	-	-	-	-	-	1	-	-	1
Япония	-	-	-	-	-	1	-	-	-	1
Нидерланды	-	-	-	2	-	-	-	-	-	2
Новая Зеландия	-	-	-	1	2	-	-	-	-	3
Норвегия	-	-	-	-	-	-	-	-	2	2
Пакистан	-	-	-	-	1	-	-	-	-	1
Филиппины	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1
Шри Ланка	-	-	-	1	-	-	-	-	-	1
Швеция	1	-	1	1	2	1	-	-	1	7
Швейцария	-	-	-	1	1	-	-	-	-	2
Танзания	-	-	-	1	-	-	-	-	-	1
Тунис	-	-	-	-	1	-	-	-	-	1
Соединенное Королевство	-	1	3	5	12	5	-	-	4	30
Соединенные Штаты Америки	-	1	1	1	4	2	-	-	-	9
<b>ВСЕГО</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>9</b>	<b>18</b>	<b>36</b>	<b>12</b>	<b>1</b>	<b>-</b>	<b>10</b>	<b>89</b>



143. Знание арабского языка среди международных служащих категорий специалистов является недостаточным. Девяносто шесть человек из них бегло говорит по-английски, 18 - по-французски, 4 - по-испански и 35 - на других языках. И лишь только восемь человек хорошо владеют арабским. Это не только создает массу неудобств, но и ставит международный персонал в невыгодное положение по сравнению с местным персоналом. Необходимы срочные меры, чтобы исправить такое положение: для имеющегося персонала должны быть открыты учебные курсы, а знание арабского языка должно стать одним из требований, предъявляемых при наборе новых сотрудников.

144. Уровень академической квалификации международного персонала по классам должностей показан в приводимой ниже таблице, из которой видно, что:

- уровень академической квалификации сотрудников категории специалистов БАПОР ниже обычных квалифицированных стандартов, применяемых при приеме на работу в систему Организации Объединенных Наций (магистр гуманитарных наук или соответствующая степень);
- 35 процентов сотрудников имеют уровень академической квалификации ниже уровня бакалавра гуманитарных наук;
- уровню бакалавра гуманитарных наук соответствует квалификация 34 процентов персонала, а уровню магистра гуманитарных наук или выше - лишь 21 процент персонала.

/...

МЕЖДУНАРОДНЫЕ СЛУЖАЩИЕ КАТЕГОРИИ СПЕЦИАЛИСТОВ\*\* - АКАДЕМИЧЕСКИЙ  
УРОВЕНЬ ПО КЛАССАМ ДОЛЖНОСТЕЙ

	Академический уровень					Классы		ВСЕГО
	С.1	С.2	С.3	С.4	С.5*	Д.1*	Д.2	
1	-	-	-	I	-	-	-	I (1%)
2	-	-	3	4	2	-	-	9 (11%)
3	-	-	2	13	3	I	-	19 (23%)
4	-	-	5	13	11	5	-	34 (40%)
5	-	2	2	4	3	4	2	17 (20%)
6	-	-	I	-	-	-	-	4 (5%)
ВСЕГО	-	2	13	35	22	10	2	84

\* Отсутствует информация об уровне академической квалификации двух сотрудников уровня С.5 и 1 сотрудника уровня Д.1.

\*\* За исключением сотрудников, занимающихся вопросами профессиональной подготовки.

КОД:

- 1 = Среднее образование без диплома
- 2 = Среднее образование с дипломом
- 3 = Образование, полученное после окончания среднего учебного заведения (без диплома)
- 4 = Бакалавр гуманитарных наук или соответствующая степень
- 5 = Магистр гуманитарных наук или соответствующая степень
- 6 = Доктор философии или соответствующая степень

/...

I45. С учетом требований, предъявляемых в соответствии с РКД к академической квалификации персонала, набираемого на местах (см. пункты I34-I35 выше), а также той роли, которую призваны играть международные сотрудники как эксперты и консультанты, становится очевидной необходимость принятия срочных мер с целью исправления сложившейся ситуации (цифры показывают, что квалификация 35 процентов международных сотрудников ниже квалификации большинства местных сотрудников на соответствующих должностях). Однако верно и то, что в ряде случаев (в частности для специалистов в области профессиональной подготовки), уровень чисто профессиональной квалификации является более важным показателем, нежели уровень академической подготовки. Такое положение, естественно, можно объяснить тем, что до сих пор Агентство считало главным (особенно на местном уровне) опыт практической деятельности, а не академические достижения. В соответствии с таким подходом и ввиду оперативного характера деятельности Агентства необходимый ему международный персонал не может не отличаться от персонала, работающего в других организациях системы Организации Объединенных Наций, имеющих главным образом консультативный характер и нуждающихся поэтому в экспертах с высоким уровнем академической подготовки.

I46. ОИГ считает, что такой подход устарел ввиду высокого уровня квалификации персонала, набираемого на местах. Модернизация БАПОР, различия в уровнях вознаграждения между местными и международными сотрудниками и роль БАПОР как международной организации подразумевают, что во всех областях деятельности (таких, как образование, здравоохранение, социальное обеспечение, управление и т.д.) роль международных сотрудников как консультантов и экспертов должна рассматриваться как основная. Это положение требует полной переориентации кадровой деятельности Агентства и разработки ясной и четкой политики в области набора персонала. Эта задача является гораздо более актуальной, нежели проводимая в настоящее время классификация должностей, занимаемых международными сотрудниками 4/.

---

4/ Использование эталона КМГС явилось, по-видимому, причиной того, что классификационная группа рекомендовала повысить класс значительного числа должностей. Это повысило бы требования, предъявляемые к уровню профессиональной квалификации кандидатов на соответствующие должности и, следовательно, затруднило бы набор персонала. Кроме того, это имело бы для Агентства серьезные финансовые последствия.

/...

С. Структура и делегирование полномочий

I47. Изучение финансовых и кадровых проблем БАПОР показало, что эта организация отличается высокой степенью централизации. За прошедшие годы была создана (во многом благодаря усилиям одного человека - контроллера Ллойда Каллоу, - сыгравшего фундаментальную и позитивную роль за 30 лет своей деятельности на этом посту) весьма специфическая административно-организационная система. О централизованном характере организации свидетельствует также круг обязанностей Генерального комиссара. Главным в административной философии Агентства является обеспечение повседневного функционирования служб, не заглядывая в будущее, учитывая его неопределенность для Агентства.

I48. Однако БАПОР существует уже тридцать пять лет и нельзя сказать, что оно не просуществует еще много лет. Кроме того, функции в области образования, здравоохранения и социального обеспечения, которые оно в настоящее время выполняет, должны будут выполняться и дальше, независимо от того, на кого они будут возложены, с привлечением, вероятно, большинства используемых в настоящее время местных сотрудников. Помимо всего прочего, местный персонал благодаря БАПОР приобрел высокий уровень квалификации и компетентности, что предполагает:

- во-первых, необходимость сохранения и приумножения этого потенциала и,
- во-вторых, необходимость более четкого определения роли, отводимой в настоящее время международному персоналу Агентства.

I49. Осуществление рекомендованных в предыдущих пунктах реформ в области бюджетных, финансовых и кадровых вопросов требует реорганизации административных структур и передачи штаб-квартирой более широких полномочий отделениям на местах.

/...

I. Организация административных департаментов штаб-квартиры

I50. Незадолго до подготовки доклада была проведена реорганизация структуры штаб-квартиры Агентства (см. таблицу организационной структуры в приложении I). Новая структура в определенной степени отвечает мнениям ОИГ. Основными изменениями являются:

- Отдел управления передал ответственность за описание и классификацию должностей Отделу кадров;
- Отдел управления передал ответственность за подготовку штатного расписания Бюджетному отделу;
- Отдел управления, после сокращения его штатов, был исключен из Финансового департамента и подчиняется непосредственно заместителю Генерального комиссара;
- Заместитель Генерального комиссара, помимо своих функций второго по старшинству руководителя, несет непосредственную ответственность за руководство двумя основными подразделениями персонала, т.е. Финансовым департаментом и Административно-кадровым департаментом.

I51. Однако новая организационная структура, очевидно, недостаточно учитывает масштабы реформ, которые необходимо провести, особенно относительно бюджетных и кадровых вопросов. Более того, эта структура, очевидно, не решает проблему объединения административных, финансовых и кадровых функций, поскольку сохраняются два различных административных департамента. Наконец, ОИГ считает, что Отделу управления следует поручить функцию обеспечения последовательности мер относительно административной модернизации Агентства. Осуществление предлагаемых в настоящем докладе реформ, особенно в области разработки программ и бюджета и кадровой практики, требует создания службы, в состав которой входили бы высококвалифицированные эксперты в области планирования, разработки программ, составления бюджета, планирования продвижения по службе, методов децентрализации и т.д. (и в этой связи требует увеличения нынешних штатов Отдела управления).

I52. Также необходимо поручить Отделу управления функции деятельности по контролю и оценке процесса осуществления программ; в целях облегчения этой задачи Бюджетному отделу следует принимать участие в разработке программ для обеспечения функционирования новой системы разработки бюджета и программ. Кроме того, Отдел ревизии необходимо прикрепить к Отделу управления. Это облегчит модернизацию методов ревизии и проведения большего числа ревизий в области управления и осуществления программ. Также следует предусмотреть перевод Отдела ревизии в район проведения операций, желательно в штаб-квартиру в Аммане. До тех пор пока штаб-квартира в Вене

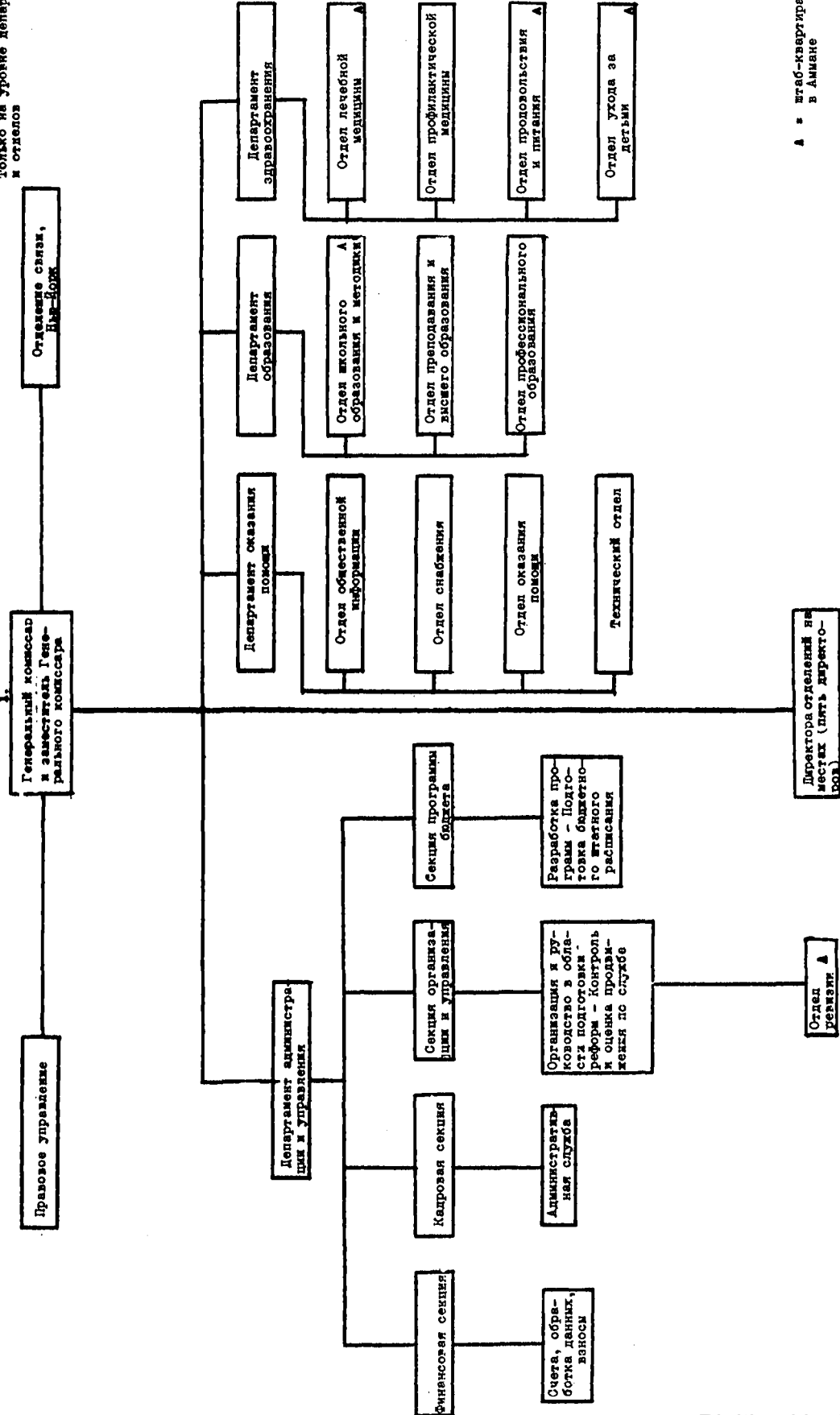
вновь не будет переведена в район проведения деятельности Агентства, такой перевод сократит путевые расходы и обеспечит Отдел управления отделением, ближе находящимся отделениям на местах.

153. В следующей таблице показана структура, рекомендованная ОИГ. Она в некоторой степени отличается от нынешних условий, особенно в том плане, что функции по составлению бюджета отделены от чисто финансовых функций. Что касается роли заместителя Генерального комиссара и возможного объединения его должности с должностью Директора по вопросам администрации и управления, то, по мнению ОИГ, это будет иметь последствия для квалификации, которая потребуется в будущем от заместителя Генерального комиссара. Объединение должностей будет возможным, если - и это вероятно так и есть на практике, согласно новому описанию должности - будет уделено особое внимание административной и финансовой квалификации кандидата.

/...

ПРЕИМУЩАЯ ОРГАНИЗАЦИОННАЯ СТРУКТУРА БАТОР

Этаб-квартира  
Только на уровне департаментов  
и отделов



А - Этаб-квартира  
в Аммане

## 2. Передача полномочий

154. Хотя лишь три из пяти отделений на местах были твердо убеждены в том, что отсутствие передачи полномочий со стороны штаб-квартиры, является значительной проблемой, ОИГ сделала вывод о том, что в области бюджетных, административных и кадровых вопросов требуется более широкая передача полномочий с тем, чтобы возложить ответственность на тех, кто должен ее нести – т.е. на руководителей отделений на местах. Директора отделений на местах обладают широкими полномочиями относительно принятия решения по различным важным вопросам в области политики, ее разработки, безопасности и руководства, однако им необходимо получить согласие штаб-квартиры относительно многих административных мер, имеющих бюджетные последствия. Так, очевидно отсутствует недоверие к способности директоров отделений на местах и их сотрудников решать важные вопросы в соответствии с широкими директивами штаб-квартиры в области политики, однако в отношении менее важных вопросов, имеющих бюджетные последствия, система сложного контроля оставляет незначительные возможности для инициативы. ОИГ отмечает, что, хотя существующий контроль со стороны штаб-квартиры является весьма строгим и требует значительного объема документации, он редко приводит к отказу в просьбе директора местного отделения. Легко понять, каким образом создалось такое положение и ОИГ согласна с тем, что строгий контроль за расходами является крайне важным, однако ОИГ убеждена, что наилучшим образом этот контроль можно осуществлять на местах, согласно инструкциям в области политики и ревизии со стороны штаб-квартиры. Это позволит добиться более информированного и эффективного подхода к использованию ограниченных ресурсов БАПОР и будет поощрять персонал на местах к принятию конструктивных инициатив, ориентированных на экономию средств.

## 3. Местонахождение штаб-квартиры БАПОР и передача некоторых должностей в отделения на местах

155. Генеральная Ассамблея неоднократно призывала вернуть штаб-квартиру БАПОР в район его деятельности. На своей последней сессии в резолюции 37/120К Ассамблея вновь повторила свою просьбу о переводе штаб-квартиры на ее прежнее место нахождения в районе его деятельности, как только это станет практически возможным. ОИГ рассмотрела последствия сохранения штаб-квартиры в Вене и пришла к выводу, что как с финансовой, так и с оперативной точек зрения будет весьма желательно немедленно перевести БАПОР в район его деятельности. Однако ОИГ осознает, что нынешние условия в Ливане не позволяют осуществить такой перевод. ОИГ также отметила, что помещения в других потенциальных местах в районе не удовлетворяют техническим требованиям относительно связи с отделениями на местах, которые существенно важны для проведения непрерывных операций. По этим причинам ОИГ воздерживается от рекомендации перевести штаб-квартиру в район деятельности. Однако важно подчеркнуть, что нынешнее местонахождение носит временный характер и что возвращение в район проведения деятельности является лишь вопросом времени.

/...



156. До тех пор, пока условия не позволят полностью перевести штаб-квартиру, некоторые функции следует передать отделению штаб-квартиры в Аммане или же отделениям на местах. Некоторые из этих функций указаны в других разделах настоящего доклада (см. пункты 34, 52 и 152) и могут быть переданы немедленно. Другие функции должен определить Генеральный комиссар после упорядочения структуры штаб-квартиры в соответствии с рекомендацией ОИГ.

#### IV. ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ВОПРОСЫ

##### A. Защита беженцев

157. Генеральная Ассамблея в своей резолюции 37/120 J, "будучи глубоко обеспокоена страданиями палестинцев в результате израильского вторжения в Ливан", в частности, "настоятельно призвала Генерального секретаря в консультации с БАПОР и до вывода израильских войск с палестинских и других арабских территорий, оккупированных Израилем с 1967 года, включая Иерусалим, принять эффективные меры для гарантии защиты и безопасности, а также юридических прав и прав человека палестинских беженцев на оккупированных территориях". Мандат БАПОР не распространяется на защиту беженцев. Управление Верховного комиссара по делам беженцев - единственный орган Организации Объединенных Наций, несущий официальную ответственность за защиту беженцев, конкретно освобожден от функции по защите палестинских беженцев.

158. ОИГ убеждена в том, что это ненормальное положение не должно продолжаться. Она считает, что проблема защиты требует рассмотрения вопроса в рамках всего региона, а также поиска новых и приемлемых мер, которые можно будет применять в тех случаях, когда они оправданы. Гуманитарные соображения должны преобладать над любыми политическими или бюрократическими препятствиями. Однако политические аспекты являются важными и их следует учитывать, для того чтобы найти реальный путь обеспечения большей безопасности беженцев.

159. ОИГ считает, что участие Управления Верховного комиссара по делам беженцев сможет оказать позитивное воздействие на безопасность и защиту палестинских беженцев. Поэтому она предлагает Генеральному секретарю при изучении мер, которые необходимо принять для осуществления резолюции 37/120 J, провести консультации с Верховным комиссаром по делам беженцев и определить, какие возможности существуют для сотрудничества между УВКБ и БАПОР в осуществлении этой резолюции.

##### B. Роль Консультативной комиссии

160. В период между сессиями Генеральной Ассамблеи Генеральный комиссар вынужден принять решения по политическим важным вопросам без надлежащего руководства со стороны межправительственного органа. Общие направления политики Агентства обычно предлагает сам Генеральный комиссар в своем ежегодном докладе Генеральной Ассамблее и после их утверждения в резолюциях Ассамблеи эти направления являются для него единственным руководством в период между сессиями Генеральной Ассамблеи. Кроме того, как указывалось в главе III.A. настоящего доклада, отсутствует какой-либо межправительственный механизм для подробного рассмотрения программы работы и бюджета Агентства. В период между сессиями Генеральной Ассамблеи Генеральный комиссар несомненно может обратиться за рекомендациями к Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций, а в некоторых случаях - к Консультативной комиссии, однако ответственность за функционирование Агентства возложена на него лично.

/...

161. Консультативная комиссия была учреждена в соответствии с резолюцией 302 (IV) от 8 декабря 1949 года (той же резолюцией, в соответствии с которой был создан БАПОР) для "дачи советов и оказания содействия" Генеральному комиссару при проведении в жизнь программы Агентства. В число первоначальных членов входили четыре государства-члена (Франция, Турция, Соединенное Королевство и Соединенные Штаты). В 1953 году были добавлены принимающие страны Египет, Иордания, Ливан и Сирия. В 1954 году присоединилась Бельгия, а в 1972 году - Япония.

162. При рассмотрении роли Консультативной комиссии ОИГ установила, что в первые годы после ее создания Комиссия играла более важную роль в разработке планов, касающихся организации и администрации программ БАПОР. Например, до 1954 года Комиссия, совместно с Генеральным комиссаром представляла ежегодный доклад, содержащий рекомендации по политике и бюджетным потребностям. Эта практика была прекращена и в настоящее время роль Комиссии сведена до представления мнений отдельных государств-членов по проекту доклада Генерального комиссара Генеральной Ассамблее. В других случаях Комиссия весьма редко проводит свои совещания.

163. ОИГ озабочена отсутствием межправительственного руководства, в соответствии с которым БАПОР осуществляет свою деятельность и исключительно высокой ответственностью - по сравнению с другими организациями системы Организации Объединенных Наций, возложенной на Генерального комиссара. ОИГ рекомендует Генеральной Ассамблее рассмотреть вопрос о том, какие меры следует принять по укреплению и расширению роли Консультативной комиссии, включая следующее: Комиссия должна на регулярной основе, дважды в год проводить свои сессии в Нью-Йорке или же на чрезвычайной основе, если в этом возникнет необходимость; она будет рассматривать в дополнение к проекту доклада Генерального комиссара Генеральной Ассамблее периодические доклады Генерального комиссара о ходе работы в области администрации, оперативной деятельности, бюджета и финансов БАПОР.

## У. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

### А. Выводы

164. Ко времени истечения его нынешнего мандата, т.е. к 30 июня 1984 года, продолжительность существования БАПОР составит примерно 35 лет. Хотя Агентство было создано в качестве временного учреждения, тот факт, что его существование продлевалось путем неоднократного возобновления его мандата, отражает характер политических условий, в которых существует проблема палестинских беженцев. Многочисленные резолюции Генеральной Ассамблеи указывают на то, что мандат постоянно продлевался в связи с тем, что Агентство играет важную роль в деятельности Организации Объединенных Наций в регионе.

165. Его значительные достижения следует в основном рассматривать в гуманитарном плане, а о его недостатках следует судить, исходя из отсутствия в настоящее время перспектив нахождения политического решения и справедливого урегулирования вопроса палестинских беженцев.

166. Достижения БАПОР являются ясным примером того, что может сделать международное сотрудничество для достижения какой-либо гуманитарной цели. Агентство в сотрудничестве с ЮНЕСКО и ВОЗ разработало эффективную и результативную программу гуманитарной помощи в трех областях образования, здравоохранения и оказания помощи. Программы, предусматривающие руководство начальными и подготовительными школами, скромная программа профессиональной подготовки и ограниченное число университетских стипендий; профилактическая и лечебная медицина, а также экологическая санитария; распределение пайков и эксплуатация, ремонт и строительство убежищ для особо тяжелых случаев с различной степенью эффективности обеспечивают основные услуги беженцам.

167. БАПОР по-прежнему осуществляет свою деятельность в тяжелых условиях, включая постоянно возрастающие финансовые потребности и сохраняющуюся неопределенность относительно ресурсов. Несмотря на это в течение трех с половиной десятилетий своего существования Агентство разработало услуги повторяющегося, аналогичного правительственным характера, направленные на обеспечение и сохранение уровней образования, здравоохранения и помощи, которые позволяют значительной части палестинских беженцев быть производительными с социальной точки зрения, а также содействовало сохранению самобытности палестинцев. В этом процессе БАПОР приобрело конкретные организационные функции и обеспечило подготовку тысяч палестинских сотрудников. Это является наиболее важным достижением Агентства и его следует сохранять до того, как не будет достигнуто справедливое урегулирование палестинского вопроса.

/...

168. Несмотря на удовлетворительный характер деятельности БАПОР, некоторые мероприятия, проводимые Агентством, несомненно можно было бы проводить более эффективно. Существуют такие основные проблемы, как плачевное состояние помещений и зданий БАПОР, которые можно улучшить лишь при наличии надлежащего финансирования. Необходимы улучшения в области политики и процедур, особенно в области разработки программ и составления бюджета, при укомплектовании кадрами и организации услуг. Ниже приводятся конкретные рекомендации, направленные на обеспечение более рационального использования имеющихся средств. В последние годы неуверенность в достаточном объеме средств и стабильном финансировании стали являться основным сдерживающим фактором деятельности БАПОР. Результатом этого является постоянный страх прерыва в оказании определенных услуг или прекращения осуществления целых программ. Этот фактор, наряду с тем, что штаб-квартира Агентства по-прежнему находится за пределами района его деятельности, привел к ослаблению уверенности в способности БАПОР удовлетворить минимальные потребности в будущем. Необходимость устранения этого слабого звена является крайне важной.

Г. Рекомендации

1. Программа и операции

а) Общие сведения

Двухгодичные планы работы

Ввиду своего временного характера и неопределенности относительно финансирования и своего будущего БАПОР в меньшей степени, чем другие организации системы Организации Объединенных Наций уделял внимание развитию механизмов подробного планирования и разработки программ. Необходимость более эффективных средств руководства осуществлением программ стала проявляться в последнее время, по крайней мере в программе образования, в рамках которой с 1980 года ведется подготовка двухгодичного плана работы в области образования, который приносит положительные результаты (пункты 21-22 и пункты 70 и 92).

Рекомендация 1 - Для программ в области здравоохранения и оказания помощи необходимо разработать двухгодичные планы работы, аналогичные плану, подготавливаемому в области образования. Необходимо четко определить области, требующие выделения первоочередного внимания, в особенности касающиеся строительства, ремонта и эксплуатации помещений БАПОР в каждом из отделений на местах. Одновременно с улучшением процесса составления бюджета по программам, рекомендуемым ниже, следует подготавливать планы работы.

/...

### Финансирование конкретных проектов

Во многих случаях дополнительные взносы, выделяемые на конкретные проекты, могут в значительной степени увеличить объем и повысить качество услуг, оказываемых БАПОР, и облегчить нежелательные условия, создаваемые отсутствием достаточных или стабильных финансовых поступлений. Такое дополнительное финансирование не должно ограничиваться взносами от государств-членов; следует стремиться к обеспечению добровольных взносов на местном и других уровнях (пункты 51, 69, 96 и 117).

Рекомендация 2 - В тех случаях, когда это возможно, следует содействовать дополнительному финансированию конкретных проектов. Следует подробнее изучить потенциальные возможности мелкомасштабных проектов в области развития, приносящих доходы и финансируемых БАПОР (такие как кооперативы). В этой связи БАПОР следует провести технико-экономическое обоснование и представить свои выводы на тридцать девятой сессии Генеральной Ассамблеи. Если результаты технико-экономического обоснования окажутся положительными, то организации системы Организации Объединенных Наций смогут внести средства и оказывать техническую и иную поддержку таким проектам до тех пор, пока они не достигнут самообеспечения.

### Проекты самопомощи

Небольшие проекты самопомощи, начатые беженцами, и получающие поддержку со стороны БАПОР, оказались весьма полезным средством (в некоторых отделениях на местах в большей степени, чем в других) улучшения состояния убежищ, школьных зданий, установок и коммунальных сооружений в лагерях беженцев в тех случаях, когда средств БАПОР недостаточно. Обычно БАПОР предоставляет строительные материалы и обеспечивает поставки, а беженцы самостоятельно проводят необходимые работы (пункты 31, 56, 69, 82-83 и 94-95).

Рекомендация 3 - Ввиду ценного вклада, который по-прежнему вносят в дело улучшения условий жизни беженцев проекты самопомощи в областях, указанных в предыдущих пунктах, следует поощрять использование этих проектов во всех отделениях на местах, где фонды БАПОР являются недостаточными, с тем чтобы максимально расширить наличие ограниченных ресурсов.

### в) Образование и профессиональная подготовка

Предоставляемые БАПОР/ЮНЕСКО услуги в области образования палестинским беженцам является удовлетворительными, а качество образования - хорошим. В целом услуги в области образования соответствуют услугам в странах, находящихся на аналогичном уровне развития. Однако в целях сохранения качества образования необходимо в срочном порядке принять меры по разрешению следующих серьезных проблем, многие из которых вызваны отсутствием финансовых ресурсов

Рекомендация 4

i) Школьные издания. Там, где это возможно, находящиеся в неудовлетворительном состоянии арендуемые школы следует заменить школами, построенными БАПОР. В целях замены арендуемых школ следует рассмотреть возможность создания оборотного фонда для строительства школ, который будет финансироваться за счет экономии средств при оперативных расходах (пункт 33). В целях сокращения задержек в строительстве школ и других строительных и ремонтных работах следует перевести две из шести должностей старших технических специалистов по строительству, в настоящее время расположенные в Вене, в отделения на местах и наделить их более широкими полномочиями (пункт 34). При участии медицинского персонала БАПОР следует провести исследование по вопросу о наилучших способах решения проблемы отсутствия или недостаточной степени отопления многих классовых комнат (пункт 35).

ii) Школьные библиотеки БАПОР обычно плохо укомплектованы, особенно на оккупированных территориях. БАПОР следует начать кампанию по получению книг и периодических изданий на арабском и других языках в подарок. К организациям системы Организации Объединенных Наций следует обратиться с просьбой предоставлять излишки изданий и газет (таких как "Курьер ЮНЕСКО") студентам и преподавателям. В секторе Газа и на Западном берегу оккупационные власти должны обеспечить беспрепятственный ввоз таких книг (пункт 37).

iii) Учебники, используемые в школах БАПОР, рекомендуются в ЮНЕСКО. Из их числа те книги, которые были рекомендованы для использования в секторе Газа и Западном берегу, были подвергнуты изучению израильскими оккупационными властями, что в некоторых случаях привело к отказу в выдаче разрешения на ввоз. Все книги, рекомендованные ЮНЕСКО для использования, должны беспрепятственно допускаться оккупационными властями. ЮНЕСКО должна ускорить процесс представления своих рекомендаций по книгам (пункт 38).

iv) Первоочередной задачей является значительное расширение профессиональной подготовки БАПОР. БАПОР вместе с ЮНЕСКО должны стимулировать правительства, межправительственные организации, неправительственные организации, частные фирмы и отдельных лиц делать взносы средствами и оборудованием. Решения относительно расширения существующих курсов должны быть основаны на результатах обследований занятости, проводимых совместно с МОТ (пункты 40-45).

/...

v) Беженцам предоставляется лишь весьма незначительное число университетских стипендий. ЮНЕСКО, БАПОР и другие организации системы Организации Объединенных Наций должны вновь приложить усилия по более эффективному осуществлению резолюций Генеральной Ассамблеи, содержащих призыв о предоставлении правительствами, специализированными учреждениями и неправительственными организациями пособий и стипендий (пункты 46-47).

c) Роль ЮНЕСКО

ЮНЕСКО играла значительную роль в создании в трудных условиях высококачественной и жизнеспособной школьной системы. Проявлением успешных результатов деятельности ЮНЕСКО является постепенное создание группы высококвалифицированных местных палестинских должностных лиц, которые руководят осуществлением программы в области образования. В настоящее время со стороны ЮНЕСКО требуется меньше контроля, чем в прошлом (пункты 48-52).

Рекомендация 5 - В рамках обсуждений БАПОР и ЮНЕСКО следует рассмотреть вопрос о частичной переориентации роли ЮНЕСКО, на основе которой последняя организация должна будет укрепить те аспекты программы в области образования, которые имеют первоочередное значение, в особенности профессиональную подготовку.

d) Помощь

Руководство программой помощи БАПОР зачастую в трудных условиях, осуществлялось весьма эффективно. Хотя оно и вызывает сожаление, принятое решение о прекращении распределения пайков Генеральным комиссаром после вторжения Израиля в Южный Ливан, открывает давно необходимую возможность переоценки программы (пункты 89 - 97).

Рекомендация 6 - Следует уделить первоочередное внимание следующим новым подходам к программе оказания помощи:

i) Объединение нынешней специальной помощи и распределения пайков в одну программу оказания помощи и социального обеспечения для нуждающихся беженцев, например путем оказания специальной помощи всем беженцам, действительно нуждающимся в ней. Генеральный комиссар в сотрудничестве с принимающими правительствами должен разработать новые критерии для получения права на такую помощь, которые следует представить на утверждение Консультативной комиссии. На основе применения этих новых критериев следует учредить категорию беженцев, нуждающихся в первоочередном оказании помощи.

/...



ii) Постепенное введение купонов на продовольствие, с тем чтобы заменить распределение натурой. Между тем имеющееся продовольствие по-прежнему будет распространяться в соответствии с установленными процедурами, а купоны постепенно будут предоставлены имеющим на них право беженцам для покупки продовольствия в специально выделенных магазинах.

iii) Будет ликвидирован ежегодный лимит на число беженцев, имеющих право на получение питания; число пайков - натурой или в виде купонов на продовольствие - будет определяться в соответствии с возможностями бюджета. Увеличение и сокращение их числа будут распространяться в одинаковой степени на все отделения на местах.

iv) Необходимо в срочном порядке обеспечить более сбалансированное планирование и перераспределение ресурсов в пользу элемента программы оказания помощи, предусматривающего строительство убежищ.

v) Ответственность за эксплуатацию помещений БАПОР следует возложить на сотрудников на местах, ответственных за вопросы образования и здравоохранения.

2. Проблема руководства

а) Бюджет и финансы

Представление и обработка бюджета БАПОР

В отличие от большинства других организаций системы Организации Объединенных Наций БАПОР не представляет государствам-членам бюджетного документа, содержащего подробную информацию о планируемых расходах. Данные, содержащиеся в одной из глав доклада Генерального комиссара, представляемого в сентябре каждого года, являются недостаточно точными и не сопровождаются достаточными разъяснениями. Поэтому их нельзя рассматривать в качестве реального бюджета. Более того, причины значительных различий между сметными и фактическими расходами никогда не разъясняются в полной мере (доклады о состоянии бюджета, которые фактически представляют собой дополнительные документы по бюджету, представляют собой документы для внутреннего пользования). В росном порядке необходимо изменить это положение и компетентные межправительственные органы должны обсуждать бюджет в полном объеме (пункты 98-117).

Рекомендация 7 - Необходимо ввести более четкую и точную систему представления бюджета, которая позволит государствам-членам обсуждать бюджет и четко понимать последствия объема взносов, который они устанавливают для Агентства. Такая система может включать следующие меры:

- i) необходимо разработать документ, отличающийся от ежегодного доклада и озаглавленный "Бюджет по программе БАПОР";
- ii) этот документ должен готовиться на два календарных года и, если это необходимо, к концу первого года в него могут вноситься коррективы;
- iii) общая структура нынешнего представления бюджета БАПОР будет сохранена, однако следует в значительной степени расширить объяснения, представляемые государствам-членам; степень подробности должна соответствовать степени, указанной в пунктах 108 и 109;
- iv) в целях облегчения рассмотрения этого документа Консультативной комиссией и Специальным политическим комитетом рекомендуется вначале представлять его для получения рекомендаций Консультативному комитету по административным и бюджетным вопросам (ККАБВ);

v) отличающийся от бюджета документ должен содержать перечень "проектов с условным финансированием", которые могли бы в значительной степени повысить качество и количество услуг, оказываемых беженцам и предоставляемых для дополнительного финансирования из правительственных или частных источников (см. также рекомендацию 2).

#### Резерв средств для пособий по прекращению службы

Ежегодное пополнение средств на выплату пособий по прекращению службы представляет собой серьезное бремя для бюджета БАПОР и принятие решения об этом является маловероятным. Генеральная Ассамблея до настоящего времени противодействовала попыткам включить выплату пособий по прекращению службы в регулярный бюджет Организации Объединенных Наций (пункт II5).

Рекомендация 8 - Генеральная Ассамблея должна рассмотреть вопрос о пособиях по прекращению службы. Если она примет решение о том, что в случае массового прекращения службы Организация Объединенных Наций оплатит расходы по возмещению средств, то организация столкнется лишь с незначительным риском, и бюджет БАПОР можно будет сократить примерно на 5-8 млн. долл. США ежегодно.

#### b) Кадровые вопросы

##### Международный персонал категории специалистов

Правила, касающиеся географического распределения международного персонала категории специалистов, не применялись к БАПОР, и распределение национальностей является неравномерным. Кроме того, нынешний уровень научной и профессиональной подготовки международных сотрудников категории специалистов и их знаний арабского языка являются недостаточными (пункты I42-I46).

Рекомендация 9 - В отношении международных сотрудников категории специалистов следует принять следующие меры:

i) необходимо в срочном порядке улучшить географическое распределение международных сотрудников категории специалистов и, насколько это возможно, следовать принципам Организации Объединенных Наций. В этих целях необходимо разработать план найма;

ii) необходимо разработать строгие условия найма в целях постепенного внесения коррективов в положения, касающиеся научной и профессиональной квалификации, а также улучшения знания арабского языка среди международных сотрудников категории специалистов.

### Персонал отделений на местах

Для конкретных профессиональных групп, например, преподавателей и медсестер, существуют определенные перспективы продвижения по службе. Однако для значительного числа других профессий возможности продвижения по службе, очевидно, отсутствуют, и такая система особенно необходима для административного персонала, особенно категории специалистов (пункты I29-I41).

Рекомендация 10 - Для сотрудников отделений на местах необходимо разработать всеобъемлющую систему планирования продвижения по службе; она должна быть основана на определении профессиональных групп и, для каждой из этих групп, условий найма и продвижения по службе, пересмотра классификаций должностей и учреждения системы внутренней подготовки; эту деятельность необходимо начать с местного административного персонала руководящего звена.

### Руководство персоналом

В настоящее время разрабатывается вопрос о создании улучшенной системы классификации. Однако существующая информационная система по личным делам сотрудников по-прежнему является неполной (пункт I23).

Рекомендация 11 - Следует улучшить условия для анализа и внесения изменений в личные дела сотрудников ("информационные подборки") с конечной целью создания надлежащей системы информации и управления персоналом с помощью ЭВМ.

#### с) Структура и передача полномочий

Осуществление рекомендованных выше реформ в области бюджетных, финансовых и кадровых вопросов требует реорганизации административной структуры и большей передачи полномочий отделениям на местах со стороны штаб-квартиры (пункты I47-I54).

### Рекомендация 12

- i) нынешнюю деятельность по улучшению организации департаментов штаб-квартиры следует продолжать на основе таблицы организационной структуры, предлагаемой в пункте I53;
- ii) Отделу управления следует поручить функцию обеспечения последовательности необходимых мер для административной модернизации Агентства. Ему также следует поручить деятельность по контролю и оценке осуществления программы; в целях облегчения этой задачи к нему следует прикрепить Отдел ревизии;

iii) в области бюджетных, административных и кадровых вопросов требуется более широкая передача полномочий, с тем чтобы возложить ответственность на тех, кто должен ее нести — т.е. на руководителей отделений на местах. Если будет принят подход программа/бюджет, как это предлагается выше, то директоров отделений на местах будет возможно наделить более широкими полномочиями, сохраняя в то же время необходимый контроль. Конкретные предложения содержатся в пункте I54.

d) Место нахождения штаб-квартиры БАПОР и перевод различных должностей в отделения на местах

Генеральная Ассамблея просила БАПОР перевести свою штаб-квартиру из Вены на ее прежнее место нахождения, как только это станет практически возможным. Финансовые и оперативные соображения свидетельствуют о значительной желательности немедленного перевода штаб-квартиры в район его деятельности. Однако нынешние условия в Ливане не позволяют осуществить такой перевод. Генеральный комиссар информировал ОИГ о том, что он не считает, что оперативные возможности в других отделениях на местах оправдывают в настоящее время перевод штаб-квартиры в любой из этих районов (пункты I55-I56).

Рекомендация I3 — В ожидании условий, которые позволят полностью перевести штаб-квартиру, некоторые функции уже были переданы отделению штаб-квартиры в Аммане и отделениям на местах. Некоторые из них указаны в пунктах 34, 52 и I52. Другие должен определить Генеральный комиссар в процессе упорядочения структуры отделений штаб-квартиры в соответствии с рекомендациями ОИГ, если они будут утверждены.

3. Организационные вопросы

a) Защита беженцев

Мандат БАПОР не распространяется на защиту беженцев, однако Генеральная Ассамблея просила Генерального секретаря в консультации с БАПОР принять "эффективные меры для гарантии защиты и безопасности, а также юридических прав и прав человека палестинских беженцев на оккупированных территориях" (резолюция 37/I20 J) (пункты I57-I59).

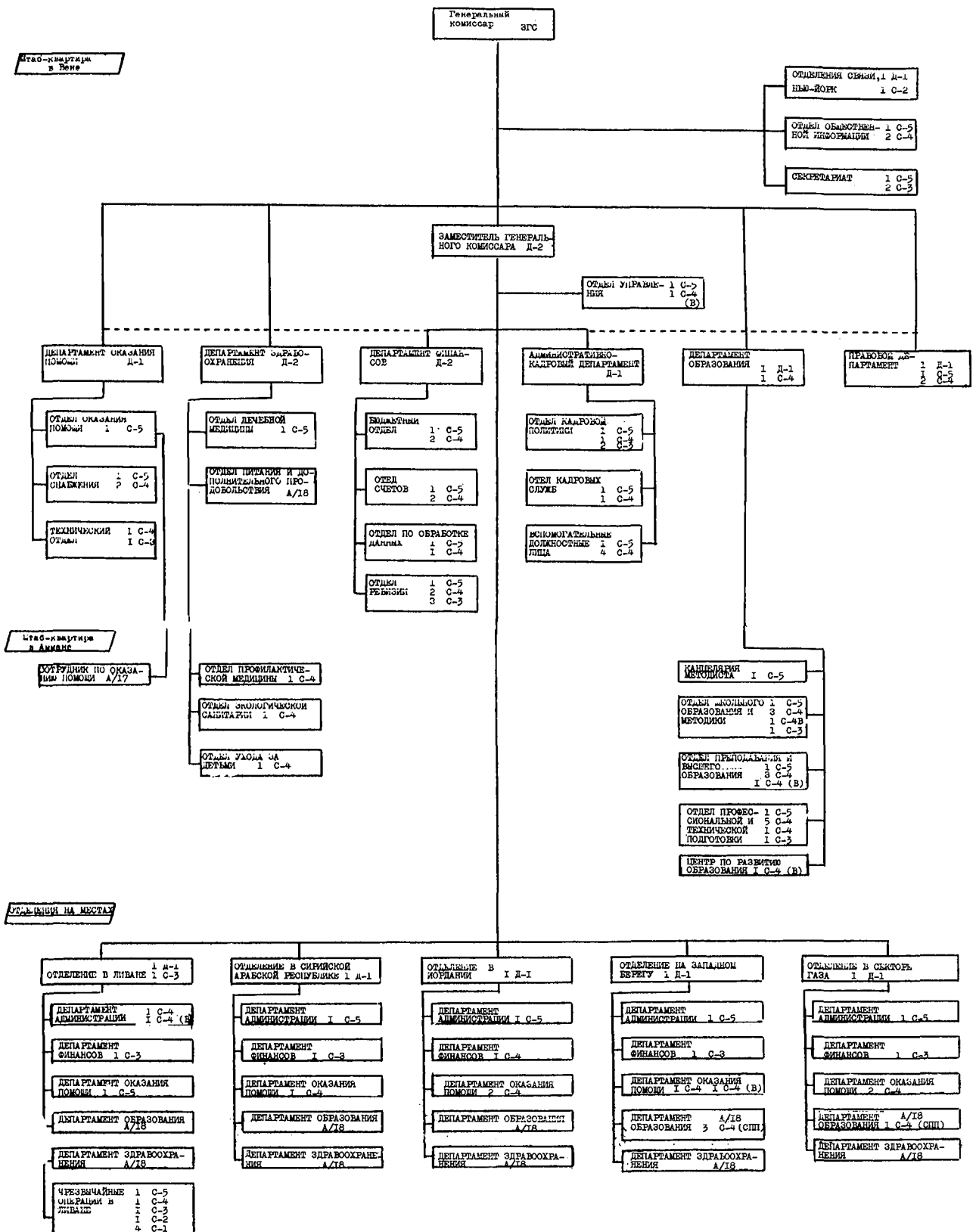
Рекомендация I4 — При изучении мер, которые необходимо принять для осуществления вышеуказанной резолюции, Генеральный секретарь должен провести консультации с Верховным комиссаром по делам беженцев для определения того, какие возможности существуют для сотрудничества между УВКБ и БАПОР по осуществлению этой резолюции.

в) Роль Консультативной комиссии

Поскольку Консультативная комиссия, очевидно, не играет важной роли в деятельности БАПОР, ОИГ обеспокоена отсутствием межправительственного руководства, в соответствии с которым БАПОР осуществляет свою деятельность и исключительно высокой ответственностью — по сравнению с другими организациями системы Организации Объединенных Наций, возложенной на Генерального комиссара (пункты I60-I63).

Рекомендация I5 — Генеральной Ассамблее следует рассмотреть вопрос о том, какие меры следует принять по укреплению и расширению роли Консультативной комиссии, включая следующее: Комиссия должна на регулярной основе дважды в год проводить свои сессии в Нью-Йорке или же на чрезвычайной основе, если в этом возникнет необходимость; она будет рассматривать в дополнение к проекту доклада Генерального комиссара Генеральной Ассамблее периодические доклады Генерального комиссара о ходе работы в области администрации, оперативной деятельности, бюджета и финансов БАПОР.

ПРИЛОЖЕНИЕ I: ОРГАНИЗАЦИОННАЯ СТРУКТУРА ВАОП  
(по состоянию на 1 мая 1983 года)



По каждому подразделению показана укомплектованность международными сотрудниками категории специалистов.  
Сотрудники на местах указаны только в тех случаях, когда главой подразделения является сотрудник, принятый на месте.  
В - Вакантная должность (по состоянию на 1 мая 1983 года)  
СПИ - Специалист по профессиональной подготовке.