



Генеральная Ассамблея

Distr. GENERAL

A/40/135 20 February 1985 RUSSIAN ORIGINAL: ENGLISH

Сороковая сессия Пункты 104 и 120а первоначального перечня*

> УПРАВЛЕНИЕ ВЕРХОВНОГО КОМИССАРА ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПО ДЕЛАМ БЕЖЕНЦЕВ

> ОБЪЕДИНЕННАЯ ИНСПЕКЦИОННАЯ ГРУППА: ДОКЛАДЫ ОБЪЕДИНЕННОЙ ИНСПЕКЦИОННОЙ ГРУППЫ

Роль Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев в Юго-Восточной Азии (1979-1983 годы)

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить Генеральной Ассамблее доклад Объединенной инспекционной группы, озаглавленный "Роль Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев в Юго-Восточной Азии (1979-1983 годы)" (JIU/REP/84/15).



Женева, 1984 год

РОЛЬ УПРАВЛЕНИЯ ВЕРХОВНОГО КОМИССАРА ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПО ДЕЛАМ БЕЖЕНЦЕВ В ЮГО-ВОСТОЧНОЙ АЗИИ (1979—1983 ГОДЫ)

Подготовлен Норманом Уильямсом Объединенная инспекционная группа

СОДЕРЖАНИЕ

			Пункты	Crp.
I.	BBE	дение	1 - 6	4
II.	MЕЖ	дународная правовая структура	7 - 19	6
III.	ОПЕ	PAUNN HA MECTAX	20 - 79	11
	Α.	Масштабы	20 - 21	11
	В.	Расходы	22 - 32	12
	C.	Подразделения на местах	33 - 49	17
	D_{ullet}	Функции по защите	50 - 62	25
	E.	Деятельность по оказанию помощи	63 - 79	31
IV.	PAB	OUNE BRANMOOTHOMEHIR	80 - 93	38
	Α.	Страны происхождения беженцев	80 - 83	38
	В•	Страны временного убежища	84 - 86	38
	C.	Страны, предназначенные для переселения	87 - 88	40
	D.	Организации системы Организации Объеди- ненных Наций	89	40
	E.	Неправительственные организации	90 - 93	42

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

		Π_{WHKTM}	CTD.
٧.	резюме основных выводов и рекомендаций	94 - 97	44
прило	RNHEW		
1.	Статистические данные, касающиеся индокитайских беженцев и расходов УВКБ в Юго-Восточной Азии (1979-1983 годы)		49
٤.	Должности сотрудников УВКБ на местах в Юго-Вост Азии в 1983-1984 годах		51

BBEIJEHVIE

- 1. Проблема беженцев стала предметом серьезной озабоченности международного сообщества. Согласно оценке, численность беженцев во всем мире в настоящее время составляет более IO млн. человек. Перед Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ) стоит задача, каким образом найти решение этой крайне сложной проблемы.
- Эта задача включает в себя ряд аспектов. Прежде всего, истинные масштабы и сложность сложившегося в последнее время кризисного положения беженцев подвергли испытанию возможности и готовность УВКБ принимать незамедлительные и эффективные меры и предоставлять надлежащие ресурсы для решения крупномасштабных неотложных задач. Во-вторых, обстановка политической борьбы и вооруженные конфликты как в рамках государств, так и между ними, являющиеся одной из причин, лежащих в основе проблем беженцев, продолжают распространяться. В-третьих, ухудшение тяжелого положения беженцев в отдельных регионах вызывает известные трудности для осуществления Верховным комиссаром своих гуманитарных функций в интересах беженцев. вертых, неблагоприятные экономические факторы как в развивающихся, так и в развитых странах, усугубляют проблемы беженцев. Большая часть беженцев расселена в настоящее время в бедных развивающихся странах, которые не располагают необходимыми экономическими возможностями для удовлетворения основных материальных потребностей больших групп беженцев и лиц, ищущих убежище, на территории этих стран. Однако даже в отдельных более экономических развитых промышленных странах, в которых беженцам традиционно предоставлялись благоприятные условия пребывания, существуют признаки, свидетельствующие о том, что политика правительства в отношении беженцев и лиц, ищущих убежище, стала более жесткой, что частично обусловлено экономическим спадом, ограничивающим возможности этих стран в принятии большого числа беженцев. И наконец, не менее важным аспектом проблемы, стоящей перед УВКБ и международным сообществом в целом, является нарушение основных международных принципов защиты беженцев, что проявляется в вооруженных нападениях на лагеря беженцев, в случаях высылки и в других формах нанесения психологического и физического ущерба лицам, ищущим убежище. Это лишь некоторые факторы и обстоятельства, которые дополняют в определенной степени изменившееся и сложное положение УВКБ. В этих условиях, очевидно, целесообразно осуществить своевременную оценку тех возможностей, в рамках которых Верховный комиссар по делам беженцев может в полной мере осуществлять свои уставные функции.
- 3. Хотя вышеприведенный обзор охватывает положение беженцев в целом, в настоящем докладе основное внимание сосредоточено на регионе Юго-Восточной Азии и в особенности на положении индокитайских беженцев, на которых распространяется мандат УВКБ. По этой причине

доклад не затрагивает перемещенных лиц, на которых в настоящее время распространяется юрисдикция Операции Организации Объединенных Наций по оказанию чрезвычайной помощи в пограничных районах (ЮНБРО) на границе Таиланда с Кампучией.

- Согласно оценке, международное сообщество предоставило в ходе прошедшего пятилетнего периода более І млрд. долл. США для оказания чрезвычайной помощи беженцам, а также для осуществления других гуманитарных операций в Юго-Восточной Азии ввиду массового притока индокитайских беженцев и лиц, ищущих убежище, которые вынуждены были покинуть свое место жительства из-за вооруженного конфликта, голода и других причин, в особенности в Кампучии. Учитывая объем предоставленных ресурсов, масштабы деятельности и количество соответствующих правительств и организаций, международные гуманитарные усилия в этом регионе носили по своим масштабам беспрецедентный характер. Хотя такие активные меры государств-членов и других государств содействовали значительному сокращению присутствия беженцев в регионе (максимальное количество наблюдалось в 1979/1980 годах, а в настоящее время численность беженцев достигла стабильного уровня и составляет около 200 000 человек), по-прежнему сохраняется положение, при котором перед УВКБ стоят сложные задачи.
- 5. В свете вышеупомянутого в данном докладе сделана попытка рассмотреть операции, достижения и трудности в деятельности УВКБ по осуществлению его мандата в Юго-Восточной Азии, с тем чтобы извлечь опыт, который может быть использован при аналогичных ситуациях в других регионах, как в настоящее время, так и в дальнейшем.
- 6. При подготовке данного доклада Инспектор провел обсуждения с Верховным комиссаром по делам беженцев и с отдельными сотрудниками из числа его персонала. Он также посетил ряд стран в Восточной и Юго-Восточной Азии, несколько лагерей беженцев и центров по приему беженцев в Таиланде, Филиппинах, Сингапуре и Гонконге. Он произвел весьма полезный обмен мнениями с правительственными должностными лицами в Австрии и Новой Зеландии, персоналом УВКБ на местах, с другими представителями системы ООН на местах, а также с отдельными представителями неправительственных организаций, которые принимают участие в операциях по оказанию чрезвычайной помощи беженцам в данном регионе. Выражается признательность всем заинтересованным сторонам за оказанное ими содействие. И наконец, дается высокая оценка значительной помощи, оказанной сотрудником по исследованиям и помощником, а также другими сотрудниками секретариата.

ІІ. МЕЖДУНАРОДНАЯ ПРАВОВАЯ СТРУКТУРА

- 7. Правовая структура, регулирующая сферу компетенции УВКБ, права и статус беженцев включает, в частности, три основных элемента, а именно: Устав УВКБ, содержащийся в приложении к резолюции 428 (У) Генеральной Ассамблеи от 14 декабря 1950 года, Конвенцию Организации Объединенных Наций 1951 года и Протокол 1967 года, касающийся статуса беженцев.
- 8. В соответствии с Уставом Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по делам беженцев, действуя под руководством Генеральной Ассамблеи, принимает на себя обязанности по предоставлению международной защиты, под эгидой Организации Объединенных Наций, тем беженцам, которые подпадают под действие настоящего устава, и по изысканию окончательного разрешения проблемы беженцев путем оказания содействия правительствами и, с согласия соответствующих правительств, частным организациям для облегчения добровольной репатриации указанных беженцев или их ассимиляции в новых странах (глава I, пункт 1).
- 9. В Уставе далее говорится, что деятельность Верховного комиссара "совершенно аполитична по своему характеру; она носит гуманитарный и социальный характер".
- IO. В Уставе также определена сфера компетенции УВКБ и, кроме того, оговорены следующие конкретные методы, посредством которых Верховный комиссар обеспечивает защиту беженцев:
- а) содействие заключению и ратификации международных конвенций о защите беженцев, наблюдения за выполнением постановлений этих конвенций и предложения необходимых поправок к ним;
- b) содействие, при помощи специальных соглашений с правительствами, выполнению любых мероприятий, имеющих своей целью облегчение положения беженцев и сокращение числа беженцев, нуждающихся в защите;
- с) содействие правительственным и частным усилиям, направленным на поощрение добровольной репатриации беженцев или их ассимиляции в новых странах;
- d) облегчение допуска беженцев, не исключая тех, которые принадлежат к категориям наиболее нуждающихся, на территорию различных государств;

- е) старания получить разрешение для перевода имущества беженцев, особенно того имущества, которое необходимо для их расселения;
- f) получение от правительств информации относительно числа беженцев на их территории и положения их, а также законов и постановлений, их касающихся;
- g) поддержание тесного контакта с заинтересованными правительствами и межправительственными организациями;
- h) установление наиболее целесообразного, по его мнению, контакта с частными организациями, занимающимися вопросом о беженцах;
- 1) облегчение координации усилий частных организаций, занимаю-
- 11. Существенные положения Устава УВКБ закреплены в вышеупомянутой Конвенции Организации Объединенных Наций 1951 года и в Протоколе 1967 года, касающемся статуса беженцев, а также в резолюциях Генеральной Ассамблеи и ЭКОСОС по вопросу об УВКБ. В этих дополнительных документах содержится всеобъемлющее определение термина "беженцев" и дана кодификация прав беженцев, а также приводятся положения, в соответствии с которыми сфера компетенции и обязанности Вержовного комиссара по предоставлению защиты распространяются на "перемещенных лиц" в ситуациях, связанных с беженцами.
- Т2. Конвенция и Протокол являются основными общепризнанными документами, касающимися защиты беженцев. Отдельные положения Конвенции имеют обязательную силу, в результате чего участвующие стороны не могут вносить в отношении них никакие оговорки. Эти положения включают определение термина "беженец" и принцип "невысылки", в силу которого ни одно из государств-участников не может выслать или возвратить ("лицо, подлежащее высылке") беженца против его воли ни под каким предлогом на территорию, где существует угроза его или ее преследования. Данная Конвенция не распространяется на беженцев, которые входят в сферу компетенции других учреждений ООН, как, например, БАПОР, как это имеет место в отношении палестинских беженцев, а также на тех беженцев, которые имеют статус, соответствующий статусу граждан страны, в которой им предоставлено убежище.
- 13. Ввиду того, что Конвенция распространяется лишь на лиц, которые стали беженцами в результате событий, происшедших до I января 1951 года, в Протокол 1967 года были включены положения, которые расширили сферу действия Конвенции, с тем чтобы охватить и новые ситуации, связанные с беженцами, без временных ограничений.

- 14. В резолюции 428 (V), в которой Генеральная Ассамблея утвердила Устав УВКБ, в Конвенции и Протоколе всем правительствам и государствам-участникам предлагается сотрудничать с УВКБ при выполнении им своих функций в рамках Устава, и в частности способствовать выполнению его обязанностей по контролю и содействию в применении положений документов, касающихся беженцев и перемещенных лиц. Всеобщая декларация прав человека (1948 год) и Декларация Организации Объединенных Наций о территориальном убежище (1967 год) представляют собой дополнительные элементы международного правового режима, в соответствии с которым правительства, включая и те, которые не являются участниками Конвенции и Протокола, должны применять по меньшей мере минимальные гуманитарные стандарты к беженцам и перемещенным лицам.
- 15. В общих чертах роль УВКБ в соответствии с Уставом заключается, помимо всего прочего, в предоставлении международной защиты
 беженцам и перемещенным лицам вне страны их происхождения, в изыскании окончательного разрешения стоящих перед ними проблем посредством
 добровольной репатриации, расселения в других странах или местной
 ассимиляции, а также в содействии и контроле за применением международных документов, касающихся защиты беженцев. С момента создания
 УВКБ Генеральная Ассамблея и Экономический и Социальный Совет неоднократно подтверждали в принимавшихся резолюциях эти основополагающие принципы защиты и настоятельно призывали государства-члены присоединиться к Конвенции Организации Объединенных Наций 1951 года и к
 Протоколу 1967 года, касающемуся статуса беженцев, и соблюдать положения этих документов.
- Однако с 1977 года Генеральная Ассамблея выражала озабоченность в ряде резолюций в связи с нарушением основных прав человека беженцев и подчеркивала настоятельную необходимость обеспечения правительствами эффективной и постоянной защиты беженцев. Так, например. в резолюции 36/125 от 14 декабря 1981 года Генеральная Ассамблея отметила "с глубокой озабоченностью, что, несмотря на все более широкое понимание принципов международной защиты, во многих районах мира беженцы при получении убежища все еще сталкиваются с серьезными трудностями и что над ними висит угроза высылки, произвольного задержания и физического насилия", и настоятельно призвала правительства усилить их поддержку деятельности Верховного комиссара путем содействия его усилиям в области международной защиты, "в частности посредством строгого соблюдения принципа предоставления убежища и невысылки и защиты ищущих убежище лиц в случае их широкого притока, как это одобрено Исполнительным комитетом по Программе Верховного комиссара на его тридцать второй сессии".

- 17. Хотя в соответствии с настоятельной просьбой Генеральной Ассамблеи большое количество государств-членов оказывало содействие Верховному комиссару в осуществлении его уставных обязанностей, намечающиеся мировые тенденции, и в особенности такие тенденции в Юго-Восточной Азии, свидетельствуют о необходимости улучшения соблюдения и применения основных международных принципов защиты беженцев. В этой связи в "Записке по вопросу о международной защите" (А/АС.96/623), подготовленной Верховным комиссаром в 1983 году, был рассмотрен ряд трудностей, с которыми сталкивались беженцы. Среди прочего, эти трудности включают следующие аспекты:
 - а) отказ лицам, ищущим убежище, даже во временном принятии;
- b) тенденция, в соответствии с которой правительства рассматривают вопрос о предоставлении убежища лишь в качестве временной меры без должного учета настоятельной необходимости изыскания долгосрочных решений проблем беженцев;
- с) использование различных форм "сдерживания" с целью сокращения притока беженцев;
 - d) необоснованное задержание беженцев и лиц, ищущих убежище;
- е) возрастающие трудности, с которыми сталкиваются беженцы в отношении признания их статуса;
 - f) угрозы и нарушение личной безопасности беженцев;
- в) беспорядочные вооруженные нападения на беженцев со стороны войск стран их происхождения; и
- $^{
 m h}$) пиратские нападения на лодки с лицами, ищущими убежище, в 0жно-Китайском море.
- 18. Впечатление, сложившееся у Инспектора после его поездки в ретион в связи с проведением данного исследования, в целом отражает озабоченность, выраженную в подготовленной Верховным комиссаром в 1983 году записке по вопросу о международной защите: "Существует реальная угроза подрыва принципов защиты беженцев и лиц, ищущих убежище, разработанных государствами". Последние документы, представленные Верховным комиссаром Исполнительному комитету, включают предложения в отношении решения отдельных проблем, рассмотренных выше (см. следующую главу). Кроме того, хотя многие страны в Юго-Восточной Азии, которые прямым или косвенным образом затронуты проблемами беженцев, предприняли со своей стороны достойные одобрения усилия по содействию решению международной проблемы беженцев и лиц, ищущих убежище, в регионе, весьма немногие из них до настоящего

времени присоединились к Конвенции Организации Объединенных Наций 1951 года и к Протоколу 1967 года, касающемуся статуса беженцев. Другой аспект данной проблемы заключается в том, что в отличие от африканского региона, в котором была разработана региональная конвенция, регулирующая конкретное положение африканских беженцев, регион Юго-Восточной Азии не располагает такой региональной правовой структурой, равно как и представительным политическим форумом для согласования национальной политики, касающейся беженцев, или поиска решений проблем беженцев в региональном контексте, жотя и были приняты определенные усилия в этом направлении.

19. Инспектор глубоко убежден в том, что, жотя проблемы беженцев по существу входят в компетенцию международного сообщества в целом, вспомогательные и согласованные меры на региональном уровне могли бы в значительной мере содействовать их решению. Прежде всего правительства соответствующих стран региона должны применить принцип региональной солидарности посредством создания специальных или постоянных совместных механизмов, которые могли бы способствовать решению гуманитарных проблем, связанных с положением беженцев в Юго-Восточной Азии. В этом отношении Верховный комиссар играет важную роль в контексте его дипломатических контактов на высоком уровне со всеми заинтересованными сторонами. Эту роль следует повысить.

ІІІ. ОПЕРАЦИИ НА МЕСТАХ

А. Масштабы

- Нынешнее положение беженцев в Юго-Восточной Азии существенно изменилось по сравнению с 1979 годом, когда данная проблема носила чрезвычайный характер. Представленные УВКБ статистические данные по беженцам в данном регионе свидетельствуют о том, что начиная с 1976 года массовый приток перемещенных кампучийцев, вьетнамцев и лаосцев, прибывающих по морю и по суше в страны первого убежища в регионе, с каждым годом резко возрастал и в одном только 1979 году достиг пикового показателя - около 405 000 человек. После 1980 года ежегодный приток беженцев стал сокращаться и к концу. 1983 году состасвил приблизительно 37 000 человек. Согласно представленным данным, общее число беженцев, прибывших в страны временного убежища в регионе на конец 1983 года, составляло свыше I млн. человек. По состоянию на этот же период УВКБ организовало отъезд приблизительно 900 000 человек, главным образом посредством переселения в третьи страны (особенно в Северную Америку, Западную Европу, Китай, Австралию и Новую Зеландию) и добровольной репатриации. Общее число беженцев в регионе, подлежащих переселению, на конец 1983 года составило свыше 167 000 человек, из которых приблизительно 133 000 (или 80 процентов) находятся в лагерях и центрах для беженцев в Таиланде. Другим беженцам предоставлено убежище в ряде стран временного убежища, главным образом в Гонконге, а также в Макао, Индонезии, Малайзии, на Филиппинах и в Сингапуре.
- В таблице 1 приложения І приводятся данные о числе беженцев в регионе, находившихся под защитой УВКБ в период с 1979 по 1983 годы. И хотя эти краткие статистические данные не отражают фактического масштаба и серьезного характера самой проблемы, т.е. массовой передвижение в течение нескольких лет І млн. человек в поисках убежища и соответствующий рост масштабов операций УВКБ, они все же позволяют дать более или менее точное представление об изменении положения беженцев в регионе за последние пять лет. Что касается числа зарегистрированных беженцев, нуждающихся в защите, то за период с 1979 по 1983 годы оно сократилось приблизительно на 60 процентов. Тем не менее, ежегодное сокращение числа беженцев в среднем составляло 24 процента в период с 1979 по 1981 годы и только 15 процентов в период с 1981 по 1983 годы, что свидетельствует о постепенном смягчении проблемы беженцев. приложении отсутствуют данные о приблизительно 200 000 перемещенных лиц, которые находятся в лагерях беженцев вдоль таиландско-кампучийской границы и совместную ответственность за которых несут правительство Королевства Таиланд, Операция Организации Объединенных Наций по оказанию чрезвычайной помощи в пограничных

районах (ЮНДРО) и Мировая продовольственная программа (МПП). Масштабы операций УВКБ в данном регионе географически являются гораздо более широкими, чем это явствует из приложения; они включают Программу упорядоченного отъезда из Вьетнама, в соответствии с которой Управление содействовало отъезду свыше 70 000 вьетнамских беженцев в страны расселения и местной интеграции 2I 000 беженцев, проекты по расселению свыше 270 000 беженцев в Китае и приблизительно I 300 беженцев в Лаосе.

В. Расходы

- 22. За период с 1979 по 1983 годы суммарный объем расходов УВКБ в регионе составил приблизительно 685 млн. долл. США. В прило-жении 1 (таблица 2) приводится ежегодная разбивка этой суммы в сравнении с общим объемом расходов УВКБ в каждом из пяти рассматриваемых лет. На операции по улучшению положения беженцев в Юго-Восточной Азии приходится 56,2 процента общих расходов УВКБ в 1979 году. После 1979 года эта доля постепенно сократилась до 20,4 процента в 1983 году, что отражает сокращение масштабов проблемы беженцев в этом регионе по отношению к аналогичным проблемам в других регионах. Уровень расходов УВКБ в Юго-Восточной Азии свидетельствует об успешных операциях Управления по мобилизации и предоставлению ресурсов в соответствии с потребностями сложившетося положения. В период с 1979 по 1983 годы расходы УВКБ на каждого беженца в регионе составляли в среднем 500 долл. США.
- УВКБ также осуществляло успешную деятельность по привлечению других источников помощи для беженцев этого региона. Некоторые правительства стран первого убежища полагаются на свои собственные ресурсы, особенно персонал, для осуществления различных мероприятий в пользу беженцев, а местные общины и национальные неправительственные организации также предоставляют большой объем ценных услуг либо в индивидуальном порядке, либо в сотрудничестве с многочисленными международными неправительственными организациями, активно действующими в данном регионе. Эти неправительственные организации, некоторые из которых являются рабочими партнерами УВКБ, о чем будет описано ниже, вносят существенный вклад в виде своих собственных ресурсов, персонала и материально-технических поставок в осуществление проектов по оказанию помощи беженцам. Кроме того, некоторые организации системы Организации Объединенных Наций такие, как МПП, ПРООН и ЮНИСЕФ, оказывают поддержку ряду проектов по оказанию помощи беженцам в регионе, а ряд правительств, особенно стран - членов сообщества ОЭСР, вносят прямые взносы наличностью или натурой для оказания помощи беженцам, находящимся в лагерях и центрах. Такого рода многосторонние формы национальной и международной помощи, денежная стоимость которой не подсчитывается, несомненно, является незаменимым дополнением к центральной роли УВКБ по финансированию операций по оказанию помощи беженцам в Юго-Восточной Азии.

- Тем не менее не всегда с полной уверенностью можно сказать, что подобного рода ресурсы, включая средства УВКБ, основываются на тщательной оценке характера и уровня потребностей беженцев и что они всегда программируются и взаимодополняют и укрепляют друг друга с целью избежать дублирование и неоправданную трату средств. И жотя Инспектор признает, что чрезвычайный жарактер большинства проблем беженцев не всегда может позволить точно выявить и оценить потребности беженцев и всевозможные источники помощи, он считает, что УВКБ следует занять более активную с точки зрения руководства позицию в деле оценки потребностей в помощи беженцам и обеспечить более систематический и скоординированный подход к удовлетворению этих потребностей. Такого рода подход должен дать возможность Управлению обеспечить более рациональное и эффективное с точки зрения затрат распределение своих ресурсов в полной взаимосвязи с другими мероприятиями по оказанию помощи, непосредственную поддержку которым оказывают другие органы, в частности многочисленные неправительственные организации по оказанию помощи, действующей в этом В этой связи в полной мере следует использовать возможности Отдела по оказанию чрезвычайной помощи, созданного в 1980 году в штаб-квартире УВКБ.
- 25. Анализ расходов УВКБ по странам позволяет получить общую картину распределения ресурсов в соответствии с относительной численностью беженцев в каждой стране (см. таблицу 3 приложения 1). Инспектор признает, что достичь оптимального распределения расходов УВКБ на каждого беженца в различных странах, предоставляющих убежище, практически невозможно, поскольку потребности беженцев и соответствующие проекты отличаются в зависимости от страны, специальные программы практически не позволяют достичь гибкости в распределении ресурсов, а беженцы получают помощь из источников помимо УВКБ. В силу подобных переменных факторов, а также других многочисленных соображений, расходы УВКБ на каждого беженца будут и впредь отличаться в зависимости от страны. Тем не менее необходимо указать на некоторые ярко выраженные несоответствия, поскольку они красноречиво свидетельствуют о результатах инспекторской проверки, проведенной на местах.
- 26. Так, например, группы беженцев на филиппинах и в Сингапуре гораздо лучше обеспечены жильем и услугами, чем беженцы в Гонконге или Таиланде. Инспектор признает тот факт, что центрам по обработ-ке беженцев на филиппинах уделяется особое внимание, поскольку большая часть находящихся в них беженцев подлежит переселению и должны пройти до отъезда интенсивные программы языковой подготовки и перехода к нормальным условиям жизни. В 1983 году группы беженцев на филиппинах получили приблизительно 10 процентов выделенных УВКБ на данный регион средств (главным образом в рамках общих программ), несмотря на то, что они составляли приблизительно 1,3 процента от общего числа индо-китайских беженцев, находящихся под защитой УВКБ.

По сравнению с ними беженцам в Гонконге, которые в 1983 году, как и в прошлые годы, представляли собой вторую по численности группу беженцев после Таиланда, представлялось гораздо меньше бытовых Тем не менее, несмотря на перенаселенность, условия жизни в лагерях и "закрытых центрах" в целом являются удовлетворительными за исключением центра для беженцев в Джубили, который находится в плохом состоянии и санитарные условия, в котором оставляют желать лучшего. И котя значительное число беженцев в Гонконге способны сами удовлетворять свои материальные потребности посредством участия в деятельности, приносящей доход, и, по всей видимости, им не требуются дополнительные средства УВКБ, по меньшей мере необходимо повысить уровень инфраструктурных аспектов ряда лагерей за счет самих беженцев, которые будут вносить часть заработанных ими средств. Сотрудники УВКБ отмечают усилия, предпринимаемые Управлением по исправлению дисбаланса в уровне расходов на каждого беженца в различных странах, особенно в том, что касается продовольствия и медицинского обслуживания.

- 27. В отличие от значительной доли бюджета добровольных фондов УВКБ (общая программа), выделенной за последние пять лет на решение проблем беженцев в Юго-Восточной Азии (приложение 1), расходы по регулярному бюджету составили в 1979-1983 годах 2,6 процента от общих расходов УВКБ по регулярному бюджету. Например, на критическом этапе положения беженцев в 1979-1980 годах, когда наиболее логичным было бы прямое и активное участие штатных сотрудников УВКБ, лишь 1,8 процента расходов УВКБ по регулярному бюджету было выделено на данный регион по сравнению с 50 процентами суммарных расходов из добровольных фондов в течение этих двух лет. Кроме того, как подробно показано в таблице 2, приложение 1, за последние годы расходы по регулярному бюджету в регионе, в отличие от добровольных фондов, распределялись из года в год весьма жаотично и в целом имели тенденцию к увеличению обратно пропорционально сокращению масштабов проблемы беженцев.
- 28. Подобный анализ свидетельствует о неправильном соотношении распределяемых Управлением регулярных и внебюджетных ресурсов в поддержку своих операций на местах. И хотя, в соответствии со статьей 20 своего Устава, основные регулярные операции УВКБ должны финансироваться из регулярного бюджета, Управление обычно финансирует большую часть своих административных расходов в Юго-Восточной Азии из внебюджетных источников. В этой связи Инспектор отмечает, что, котя за последние годы операции УВКБ в международном масштабе расширились, в то время как его регулярный бюджет оставался в основном на прежнем уровне, возрастающая доля его административных расходов (приблизительно "О процентов в 1983 году) должна была покрываться за счет добровольных фондов.

/...

- Вопрос о распределении административных расходов УВКБ между регулярным бюджетом и внебюджетными ресурсами был совместно проанализирован в 1982 году Генеральным секретарем и Верховным комиссаром (см. доклад Генерального секретаря А/С.5/37/1 за июль 1982 года). И хотя в данном обследовании и содержалось предложение относительно основы для распределения административных расходов УВКБ между регулярным бюджетом и добровольными фондами, в нем не рассматривался вопрос о доле средств из регулярного бюджета, которые было бы желательно распределить в зависимости от масштабов и серьезности проблемы беженцев, с тем чтобы УВКБ смогло эффективно исполнять свои основные функции на местах. Учитывая постоянно изменяющийся жарактер положения беженцев, особенно в развивающихся регионах. представляется целесообразным, чтобы Верховный комиссар был в состоянии перераспределять и децентрализовывать свои регулярные фонды и штатный персонал в зависимости от возникающих на местах потребностей. УВКБ считает, что вопрос о выплате сотрудникам жалованья из регулярного бюджета или из внебюджетных источников не имеет какого-либо существенного значения для операций по оказанию по-По мнению Управления, "создание должностей в раммощи беженцам. каж внебюджетных средств при последующем утверждении их, при необжодимости, Исполнительным комитетом, представляет собой более гибкую процедуру, чем создание должностей в рамкаж регулярного бюджета Организации Объединенных Наций". Тем не менее Инспектор не рекомендует создание новых должностей в рамках регулярного бюджета как такового, а выступает за более упорядоченное распределение существующих штатных и других опытных сотрудников Управления для выполнения им своих обязанностей на местах (см. пункты 42-43 ниже о децентрализации на местах).
- Разбивка расходов по основным видам деятельности (таблица 4 приложения 4) свидетельствует о том, что за последние пять лет ресурсы концентрировались в основном на операциях по оказанию чрезвычайной помощи в отличие от мероприятий по содействию достижению прочного решения данной проблемы, котя Инспектор и осознает, что чрезвычайная помощь зачастую предполагает также и достижение прочных решений. Подобная структура расходов показывает, что за последние годы положение беженцев в регионах характеризуется относительной стабильностью; возможности для переселения за границу сократились, что уже отмечалось во введении, а местное расселение, которое в других регионах, таких, как Африка, Европа и Латинская Америка, представляется наиболее радикальным средством решения проблемы, оказалось неприемлемым для стран Юго-Восточной Азии, предоставляющих первое убежище. В этих обстоятельствах можно привести довольно убедительный аргумент в поддержку активизации усилий всех заинтересованных сторон по изысканию путей для добровольной репатриации.

/...

- 31. Приводимие в таблице 4 приложения данные об оперативно-функциональном обслуживании программ подтверждают ранее сделанные выводы об относительно рациональном распределении административных ресурсов и ресурсов по регулярной программе для осуществления УВКБ крупномасштабных и сложных операций в регионе по оказанию помощи беженцам. Как и в случае с регулярным бюджетом, расходы по оперативнофункциональному обслуживанию программ за последние пять лет увеличивались обратно пропорционально сокращению объема операций на местах в Юго-Восточной Азии.
- Инспектор осознает тот факт, что в соответствии с уставом УВКБ не несет основной ответственности за оперативную деятельность; в деле осуществления и руководства своими проектами и программами по оказанию помощи беженцам оно полагается в первую очередь на своих рабочих партнеров. Эти партнеры, которые в случае с Юго-Восточной Азией являются в основном правительственными учреждениями и неправительственными организациями, в целом имеют достаточный объем административных и материально-технических ресурсов. Кроме того, УВКБ считает, что ему необходимо оставаться небюрократической организацией и что расширение его присутствия в регионе необязательно должно привести к повышению эффективности. В результате этого УВКБ не рассматривало возможности расширения своего присутствия в регионе посредством децентрализации от штаб-квартиры, помимо набора дополнительных сотрудников категории "L". Такой подход, по-видимому, можно было бы рассматривать как продуманное использование административных и программных ресурсов Управления. Все это было бы достойно одобрения, если бы не тот факт, что, как будет отмечено в других разделах настоящего доклада, чрезмерная зависимость Управления от учреждений-исполнителей и персонала по проектам, которые вряд ли хорошо знакомы с политикой и оперативными процедурами УВКБ по выполнению своих обязанностей в области руководства операциями на местах, не принесла желаемых результатов. Кроме того, такая зависимость отодвинула на второй план руководящую и координирующую роль подразделений УВКБ на местаж в данном регионе.

С. Подразделения на местах

- 33. Верховный комиссар учредил отделения на местах и другие представительства в тех странах региона, где наиболее активно ведутся операции по оказанию помощи беженцам. Такого рода представительства в настоящее время существуют в одиннадцати странах, исключая, для целей настоящего исследования, отделения на местах в Бирме, Индии, Папуа Новой Гвинее и региональное отделение в Австралии. В приложении 2 перечисляются страны, где УВКБ имеет представительства, и приводятся данные о персонале по каждой стране в 1983 и 1984 годах.
- 34. В отличие от регионального отделения в Австралии, которое руководит операциями УВКБ в ряде стран и территорий района южной части Тихого океана, подразделения на местах в Юго-Восточной Азии функционируют не на региональной, а на пострановой основе, причем между отделениями осуществляется весьма тесное взаимодействие. Каждое отделение непосредственно отчитывается перед штаб-квартирой через Региональное бюро Восточной и Юго-Восточной Азии.
- 35. Функции отделений на местах в целом аналогичны функциям Регионального бюро. В частности, они включают следующие основные мероприятия:
 - а) пропаганда целей УВКБ и поддержание отношений с правительствами, дипломатическими миссиями, учреждениями Организации Объединенных Наций, другими межправительственными и неправительственными организациями и средствами массовой информации;
 - b) защита представляющих интерес для УВКБ лиц путем обеспечения соблюдения правительствами повсеместно признанного права на убежище и содействие присоединению к соответствующим международным документам, касающимся беженцев, и, при необходимости, соблюдению их;
 - с) представление в штаб-квартиру результатов анализов и замечаний, а в соответствующих случаях непосредственное рассмотрение просьб правительств о помощи;
 - d) оценка потребностей беженцев и разработка, в консультации с правительством (и в соответствующих случаях с учреждением-исполнителем), предлагаемых мер материальной помощи для удовлетворения таких потребностей;
 - е) обеспечение надлежащего осуществления утвержденных программ и проектов УВКБ;

- f) координация на уровне страны деятельности в области сбора средств, общественной информации, связи с общественностью и т.п.;
- д) представление в штаб-квартиру на постоянной основе надлежащей информации о политических, правовых, социальных и экономических изменениях в соответствующей стране (странах) и оказание помощи Верховному комиссару в разработке политики в отношении данной страны (стран).
- 36. Представители Верховного комиссара на местах, которые, выступая в качестве глав отделений на местах, несут ответственность за эффективное осуществление вышеупомянутых мероприятий, также отвечают и за все административные, финансовые и бюджетные операции подразделений УВКБ на местах. В главе ІХ Справочника УВКБ, озаглавленного "Административные и финансовые инструкции для отделений на местах", приводится весьма подробный перечень таких операций, предусматривающий делегирование на уровне отделений на местах значительных полномочий административного и финансового характера в отношении функций, связанных с персоналом, финансами, бюджетом и общим обслуживанием.
- 37. Из вышеупомянутых пунктов явствует, что подразделения на местах уполномочены выполнять практически все ключевые обязанности и функции четырех отделов штаб-квартиры УВКБ, а именно: Отдела международной защиты, Отдела по оказанию помощи, Административно-управленческого отдела и Отдела внешних сношений. Тем не менее, за исключением Отделения в Бангкоке, чья внутренняя организационная структура отражает полный перечень обязанностей и функций УВКБ, в отделениях на местах в регионе Юго-Восточной Азии основной упор делается на две функции: защита и составление программ. Каждое отделение (за исключением подотделений) укомплектовано одним представителем и по меньшей мере одним сотрудником по защите и одним сотрудником по программе, каждый из которых выполняет функции заместителя Представителя, а также рядом сотрудников категории общего обслуживания. В области руководства и/или управления финансами практически нет штатных должностей категории специалистов, что является поразительным упущением, учитывая тот значительный объем средств, который выделяется УВКБ на данный регион, и соответствующую потребность в сохранении эффективных механизмов административно-финансового контроля за крупномасштабными и сложными операциями по оказанию помощи беженцам. И хотя, в соответствии с описанием должностей. Представители УВКБ должны заниматься этими жизненно важными аспектами, на деле административным и финансовым функциям уделяется гораздо меньше внимания, чем функциям по защите и составлению программ, т.е. фактически они осуществляются набираемыми на местной основе клерками,

/...

у которых практически отсутствует какой-либо опыт или подготовка в области применения правил и положений о персонале или финансовых правил и положений Организации Объединенных Наций. В результате этого весьма часто возникают запутанные ситуации.

- Подобный недостаток отражает гораздо более серьезную проблему, стоящую перед отделениями УВКБ на местах в Юго-Восточной Азии: некоторые из этих отделений явно недоукомплектованы штатами с учетом тех многочисленных обязанностей и функций, которые они должны выполнять. Как показано в приложении 2, в каждом отделении на местах (за исключением Бангкока) в настоящее время существуют две-три предусмотренные бюджетом должности категории специалистов, что доводит общую численность таких специалистов до 42 (за исключением отделений на местах, упомянутых в пункте 33). Эта цифра представляет собой увеличение на 31 процент по сравнению с количеством должностей категории специалистов в 1979 году. По мере ослабления кризиса в отношении беженцев бюджетные ресурсы на персонал увеличивались; тем не менее меры по устранению недоукомплектованности, существующей в регионе, особенно в Гонконге и Сингапуре, не принимались, несмотря на тот факт, что совокупное число должностей категории специалистов УВКБ увеличилось на 168 процентов со 150 должностей в 1979 году до 402 должностей в 1984 году.
- В результате разбросанности штатных сотрудников УВКБ на местах большинство отделений на местах вынуждено полагаться в основном на сотрудников серии "L", с тем чтобы успешно справляться с масштабом и объемом операций на местах. Только в одном Отделении в Бангкоке работает свыше 10 сотрудников категории специалистов (главным образом С-2) данной серии; в других отделениях на местах эта цифра варьируется. И хотя роль сотрудников серии "L" должна надлежащим образом ограничиваться оперативной деятельностью, их работа в отделениях на местах охватывает полный спектр функций по регулярной программе УВКБ, таких, как защита, правовые и консультативные услуги беженцам, общественная информация и даже управление отделением. У многих из них отсутствует опыт в сфере компетенции УВКБ, поскольку большинство из них набирается главным образом из зарубежных неправительственных организаций. Однако, учитывая нехватку штатных сотрудников на местах, было бы правильным отметить, что без сотрудников серии "L" отделения на местах не смогли бы успешно справляться со своей работой.

- Тем не менее привлечение сотрудников серии "L" услуги которых обычно используются в качестве временной меры во время кризиса в области положения беженцев, а в последнее время все чаще и чаще в качестве штатных сотрудников УВКБ на местах, не может рассматриваться в качестве целесообразной и перспективной альтернативы укреплению подразделений УВКБ на местах в данном регионе и, возможно, в других регионах. Поскольку отделения на местах несут основную ответственность за выполнение уставных обязанностей и операций УВКБ помимо выполнения многочисленных функций отчетности Верховного комиссара, представляется нецелесообразным поручать такие исключительно важные мероприятия на местах в основном неопытным сотрудникам других категорий, в то время как большинство квалифицированных и опытных штатных сотрудников УВКЬ задействованы в штаб-квартире. В свете вышесказанного Инспектор настоятельно призывает рассмотреть следующие рекомендованные направления деятельности для укрепления подразделений на местах.
- Новая кадровая политика на местах. Несомненно УВКБ нуждается в более последовательной и всеобъемлющей политике для руководства организационной структурой и кадровой политикой своих отделений на местах на региональном уровне и уровне стран, с тем чтобы обеспечить их полную укомплектованность и способность реагировать на относительные потребности, связанные с проблемой беженцев, а также выполнять самые разнообразные обязанности и функции УВКЬ. Нынешнее штатное расписание сети отделений на местах в Юго-Восточной Азии характеризуется наличием ряда несоответствий, как, например, в одной из посещенных Инспектором стран, где сотрудник на должности С-3 поддерживает контакты с правительственными чиновниками и неправительственными организациями, занимается проблемами удовлетворения многочисленных потребностей беженцев и самостоятельно выполняет функции в области защиты, составления программ и управления и даже оперативные функции. Этот чрезвычайный случай свидетельствует о необходимости осуществления более последовательной политики, которая бы увязывала имеющиеся в наличии штатные ресурсы с потребностями беженцев, включая следующие два элемента:
- а) четкое определение роли и функций сотрудников серии "L", финансирующихся из фондов добровольных взносов и работающих в отделениях на местах; в принципе они не должны выполнять ключевые программные функции УВКЬ, как это делается в настоящее время, поскольку эти функции ни в коей степени не могут быть переданы оперативным сотрудникам без нанесения ущерба системе отчетности Верховного комиссара;
- b) с должным учетом различий в положении беженцев организация и штатное расписание отделений на местах в принципе должны отражать основные обязанности и функции УВКБ в области международной защиты, составления программ и координации деятельности по оказанию помощи,

администрации и управления финансами, а также общественной информации. И хотя Представитель УВКБ должен, по всей видимости, отчитываться за эти разнообразные функции в своем качестве главы отделения на местах, он не может быть специалистом во всех этих областях и, соответственно, должен получать помощь от опытных сотрудников, специализирующихся по различным дисциплинам. Кроме того, как подробно описывается ниже, статус административных функций и функций по управлению финансами отделений на местах должен быть повышен и их должны осуществлять квалифицированные и опытные сотрудники.

- Децентрализация. Для организации, чей мандат осуществляется главным образом на местах, нынешняя общая кадровая структура УВКБ является, по всей видимости, чрезмерно сконцентрированной в штабквартире. Существующее в настоящее время распределение всех должностей категории специалистов и выше между штаб-квартирой и отделениями на местах выглядит, соответственно, следующим образом: ловек (47 процентов) и 212 человек (53 процента). Однако такое соотношение выглядит практически прямо противоположным, когда речь идет о старших должностях класса С-4 и выше: II2 человек (56 процентов) в штаб-квартире и 87 человек (44 процента) на местах. Такой анализ свидетельствует о том, что хотя общее число должностей категории специалистов в УВКБ увеличилось за последнее десятилетие более чем на 500 процентов в результате резкого увеличения числа беженцев, особенно в развивающихся странах, практика Управления по распределению персонала практически осталась такой же, как и в первые годы его деятельности. Эти результаты показывают, что УВКБ в состоянии провести значительную децентрализацию и направить своих опытных сотрудников на места в контексте гибкой политики распределения персонала, призванной укрепить его подразделения на местах в тех регионах и странах, в которых существуют серьезные и не терпящие отлагательства проблемы в отношении беженцев, а также там, где это позволяет уровень расходов УВКБ.
- 43. Действительно, в кадровой политике УВКБ основной упор делается на деятельность на местах и опыт работы на местах сотрудников категории специалистов в качестве стимула для продвижения по службе и предоставления бессрочных контрактов. Тем не менее, нынешняя внутренняя политика, касающаяся стандартной продолжительности службы сотрудника в различных местах службы, включая штаб-квартиру, должным образом не учитывает непредсказуемый характер проблемы беженцев и целесообразности оперативного перераспределения и перевода сотрудников между штаб-квартирой и отделениями на местах и даже между регионами и странами в целях эффективного реагирования на новые и потенциальные проблемы беженцев. Инспектор делает вывод о том, что новая кадровая политика УВКБ должна уделять первоочередное внимание дальнейшей децентрализации сотрудников и направлению их на места.

- Региональные перспективы. При рассмотрении путей и средств укрепления структуры УВКБ на местах Верховному комиссару необходимо тщательно изучить возможность применения более четкого регионального подхода к проблеме беженцев. И хотя нынешняя организационная структура Управления предусматривает наличие Регионального бюро в штабквартире и несколько региональных отделений на местах, на практике региональные перспективы и ориентация УВКБ выглядят весьма слабыми. Это проявляется, например, в жарактере операций УВКБ на местах по странам, в ходе которых практически не уделяется внимания сотрудничеству между странами в деле решения проблем беженцев или же региональной или субрегиональной координации национальной политики в области беженцев и ее единообразного применения. Положение беженцев в мире все чаще и чаще жарактеризуется наличием уникальных региональных и субрегиональных характеристик политического, культурного и даже экономического жарактера, и, по всей видимости, эту проблему можно наиболее эффективно решить в региональном контексте при надлежащей поддержке со стороны УВКБ и международного сообщества в целом.
- 45. По-видимому, УВКБ осознало важность такого рода подхода, назначив в последнее время двух региональных координаторов, одного для района Африканского Рога и другого - для района Юго-Восточной Азии. Тем не менее этот шаг представлял собой специальные и ограниченные меры, цель которых - лишь подчеркнуть неадекватность нынешних региональных процедур. Инспектор предлагает осуществлять более систематический и активный региональный подход во всех областях деятельности УВКЪ с последующим укреплением его региональных структур на местах, начиная с района Юго-Восточной Азии. Новые процедуры должны, среди прочего, включать объединение на региональном уровне ряда специализированных функций таких, как юридические консультации, что уже осуществляется в небольших масштабах в Юго-Восточной Азии; общественная информация, которую необходимо радикально активизировать в сотрудничестве с информационными центрами Организации Объединенных Наций (ИЦООН), местными средствами массовой информации и учебными завеоценка проектов; финансовый контроль и ревизия и т.п. Усиленному таким образом региональному механизму на местах следует также передать дополнительные и достаточные полномочия для активизации сотрудничества между отделениями по странам и перераспределения кадровых ресурсов из одной страны в другую страну или район для удовлетворения возникающих потребностей.
- 46. Программа для национальных сотрудников. В жоде настоящего исследования Инспектор отметил, что в ходе своих регулярных операций на местах в Юго-Восточной Азии УВКБ практически не использует национальных сотрудников на уровне специалистов. В Малайзии в рамках программы расширения категории общего обслуживания (РКОО) успешно работают четыре национальных сотрудника по программам. В Таиланде местные сотрудники категории общего обслуживания выполняют функции сотрудников по расселению; вносимый ими вклад сказался исключительно

полезным, в частности потому, что они могут вступать в контакт с беженцами и понимают социально-культурную среду обитания групп беженцев. По всей вероятности, некоторые категории национальных сотрудников будут повышены до категории специалистов в рамках новой программы для национальных сотрудников, которая, как ожидается, вступит в силу в январе 1985 года. Инспектор полностью поддерживает такое начинание и призывает активизировать использование национальных сотрудников категории специалистов в качестве дополнительного средства укрепления отделений на местах. И хотя правительственный персонал весьма активно участвует в осуществлении и управлении программами УВКБ на местах в ряде тех стран, где правительственные учреждения выступают в качестве рабочих партнеров УВКБ, более непосредственное участие опытных национальных сотрудников старшего звена в работе УВКБ должно дать большие преимущества, особенно в таких областях, как дипломатические контакты с правительствами, повышение интереса общественности к судьбе беженцев и изыскание местных возможностей для расселения, а также содействие усилению мер по обеспечению безопасности для ищущих убежище лиц на море и на суше.

Оперативно-функциональное обслуживание программ. В предыдущих разделах настоящего исследования уже отмечалась нехватка ресурсов, направляемых УВКБ на эту область своей деятельности в Юго-Восточной За последние годы уровень расходов УВКБ в регионе требует уделения гораздо более серьезного и постоянного внимания деятельности в области оперативно-функционального обслуживания программ, чем это фактически имело место. И хотя Управлению удалось значительно укрепить свои административно-управленческие системы в штаб-квартире, аналогичные мероприятия не были осуществлены в отделениях на местах, где процедуры и межанизмы финансового управления особенно нуждаются в скорейшем улучшении. Инспектор делает вывод о том, что отделениям на местах в Юго-Восточной Азии необходимо выделить больше опытных сотрудников по вопросам администрации и финансов, поскольку в течение последних пяти лет доля этих отделений в бюджете УВКЬ на поддержку программ и административные вопросы постоянно колеблется в районе 10 процентов в отличие от значительной доли общего объема добровольных фондов УВКБ, израсходованных в регионе в течение этого же пятилетнего периода.

48. Кроме того, необходимо рассмотреть вопрос о введении функций финансового контроля, которые будут осуществляться квалифицированным персоналом категории специалистов, несущим особую ответственность за контроль над всеми финансовыми операциями и осуществление постоянного контроля за расходами, банковскими операциями, предложениями о заключении контрактов, а также за другими аспектами финансового управления. Для относительно небольших отделений данная функция может быть централизована на субрегиональном или региональном уровне (как это рекомендуется в пункте 45). Такого рода система контроля даст

A/40/135 Russian Page 24

определенные гарантии в отношении возникновения серьезных проблем в финансовой области как в Юго-Восточной Азии, так и в других районах и, таким образом, позволит Верховному комиссару еще более эффективно осуществлять свои функции в области отчетности.

49. Вышеуказанная информация вступает во взаимосвязь с другими аспектами мероприятий УВКБ в данном регионе, особенно в области защиты, составления программ по оказанию помощи и функций по координации, которые подробно излагаются в нижеследующих разделах.

р. Функции по защите

- 50. В соответствии с уставом УВКБ на Управление возлагаются разнообразные функции по защите беженцев. Они включают, например, все вопросы, касающиеся определения статуса беженцев; предоставление убежища; предотвращение высылки или выдворения, нарушающего достоинство задержания или произвольных действий полиции; содействие добровольной репатриации или воссоединению с семьей; выдача удостоверений личности или проездных документов; и обеспечение беженцам всех благ, связанных с осуществлением экономических и социальных прав. Кроме того, УВКБ, в соответствии со своим уставом, должно содействовать присоединению государств к международным документам, касающимся беженцев, следить за положением в области внутреннего законодательства в отношении беженцев и содействовать его улучшению там, где это необходимо.
- 51. Для эффективного выполнения УВКБ описанных выше уставных функций по защите решающим и даже незаменимым фактором является безграничная поддержка и сотрудничество со стороны государств-членов. В основном это наблюдается в Юго-Восточной Азии, где УВКБ проводит огромную работу в сотрудничестве с неправительственными организациями и правительствами в рамках региона и за его пределами. Такой яркий пример международной солидарности заслуживает особого внимания, поскольку на сегодняшний день удалось расселить приблизительно I млн. индокитайских беженцев. Если рассматривать эти достижения с точки зрения статистики, то можно с уверенностью сказать, что УВКБ и международное сообщество действительно проделали впечатляющую работу.
- 52. Тем не менее, проблема беженцев в Юго-Восточной Азии решена еще далеко не полностью. Фактически, она усложняется последними тенденциями и трудностями, которые уже отмечались в широком международном контексте (см. Главу II). "Прифронтовые страны" Юго-Восточной Азии и их население продемонстрировали активное стремление к предоставлению убежища, котя в большинстве случаев и временного, для беспрецедентного числа беженцев и лиц, ищущих убежища в регионе. Возможно именно в результате жертв, принесенных этими странами и местным населением, которые разделили бремя массовых притоков беженцев на своих территориях, ряд правительств региона приняли предельно ограничительные меры в отношении беженцев и лиц, ищущих убежища.
- 53. В целом, разрешение на въезд в страну выдается только на временной основе при условии переселения в третьи страны. Принцип невысылки не везде соблюдается с достаточной степенью четкости, а длительное пребывание беженцев в перенаселенных лагерях приводит к дополнительным трудностям. В целях содействия сокращению притока

лиц, ищущих убежище, применяются различные меры "сдерживания". Подобное положение еще более усугубляется пиратскими нападениями в Южно-Китайском море на лиц, ищущих убежище, а также тем, что все чаще и чаще сигналы о помощи, подаваемые находящимися в море беженцами, игнорируются проходящими судами. Именно в этих сложных условиях следует давать оценку достижениям УВКБ в деле осуществления своих функций по защите беженцев в регионе.

- 54. Определение статуса беженцев. После того, как проблема беженцев приобрела угрожающие масштабы, определение статуса беженцев стало сдерживаться исключительным характером крупномасштабных потоков лиц, ищущих убежище, даже несмотря на то, что сотням тысячам из них предоставлялось и по-прежнему предоставляется временное убежище. Не во всех случаях лица, ищущие убежище, признавались в качестве беженцев, а процедуры определения их статуса, применявшиеся рядом правительств, являлись в некотором роде произвольными перед лицом чрезвычайного положения беженцев.
- Подобные ситуации массового перемещения беженцев, по всей вероятности, не полностью охватываются положениями о защите, содержащимися в Конвенции Организации Объединенных Наций о статусе беженцев, и роль УВКБ на уровне стран в деле защиты прав беженцев и лиц, ищущих убежище, была отодвинута на второй план более активной и ведущей ролью, которую играют другие стороны, особенно те, кто непосредственно связан с организацией чрезвычайной помощи кампучийцам. Тем не менее, после выдвижения УВКБ заслуживающих поощрения инициатив на международном уровне Исполнительный комитет в 1981 году рекомендовал ряд мер по защите беженцев и лиц, ищущих убежище, в ситуациях массовых притоков беженцев. Исполнительный комитет заявил, среди прочего, о необходимости обеспечения полной защиты лиц, ищущих убежище, в ситуациях массовых притоков беженцев, включая основные минимальные нормы обращения с ними до принятия долговременных решений, и обеспечения эффективных мер в контексте международной солидарности и распределения бремени между оказывающими помощь странами, которые принимают большое число лиц, ишуших убежище. Исполнительный комитет подтвердил также, что во всех случаях необходимо скрупулезно соблюдать основополагающий принцип недопущения "непринятия", включая недопущение отказа во въезде на границе.

Хотя массовые потоки беженцев в последние несколько лет значительно уменьшились, установление статуса беженцев для лиц. прибывающих в новых потоках, по-прежнему представляет проблему для некоторых стран, которые полагают, что все большее число новых ишущих убежище лиц - это не политические беженцы, укрывающиеся от преследования, а иммигранты, стремящиеся найти лучшие социальноэкономические условия за пределами стран своего происхождения. Представленность УВКБ в деятельности на местах с самого начала и до настоящего времени была неполной и слабой; большая часть информации о беженцах поступает из вторых или даже из третьих источников; отсутствует надлежащий механизм проверки многочисленных жалоб беженцев и подтверждения обоснованности таких жалоб. свете этих недостатков деятельности нельзя сказать, что УВКБ широко и непосредственно контролирует положение беженцев, особенно в Таиланде и Гонконге, где, как отметил Инспектор, существует лишь очень небольшая прямая обратная связь с органами на местах. УВКБ должно играть более непосредственную руководящую роль в оказании правительствам помощи в деле подтверждения действительности статуса беженцев и создания более надежной базы данных о положении беженцев на основе информации, получаемой из первых рук.

Программа борьбы с пиратством. С тем чтобы покончить с частыми пиратскими нападениями на находящихся в море лиц, ищущих убежище, в 1982 году правительство Королевства Таиланц и УВКБ, действующее от имени 12 стран-доноров, разработали программу по борьбе с пиратством, которая впоследствии продлевалась на ежегодной основе. Хотя ряду лиц были предъявлены обвинения в пиратстве, трудно оценить, каково воздействие этой программы, бюджет которой в настоящее время составляет свыше 3 млн. долл. США, на сокращение числа пиратских нападений в море. Несмотря на то, что точные статистические данные по этому вопросу отсутствуют, оценивается, что в последние годы в Южно-Китайском море погибли тысячи беженцев, что, по всей вероятности, является наиболее трагическим событием, связанным с гибелью беженцев из какого-либо одного региона, с момента создания УВКБ. В июне 1983 года Верховный комиссар созвал группу морских экспертов для рассмотрения мероприятий по борьбе с пиратством и вынесения рекомендаций относительно путей повышения эффективности операций. Настоящая группа, в состав которой вошли морские офицеры из Австралии, Норвегии и Соединенных Штатов Америки, посетила соответствующие районы этого региона и сделала конкретные рекомендации относительно повышения эффективности деятельности. С этой целью был назначен Координатор по борьбе с пиратством, которому было поручено осуществление вынесенных рекомендаций, включающих направление консультантов для улучшения сбора информации и оценку технического оборудования для оперативного использования. Одно из государств-членов в регионе уже выделило для этого оборудование, которое будет использоваться при проведении такого рода операций.

- 58. Спасение на море лиц, ищущих убежище. Обязательство судов по спасению терпящих бедствие на море лиц будь—то индокитайские беженцы или какие—либо другие лица ясно определено в международном морском праве. Предполагается, что выполнение этого обязательства судами, проходящими через Южно-Китайское море, существенно сократит число "людей в лодках", которые подвергаются пиратским нападениям в открытом море. В этом смысле спасение на море лиц, ищущих убежище, дополняло бы программу по борьбе с пиратством.
- На самом деле все обстоит иначе, во-первых, из-за большого количества таких людей в лодках и, во-вторых, из-за весьма сдержанной политики предоставления убежища со стороны прибрежных государств, которые либо отказываются принять спасенных беженцев, либо принимают их на очень короткое время с тем условием, что они переедут в другие страны. Поэтому капитаны судов неохотно оказывают помощь терпящим бедствие беженцам, опасаясь длительных задержек и/или будучи неуверенными в том, что они смогут сложить с себя ответственность за них в ближайшем порту захода. К настоящему времени УВКБ выступило с похвальными инициативами с целью разрешить такую дилемму. По инициативе УВКБ было разработано два плана, один из которых уже осуществляется, а именно: план по принятию беженцев на берегу для расселения (ДИСЕРО) и план по расселению беженцев, спасенных на море (РАСРО). ДИСЕРО осуществляется с 1980 года и охватывает случаи, при которых нельзя предусмотреть гарантии расселения со стороны государств флага. РАСРО, осуществление которого на опытной основе, как предполагается, может быть начато в ближайшем будущем, предусматривает дополнительные стимулы, с тем чтобы правительства поощряли спасение на море лиц, ищущих убежище, капитанами и владельцами судов и облегчили принятие и последующее переселение беженцев за пределы прибрежных государств. Кроме того, Управление активизировало свою совместную деятельность с Международной морской организацией (ММО) и неправительственными организациями судовладельцев с целью укрепления мер по спасению людей в лопках.
- 60. Несмотря на эти мероприятия, имеются сведения о том, что все меньше судов принимают на борт беженцев, терпящих бедствие в Южно-Китайском море. Имеющиеся статистические данные указывают, что на конец сентября 1984 года суда приняли на борт менее 7,5 процента беженцев, в то время как в предыдущие годы соответствующие процентные показатели были более высокими. При отсутствии активной и неограниченной поддержки отдельных правительств и всего международного сообщества Верховный комиссар, помимо мер, которые уже были предприняты, обладает чрезвычайно ограниченным набором средств, позволяющих избежать ситуаций, когда проходящие мимо суда игнорируют беженцев, терпящих бедствие на море. Даже небольшое смягчение

по чисто гуманитарным причинам нынешней политики прибрежных государств относительно предоставления убежища беженцам, спасенным на море, укрепило бы нынешние стимулы для спасения беженцев в лодках, положение которых в целом значительно хуже, чем положение беженцев на суше, находящихся в относительно безопасных условиях убежища.

61. Программа организованного выезда. По сравнению с изложенными выше планами, Программа организованного выезда (ПОВ) для лиц вьетнамского и иного происхождения, которые из своей страны непосредственно направляются в страны расселения, в частности в Соединенные Штаты, к настоящему времени принесла весьма положительные результаты. Лишь в нынешнем году в соответствии с этой программой было переселено около 24 500 вьетнамцев и общее число лиц, которые воспользовались настоящей программой со времени начала ее осуществления в 1979 году, составило свише 70 000 человек (по данным на конец октября 1984 года). На протяжении всего этого периода программа приносила действенные результаты, и, по мнению Инспектора, ее дальнейшее расширение и укрепление всеми имеющимися средствами смогло бы существенно уменьшить количество ищущих убежище лиц вьетнамского происхождения, которые, рискуя своей жизнью, покидают страну морским путем. Дальнейшие активизация и расширение ПОВ неизбежно потребуют всеобъемлющего и комплексного рассмотрения всех программ в отношении людей в лодках, осуществляемых при помощи УВКБ: программы по борьбе с пиратством, осуществляемой совместно с правительством Таиланда, ДИСЕРО, РАСРО и ПОВ, которые взаимосвязаны между собой. Безусловно, конечная и основополагающая цель состоит не в разработке и осуществлении программ, которые позволили бы беженцам, в том числе лицам, у которых отсутствуют какие-либо основания для поисков убежища, покинуть Вьетнам. Главная цель состоит в решении проблемы беженцев, и инициативы, направленные на поиски долговременных решений, в частности путем добровольной репатриации, заслуживают в этом свете более настойчивого внимания и имеют большее значение, чем все программы, которые характеризуются в предыдущих пунктах.

62. Долговременные решения. В отличие от других регионов мира, например, Африки, Европы и Латинской Америки, где расселение на местах или вовлечение в местную жизнь представляет собой наиболее простое и распространенное долговременное решение проблем беженцев, страны Юго-Восточной Азии еще не предусматривали такой путь решения своих проблем по соображениям культуры, этнического равновесия, густонаселенности, а также по ряду других причин. Единственным основным долговременным решением являлось до настоящего времени переселение в третьи страны. Добровольная репатриация, которая представляется наиболее желательной формой прочного решения, оказалась возможной пока что лишь в отношении небольшого

количества беженцев из Лаоса. Предпринятая в 1980 году попытка организовать репатриацию большого количества кампучийских беженцев, находящихся в Таиланде, окончилась безрезультатно из-за сомнений относительно методов, применяемых властями при наборе потенциальных кандидатов на репатриацию, а также процедур, которые были для них предусмотрены при прибытии на границу. Как представляется, еще не созрели условия, для того чтобы можно было предусмотреть всеобщую репатриацию беженцев, особенно представителей "горных племен" Лаоса, которые еще не числятся в списках лиц для переселения в третьи страны. Однако этот факт не должен препятствовать активным контактам и инициативам Верховного комиссара, действующего на самом высоком возможном политическом уровне в координации с Генеральным секретарем Организации Объединенных Наций, а также совместно с надлежащими членами Исполнительного комитета УВКБ, с целью изучения всех возможных и необходимых путей достижения долговременных решений для индокитайских беженцев, находящихся под его защитой. В этом контексте следует рассмотреть возможность созыва региональной конференции по гуманитарным вопросам с участием всех стран, озабоченных проблемой беженцев в регионе, с целью разработки конкретных мер для долговременного урегулирования этой проблемы.

Е. Деятельность по оказанию помощи

- В финансовом выражении деятельность по оказанию помощи всегда являлась наиболее важным аспектом деятельность УВКБ в Юго-Восточной Азии (см. таблицу 4 приложения). В 1980 году УВКБ израсходовал свыше 140 млн. долл. США на программы оказания материальной помощи беженцам в этом регионе: соответствующий показатель на 1983 год составил 58 млн. долл. США. Операции по оказанию помощи включают главным образом два вида мероприятий: переселение и интеграцию беженцев на местах (долговременные решения), преследующие цель облегчить вовлечение беженцев в жизнь новых общин, и программы помощи и обслуживания для удовлетворения потребностей беженцев, ожидающих расселения в лагерях и центрах приема и регистрации. Мероприятия в Китае и регионе Индокитая чаще всего ориентированы на интеграцию беженцев на местах и включают в большинстве случаев осуществление конкретных проектов, таких как строительство ферм, школ, больниц и осуществление мероприятий в области санитарии, развитие транспортной инфраструктуры и т.д. Эти проекты направлены на то, чтобы наладить в общинах беженцев обычный уклад жизни и обеспечить достижение ими высокого уровня самообеспеченности. По мнению Инспектора, такие проекты по-прежнему должны составлять существенный компонент программ помощи УВКБ, в частности по причине того, что общее улучшение условий жизни возвратившихся на родину лиц явилось бы мощным стимулом для дальнейшего процесса добровольной репатриации.
- На проекты в области помощи и обслуживания приходится значительно большая доля операций УВКБ в Гонконге, Индонезии, Малайзии, Сингапуре, Таиланде и на Филиппинах, где национальные власти еще не предусматривали возможность интеграции на местах зничительного количества беженцев. Такого рода помощь включает в себя удовлетворение основополагающих жизненных потребностей (продовольствие, здравоохранение и санитария, жилье и соответствующая инфраструктура, транспорт, образование и профессиональная подготовка). материальной помощи УВКБ беженцы получают в странах первого убежища существенную помощь от принимающих правительств и различных добровольных организаций. Таким образом, организационный мезанизм разработки и осуществления программ оказания помощи беженцам в этом регионе представляется довольно сложным и требует от УВКБ разработки ясных руководящих принципов в области политики, деятельности и координации, с тем чтобы Управление могло осуществлять эффективный контроль над операциями и расходами на местах.
- 65. Политические рамки деятельности по оказанию помощи. В статье 10 Устава УВКБ указывается, что Верховный комиссар заведует всеми общественными или частными средствами, получаемыми им для оказания помощи беженцам, и распределяет их между частными и, если потребуется, государственными учреждениями, которые он считает наиболее квалифицированными для оказания такой помощи. Поэтому УВКБ, когда это

возможно, стремится в рамках своей политики осуществлять программы материальной помощи не самостоятельно, а через оперативного партнера. Как указывается в "Руководстве УВКБ по оказанию чрезвычайной помощи", Управление несет "исключительную уставную ответственность за предоставление международной защиты беженцам и поиск постоянных решений их проблем. Но такой исключительный характер ответственности, конечно же, не касается проведения мероприятия по непосредственному предоставлению чрезвычайной помощи беженцам и ее распределению". Управление в полной мере сознает преимущества осуществления программ через национальные или другие организации, которые уже знакомы с условиями данной страны, поскольку эти организации, будь то правительственные или неправительственные, "располагают таким же, как и УВКБ, или же еще большим опытом и знаниями в области непосредственного осуществления программ оказания помощи беженцам, поскольку эти функции обычно не входят в задачу УВКБ".

- 66. В соответствии со статьей 1 своего Устава, которая требует согласия правительств на предлагаемые процедуры осуществления программ, политика УВКБ состоит в оказании поддержки правительству в деле общего урегулирования чрезвычайного положения беженцев, в частности путем оценки потребностей, разработки программ помощи для удовлетворения этих потребностей и контроля за их осуществлением. Управление "всегда несет ответственность за представление донорам отчетов о надлежащем расходовании или использовании их взносов".
- 67. Другим ключевым элементом политики оказания помощи УВКБ является содействие достижению самообеспеченности в лагерях и общинах беженцев, путем их непосредственного вовлечения в процесс планирования и
 осуществления программ помощи, содействия удовлетворению ими своих
 собственных потребностей на основе мероприятий в области самопомощи
 или занятости.
- 68. Инспектор полагает, что в целом такие общие рамки политики являются удовлетворительными и отвечают Уставу УВКБ и соответствующим резолюциям Генеральной Ассамблеи. В то же время представляется необходимым, чтобы управление избегало слишком строгого и механического применения этих руководящих принципов политики, особенно в отношении соответствующих задач Управления, правительства и учреждений-исполнителей по урегулированию проблемы беженцев. Инспектор согласен, что соображения безопасности, политики и другие важные вопросы внутреннего порядка, которые зачастую сопровождают кризисное положение беженцев, обусловят необходимость непосредственного вовлечения правительства принимающей страны в процесс урегулирования такого кризиса, по его мнению, не может быть сомнений в том, что своевременное и ощутимое вмешательство УВКБ также во многом поможет соответствующему правительству непосредственно измерить в количественном выражении положение беженцев, провести реалистичную оценку и инвентаризацию потребностей и выявить пути и средства

удовлетворения таких потребностей, обеспечивающие максимальную отдачу затрачиваемых ресурсов. Быстрые и заблаговременные действия такого рода существенно облегчат задачу УВКБ в области координации и контроля на последующих этапах решения проблемы беженцев.

- 69. В Юго-Восточной Азии, особенно в Таиланде, в наиболее критическом месте возникновения проблемы беженцев, несколько запоздалое и неэффективное участие УВКБ в деятельности на местах резко контрастирует с решительными и активными действиями правительства Королевства Таиланд, других организаций системы Организации Объединенных Наций, в том числе ЮНИСЕФ и МПП, а также целого ряда неправительственных организаций, действующих в тесном контакте с национальными властями.
- Система руководства проектами (СРП). Быстрое расширение в недавнем прошлом деятельности УВКБ по оказанию помощи побудило Управление совершенствовать свои методы и руководящие принципы в области руководства проектами. После того как в течение нескольких лет проводились эксперименты и внедрялись различные усовершенствования, в 1983 году была полностью завершена разработка всеобъемлющих концептуальных основ в области разработки, обзора, осуществления, руководства и оценки проектов. Они являются эффективным орудием руководства деятельностью. Некоторые из их компонентов, такие как руководящие принципы определения потребностей беженцев, разработки проектов, составления бюджета, контроля и отчетности, самооценки и обратной связи применялись уже до 1983 года. Персонал на местах еще не полностью знаком со всеми элементами СРП, однако, как отмечает Инспектор, даже ее ограниченное оперативное применение к настоящему времени уже позволяет получить некоторые многообещающие результаты, которые служат хорошей предпосылкой для дальнейшего повышения эффективности программ оказания помощи. В часности это касается вопросов оценки и обратной связи.

- 71. В Индонезии и Малайзии осуществление мер по совершенствованию деятельности, рекомендованных миссиями по оценке, привело к существенному улучшению руководства над проектами и экономии до 30 процентов средств при закупках определенных видов товаров. Такие первоначальные результаты свидетельствуют в пользу дальнейшего укрепления функций по централизованной оценке в дополнение к проведению самооценки на уровне осуществления проектов. Следует также изучить возможность децентрализации функций по оценке и их передачи органам на региональном уровне, которые более тесно связаны с деятельностью на местах, как это уже предлагалось в пункте 45 выше. Нынешняя задача Управления состоит в содействии использованию СРП на местах и обеспечении эффективного применения ее основных компонентов отделениями на местах и персоналом учреждений-исполнителей.
- Осуществление и результаты. Проекты помощи УВКБ в регионе осуществляются главным образом правительственными учреждениями и, в меньшей степени, добровольными организациями. В настоящее время в восьми странах осуществляется около 12 крупных проектов стоимостью свыше 500 000 долл. США каждый. В последние несколько лет Управление финансировало свыше 50 таких проектов в странах региона, в которых стоит проблема беженцев. Такие проекты обычно включают комплексное предоставление широкого спектра услуг, включая строительство лагерей, продовольственную помощь, здравоохранение и санитарию, образование, языковую и профессиональную подготовку, социальное обслуживание, транспорт и т.д. ность по осуществлению проектов регулируется договорными документами по проектам, которые определяют, среди прочего, правовые рамки, цели, затраты и результаты, а также дополнительно включают целый ряд положений обязательного характера, касающихся ответственности сторон в отношении исполнения проекта, финансового руководства, контроля, отчетности и общего административного руководства. Таким образом, договорный документ по каждому проекту включает основные положения и гарантии, необходимые для эффективного осуществления проекта каким-либо оперативным партнером УВКБ и для самого Управления в целях выполнения его обязанности по представлению отчетов понорам.
- 73. Благодаря таким нормативным положениям, проекты УВКБ в регионе были до настоящего времени в целом успешными с точки зрения достижения поставленных целей, несмотря на первоначальные трудности и некоторые слабые стороны управления, которые будут охарактеризованы позднее. Это подтверждают, в частности, последние доклады о внутренней оценке. Мероприятия в области образования, языковой и профессиональной подготовки, которые составляют важный аспект помощи УВКБ, являлись особенно эффективным и полезным средством развития основополагающих практических навыков среди беженцев. Функционирование медицинских служб также можно считать

в целом удовлетворительным, и Инспектор полностью одобряет уделение растущего внимания развитию сети пунктов первичной медикосанитарной помощи в лагерях беженцев в Таиланде, где дорогостоящие и сложные методы оказания медицинской помощи, применяемые на первоначальном этапе, как представляется, не отвечали условиям социальной и культурной жизни беженцев и не учитывали необходимость разработки медицинских программ, которые ориентированы не столько на лечение, сколько на предупреждение болезней. В некоторых случаях такими услугами охватывались и местные общины, что способствовало снятию напряженности в отношениях между беженцами и местным населением. В рамках программ медицинского обслуживания многие беженцы прошли курс подготовки для младшего медицинского персонала (ассистенты, медсестры, акушерки, лаборанты), что уменьшило зависимость групп беженцев от услуг внешнего персонала. Структура поставок, качество и распределение продовольствия в некоторых лагерях беженцев в Таиланде по-прежнему могут быть значительно улучшены, несмотря на то, что, как понимает Инспектор, трудно полностью искоренить случаи пропажи продовольствия и бесхозяйственности в системе распределения. Дальнейшее расширение числа подрядчиков и совершенствование процедур рассмотрения заявок могут способствовать повышению качества и увеличению объема поставок продовольствия.

74. Важной стороной осуществляемых в регионе мероприятий по оказанию помощи, финансируемых за счет УВКЕ, является их заметная ориентация на повышение самостоятельности беженцев, которые участвуют в деятельности по планированию, исполнению и руководству и проходят подготовку в области самопомощи. Увеличение самостоятельности в результате осуществления этих проектов способствовало тому, что беженцы в Индонезии, Малайзии и Таиланде в некоторой степени стали меньше зависеть от помощи и обслуживания извне, что привело к экономии средств. В Гонконге программы профессиональной подготовки позволили многим беженцам устроиться на работу и обеспечивать свои собственные потребности.

75. В связи с осуществлением программ помощи и руководством ими отмечаются следующие проблемы:

Договорные документы по проектам не всегда строго соблюдаются оперативными партнерами и, как представляется, чаще это наблюдается в случае с правительственными учреждениями-исполнителями, чем неправительственными организациями. В одной из стран УВКБ столкнулось с серьезными затруднениями в области контроля над проектами, осуществляемыми правительственными министерствами, которые зачастую поручают определенные функции по проектам, в том числе заключение контрактов на поставку, органам на провинциальном уровне, на котором, как сообщается, сотрудники УВКБ лишены официальных каналов для какого-либо вмешательства. Кроме того, периодические доклады о ходе работ и финансовые отчеты, предусмотренные в договорных документах, не всегда содержат точную информацию и представляются своевременно, причем задержки подчас бывают продолжительными.

- <u>Контракты</u> на поставку товаров и услуг не всегда заключаются на конкурентной основе, как это требуют соглашения по проектам, и, когда это происходит, процедура торгов подчас не лишена определенных изъянов в результате сильного влияния местных деловых кругов и тенденции завышать цены на товары и услуги. представители УВКБ не присутствуют при предложении заявок (за исключением торгов на поставку продовольствия на Филиппинах), копии заявок и контрактов, подписанных между учреждениями-исполнителями и поставщиками, не всегда предоставляются УВКБ, что ограничивает способность Управления осуществлять надлежащий контроль над использованием средств и качеством предоставляемых услуг. Начиная с 1980 года эти вопросы поднимались также во всех годовых докладах Комиссии ревизоров. Некоторые из изменений, рекомендованных ревизорами, были включены в руководящие принципы УВКБ в области заключения контрактов, однако на самом деле эффективное осуществление таких изменений затрудняется в связи с отсутствием полной поддержки некоторых учреждений-исполнителей, с одной стороны, и весьма неэффективной деятельностью отделений УВКБ на местах в области контроля, с другой стороны.
- 77. В своем докладе (A/37/5/Add.5), представленном в 1982 году, Комиссия ревизоров, признав, что эффективный контроль и наблюдение за осуществлением мероприятий в огромной степени зависят от готовности партнеров-исполнителей участвовать в сотрудничестве, призвала сотрудников УВКБ на местах уделять больше внимания контролю за надлежащим применением административных и финансовых положений соглашений с партнерами. Было также рекомендовано, что УВКБ следует проверять правильность выполнения основных положений контрактов о закупке и поставке товаров и услуг и что должностным лицам УВКБ следует как можно чаще присутствовать при объявлении важных конкурентных заявок и требовать копию каждого контракта, заключенного третьей стороной. Инспектор полностью поддерживает эти рекомендации, которые с 1982 года, когда ревизоры подготовили свой доклад, не утратили своей значимости и, безусловно, устанавливают надлежащую административную практику.
- 78. Координация операций на местах является, по-видимому, одним из узких мест деятельности УВКБ в регионе, хотя положение в этой области различно в разных странах. В Сингалуре, где УВКБ действует во всех областях оказания практической помощи, поскольку правительство этой страны приняло решение возложить на УВКБ ответственность за административное руководство в лагерях беженцев,

координация деятельности осуществляется быстро и эффективно. Немногочисленные добровольные организации, участвующие в такой деятельности, функционируют под непосредственным контролем УВКБ. В отличие от этого, в других странах центральное место в координации в большинстве случаев занимают правительства, опирающиеся скорее на помощь добровольных учреждений, чем на помощь УВКБ, особенно в Гонконге, Малайзии и Таиланде, Комитет по координации обслуживания перемещенных лиц в Таиланде (ККОПЛТ), который является основным механизмом координации деятельности в стране в отношении всех вопросов, связанных с беженцами (см. ниже), ежемесячно проводит в Бангкоке свои заседания, которые проходят с участием представителей правительства, учреждений-исполнителей, УВКБ, ЮНДРО и МККК. Роль в этом Комитете представляется слабой.

Проведенный выше анализ подтверждает мнение Инспектора о необходимости укрепления и улучшения организационных структур УВКБ на местах, как это предлагается в пунктах 41-48. Некоторые из недостатков управленческой деятельности, отмеченные в настоящем исследовании, в том числе слабая роль УВКБ в области контроля, общего руководства и координации деятельности, которую он финансирует, можно искоренить и избежать в будущем, если надлежащим образом укомплектовать отделения на местах в зависимости от масштабов проблемы беженцев и, что еще важнее, если обеспечить отделения на местах опытными сотрудниками по вопросам администрации и финансов. Из того факта, что Управление не является оперативной организацией, никак не должно вытекать, что ему не следует уделять большое внимание общему контролю над деятельностью на местах и обеспечению соответствия оказываемой беженцам помощи положениям договорных документов по проектам. Ответственность Верховного комиссара за представление отчетов сама по себе является достаточным оправданием для более тщательного изучения этого сугубо практического аспекта гуманитарной роли УВКБ на местах.

IV. PAGOUME BRAMMOOTHOWEHUR

А. Страны происхождения беженцев

- 80. Индокитайские беженцы и перемещенные лица происходят, в основном, из Кампучии, Вьетнама и Лаоса, причем ни одна из этих стран не является участником международных документов, касающихся беженцев. УВКБ создало представительства в этих трех странах. Неполитический, чисто гуманитарный характер деятельности Управления дает ему, в принципе, исключительную и наилучшую возможность выступать в качестве беспристрастного посредника во всех вопросах, касающихся добровольной репатриации, что, по-видимому, является единственным подлинным долгосрочным решением, на которое можно ориентироваться в настоящий момент ввиду все более ухудшающихся перспектив для дальнейшего переселения значительного числа людей в третьи страны.
- 81. По мнению УВКБ, репатриация должна быть добровольной, то есть возвращающиеся лица, физическая и политическая безопасность которых гарантирована, должны действительно стремиться к ней. Представляется, что на данный момент только Лаос предоставил подобные гарантии и немногим более 2 500 лаосских беженцев были репатриированы. К тому же, чтобы страна смогла справиться с большим числом возвращающихся лиц, ей, по-видимому, необходима помощь УВКБ по вовлечению возвращающихся лиц в жизнь местных общин за счет совершенствования основных социальных инфраструктур.
- 82. Рабочие взаимоотношения УВКЬ с Вьетнамом касаются, в основном, организованной программы выезда, о которых говорилось ранее, и приблизительно 2I 000 кампучийских беженцев, находящихся в стране.
- 83. Что касается репатриации кампучийских беженцев, то в переговорах между УВКБ и властями Пномпеня все еще не удалось достигнуть положительного результата. С середины 80-х годов, когда было репатриировано несколько тысяч кампучийских беженцев, УВКБ осуществляет программу помощи для возвращающихся лиц. Дальнейшей крупномасштабной репатриации в Кампучию способствовало бы более широкое политическое решение кампучийской проблемы. Тем временем, для УВКБ было бы желательным продолжать и активизировать свои дипломатические контакты с соответствующими странами в целях выработки решений гуманитарного характера на как можно более высоком политическом уровне.

В. Страны временного убежища

84. Как уже отмечалось, основными странами временного убежища являются Гонконг, Индонезия, Малайзия, Сингапур, Таиланд и Филиппины. Из ниж только Филиппины присоединились к Конвенции Организации Объединенных Наций 1951 года и Протоколу 1967 года, касающимся статуса беженцев. Хотя другие страны и не являются участниками этих

договоров, они уже давно оказывают гостеприимство беженцам и расселяют их в своих национальных общинах. В большинстве случаев рабочие взаимоотношения между УВКБ и властями этих стран являются, по сообщениям, в целом дружественными и ровными. Однако отношения временами были не совсем гладкими, в особенности из-за случаев высылки большого числа лиц, которые произошли в самый напряженный момент кризиса с беженцами 1979 года; к числу таких случаев относились отбуксирование в открытое море тысяч людей на лодках, массовая высылка лиц, ищущих убежища, в страны происхождения и текущая национальная политика и практика, которые не всегда соответствуют принципам международной защиты беженцев и лиц, ищущих убежища. Кроме того, как отмечалось в предыдущей главе, некоторые проблемы в области руководства и оперативной деятельности, ощущаемые в ряде стран, проистекают из-за недостатка сотрудничества между УВКБ и правительственными исполнительными учреждениями, которые не всегда строго придерживаются положений соглашений о проектах.

- 85. Хотя в силу ряда причин культурного, политического и другого жарактера страны, предоставляющие первое убежище, еще не согласились с принципом вовлечения групп беженцев в жизнь местных общих у
 себя на территории, они, тем не менее, оказывают существенную помощь
 беженцам натурой в виде, например, услуг административного жарактера
 и оперативно-функционального обеспечения программ, физической инфраструктуры и земель для поселений беженцев и мероприятий по самообеспечению.
- Общественной информации о проблемах беженцев и выработке международно-правовых положений, касающихся беженцев, следует уделять гораздо больше внимания, чем это делалось до настоящего времени. УВКБ направило чрезвычайно мало сотрудников по вопросам общественной информации в этот регион, а рабочих взаимоотношений с информационными центрами Организации Объединенных Наций почти не существует. ношение к проблеме беженцев и пути ее решения определяются с учетом прагматических соображений внутреннего характера, а не национальных конституций или международно-правовых норм, касающихся беженцев. Поэтому Инспектор рекомендует УВКБ использовать все имеющиеся у него средства, такие, как информационные центры, местные университеты и другие общественные заведения, для содействия более глубокому пониманию статуса беженцев в этом регионе. Одновременно следует попрежнему прилагать усилия для оказания помощи странам этого региона в деле разработки региональной или субрегиональной конвенции, касающейся беженцев, аналогичной конвенции, принятой африканскими государствами - членами Организации африканского единства (ОАЕ).

С. Страны, предназначенные для переселения

- Единственным постоянным решением для большого числа беженцев, которое было найдено до настоящего момента для беженцев из Индокитая, явилось переселение в третьи страны. По состоянию на 31 декабря 1983 года самое большое число беженцев (более 654 000 человек) было переселено в Соединенные Штаты, за ними по числу переселенных бежен-цев идет Китай (более 272 000 человек), Франция (более 93 000 человек), Канада (более 90 000 человек), Австралия (более 87 000 человек), Западная Германия (более 22 000 человек), Великобритания (более 16 000 человек), Тайвань (более 13 000 человек) и другие, в основном западноевропейские страны. Подавляющее большинство этих стран является участниками международно-правовых документов, касающихся беженцев, и многие из них делают существенные добровольные взносы в бюджет УВКЬ, а также являются членами Исполнительного комитета УВКБ. Однако многие страны, в которые можно было бы переселять беженцев, все в большей степени ужесточают политику в области принятия беженцев, в результате чего в последнее время темпы переселения резко сократились, а статус многих беженцев и лиц, ищущих убежища, остается под большим вопросом.
- 88. Несмотря на трудности, которые возникают у Верховного комиссара в связи с ограничительной политикой в области принятия беженцев этой группой стран, отношения между ними и УВКБ являются, по сообщениям, очень хорошими. Основные доноры УВКБ, в частности, заявили Инспектору о своей полной удовлетворенности по поводу совершенствования межанизма управления, произведенного в штаб-квартире УВКБ, а также по поводу высокого качества отчетной документации УВКБ об использовании добровольных взносов.

D. Организации системы Организации Объединенных Наций

УВКБ установило официальные отношения в области сотрудничества с рядом организаций системы Организации Объединенных Наций (ЮНДРО, ЮНИСЕ Φ , МОТ и ЮНЕСКО), подписав меморандумы о договоренности. Однако, за исключением MIII, которая осуществляет поставки больших партий продовольствия для программ помощи УВКБ, особенно в Таиланде, и ЮНБРО, деятельность которого ограничивается зоной границы между Таиландом и Кампучией, учреждения Организации Объединенных Наций в целом на систематической и официальной основе не участвуют в операциях УВКБ по оказанию помощи беженцам в этом регионе. ПРООН финансировала один региональный проект (RAS/82/OI6), который включал в себя компонент оказания помощи беженцам. Помимо этого единственного проекта программа ПРООН, осуществляемая для одной или нескольких стран в этом регионе, не включает в себя каких-либо проектов, ориентируемых на беженцев, поскольку беженцы получают лишь право на временное убежище, а использование ориентировочных плановых заданий ПРООН (ОПЗ) для финансирования проектов по оказанию помощи беженцам должно утверждаться национальными властями. ЮНИСЕФ и ВОЗ выделили специальных консультантов для нескольких проектов, финансируемых УВКБ. Инспектор отметил, что между УВКБ и остальными организациями системы Организации Объединенных Наций почти не осуществляется сотрудничества в этом регионе в таких областях, как подготовка кадров и обмен специалистами, и особенно в области управления, руководства проектами и оценки, где такое сотрудничество могло бы оказаться особенно полезным для УВКБ.

Е. Неправительственные организации

- В целом в осуществлении программ помощи в этом регионе, финан-90. сируемых за счет УВКБ, Управление гораздо более тесно и на более систематической основе сотрудничает с неправительственными организациями, а не с другими организациями системы Организации Объеди-Такие тесные рабочие отношения с неправительственненных Наций. ными организациями не идут вразрез с Уставом Управления, в котором конкретно говорится о содействии частным организациям и частным мероприятиям, направленным на поощрение добровольной репатриации беженцев или их включение в жизнь новых для них общин с согласия соответствующих правительств. Устав также уполномочивает УВКБ координировать деятельность этих частных организаций и распределять средства между теми организациями, которые оно считает наиболее квалифицированными для оказания помощи беженцам. УВКБ создало в штаб-квартире группу связи с неправительственными организациями, которая поддерживает контакт приблизительно с 250 неправительственными организациями во всех странах мира. Они дополняют деятельность УВКБ по мобилизации ресурсов в странах-донорах, где они доказали свою эффективность в ознакомлении общественности в целом и правительств в частности, с проблемами беженцев. Таким образом, рабочие отношения, которые УВКБ поддерживает с неправительственными организациями, играют решающую роль в Деле эффективного осуществления его мандата.
- В настоящий момент в Юго-Восточной Азии оказанием помощи беженцам занимается почти IOO неправительственных организаций. причем только в Таиланде действует около 60 таких организаций. Они предоставляют целый ряд услуг, предназначенных для удовлетворения элементарных потребностей беженцев, включая медицинские услуги и программы дополнительного питания. Международный комитет Красного Креста (МККК), с которым УВКБ заключило официальное рабочее соглашение, играет большую роль в обеспечении защиты беженцев, особенно благодаря своей службе поисков, которая оказывает помощь беженцам в Индокитае, отыскивая их семьи и облегчая их воссоединение. Кроме того, в двух лагерях в Таиланде МККК развернул больницы с единственными в этой стране хирургическими отделениями, находящимися в распоряжении беженцев. Межправительственный комитет по миграции (МКМ) занимается регистрацией и транспортировкой беженцев в страны, выбранные для переселения. В Гонконге, например, почти вся документация, связанная с переселением беженцев, оформляется МКМ.
- 92. Способности УВКБ координировать деятельность неправительственных организаций по оказанию благотворительной помощи, как это указано в Уставе, зависит от той или иной страны, однако в большинстве случаев эти способности ограничены. Центральную координационную роль, как правило, играют правительства.

В Таиланде влияние УВКБ на неправительственные организации, в том числе на те организации, которые осуществляют проекты по оказанию помощи за счет средств УВКБ, весьма незначительное. Ведь не УВКБ, а правительство Таиланда первоначально обратилось к добровольным организациям с просьбой оказать помощь, когда разразился кризис с беженцами. Таким образом, ведущая роль и авторитет УВКБ в глазах неправительственных организаций были незначительными с самого начала возникновения проблемы с беженцами, и с течением времени это положение существенным образом не изменилось. Хотя вклад неправительственных организаций в Таиланде, как и в других странах, является весьма ценным и в некоторых случаях даже незаменимым, представляется, что некоторые из них больше заинтересованы в саморекламе и в росте своего международного престижа — в создании хорошего впечатления за счет мероприятий по сбору средств, — чем действительно в оказании помощи в деле удовлетворения потребностей беженцев.

В Таиланде около 45 неправительственных организаций создали организацию, получившую название Комиссия по координации обслуживания перемещенных лиц в Таиланде, задача которой заключается в том, чтобы представлять их "общие интересы" в правительстве Таиланда, УВКБ и других международных организациях, а также в посольствах стран, выбранных для переселения беженцев, и стран-доноров. С момента своего создания в 1975 году Комитет приобрел существенное влияние на национальные органы власти практически по всем основным вопросам, касающимся беженцев в Таиланде, в ущерб закрепленной в Уставе координационной роли УВКБ. Эта организация обладает крупным секретариатом и активно добивается признания в качестве самостоятельной международной организации, в обязанности которой входит обеспечение защиты и благополучия беженцев. Инспектор обеспокоен тем, что этот Комитет, преследуя свои четко определенные цели, связанные с положением беженцев в Таиланде, может пойти по такому пути, когда он будет препятствовать, а не оказывать помощь УВКБ в деле эффективного осуществления его мандата, особенно при поисках оперативных и перспективных решений для беженцев. Хотя Инспектор надеется, что этого, возможно, и не произойдет, для УВКБ было бы желательно по крайней мере заключить официальное рабочее соглашение с Комитетом по координации обслуживания перемещенных лиц в Таиланде, в котором бы указывались основные обязанности и задачи соответствующих сторон по отношению к беженцам в Таиланде. соглашение должно полностью гарантировать сохранение обязанностей и функций УВКБ, указанных в его Уставе, и закрепить его ведущую роль в этой области, которую ему надлежит играть.

V. РЕЗЮМЕ ОСНОВНЫХ ВЫВОДОВ И РЕКОМЕНДАЦИЙ

- Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев урегулировало с помощью объединенных усилий всего международного сообщества крупный кризис, связанный с беженцами в Юго-Восточной Азии. Благодаря его многочисленным инициативам и мероприятиям, проводившимся с момента возникновения кризиса, и несмотря на значительные трудности, почти I млн. индокитайских беженцев на настоящий момент нашли постоянное местожительство в странах, выбранных для переселения, в основном в Западной Европе и Северной Америке. Это - большой успех, поскольку это сопряжено с, возможно, самым крупным межконтинентальным переселением беженцев за всю историю УВКБ. Управление также добилось больших успехов в своей деятельности по мобилизации ресурсов. С 1979 года оно затратило в общей сложности около 700 млн. долл. США для оказания чрезвычайной и многоцелевой помощи беженцам этого региона. Кроме того, оно привлекло и открыло ряд других местных и внешних источников помощи беженцам, в частности, неправительственные организации, чья преданность делу беженцев и чье активное участие в операциях на местах сыграли решающую роль в обеспечении общего успежа, которого удалось добиться на настоящем этапе УВКБ в деле осуществления своих обязанностей в этом регионе.
- Поскольку первоначально проблема беженцев была весьма 95. сложной и беспрецедентной, не могли не возникнуть трудности, урегулирование которых должно было стать проверкой способности УВКБ справляться с проблемами беженцев таких гигантских масштабов. Несмотря на впечатляющие результаты, достигнутые Верховным комиссаром в деле мобилизации необходимой политической и финансовой помощи для урегулирования этого кризиса, не все трудности были преодолены. Некоторые из них обернулись трагедиями, как, например, гибель тысяч "людей в лодках" в открытом море из-за трудностей с высадкой на берег, пиратских нападений и похищений и отказа кораблей спасать их. Ограничительная политика в области принятия беженцев, проводимая в этом регионе странами первого убежища, зачастую мешала, а иногда и препятствовала осуществлению основополагающих принципов защиты беженцев и лиц, ищущих убежища. Аналогичным образом, возрастающее нежелание стран, в которые можно было бы переселять беженцев, принимать их в значительных количествах и резкое ужесточение процедуры установления статуса беженцев привели к тому, что у Верховного комиссара осталось мало возможностей для поисков долгосрочных решений для значительного числа беженцев, все еще находящихся в лагерях.

- 96. Помимо этих трудностей, имеющих политический характер, на местах отмечались некоторые трудности организационного и управлениеского характера. Большинство из них объясняются слабой организацией УВКБ на местах в этом регионе и, следовательно, большой зависимостью Управления от учреждений-исполнителей и неправительстевенных организаций в области осуществления обычных функций на местах. Административные и управленческие реформы, недавно вверенные в штаб-квартире, еще не дошли до отделений на местах. Административные функции осуществляются, главным образом, неопытными местными техническими сотрудниками, системы финансового контроля не развиты и общий контроль и координация операций, осуществляемых за счет средств УВКБ, являются неэффективными. Испектор склоняется к выводу о том, что закрепленная в Уставе ведущая и координационная роль УВКБ в решении проблем, связанных с беженцами, требует значительного укрепления его отделений на местах в связи с проблемами беженцев.
- 97. В свете вышесказанного Испектор делает следующие рекоменда-

Укрепление отделений на местах

Верховному комиссару следует рассмотреть возможность разраф ботки новой политики укомплектования кадрами отделений на местах в соответствии со следующими принципами:

<u>Рекомендация № 1: организация и укомплектование кадрами</u> отделений на местах

- а) С учетом различий в положении беженцев в различных странах и регионах отделения УВКБ на местах в Юго-Восточной Азии должны быть соответствующим образом оснащены для выполнения ос-новных задач и функций УВКБ в областях международной защиты, составления программ и координации деятельности по оказанию помощи, административного и финансового руководства и общественной информации.
- b) Следует улучшить административное и финансовое руководство в отделениях на местах; эти функции должны выполнять квалифицированные и опытные штатные сотрудники УВКБ.
- с) На уровне отделений на местах следует ввести должности сотрудников по финансовому контролю и управлению; эти функции должны выполнять квалифицированные профессиональные сотрудники, в обязанности которых будет конкретно входить контроль за всеми финансовыми операциями и поддержание постоянного контроля над расходами, банковскими операциями и процедурами торгов. Для относительно небольших отделений эти функции могут выполняться

в централизованном порядке на субрегиональном или региональном уровне под непосредственным контролем центрального контролера. Вышеуказанные меры должны вводиться преимущественно за счет децентрализации вне зависимости от штаб-квартиры в соответствии с нижеследующими рекомендациями.

Рекомендация № 2: децентрализация

Новая политика в области укомплектования кадрами отделений на местах должна предоставить Верховному комиссару достаточную гибкость и время для проведения децентрализованного перераспрещеления опытных сотрудников из штаб—квартиры для укрепления отдещений УВКБ на местах в тех странах и регионах Юго—Восточной Азии и, возможно, в других местах, где масштабы проблемы беженцев и уровень расходов УВКБ требуют соответствующего представительства УВКБ на местах в соответствии с рекомендацией № 1.

Рекомендация № 3: упор на регионы

С учетом децентрализованного распределения сотрудников штабквартиры в отделения на места Верховному комиссару следует уделить
надлежащее внимание укреплению структуры региональных отделений
УВКБ на местах в увязке с соответствующими ресурсами и полномочиями. Новые мероприятия должны включать в себя объединение на
региональном уровне определенных специальных функций, таких, как
услуги юрисконсультов, общественная информация, оценка проектов,
финансовый контроль и функции управления и т.д. Региональные
представители должны обладать полномочиями для проведения комплексной и перспективной оценки проблемы беженцев в том или ином регионе, содействия активному сотрудничеству между национальными
отделениями и перераспределения сотрудников из одной страны в
другую для удовлетворения возникающих потребностей.

Рекомендация № 4: система национальных сотрудников

В качестве дополнительного средства укрепления отделений УВКБ на местах необходимо более активно привлекать к работе опытных старших сотрудников из числа национальных кадров, преимущественно командируемых правительствами на определенные промежутки времени, которые бы при этом отбирались и оплачивались УВКБ.

Функции по защите

Рекомендация № 5: долгосрочные решения

а) Верховному комиссару следует продолжать и расширять свои контакты на высоком уровне в целях изучения всех возможных путей для поисков долгосрочных решений для индокитайских беженцев, находящихся под его защитой.

- b) С учетом рекомендации № 5а Верховному комиссару и Менолнительному комитету УВКБ следует рассмотреть возможность проведения регионального совещания гуманитарного жарактера с участием всех сторон, занимающихся проблемой индокитайских беженцев, с целью разработки конкретных мер, направленных на поиск постоянных решений.
- с) Верховному комиссару необходимо активизировать свои консультации с правительством стран Юго-Восточной Азии с целью достижения либерализации национальной политики в области предоставыем и убежища для беженцев, в целом, и для лиц, ищущих убежища и спасенных на море, в частности.

Рекомендация № 6: обоснованность требований беженцев

УВКБ следует занять более заметную позицию в плане оказания помощи правительствам стран Юго-Восточной Азии в области определения обоснованности требований беженцев на предоставление соответствующего статуса, а также создать надежную базу данных о
беженцах, основанную, насколько это возможно, на сведениях из
первых рук.

Деятельность по оказанию помощи

Рекомендация № 7: определение потребностей беженцев

После возникновения той или иной проблемы с беженцами УВКБ следует всегда стремиться играть первую роль в деле оказания помощи соответствующему правительству для получения надежных статистических данных относительно масштабов проблемы беженцев, объема и характера гуманитарной помощи, которая может потребоваться, а также местных и внешних потенциальных источников такой помощи. Всем проектам и программам помощи УВКБ должна предшестывовать такая тщательная оценка, а сотрудникам УВКБ следует обеспечить систематический контроль и координацию проектов помощи в целях обеспечения эффективности операций и взаимодополняемости мероприятий.

Рекомендация № 8: партнеры по осуществлению проектов

УВКБ следует прилагать более энергичные усилия в деле провещения контроля за осуществлением проектов и финансового контроля, чтобы обеспечить такое положение, при котором бы партнеры по осуществлению проектов полностью соблюдали условия соглашений по проектам, особенно в том, что касается закупки товаров и услуг на конкурентной основе. В этой связи представляется, что со стороны сотрудников УВКБ на местах необходимы дополнительные усилия для обеспечения эффективного проведения в жизнь мероприятий по улучшению руководства проектами и финансового контроля, рекомендованных Комиссией ревизоров в течение последних трех лет.

Рекомендация № 9: доходная деятельность

В тех областях, где беженцы занимаются доходной деятельностью или другими приносящими доход видами деятельности, следует рассмотреть возможность их содействия улучшению условий жизни и инфраструктуры в лагерях.

<u>Рекомендация № 10: официальное соглашение с Комитетом по координации обслуживания перемещенных лиц в Таиланде</u>

УВКБ следует заключить официальное рабочее соглашение с Комитетом по координации обслуживания перемещенных лиц в Таиланде. В этом соглашении следует указать соответствующие обязанности и задачи обеих сторон по отношению к беженцам, находящимся под защитой УВКБ в Таиланде; оно должно в полной мере защищать закрепленные в Уставе обязанности и функции УВКБ.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1: СТАТИСТИЧЕСКИЕ ДАННЫЕ, КАСАЮЩИЕСЯ ИНДОКИТАЙСКИХ БЕЖЕНЦЕВ И РАСХОДОВ УВКБ В ЮГО-ВОСТОЧНОЙ АЗИИ (1979—1983 ГОДЫ)

ТАБЛИЦА 1. ЧИСЛЕННОСТЬ ИНДОКИТАЙСКИХ БЕЖЕНЦЕВ (Численность беженцев в лагерях/центрах по состоянию на конец года)

Страны, предо-	1979 г	од	1980 i	год	1981 г	од	1982	год	1983 г	од
PROMOTION	Числен- ность		Числен- ность	Про- цент	Числен- ность	Про- цент	Числен- ность	Про- цент	Числен- ность	Про- цент
Гонконг Индонезия	55 705 32 224	13,7 8,0	20 959 4 496	6,8 1,5	13.542 6 191	5,8 2,7	12 624 7 274	6,2 3,5	12 770 6 036	7,7 3,6
Малайзия Филиппины Гаиланд (люди	34 296 5 315	8,5	12 164 3 769	3,9 1,2	9 845 6 628	4,2 2,8	8 440 3 861	4,1 1,9	10 077 2 236	6,0
в лодках и бе женцы на суше Прочие страны	271 582 6 111	67,0	261 185 6 364	84,5 2,1	192 998 3 962	82,8 1,7	168 909 3 481	82,6 1,7	132 961 3 061	79,6 1,8
Bcero	405 233	100,0	308 937	100.0	233 166	100,0	204 589	100.0	167 141	100,0

ТАБЛИЦА 2. ОБЩИЕ РАСХОДЫ (в тыс. долл. США)

	Расходы и глобал тельност	для всех ьных видс и	регионов в дея-	Расходы в Юго-Восточной Азии и Океании						
	Регуляр- ный бюд- жет	Добро- вольные взносы	Всего	Регуляр ный бюджет	Процент	Добро- вольные взносы	Процент	Итого	Процент	
	1	2	3	4	4 K 1	5	5 K 2	6	6 K 3	
1979 r.	11 859,8	269 995,4	lai 855,2	224,6	1,9	158 130,9	58,5	158 355,5	56,2	
1980 Г.	12 714.3	496 956,0	509 670,3	199,7	1,6	203 356,9	40,9	203 556,6	39,9	
1981 г.	13 584,4	474 256,5	487 840,9	653,6	4,8	140 960,5	29,7	141 614,1	29,0	
1982r.	13 211,6	406 959,9	420 171,5	257,8	2,0	103 165,5	25,3	103 423,3	24,6	
1983 F.	13 562,0	397 657,8	411 219,8	378,5	2.8	83 669,8	21,0	84 048,3	20,4	

ТАБЛИЦА 3. РАСХОДЫ ПО СООТВЕТСТВУЮЩИМ СТРАНАМ (в тыс. долл. США)

	1979 год		1980 год		1981 год		1982 год		1983 год	
Страна	Объем	Про-	Объем	Пент	Объем	Hen-	Объем	Про-	Объем	Процент
Китай	6 202,5	4,1	11 812,3	5,8	9 651,5	6,8	11 268,8	10,9	6 729,6	8,0
Гонконг	11 088,3	7,3	13 352,5	6,6	8 355,6	5,9	5 556,4	5.4	4 710,0	5,6
Индонезия	24 751,6	16,3	13 594,5	6,7	11 587,3	8,2	9 149,6	8,8	6 745,7	8,0
Лаосская Народно- Демократи- ческая Республика	5 097,5	3,4	5 108,3	2,5	2 517,6	1,8	1 306,9	1,3	1 532,6	1,8
Мала й зия	30 345,9	19,9	15 260,7	7,5	11 073,3	7,8	9 264,9	8,9	7 911,0	9,4
Филиппины	17 223,0	11,3	18 829,6	9,3	13 560,2	9,6	11 026,0	10,7	8 609,2	10,2
Таиланд	45 884,7	30,1	97 566,9	48,0	62 153,7	43,9	39 918,5	38,6	32 642,3	38,9
Вьетнам	5 706,1	3,8	11 287,6	5,5	9 826,9	6,9	4 108,3	4,0	4 350,5	5,2
Прочие страны	5 792,9	3,8	16 486,6	8,1	12 888,0	9,1	11 823,9	11,4	10 817,4	12,9
Итого	152 092,5	100,0	203 299,0	100,0	141 614,1	100,0	103 423,3	100,0	84 048,3	100,0

ТАБЛИЦА 4. РАСХОДЫ ПО ОСНОВНЫМ ВИДАМ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ (в тыс. долл. США)

		Оперативно-функцио- нальное обеспечение программ и управле- ние		Содействие решениям	постоянным	Гуманитарная и дру- гая помощь		
Год	Bcero	Объем	Процент	Объем	Процент	Объем	Процент	
1979 г.	152 092,5	3 711,2	2,4	21 581,9	14,2	126 799,4	83,4	
1980 Г.	203 299,0	4 588,9	2,3	55 689,7	27,4	143 020,4	70,3	
1981 г.	141 614,1	5 188,8	3:7	44 921,4	31,7	91 503,9	64,6	
1982 Г.	103 423,3	4 806,6	4,6	30 070,3	29,1	68 546,5	66,3	
1983 Г.	84 048,3	4 886,3	5,8	21 138,7	25,2	58 023,3	69,0	

<u>Источник</u>: Документы УВКБ: A/AC.96/577, A/AC.96/594, A/AC.96/606, A/AC.96/620.

ПРИЛОЖЕНИЕ 2: ДОЛЖНОСТИ СОТРУДНИКОВ УВКБ НА МЕСТАХ В ЮГО-ВОСТОЧНОЙ АЗИИ В 1983-1984 ГОДАХ

(ВБ - внебюджетные средства; РБ - регулярный бюджет)

	I	983 год			1984 год	
		ВБ	РБ	ВБ	РБ	MCKC
Китай	KC KOO	I	-	••••	I	2
Гонконг	KOO KC	3	-	3 3	Ī	
Индонезия	KOO KC	3 6	- -	3 2	Ī	
Лаос	KOO KC	2 II		IO	I	I
Малайзия	KC KC	5 12	- 2	4 12	I 2	3
Филиппины	KC KC	2 5	compo Manda	2 4	Ī	I
Таиланд	KOO KC	II I8	2 3	I0 I5	2 4	I
Вьетнам	KC KC	4 2		3 I	I	I
Прочие страны	KC KC	6 4	-	7 9	I -	I
Итого	KC KOO	37 71	2 5	35 51	7 14	
Bcero		I08	7	86	21	IO

Источник: Документы УВКБ.