

**ОБЗОР СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ И АДМИНИСТРАЦИИ В УПРАВЛЕНИИ
ВЕРХОВНОГО КОМИССАРА ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ
ПО ДЕЛАМ БЕЖЕНЦЕВ**

Подготовили:

*Сумихиро Куяма
Луи-Доминик Уэдраого
М. Дебора Уайнс*

Объединенная инспекционная группа

Женева, 2004 год



Организация Объединенных Наций

JIU/REP/2004/4

RUSSIAN

ORIGINAL: ENGLISH

**ОБЗОР СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ И АДМИНИСТРАЦИИ В УПРАВЛЕНИИ
ВЕРХОВНОГО КОМИССАРА ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ
ПО ДЕЛАМ БЕЖЕНЦЕВ**

Подготовили:

*Сумихиро Куяма
Луи-Доминик Уэдраого
М. Дебора Уайнс*

Объединенная инспекционная группа



Организация Объединенных Наций, Женева, 2004 год

СОДЕРЖАНИЕ

| | <u>Пункты</u> | <u>Стр.</u> |
|---|---------------|-------------|
| СОКРАЩЕНИЯ | | iv |
| РЕЗЮМЕ | | v |
| ВВЕДЕНИЕ | 1 - 4 | 1 |
| I. ОРГАНИЗАЦИОННАЯ СТРУКТУРА | 5 - 12 | 3 |
| II. СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ, РАЗРАБОТКА ПРОГРАММ, СОСТАВЛЕНИЕ БЮДЖЕТА, МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА | 13 - 20 | 5 |
| III. УПРАВЛЕНИЕ ИНФОРМАЦИЕЙ | 21 - 24 | 9 |
| IV. УПРАВЛЕНИЕ ЛЮДСКИМИ РЕСУРСАМИ | 25 - 29 | 11 |
| V. НАДЗОРНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ | 30 - 37 | 13 |
| VI. ПОЛЕВЫЕ ОПЕРАЦИИ | 38 - 59 | 17 |

СОКРАЩЕНИЯ

| | |
|------------------|---|
| ВК | Верховный комиссар |
| ВМ/МОМ | Внутренний меморандум/меморандум для отделений на местах |
| ВНС | Временно незанятые сотрудники |
| ВПЛ | Внутренние перемещенные лица |
| ГИ | Генеральный инспектор |
| ГИС | Главный информационный сотрудник |
| ГООП | Группа по оценке и анализу политики |
| ГРООН | Группа Организации Объединенных Наций по вопросам развития |
| ДМЗ | Департамент международной защиты |
| ЗВК | Заместитель Верховного комиссара |
| ЗГС | Заместитель Генерального секретаря |
| ЗО | Зональное отделение |
| ИКГВ | Исполнительный комитет Организации Объединенных Наций по гуманитарным вопросам |
| ИКТ | Информационно-коммуникационные технологии |
| Исполком | Исполнительный комитет |
| КН | Комитет по надзору |
| МОД | Меморандум о договоренности |
| МПП | Мировая продовольственная программа |
| НПО | Неправительственные организации |
| НПП | Непродовольственная помощь |
| ОИГ | Объединенная инспекционная группа |
| ОКИ | Отдел коммуникации и информации |
| ООП | Отдел оперативной поддержки |
| ОУЛР | Отдел управления людскими ресурсами |
| ОУФС | Отдел управления финансовыми ресурсами и снабжением |
| ПВК | Помощник Верховного комиссара |
| ПО | Полевое отделение |
| ПОСУ | Проект обновления систем управления |
| ПРП | Планирование ресурсов предприятия |
| ПСО | План страновой операции |
| РСО | Районы специальных операций |
| СДМР | Служба по связям с донорами и мобилизации ресурсов |
| СИТТ | Служба информационных технологий и телекоммуникаций |
| СКПО | Секция по координации программ и поддержке операций |
| СОРУ | Секция по организационному развитию и управлению |
| СПВ | Секция по правовым вопросам |
| СУСО | Суточные участников специальных операций |
| СЧСБ | Служба по чрезвычайным ситуациям и безопасности |
| УГИ | Управление Генерального инспектора |
| УКООНВБ | Управление Координатора Организации Объединенных Наций по вопросам безопасности |
| УКР | Управление, основанное на конкретных результатах |
| УЛР | Управление людскими ресурсами |
| УСВН | Управление служб внутреннего надзора Организации Объединенных Наций |
| ЮНДАФ/РСС | Рамочная программа Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития/рамки странового сотрудничества |
| ЮНЕП | Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде |
| ЮНИСЕФ | Детский фонд Организации Объединенных Наций |

РЕЗЮМЕ

ЦЕЛЬ

Внести вклад в текущие мероприятия в области реформ, осуществляемые Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев, в целях совершенствования его системы управления и администрации.

ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

А. Управленческую систему Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ) можно охарактеризовать прежде всего как ведение дел на основе многообразных мер управленческой политики и руководящих принципов, разрабатываемых через различные внутренние комитеты и советы, а не как систему, построенную на эффективной корпоративной политике. В связи с недавней отменой Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций "временного ограничения в отношении продолжения деятельности Управления Верховного комиссара" теперь вполне уместно выработать эффективную корпоративную политику в ряде управленческих областей в случае необходимости на основе стратегической концепции/подхода и путем консолидации/упорядочения существующих многообразных мер политики и руководящих принципов.

Организационная структура (Глава I)

В. Нынешняя организационная структура Секретариата УВКБ, которая является довольно раздробленной, имеет ряд недостатков, связанных, в частности, с дублированием функций между департаментскими подразделениями, подчиненностью некоторых функциональных единиц, а также с отсутствием единообразия в организационной номенклатуре.

С. Кроме того, структура исполнительного руководства является аномальной с точки зрения функциональной иерархии, поскольку заместитель Верховного комиссара отвечает за вопросы управления и администрации, а помощник Верховного комиссара - за программы и операции, в то время как обе эти должности приравнены к уровню помощника Генерального секретаря.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 1

Исполнительный комитет, возможно, сочтет целесообразным рекомендовать Генеральной Ассамблее Организации Объединенных Наций (пункты 6-8):

- а) уполномочить создать еще одну должность заместителя Верховного комиссара путем реклассификации существующей должности помощника Верховного комиссара; таким образом, Управление Верховного комиссара будет иметь двух заместителей - одного заместителя, отвечающего за программы/операции, а второго - за администрацию/управление; при этом подразумевается, что эта мера не будет иметь никаких финансовых последствий; и
- б) внести соответствующую поправку в пункт 14 главы III Устава Управления Верховного комиссара.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 2

Верховному комиссару следует представить на предмет замечаний Исполнительному комитету упорядоченную и рационализированную структуру Секретариата, предусматривающую, в частности, консолидацию раздробленных функций и переподчинение некоторых организационных единиц на основе единообразной организационной номенклатуры, которую надлежит установить с учетом соответствующих бюллетеней Генерального секретаря (пункты 9-12).

Стратегическое планирование, разработка программ, составление бюджета, мониторинг и оценка (Глава II)

D. УВКБ значительно выиграло бы, если бы оно обеспечило разработку и утверждение Исполкомом стратегической рамочной основы для определения направлений, расстановки приоритетов и фокусирования своей работы на четырехлетний или более длительный период. Хотя краткосрочные кризисы какого бы то ни было характера будут неизменно возникать, сосредоточение внимания на более долгосрочных целях и задачах имеет жизненно важное значение для эффективного функционирования УВКБ, как и любой другой организации. Существующий процесс разработки программ и составления бюджета является громоздким, затянутым и дорогостоящим. Устранение промежуточных шагов и программирование на основе двухгодичного бюджета по программам поможет рационализировать и упорядочить нынешний процесс, а также внедрить стратегическую рамочную основу.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 3

Исполнительному комитету на своей 55-й сессии следует рассмотреть вопрос о переводе цикла бюджета по программам с годовой на двухгодичную основу в соответствии с циклом регулярного бюджета ООН ввиду целого ряда позитивных результатов, ожидаемых от такого шага (пункт 13).

РЕКОМЕНДАЦИЯ 4

Для дальнейшего усиления основанного на конкретных результатах подхода к планированию, разработке программ, составлению бюджета, мониторингу и оценке Верховному комиссару следует (пункты 14-15):

- а) применять в случае необходимости логические рамки ООН к бюджету УВКБ;**
- б) интегрировать Проект обновления систем управления (ПОСУ) в процесс управления, основанного на конкретных результатах (УКР); и**
- в) инкорпорировать выводы и рекомендации, формулируемые в ходе оценок, в процесс планирования, разработки программ, составления бюджета и мониторинга в дополнение к усилению акцента на проведении оценок в режиме реального времени (в противовес оценкам задним числом) в ходе операций для достижения конкретных целей (ожидаемых результатов).**

РЕКОМЕНДАЦИЯ 5

Верховному Комиссару следует представить долгосрочную стратегическую рамочную основу для рассмотрения Исполнительным комитетом. Эта рамочная основа должна содержать руководящие принципы, организационные приоритеты и стратегические цели и увязывать их с мероприятиями, показателями достижения результатов и контрольными сроками завершения. Для обеспечения комплексного подхода к руководству работой Организации к разработке стратегической рамочной основы следует привлечь оперативных партнеров (пункты 16-19).

РЕКОМЕНДАЦИЯ 6

Верховному комиссару следует объединить функции планирования и координации программ, выполняемые Секцией по координации программ и поддержке операций (СКШПО), которая в настоящее время входит в состав Отдела оперативной поддержки (ООП), в рамках Бюджетной секции (в Отделе управления финансовыми ресурсами и снабжением - ОУФС) (пункт 20).

Управление информацией (Глава III)

Е. Главная цель управления информацией заключается в создании таких условий, в которых лица, принимающие решения, могли бы располагать информацией в режиме реального времени, когда это требуется для вынесения правильного заключения и/или

решения. Для УВКБ управление информацией представляет собой серьезную организационную задачу: в нем существует множество отдельных информационных систем; функция, связанная с информационно-коммуникационными технологиями (ИКТ), структурно разрознена; в потоках информации имеются проблемы; а система управления, основанная на конкретных результатах, не получила полного признания при разработке системы планирования ресурсов предприятия (ПРП) (ПОСУ).

РЕКОМЕНДАЦИЯ 7

В целях повышения эффективности управления информацией Верховному комиссару следует принять следующие меры (пункты 21-24):

- a) подготовка комплексной стратегии управления информацией (и знаниями) (включая ИКТ);**
- b) интеграция модулей, поддерживающих УКР, в контексте разработки ПОСУ, а также разработка интерфейса между ПОСУ и проектом "Профиль" для включения информации, связанной с регистрацией, в процессы планирования, составления бюджета и мониторинга;**
- c) структурная консолидация функций, относящихся к ИКТ, в рамках централизованной организационной единицы (которая отвечает за управление информацией);**
- d) выдвижение или назначение одного из старших должностных лиц на пост Главного информационного сотрудника (ГИС) (в качестве руководителя организационной единицы, указанной в подпункте c) выше), с наделением его следующими функциями в рамках всей организации:**
 - i) обеспечение соответствия стратегии организации в области управления информацией и ИКТ ее корпоративному плану и приоритетам;**
 - ii) обеспечение строгого соблюдения принципов и стандартов управления информацией и эффективного управления инфраструктурой в области ИКТ;**
 - iii) обеспечение точной и своевременной информацией ключевых сотрудников, принимающих решения как по вопросам существа, так и по административным вопросам;**

- iv) содействие привитию и сохранению такой культуры, которая способствовала бы совершенствованию управления информацией (и знаниями) в организации путем изучения - по мере необходимости - новых технологических возможностей.**

Управление людскими ресурсами (глава IV)

Ф. Самым ценным ресурсом УВКБ является преданный делу и компетентный персонал, работающий в интересах организации. Для дальнейшего привлечения и удержания высококвалифицированных сотрудников, готовых работать и исполнять свои функции в самых сложных и тяжелых условиях, требуется как минимум, чтобы УВКБ разработало комплексную корпоративную политику, охватывающую все аспекты управления людскими ресурсами.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 8

Верховному комиссару следует (пункты 25-29):

- а) предложить Отделу управления людскими ресурсами (ОУЛР) подготовить всеобъемлющую стратегическую корпоративную политику в области управления людскими ресурсами (УЛР) для представления Исполнительному комитету на рассмотрение на его пятьдесят шестой сессии, а также обеспечить исполнение существующих правил и руководящих принципов и следить за их осуществлением до разработки такой корпоративной политики;**
- б) представить Исполнительному комитету годовой доклад о составе Секретариата, который должен содержать, в частности, статистические данные о географическом разнообразии (распределении), о перемещениях сотрудников между местами службы, о временно незанятых сотрудниках (ВНС) и о допускаемых исключениях.**

Надзорная деятельность (глава V)

Г. Внутренний надзор обеспечивается как минимум тремя различными подразделениями, имеющими разную подчиненность. Хотя для координации этих разрозненных элементов и был создан внутренний комитет по надзору, он заседает нерегулярно, его членский состав слишком широк, а полномочия слишком размыты. Действующие механизмы надзорной деятельности могут также поставить под вопрос общую эффективность, а также объективность и независимость различных функциональных подразделений, особенно Генерального инспектора (ГИ). С учетом объема ресурсов, доверенных УВКБ, необходимо устранить серьезные недостатки, существующие в настоящее время в выполнении этой исключительно важной функции.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 9

Верховному комиссару следует укрепить роль Комитета по надзору посредством (пункты 30-34):

- а) обеспечения соблюдения Комитетом положений, содержащихся в его нынешнем круге ведения, в частности в вопросах координации надзорных функций (ревизия, расследования, инспекция и оценка);**
- б) подкрепления круга ведения положениями, касающимися необходимости:
 - i) принимать конкретные решения по всем выносимым в порядке надзора рекомендациям, адресованным Верховному комиссару;**
 - ii) следить за осуществлением всех рекомендаций, с которыми согласился Верховный комиссар и которые одобрены Исполнительным комитетом; и**
 - iii) улучшить ежегодный доклад о надзорной деятельности путем заострения внимания в нем на основных выводах и рекомендациях и путем включения в него информации, в частности, об отдаче от осуществленных рекомендаций, а также об извлеченных уроках и передовой практике;****
- в) рационализации/ограничения членского состава Комитета для повышения эффективности его работы.**

РЕКОМЕНДАЦИЯ 10

Исполнительный комитет, возможно, сочтет целесообразным одобрить следующее (пункты 35-36):

- а) должность ГИ должна быть некарьерной должностью уровня Д-2, предусматривающей пятилетний срок службы без права его возобновления, и назначение на эту должность должно производиться Верховным комиссаром после консультаций с Исполнительным комитетом при возможности увольнения с нее Верховным комиссаром только при наличии веских оснований после таких же консультаций с Исполнительным комитетом;**
- б) ГИ должен представлять отдельные доклады Верховному комиссару, но по просьбе ГИ любой такой доклад должен представляться Исполнительному комитету вместе с замечаниями ВК по нему; и**

с) следует внести уточнения в функциональные взаимоотношения между Управлением Генерального инспектора (УГИ) и Управлением служб внутреннего надзора Организации Объединенных Наций (УСВН) в части функции, касающейся расследований.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 11

Верховному комиссару следует отменить требования о ротации для сотрудников, занимающихся расследованиями, инспекциями и оценкой (пункт 37).

Полевые операции (глава VI)

Вопросы управления

Н. Как представляется, в настоящее время отсутствует четкая увязка между размерами контингентов беженцев и фактическим структурным штатным расписанием различных полевых отделений. В этой связи на внутренней основе были разработаны управленческие инструменты, и их необходимо доработать и использовать для увязки размеров контингентов беженцев и выделяемых бюджетных средств с размерами отделений и структурой штатного расписания.

И. Высокие показатели вакансий в некоторых местах службы, как представляется, обусловлены тем, что такие должности классифицируются как расположенные в местах службы, пригодных для проживания семей, исключительно на основе уровня безопасности, присвоенного Управлением Координатора Организации Объединенных Наций по вопросам безопасности (УКООНВБ), несмотря на плохие условия жизни и отсутствие базовых услуг в области здравоохранения и образования. В подобных случаях для привлечения потенциальных квалифицированных кандидатов следует обеспечивать стимулы.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 12

Для дальнейшей рационализации представительства УВКБ на местах и привлечения квалифицированных сотрудников в места службы с трудными условиями Верховному комиссару следует:

а) **на основе предыдущих внутренних обзоров, касающихся параметров размеров отделений и укомплектования штатов, разработать управленческий инструмент, увязывающий размеры контингентов беженцев и бюджета операций с размерами**

отделений и структурой штатного расписания. Такой инструмент должен использоваться управленческим звеном в штаб-квартире и на местах для обеспечения рационализации структур отделений, для проведения сравнительного анализа и облегчения обзора планов страновых операций (пункты 41-44);

b) рассмотреть нынешние условия жизни в местах службы с трудными условиями и установить по согласованию с УКООНВБ и другими учреждениями ООН, действующими в этой области (особенно с Мировой продовольственной программой (МПП) и Детским фондом Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ)), критерии, которые будут использоваться для присвоения статуса районов специальных операций, как это предусмотрено в меморандуме IOM/FOM/012/2004 (пункты 45-46).

Операции

J. Регистрация или перерегистрация беженцев считается очень важной задачей не только для УВКБ, но и для других партнеров, в частности МПП. Такие мероприятия зависят от наличия ресурсов, но их непроведение влечет за собой также риск расходования ограниченных ресурсов на несуществующих беженцев, особенно когда растет беспокойство по поводу того, что в некоторых операциях объем помощи беженцам не соответствует установленным международным стандартам.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 13

Исходя из ситуации, существующей в каждой операции УВКБ на местах, Верховному комиссару следует:

a) обеспечить недопущение неоправданных задержек в процессе регистрации или перерегистрации беженцев в целях как можно более точного установления числа лиц, которым оказывается помощь (пункты 47-48);

b) представить Исполнительному комитету не позднее его пятьдесят седьмой сессии информацию с указанием того, в какой степени в разбивке по регионам и программам соблюдаются установленные международные стандарты оказания помощи беженцам, и предложить возможные меры/сценарии для улучшения ситуации там, где это требуется, в целях приведения такой помощи в соответствие с международными стандартами (пункты 49-51).

K. Важное значение для нахождения долговременных решений проблем беженцев имеют сотрудничество и партнерство. Была признана необходимость объединения гуманитарной помощи с разработкой долгосрочных программ устойчивого развития. Облегчить такое объединение должно участие УВКБ в Группе Организации

Объединенных Наций по вопросам развития (ГРООН) и в процессах, связанных с Рамочной программой Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития/рамками странового сотрудничества (ЮНДАФ/РСС).

РЕКОМЕНДАЦИЯ 14

С учетом положения резолюции 58/153 Генеральной Ассамблеи, в котором содержится призыв учитывать гуманитарные потребности и потребности в области развития в рамках процесса общих страновых оценок, Верховному комиссару следует обеспечить установление соответствующих четких связей между целями и задачами программ, включаемых в планы страновых операций (ПСО), и соответствующими мероприятиями в рамках ЮНДАФ/РСС в интересах соответствующих стран, принимающих беженцев (пункты 52-54).

Отношения с принимающими странами

L. Затянувшиеся ситуации, связанные с присутствием беженцев, часто создают колоссальное бремя для принимающих стран, большинство из которых являются развивающимися странами, и они могут подпитывать "усталость от бремени убежища". Пути нахождения долговременных решений включают в себя улучшение информирования о выгодах, которые могут получить принимающие общины от присутствия беженцев, а также разделение бремени с другими странами.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 15

При фокусировании внимания на поиске долговременных решений проблем беженцев Верховному комиссару следует:

- а) поручить отделениям УВКБ на местах в сотрудничестве со страновыми группами ООН прилагать более энергичные усилия для систематизации и распространения, в случае необходимости, на официальных и/или местных языках принимающих стран информации о двусторонних и многосторонних проектах, инициативах и других мерах, принимаемых различными субъектами в целях смягчения или преодоления воздействия присутствия беженцев на местные принимающие общины, а также для высвечивания потенциального вклада беженцев в развитие принимающей страны (пункты 55-57);**
- б) дополнительно рассмотреть возможности переселения, предлагаемые развивающимися странами, на основе уроков, извлеченных из опыта прошлого, и представить практические предложения Исполнительному комитету и Генеральной Ассамблее в целях полномасштабного использования таких возможностей (пункты 58-59).**

ВВЕДЕНИЕ

1. Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ) было учреждено 1 января 1951 года на основании резолюции 319 (IV) Генеральной Ассамблеи. Его основные обязанности¹ заключаются в предоставлении международной защиты и в изыскании окончательного разрешения проблем беженцев и других подмандатных ему лиц путем оказания содействия соответствующим правительствам в облегчении добровольной репатриации, расселении на местах или переселении в третьи страны. По состоянию на начало 2004 года число лиц, подмандатных УВКБ, составляло во всем мире 18 млн. человек². Как и большинство других организаций Организации Объединенных Наций, УВКБ на протяжении последнего десятилетия проводило реформы управления в целях улучшения осуществления программ, повышения уровня подотчетности и результативности.
2. Столкнувшись с новыми вызовами - изменение мандата и обязанностей, все более сложные отношения с донорами, рост терроризма, глобализация и конфликт между суверенитетом и гуманитарной деятельностью, - Управление в 2001 году инициировало процесс, известный как процесс "УВКБ-2004", призванный обеспечить новые инструменты, адаптированные к этим вызовам. В связи с недавней отменой временного ограничения в отношении его мандата и включением в состав ГРООН Управление теперь имеет все возможности ориентироваться на более долгосрочные перспективы при разработке политики, планировании и программировании своей деятельности, а также при рационализации структуры и процессов для повышения эффективности.
3. Настоящий доклад является седьмым в серии всеобъемлющих обзоров систем администрации и управления в организациях Организации Объединенных Наций. Внимание в докладе концентрируется на вопросах, в решение которых Объединенная инспекционная группа, как считается, может внести полезный вклад, с должным учетом того, что Комиссия ревизоров ООН и Управление служб внутреннего надзора ООН (Служба ревизии УВКБ) уже охватили целый ряд управленческих и административных вопросов. Главный акцент в докладе делается на шести областях: организационная структура; планирование, разработка программ, составление бюджета, мониторинг и оценка; управление информацией; управление людскими ресурсами; надзорная

¹ Включены в его Устав и сформулированы на основании Конвенции Организации Объединенных Наций о статусе беженцев 1951 года и Протокола к ней 1967 года.

² Источник: UNHCR Global Report 2003; из этого числа 55% являлись беженцами, 6% - возвратившимися беженцами, 29% - внутренними перемещенными лицами (ВПЛ) и возвратившимися ВПЛ и 10% входили в категорию других лиц, подмандатных УВКБ, включая просителей убежища.

деятельность; а также полевые операции, при рассмотрении которых в качестве тематического исследования было выбрано исследование, посвященное операциям УВКБ в Танзании. Для целей сопоставления во внимание были приняты методы управления в других организациях системы Организации Объединенных Наций, и в докладе даются ссылки на соответствующие доклады ОИГ.

4. Инспекторы встретились с должностными лицами УВКБ в штаб-квартире и в Танзании, а также - в ходе своей миссии на местах - с должностными лицами других организаций системы ООН, представителями правительства Танзании и представителями беженцев. Они хотели бы выразить свою признательность Верховному комиссару и всем, кто оказал им содействие при подготовке настоящего доклада.

I. ОРГАНИЗАЦИОННАЯ СТРУКТУРА

5. Организационная структура составляет рамочную основу различных функций и задач и их взаимосвязей для достижения целей организации. В УВКБ организационная структура частично строится на его Уставе и на положениях бюллетеней Генерального секретаря (ST/SGB/1997/5 и ST/SGB/1998/9). С годами она эволюционировала в интересах удовлетворения новых потребностей по мере их возникновения - без тщательного рассмотрения эффективных способов достижения долгосрочных целей, составляющих миссию этой организации.

Исполнительное руководство

6. Верховный комиссар по делам беженцев (заместитель Генерального секретаря), действующий на основании полномочий, предоставленных ему Генеральной Ассамблеей, отвечает за руководство основной работой Управления и за административные аспекты его деятельности. При выполнении его обязанностей Верховному комиссару оказывают содействие заместитель Верховного комиссара и помощник Верховного комиссара. Обе эти должности приравнены к уровню помощника Генерального секретаря.

7. Заместитель Верховного комиссара, имеющий должность, предусмотренную Уставом Управления, занимается главным образом вопросами управления внутренними ресурсами и непосредственно руководит³ работой глав ОУФС, Отдела коммуникации и информации (ОКИ), ОУЛР, Службы информационных технологий и телекоммуникаций (СИТТ), Секции по правовым вопросам (СПВ), а также ПОСУ. Должность помощника Верховного комиссара, которая была создана в 1996 году для "обеспечения институционализированного механизма выработки политики с единым потенциалом в вопросах анализа, планирования и оперативной деятельности"⁴, предназначена для охвата вопросов оперативного управления и непосредственного руководства работой глав всех бюро, ООП, Службы по чрезвычайным ситуациям и безопасности (СЧСБ) и Группы по оценке и анализу политики (ГОАП).

8. Нынешняя структура исполнительного руководства, при которой обязанности, относящиеся в целом к администрации и управлению, отнесены к ведению заместителя Верховного комиссара, а функции, касающиеся в целом программы и операций, - в ведение помощника Верховного комиссара, является в некоторой степени аномальной с точки зрения управленческой структуры, и прежде всего функциональной иерархии. Для исправления этого и укрепления системы исполнительного руководства должность помощника Верховного комиссара следует реклассифицировать в должность заместителя

³ UNHCR Manual, Chapter 2.

⁴ A/AC.96/846/Part VII/Add.1.

Верховного комиссара по вопросам программы/операций. Эта классификация не повлечет за собой никаких финансовых последствий, но может потребовать внесения поправки в пункт 14 главы III Устава Управления Верховного комиссара.

(→ **Рекомендация 1**)

Необходимость в рационализации

9. Организационную структуру можно было бы также упорядочить посредством принятия ряда мер, включая консолидацию раздробленных функций и изменение подчиненности некоторых организационных единиц.

10. Некоторые функции раздроблены между различными организационными подразделениями: например, деятельность, связанная с ИКТ, осуществляется секциями/подразделениями в СИТТ, ООП, ОКИ, Департаменте международной защиты (ДМЗ), ОУЛР (см. пункт 22); вопросами профессиональной подготовки занимаются подразделения/должностные лица в ОУФС, ОУЛР и в различных бюро; а деятельность, связанная с финансовыми вопросами, входит в сферу ведения подразделений/должностных лиц бюро в дополнение к Финансовой секции (ОУФС). Их консолидация позволит повысить эффективность и приведет к экономии средств за счет эффекта масштаба в результате устранения дублирования.

11. Основу профильной деятельности УВКБ составляет защита наряду с помощью беженцам. Защита имеет два аспекта: первый касается установления стандартов, разработки политики в области защиты и предоставления юридических консультаций под эгидой ДМЗ, а второй - "оперативной" защиты, связанной с обеспечением защиты подмандатных лиц под эгидой бюро. С учетом тесной связи между "оперативной" защитой и деятельностью в области защиты, осуществляемой ДМЗ, возможно, было бы целесообразно подчинить ДМЗ заместителю Верховного комиссара, отвечающему за программу/операции (см. пункт 8), вместо его нынешней прямой подчиненности Верховному комиссару.

12. В настоящее время процесс планирования/разработки программ структурно отделен от бюджетного процесса, в результате чего консультативный процесс при подготовке комплексного бюджета по программам является запутанным и требует значительных затрат времени. Разумно также свести воедино функцию мобилизации ресурсов, которая в настоящее время находится в ведении Службы по связям с донорами и мобилизации ресурсов (СДМР входит в состав ОКИ), в рамках ОУФС. Кроме того, для обозначения организационных единиц используются различные термины (Управление, Бюро, Департамент, Отдел, Служба, Секция, Сектор, Группа). При упорядочении общей организационной структуры следует использовать единую номенклатуру с должным учетом соответствующих бюллетеней Генерального секретаря. (→ **Рекомендация 2**)

II. СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ, РАЗРАБОТКА ПРОГРАММ, СОСТАВЛЕНИЕ БЮДЖЕТА, МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА

Годовой бюджет или двухгодичный бюджет

13. УВКБ действует на основе годового бюджетного цикла. Бюджеты большинства организаций в системе ООН готовятся на основе двухгодичного цикла, и УВКБ не должно быть исключением. Двухгодичные бюджеты облегчают долгосрочное планирование, содействуют финансовой стабильности и позволяют лучше увязывать многолетние программы работы с бюджетным процессом. Они экономят секретариату, делегациям и столицам государств много времени и ресурсов. В случае УВКБ перевод бюджетного цикла на двухгодичную основу позволит привести процесс его планирования и составления бюджета в соответствие с процессами ООН, которая финансирует из своего регулярного бюджета примерно 2% бюджета УВКБ, а также с процессами, применяемыми партнерами по ГРООН, и тем самым облегчит комплексную разработку программ, планирования, составления бюджета и его исполнения. Переход на двухгодичный бюджет не должен затронуть требуемую гибкость в деле реагирования на чрезвычайные ситуации. (→ **Рекомендация 3**)

Основанный на конкретных результатах подход к планированию, разработке программ, составлению бюджета, мониторингу и оценке

14. Управление, основанное на конкретных результатах, строится на: а) определении стратегических целей; б) установлении конкретных, поддающихся количественному измерению и реалистичных ожидаемых результатов, ведущих к достижению целей; в) разработке показателей результативности и постоянном мониторинге работы; и д) повышении результативности и подотчетности на основе поступающей информации и извлеченных уроков. Хотя УВКБ достигло прогресса на уровне планирования программ/проектов благодаря подготовке руководства⁵ для использования сотрудниками и партнерами-исполнителями при разработке проектов, предстоит проделать еще большую работу на корпоративном уровне для увязки глобальных целей с ожидаемыми и фактическими результатами. Особенно это касается глобальных операций/программ⁶, в

⁵ Практическое руководство по использованию целей, результатов и показателей, март 2002 года, Отдел оперативной поддержки. Руководство содержит, в частности, принципы подготовки логических основ, определения целей, результатов и показателей, а также примеры целей, результатов и показателей по секторам деятельности.

⁶ Они касаются беженцев-женщин (включая всесторонний учет гендерного фактора и равный доступ к гуманитарной помощи), беженцев-детей, экологических вопросов и рационального использования природных ресурсов в районах размещения беженцев и возвращающихся лиц, ВИЧ/СПИДа.

которых задействовано много заинтересованных сторон, а результаты носят качественный характер. Проект обновления систем управления (ПОСУ) не предназначался для поддержки подхода к управлению, основанного на конкретных результатах, хотя используемое программное обеспечение (PeopleSoft) совместимо с УКР. Следует более полно использовать возможности ПОСУ в контексте основанных на конкретных результатах планирования, составления бюджета, мониторинга, оценки, а также отчетности.

15. Оценка имеет исключительно важное значение для общего анализа организационной эффективности, а также для количественного измерения воздействия политики и деятельности организации на беженцев и других подмандатных лиц. Для активной поддержки укрепления подхода, основанного на конкретных результатах, функцию оценки следует использовать на более стратегической основе, и для этого необходимо обеспечить нужные рычаги в целях использования результатов оценок для подпитки процесса планирования и разработки программ, а также выработки политики.

В настоящее время не существует официального механизма обеспечения выполнения вынесенных при проведении оценок рекомендаций в процессе планирования и разработки программ. Исходя из обзора политики УВКБ в области оценки Инспекторы считают, что подход к оценке следует пересмотреть для более четкого отражения принципов управления, основанного на конкретных результатах, в деятельности по оценке.

(→ **Рекомендация 4**)

Необходимость в долгосрочной стратегической рамочной основе

16. Хотя УВКБ приложило значительные усилия для стратегического анализа и оценки текущей ситуации, а также установления стратегических ориентиров, необходимо сделать больше. Старшие должностные лица УВКБ объяснили, что ввиду непредсказуемости операций и временного ограничения в отношении мандата (которое в настоящее время снято) стратегический среднесрочный план не считался очень актуальным. Они сослались также на финансовый кризис, который УВКБ переживало в 2000-2003 году и который отвлек внимание от долгосрочных перспектив на повседневную деятельность. Они особо отметили, что старшее руководство в настоящее время рассматривает вопрос о применении более долгосрочного подхода. В отсутствие комплексного среднесрочного стратегического плана руководители старшего звена готовят "стратегические указания" и "документы о приоритетах в политике" для оказания помощи своим сотрудникам в подготовке планов страновых операций и штаб-квартиры, которые служат основой для годового бюджета.

17. Для определения ориентиров будущей работы УВКБ следует разработать долгосрочную стратегическую рамочную основу (в настоящее время УВКБ имеет двухгодичный стратегический план на 2006-2007 годы), рассчитанную на четыре года или

более. В качестве основ для такого руководства по долгосрочному планированию могли бы послужить цели, провозглашенные в Декларации тысячелетия, а также "УВКБ-2004"⁷, "Программа по вопросам защиты"⁸ и "Рамочная основа для долговременных решений"⁹. Этот рамочный документ определял бы направление дальнейшего движения УВКБ и его дальнейшую работу. Неотъемлемым элементом этого процесса является понимание и признание того, что такой документ должен быть достаточно гибким для отражения эволюции ситуации и меняющихся обстоятельств. Долгосрочная стратегическая рамочная основа имеет исключительно важное значение для действенной переориентации на подход УКР и является столь необходимым фундаментом для совершенствования других элементов бюджетного процесса УВКБ.

18. Разработка программ на основе стратегической рамочной основы должна осуществляться с использованием двухгодичного бюджета по программам, как это указано в пункте 13. Стратегически проработанные и четко сформулированные программы должны привести к повышению качества стратегического бюджетного документа. Ресурсы, ассигнованные на двухгодичный период, будут при этом использоваться для приближения организации к достижению ее стратегических целей и к выполнению задач, поставленных в долгосрочном стратегическом документе. УВКБ должно ориентироваться на цели, определенные в стратегическом рамочном документе, и использовать руководящие принципы установления приоритетов (инициатива 1 по ИОМ 29/2001) при определении или пересмотре приоритетов в своей деятельности. Это имеет особенно важное, решающее значение ввиду исторически сложившихся расхождений между утвержденными бюджетами и средствами, выделяемыми для финансирования бюджета.

19. Верховный комиссар обратился с призывом институционально закрепить практику привлечения партнеров к разработке программ во всех полевых операциях. Он особенно подчеркнул необходимость вовлечения оперативных партнеров¹⁰ в процесс оценки потребностей и планирования для улучшения координации и недопущения

⁷ A/58/410.

⁸ A/AC.96/965/Add.1 и третье издание, октябрь 2003 года.

⁹ EC/53/SC/INF.3 - Standing Committee, "Framework for durable solutions for refugees and persons of concern".

¹⁰ Определяются как правительственные, межправительственные и неправительственные организации и учреждения ООН, работающие в партнерстве с УВКБ в интересах защиты беженцев и оказания им помощи в рамках продвижения к достижению долговременных решений.

дублирования¹¹. Кроме того, участие УВКБ в ГРООН подготовит почву для улучшения координации и объединения ресурсов различных субъектов, действующих в гуманитарной сфере, в целях более эффективного удовлетворения потребностей беженцев. Это - необходимые и неотъемлемые элементы, которые должны быть встроены в процесс подготовки долгосрочной стратегической рамочной основы.

(→ **Рекомендация 5**)

Потребность в централизованном подразделении для планирования, разработки программ и составления бюджета

20. В настоящее время имеются два разных подразделения, которые отвечают за планирование, разработку программ и составление бюджетов: СКППО в составе ООП и Бюджетная секция в составе ОУФС. Консолидация функций планирования, разработки программ и составления бюджета в одном подразделении или объединение функции СКППО в области планирования программ с бюджетными функциями Бюджетной секции обеспечит продвижение вперед к управлению, основанному на конкретных результатах, и усилит подотчетность в вопросах результативности. Фактически в системе ООН исполнение функций планирования, разработки программ и составления бюджетов одной организационной единицей является нормой, поскольку процессы составления программ и бюджетов неразрывно взаимосвязаны. Не должно быть программирования без бюджета и наоборот. (→ **Рекомендация 6**)

¹¹ IOM-FOM 48/2003, 24 July 2003.

III. УПРАВЛЕНИЕ ИНФОРМАЦИЕЙ

21. Своевременная и точная информация имеет жизненно важное значение для эффективного функционирования любой организации. Это особенно касается УВКБ, которое действует прежде всего на местах, причем в меняющихся условиях, требующих от организации быстрой адаптации к новым ситуациям. Главная цель управления информационными ресурсами заключается в предоставлении тем, кто принимает ключевые решения, информации в режиме реального времени, когда это требуется для вынесения правильного заключения и/или решения, и первым шагом к достижению этой цели является подготовка комплексной стратегии управления информацией (и знаниями). УВКБ не имеет такой стратегии. Эта стратегия должна включать в себя цели, мероприятия и показатели достижения целей, включая улучшение информационных потоков, стандартизацию информации, доступ к информации (и знаниям), а также соответствующие расходы и сроки выполнения.

22. В дополнение к необходимости подготовки стратегии управления информацией необходимо отметить, что управление информацией является для УВКБ серьезной организационной задачей: в нем существует множество отдельных информационных систем, которыми управляют различные подразделения (включая СИТТ, ПОСУ, Электронную издательскую группу (ОКИ), Секцию информации о защите (ДМЗ), проект "Профиль" и Группу географической информации и картографии (ООП), ОУЛР), задействованные на различных этапах процессов управления информацией (включая деятельность в области ИКТ), что привело к дроблению функций и применению каждым из них собственных подходов. В дополнение к этим важным задачам необходимо решить и такие проблемы, как препятствия на пути информационных потоков, чрезмерное изобилие разрозненной информации, которое отнюдь не формирует ресурсов "знаний" и т.д.

23. Предпринимая попытки справиться с некоторыми из этих проблем, УВКБ сделал выбор в пользу такого решения, как ПРП, посредством разработки ПОСУ. Однако, разрабатывая ПОСУ, УВКБ, как представляется, не упорядочило существующие рабочие процессы, а это является важной предпосылкой для эффективного с точки зрения затрат внедрения любой системы ПРП. Модули для поддержки управления, основанного на конкретных результатах, не были включены в ПОСУ. Во втором полугодии 2002 года отдельно от ПОСУ было начато осуществление еще одного проекта ("Профиль") для усовершенствования процедур регистрации. Необходимо обеспечить интерфейс между этими двумя проектами (системами), для того чтобы штаб-квартира имела доступ к информации о контингентах беженцев и использовала ее при планировании, разработке программ, составлении бюджета и мониторинге.

24. Для стратегического и комплексного управления информацией требуется централизованное руководство со стороны старшего должностного лица, обычно именуемого Главным информационным сотрудником (ГИС), который обладает управленческими навыками и компетентен в вопросах ИКТ¹². Такое старшее должностное лицо должно возглавить организационную единицу (отвечающую за управление информацией), которую необходимо создать посредством консолидации связанных с ИКТ функций, в настоящее время разпыленных в Организации.
(→ **Рекомендация 7**)

¹² Более подробно см. JUI/REP/2002/9.

IV. УПРАВЛЕНИЕ ЛЮДСКИМИ РЕСУРСАМИ

25. Управление людскими ресурсами прошло комплексную ревизионную проверку, которая была проведена Комиссией ревизоров ООН во втором полугодии 2002 года. В ходе этой ревизии были охвачены такие вопросы, как децентрализация и делегирование функций УЛР на места, информационная система по ЛР, укомплектование штатов и структура должностей, контракты, расстановка кадров и продвижение по службе, надбавки и пособия для сотрудников и безопасность персонала. В июле и августе 2003 года УСВН провело еще одну ревизионную проверку децентрализованной администрации кадров УВКБ.
26. На момент проведения обзора ОИГ УВКБ находилось в процессе завершения осуществления рекомендаций, содержащихся в этих двух ревизионных докладах. В ответ на различные выводы и рекомендации, сформулированные в ходе ревизионных проверок, УВКБ в ноябре 2003 года опубликовало пересмотренные правила процедуры Совета по назначениям, расстановке кадров и продвижению по службе (СНПП) и процедурные руководящие принципы назначения, расстановки кадров и продвижения по службе (НПП). Эти процедурные руководящие принципы касаются таких вопросов, выявленных Комиссией ревизоров, как бессрочные контракты, ВНС, схема ротации, система учета должностных обязанностей и функций и продвижение по службе.
27. Признавая факт отражения рекомендаций, вынесенных в ходе ревизионных проверок, и прогресс, достигнутый УВКБ, Инспекторы все же считают, что эти процедурные руководящие принципы как таковые в действительности не представляют собой стратегии. УВКБ должно иметь стратегическую корпоративную политику в области управления людскими ресурсами (с учетом последних событий), которая должна охватывать, в частности, процессы планирования, набора/назначения, ротации, продвижения по службе и повышения квалификации персонала. В этой связи перед ОУЛР должна быть поставлена четкая задача подготовить такую политику. Эта функция была бы дополнительной по отношению к его исполнительским функциям.
28. Что же касается пересмотренных процедурных руководящих принципов, то Инспекторы хотели бы предостеречь УВКБ по отдельным аспектам, которые, возможно, нуждаются в дальнейшем рассмотрении. Так называемая "вторая"¹³ альтернатива позволяет руководителям, которые считают кандидатов, предложенных в списке ОУЛР, "неподходящими", просить представить им второй список кандидатов. Ошибки в использовании этой "второй" альтернативы могут толковаться как недобросовестная практика, предоставление каких-то привилегий и может создать обстановку враждебности

¹³ UNHCR Procedural Guidelines for APP, November 2003, paragraph 85.

среди сотрудников. Секретариат УВКБ признал, что он использует эту альтернативу только в очень ограниченных исключительных случаях.

29. В пункте 92 процедурных руководящих принципов указывается, что "при поощрении поддержания международного характера УВКБ должное внимание будет уделяться *географическому разнообразию* и связанной с этим необходимости избегать концентрации международных сотрудников категории специалистов, представляющих какое-либо одно гражданство или один регион, в какой-либо конкретной страновой операции или в отделе/департаменте штаб-квартиры...". Состав персонала по состоянию на 31 декабря 2003 года указывает, в частности, на то, что в рамках некоторых операций в Африке граждане из африканских стран составляли от 55 до 75% сотрудников категории специалистов, а в некоторых случаях наблюдалась региональная концентрация сотрудников этой категории. Кроме того, как представляется, сотрудники, работающие в местах службы категорий С, D и E¹⁴, особенно в Африке, имеют ограниченные возможности быть отобранными на должности, расположенные в местах службы категорий А, В и Н или в других полевых отделениях за пределами Африканского бюро. Для обеспечения того, чтобы принципы географического разнообразия (распределения) и ротации применялись на практике, УВКБ следует периодически представлять Исполнительному комитету (Исполкому) доклады о ходе осуществления пунктов 92 и 47¹⁵ руководящих принципов, а также об исключениях, относящихся к пункту 85.

(→ **Рекомендация 8**)

¹⁴ В соответствии с классификацией трудности условий, подготовленной Комиссией по международной гражданской службе.

¹⁵ "Все международные сотрудники категории специалистов, назначенные Верховным комиссаром на стандартные должности, охватываются системой ротации... Предполагается, что сотрудники категории специалистов, набираемые на международной основе, должны большую часть своей служебной карьеры проводить в полевых местах службы".

V. НАДЗОРНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

30. В УВКБ функцию внутренней ревизии выполняет Служба ревизии УВКБ в составе УСВН¹⁶. Она подотчетна заместителю Генерального секретаря, отвечающему за службы внутреннего надзора, и сообщает о выводах, сделанных в ходе ревизии, заместителю Верховного комиссара на основе Меморандума о договоренности (МОД), подписанного двумя сторонами в июле 2001 года. Комиссия ревизоров ООН осуществляет внешнюю ревизию деятельности УВКБ. Деятельность по оценке (оценки и оперативные обзоры, а также тематические исследования и исследования по вопросам политики глобального характера) осуществляется ГОАП, которая подотчетна непосредственно помощнику Верховного комиссара. УГИ занимается инспекциями, расследованиями, обзорами и контрольной деятельностью и подотчетно непосредственно Верховному комиссару. Деятельность по мониторингу осуществляется на уровне руководителей программ и основывается на указаниях и поддержке главным образом со стороны СКППО. В качестве форума для обмена информацией и координации различных надзорных функций был создан внутренний Комитет по надзору¹⁷, возглавляемый заместителем Верховного комиссара.

Необходимость укрепления Комитета по надзору

31. В свете структурного разделения (или неконсолидированности) различных функций в области внутреннего надзора и разной подчиненности соответствующих подразделений Инспекторы обеспокоены по поводу эффективности надзорной функции, особенно в силу того, что Комитет по надзору, как представляется, функционирует неудовлетворительно. Его состав слишком широк, а полномочия слишком размыты, когда речь заходит о координации и принятии последующих мер в связи с рекомендациями, относящимися к сфере инспекций и оценок.

¹⁶ Действующий Меморандум о договоренности был подписан в июле 2001 года (предыдущие меморандумы были подписаны соответственно в апреле 1997 года и в апреле 1999 года). В МОД указывается на мандат УСВН на осуществление функции внутренней ревизии для УВКБ в соответствии с Финансовыми правилами фондов добровольных взносов, находящихся в ведении Верховного комиссара по делам беженцев.

¹⁷ Его членский состав: ЗВК - Председатель, ПВК - заместитель Председателя, Контролер, директора ДМЗ, ОКИ, ООП и двух бюро, которые назначаются на основе ротации. ГИ, начальник Службы ревизии УВКБ (УСВН) и глава ГОАП участвуют в его заседаниях ex-officio.

32. В двух предыдущих докладах ОИГ по надзору Группа подробно рассмотрела преимущества консолидации различных элементов внутреннего надзора в организации в рамках одного подразделения¹⁸, но она признала также, что эффективную функциональную координацию действий различных подразделений можно обеспечить с помощью других средств, таких, как комитет по надзору¹⁹. В случае УВКБ невозможно предусмотреть полную консолидацию, по крайней мере на данном этапе, главным образом в силу того, что бюджет УВКБ финансируется частично (примерно на 2,6%) за счет регулярного бюджета ООН, а частично за счет добровольных взносов; на УСВН была возложена ответственность за функцию ревизии на основе требований существующих финансовых положений и правил (финансовое положение 5.15 Организации Объединенных Наций и статья 12 Финансовых правил фондов добровольных взносов, находящихся в ведении Верховного комиссара по делам беженцев). В подобных обстоятельствах при сохранении нынешней структуры внутреннего надзора в УВКБ исключительно важно укрепить роль Комитета по надзору, в частности применительно к координации и принятию последующих мер в связи с рекомендациями, выносимыми в порядке надзора, особенно в связи с рекомендациями в рамках инспекций и оценок, по которым не принимаются последовательных мер.

33. УВКБ представляет Исполкому ежегодный доклад о своей надзорной деятельности. Структурно в докладе выделяются три раздела (оценка и анализ политики, внутренняя ревизия, инспекции и расследования). Этому документу недостает системности с точки зрения приводимой в нем информации и его формата, и в нем не содержится такая информация, как уровни укомплектования штатов и распределенные бюджеты. При подготовке будущих докладов следует улучшить координацию между надзорными подразделениями и включать в них информацию об отдаче от осуществленных рекомендаций, извлеченных уроках и передовой практике, а также об укомплектовании штатов и ресурсах.

34. Существующий механизм последующей деятельности в части как инспекций, так и оценок не обеспечивает поддержку эффективного мониторинга и отчетности об осуществлении рекомендаций. Кроме того, в отличие от рекомендаций по итогам внутренних ревизий, у руководителей отсутствует заинтересованность в осуществлении рекомендаций, выносимых в ходе оценок и инспекций. Хотя для инспекций существует система (две параллельные базы данных - активная и архивная), последовательность в действиях по их итогам отсутствует. В числе причин называют характер рекомендаций, которые в основном касаются эффективности работы руководителей, а также отсутствие должностного лица/функционального подразделения, отвечающего за последующую

¹⁸ JIU/REP/93/5, пункты 153-164.

¹⁹ JIU/REP/98/2.

деятельность. В части деятельности по оценке в организации отсутствует официальный механизм, с помощью которого от руководителей требовали бы выполнения принятых/одобренных рекомендаций. В результате этого отсутствуют какие-либо гарантии того, что полезные рекомендации систематически учитываются в процессах планирования, разработки программ и составления бюджета. (→ **Рекомендация 9**)

Необходимость обеспечения оперативной независимости ГИ

35. В меморандуме IOM-FOM/65/2003 описываются роль, обязанности и правила процедуры УГИ. В нем говорится, что УГИ выполняет свои функции без получения предварительных санкций и беспрепятственно. ГИ напрямую подотчетен Верховному комиссару. Он/она назначается на неограниченный период времени, что в сочетании с практикой внутреннего выдвижения (в противовес внешнему назначению) может серьезно подорвать независимость и объективность занимающего эту должность лица и может породить конфликт интересов. Это вызывает серьезную обеспокоенность, поскольку независимость Генерального инспектора является неременным условием для эффективного выполнения надзорной функции.

36. Что касается проведения расследований, то в меморандуме IOM-FOM/65/2003 (пункт 5.1.10) указывается, что "обвинения в нарушениях против старших должностных лиц Административной канцелярии будут передаваться в УСВН в надлежащем порядке и не будут рассматриваться непосредственно УГИ". В пункте 5.3.3 этого же меморандума указывается, что "обвинения против членов Комитета старших должностных лиц, представителей/глав миссий или их заместителей будут расследоваться непосредственно УГИ, равно как и любое дело, в котором предполагаемое нарушение может *prima facie* иметь широкие последствия для авторитета и репутации Управления". В приведенных выше положениях прослеживается непоследовательность, поскольку в соответствии с главой 2 Руководства УВКБ некоторые из сотрудников Административной канцелярии являются также членами Комитета старших должностных лиц. Кроме того, в "Докладе о деятельности по осуществлению надзора"²⁰, представленном Исполкому (пятьдесят третья сессия), УВКБ заявило о своем намерении подписать МОД с УСВН "для уточнения и официального закрепления условий сотрудничества в вопросах проведения расследований между этими двумя структурами". Поскольку МОД с УСВН не был заключен, Инспекторы считают, что функциональные взаимоотношения между УГИ и УСВН в части функции, касающейся расследований, следует незамедлительно уточнить. (→ **Рекомендация 10**)

²⁰ A/АС.96/966, пункт 21 (стр. 18).

Отмена требования о ротации применительно к надзорным функциям

37. Инспекторы и лица, проводящие расследования и оценки, охватываются схемой ротации. Это вызывает беспокойство, поскольку может мешать их независимости и объективности. Весьма вероятно, что в конечном счете они возьмут на себя функции под руководством сотрудника, который мог оказаться объектом проверки в порядке надзора. Кроме того, деятельность, связанная с инспекциями, расследованиями и оценками, требует определенных специализированных навыков, и по отношению к персоналу, осуществляющему эту деятельность, применять требование о ротации нецелесообразно.
(→ **Рекомендация 11**)

VI. ПОЛЕВЫЕ ОПЕРАЦИИ

38. Для выполнения своего мандата УВКБ поддерживает в 120 странах более 250 отделений, действующих под руководством пяти бюро в составе Департамента по оперативной деятельности. Бюджет операций на 2004 год составляет 662 586 000 долл. США, или 70% всего утвержденного годового бюджета. С точки зрения распределения бюджетных средств крупнейшие операции УВКБ осуществляются в Африке (35%), за которой следуют Центральная Азия, Юго-Западная Азия, Северная Африка и Ближний Восток (17%), Европа (11%), Азия и Тихий океан (5%) и Северная и Южная Америка (3%).

39. Чтобы получить непосредственное представление о вопросах, связанных с административной деятельностью и управлением на местном уровне, Инспекторы, проконсультировавшись со штаб-квартирой, выбрали для конкретного исследования при проведении этого обзора структуру "УВКБ-Танзания", учитывая, что Танзания уже долгое время принимает крупнейший контингент беженцев в Африке. По состоянию на март 2004 года число лиц, которым УВКБ оказывало помощь в Танзании, составляло 460 000 человек, прежде всего бурундийцев и конголезцев, причем некоторые из них прибыли сюда в 1993 году. В это число не включено почти полмиллиона беженцев, которые прибыли из Бурунди в конце 60-х начале 70-х годов и осели в стране.

40. В связи со столь затянувшейся ситуацией, сопряженной с присутствием беженцев, УВКБ столкнулось в Танзании с усилением "усталости от бремени убежища". Продолжающееся присутствие большого числа беженцев в стране привело к политизации сложившейся ситуации, и правительство оказывает давление с целью найти быстрое решение в деле их репатриации в их родные страны. На этом фоне внимание при проведении обзора "УВКБ-Танзания" было сосредоточено на трех основных областях: на вопросах управления, операциях и отношениях с принимающей страной. Хотя сделанные выводы основаны на деятельности конкретной полевой миссии, большинство охваченных вопросов, а также соответствующих выводов и рекомендаций имеют актуальное значение для организации в целом.

Вопросы управления

Структура и штатное укомплектование полевого представительства

41. Помимо представительства или зонального отделения (ЗО) в Дар-эс-Саламе, которое возглавляет сотрудник на уровне Д-1, в структуру "УВКБ-Танзания" входят три подотделения, расположенные в области Кагера (Нгара) и в области Кигома (Кибондо и Касулу), и одно полевое отделение (ПО) в Кигоме. Подотделения возглавляют сотрудники на уровне С-5, а ПО - сотрудник на уровне С-4. Кроме того, в Лугуфу и Мванзе содержатся два антенных отделения (второе из них для логистических целей).

42. Данные о контингентах беженцев, уровнях укомплектования штатов и утвержденном административном бюджете на 2004 год для полевых отделений УВКБ в целом указывают на отсутствие четкой увязки между размерами контингентов беженцев и фактической структурой и уровнями укомплектования штатов различных отделений. ГОАП разработала управленческий инструментарий для увязки размеров отделений с такими параметрами, как размер контингента беженцев и выделенный бюджет, а также для проведения сопоставлений между теми отделениями, которые в принципе являются сопоставимыми. Параллельно с этим СОРУ провела работу по изучению параметров штатного укомплектования отделений, сосредоточив внимание на структуре штатного расписания (а не на уровнях укомплектования штатов). Такие инструменты имеют важное значение для согласования размеров отделений, структуры штатов различных операций, и их следует доработать для дальнейшей увязки размеров контингентов беженцев и выделенных бюджетных средств с размерами отделения и структурой штатов.

43. В ПСО 2005 года по Танзании ЗО предложило повысить статус отделения в Кигоме с ПО до подотделения и понизить статус отделения в Касулу до ПО с установлением его подотчетности перед новым подотделением в Кигоме. Обоснования, приведенные в оправдание такого структурного изменения, включали в себя ожидание того, что основная тяжесть операций переместится из Касулу в Кигому, а также необходимость обеспечения представительства УВКБ в области Кигома с учетом местных административных структур: центральное правительство на областном уровне представлено областным комиссаром, а на районном - районными комиссарами. В этой связи следует напомнить о том, что первоначально существовали только два подотделения (Нгара и Кигома), а два полевых отделения в Калусу и Кибондо были подотчетны подотделению в Кигоме. В январе 2001 года эти два полевых отделения были повышены в статусе до уровня подотделения, а подотделение в Кигоме было понижено до уровня полевого отделения.

44. Движущей силой структурной организации присутствия УВКБ на местах должно быть не столько приведение в соответствие с местными административными структурами, сколько фактические размеры контингентов беженцев. Таким образом, необходимо провести всеобъемлющий (Нгара, Кибондо, Касулу и Кигома) критический анализ нынешних размеров и структуры отделений и их штатного укомплектования, равно как и штатов структуры на основе размеров контингента беженцев и типов деятельности. Поскольку в настоящее время все отделения являются самостоятельными с точки зрения обеспечения защиты, помощи и административной деятельности, а также во избежание дублирования деятельности необходимо рассмотреть возможность дальнейшей рационализации путем изучения вопроса о том, нельзя ли объединить такую деятельность, как определение направления политики и обеспечение последовательности и согласованности защиты и помощи, мониторинга, подготовки бюджетов и отчетности, а

также административной деятельности, для всех отделений (Нгара, Кибондо, Касулу и Кигома) в пределах одного подотделения, придав остальным статус полевых отделений. (→ **Рекомендация 12 а**)

Норма вакансий

45. По состоянию на 1 января 2004 года вакантными были 10% должностей, в особенности должности, связанные с защитой, оказанием помощи и обеспечением безопасности на местах. Несмотря на отсутствие базовых услуг в области здравоохранения и образования и в целом на плохие условия жизни, места службы в северо-восточной Танзании классифицируются как пригодные для проживания семей, исходя из уровня безопасности, присвоенного УКООНВБ. Трудности, обычно связанные со статусом миссии, дают право на получение суточных участников специальных операций (СУСО). Поскольку за северо-западной Танзанией такой статус официально не признан, сотрудники по вполне понятным причинам не хотят привозить сюда свои семьи, и потенциальные кандидаты на некоторые вакантные должности вместо этого подают заявления на вакансии в других местах службы.

46. С 1 января 2001 года точки, объявленные УКООНВБ местами службы, непригодными для проживания семей, относятся к категории районов специальных операций (РСО) и в них выплачиваются СУСО. Хотя решение о создании РСО, как правило, увязывается с уровнем безопасности (т.е. уровни III, IV, V), здесь могут допускаться исключения исходя из оперативных потребностей Управления²¹. Хотя такие исключения должны делаться в редких случаях, при этом следует принимать во внимание фактические условия жизни помимо уровня безопасности, установленного для соответствующих мест службы, для того чтобы обеспечить дополнительные стимулы для потенциальных кандидатов, которым приходится работать в местах службы с трудными условиями. (→ **Рекомендация 12 b**)

Операции

Вопрос о перерегистрации

47. В МОД, подписанном между МПП и УВКБ в июле 2002 года, закладываются основы разделения ответственности между сторонами за планирование оценки потребностей, мобилизацию ресурсов, поставку и распределение продовольственной помощи, сбор средств, мониторинг, отчетность, а также оценку и координацию. В МОД содержится требование о том, что данные о числе получателей помощи и о ситуации с продовольственной безопасностью беженцев должны обновляться как минимум ежегодно на совместной основе УВКБ и МПП с привлечением других оперативных партнеров и правительств-доноров.

²¹ См. ИОМ/ФОМ 12/2004.

48. Последняя кампания по регистрации была проведена в 2001 года. Должностные лица МПП подчеркнули необходимость проведения всеобъемлющей перерегистрации, поскольку точное определение числа получателей помощи имеет исключительно важное значение для оценки потребностей и, следовательно, для эффективного планирования и использования ресурсов. Хотя должностные лица УВКБ и разделяют обеспокоенность МПП, а также выразили свое твердое намерение провести перерегистрацию, они указали, что Организация ведет поиск способов усовершенствования процесса перерегистрации для повышения уровня безопасности и сведения к минимуму перемещений между лагерями при уважении достоинства беженцев. В начале 2004 года в небольшом лагере (2 000 беженцев) была апробирована новая регистрационная система с использованием биометрики, но она оказалась относительно дорогостоящей, трудоемкой и непригодной в случае новорожденных. Регистрационные мероприятия проводятся при наличии ресурсов, но их следует рассматривать в качестве высокоприоритетных мер с учетом потенциальной экономии средств, которая может быть получена в результате исключения несуществующих беженцев. (→ **Рекомендация 13 а**)

Объем помощи беженцам

49. Сегодня растет обеспокоенность по поводу недостаточного и продолжающего снижаться уровня попечения и заботы о беженцах. Из совокупного бюджета в размере 27 361 875 долл. США, одобренных Исполкомом для Танзании в 2004 году, на попечение и заботу о беженцах было выделено менее 50%, т.е. в среднем ежедневно в расчете на одного беженца выделялось лишь 0,08 долл. США²². В 2002 году миссия, организованная при спонсорстве Исполнительного комитета Организации Объединенных Наций по гуманитарным вопросам (ИКДВ), рассмотрела положение беженцев, находящихся в Танзании длительное время, и последствия их присутствия для принимающих общин. Она признала, в частности, что "беженцы в Танзании не получают от международного сообщества такой же помощи, как программы помощи беженцам в других частях мира, хотя, невзирая на ограниченные ресурсы, предпринимаются все попытки выйти на международные стандарты". Сами беженцы критически оценили объем предоставляемой им помощи, особенно нехватку непродовольственной помощи (НПП), такой, как кухонная утварь, одеяла, полиэтиленовая пленка и предметы гигиены (по прибытии беженцы снабжаются стандартными наборами НПП).

50. Должностные лица УВКБ объяснили, что структура расходов тесно связана с расположением отделений и лагерей беженцев, с инфраструктурой, имеющейся в Танзании, а также со стоимостью материально-технического снабжения. УВКБ оказывает

²² В эту сумму не включается продовольственная помощь, которая предоставляется МПП отдельно на основе МОД, заключенного с УВКБ.

также помощь районам, затронутым присутствием беженцев, и финансирует схему обеспечения безопасности (приблизительно 1 млн. долл. США в год) в целях гарантирования гражданского и гуманитарного характера лагерей и поддержания закона и порядка в самих лагерях и за их пределами. Кроме того, УВКБ обеспечивает финансирование своих национальных и международных партнеров-исполнителей не только в части осуществления программ, но и в части покрытия окладов и административных расходов (10-20% совокупного бюджета на попечение и заботу о беженцах). Во избежание дублирования усилий и в целях сокращения вспомогательных расходов в 2003 году были приняты меры по рационализации числа партнеров-исполнителей, привлекаемых к осуществлению программ УВКБ, за счет сокращения их числа с 27 до 17.

51. Хотя финансовые трудности, с которыми сталкивается Организация, а также местные условия влияют на объем помощи беженцам, резкое сокращение ресурсов, выделяемых УВКБ-Танзания, вероятно, отрицательно сказалось на его способности предоставлять беженцам такую помощь, которая могла бы считаться минимальной для сохранения человеческого достоинства. Хотя значительного уменьшения числа беженцев не произошло, оперативный бюджет был сокращен за последние четыре года приблизительно на 38%. Следует признать, что ограниченность финансирования стала, в частности, одним из факторов, приведших к ухудшению состояния инфраструктуры в лагерях и к сокращению объема услуг первой необходимости, предоставляемых беженцам, ниже установленных на международном уровне стандартов, таких, как стандарты проекта "Сфера"²³. Утверждается, что нехватка персонала привела к недостаточному или неадекватному отслеживанию положения в лагерях, и тем самым беженцы оказались еще более предрасположенными к преступной деятельности и к сексуальному и гендерному насилию. (→ **Рекомендация 13 b**)

Координация и партнерство

52. УВКБ тесно взаимодействует с правительством Танзании, партнерами-исполнителями и другими учреждениями ООН, особенно МПП и ЮНИСЕФ. Судя по всему, все заинтересованные стороны удовлетворены уровнем и качеством сотрудничества и партнерства. На местном уровне это обеспечивается, в частности, путем совместной оценки потребностей и анализа недостатков, составления совместных планов деятельности и проведения совместных миссий по оценке ситуации.

²³ Минимальные стандарты, установленные коллективно гуманитарными операциями для оказания помощи в случае бедствий (спровоцированных либо силами природы, либо конфликтом), с охватом таких секторов, как водоснабжение, санитария, питание, продовольственная помощь, жилье и здравоохранение. Они основаны на том принципе, что население, затронутое бедствием, имеет право на достойную жизнь.

53. ЮНДАФ/РСС на 2002-2006 годы, одобренные для Танзании, не включают в себя гуманитарный компонент вмешательства ООН в Танзании. В 2003 году исходя из рекомендаций, вынесенных миссией ИКГВ, упомянутой в пункте 49, учреждения Организации Объединенных Наций совместно разработали новую Стратегическую рамочную программу оказания гуманитарной помощи и помощи в целях развития для северо-западной Танзании на период 2004-2006 годов, которая была призвана дополнить ЮНДАФ/РСС путем объединения гуманитарной помощи с разработкой долгосрочных программ устойчивого развития и обеспечить выход на международные минимальные стандарты оказания помощи общинам, принимающим беженцев.

54. В результате процесса "УВКБ-2004", инициированного Верховным комиссаром, Генеральная Ассамблея приняла резолюцию 58/153 от 22 декабря 2003 года, в которой она предложила ГРООН "включить через систему координаторов-резидентов и в полной консультации с заинтересованным правительством вопрос о рассмотрении потребностей беженцев и, в соответствующих случаях, других одномандатных Управлению Верховного комиссара лиц в процесс общего анализа по странам и в процесс последующего формулирования и осуществления их программ в области развития"²⁴. Таким образом, следует установить четкие связи между целями и задачами программ, включаемых в ПСО, и соответствующими мероприятиями в рамках ЮНДАФ/РСС для соответствующих стран, принимающих беженцев. (→ **Рекомендация 14**).

Отношения с принимающей стороной

Решение проблемы "усталости от бремени убежища"

55. Как было признано при проведении обзора ИКГВ, упомянутого в пункте 49, "Танзания великодушно предоставляла убежище значительному числу беженцев из различных стран и делала это в условиях, при которых обеспечивалось гармоничное сосуществование беженцев и местного населения". Вместе с тем налицо явные признаки "усталости от бремени убежища", и в последние несколько лет высокие должностные лица в правительстве Танзании, включая главу государства, высказывали обеспокоенность по поводу значительного бремени, ложащегося на принимающую страну и местные общины в связи с продолжающимся присутствием беженцев, а также по поводу связанных с этим вопросов региональной безопасности и межгосударственных отношений в регионе Великих африканских озер.

²⁴ Резолюция A/RES/58/153, пункт 4.

56. Аналогичная обеспокоенность была высказана также ОИГ должностными лицами в министерстве внутренних дел (МВД), которые высоко оценили сотрудничество с УВКБ, но выразили мнение, что можно было бы сделать больше для решения таких проблем, как помощь принимающим общинам, восстановление окружающей среды и усиление безопасности в районах, затронутых присутствием беженцев.

57. Должностные лица УВКБ, ЮНИСЕФ и МПП объяснили, что в деле оказания помощи принимающим общинам был достигнут значительный прогресс, особенно по каналам предоставления учебных материалов, вакцин и бесплатного доступа к услугам здравоохранения. Они указали, что в период 2001-2003 годов Танзания получила значительную двустороннюю помощь в размере 3 148 млн. евро²⁵ и что часть помощи в целях развития носит дополнительный характер по отношению к гуманитарной помощи, особенно в таких секторах, как здравоохранение, водоснабжение и санитария. Вместе с тем, по их же оценкам, все еще налицо необходимость в активизации информационной и разъяснительной работы по вопросам помощи и восстановительной деятельности, осуществляемой учреждениями ООН, двусторонними донорами и неправительственными организациями (НПО) в районах, затронутых присутствием беженцев.

(→ **Рекомендация 15 а**)).

Заострение внимания на долговременных решениях и разделении бремени

58. В своем докладе пятьдесят восьмой сессии Генеральной Ассамблеи²⁶ Верховный комиссар отметил, что "большинство стран, которые принимают сегодня крупные контингенты беженцев, - это развивающиеся страны"²⁷. Поиск долговременных решений связан не только с усилиями по обеспечению охвата беженцев программами развития, но и с приверженностью международного сообщества более справедливому разделению бремени.

59. Расширение возможностей для переселения в третьи страны составляют часть усилий по поиску долговременных решений с учетом того вклада, который беженцы могут внести в развитие экономики стран переселения. Хотя статистические данные указывают на то, что главными странами назначения в рамках программ переселения являются развитые страны, необходимо дополнительно изучить возможности,

²⁵ ПОС Танзании, 2004 год.

²⁶ А/58/410. "Повышение возможностей Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев по выполнению его мандата".

²⁷ Там же, пункт 31.

предлагаемые в развивающихся странах. Информация, предоставленная в ходе миссии ОИГ в Кибондо, свидетельствует о том, что Бенин и Буркина-Фасо с 1997 по 2003 год предлагали такие возможности беженцам, главным образом происходящим из Руанды, Бурунди и Демократической Республики Конго. Однако эти две программы были приостановлены в силу целого ряда причин, которые стали предметом исчерпывающей оценки, опубликованной ГОАП в апреле 2004 года²⁸. Согласно этой оценке, программы переселения в развивающиеся страны должны приниматься только в случае выполнения определенных условий. Были предложены безотлагательные и долгосрочные меры, которые заслуживают серьезного рассмотрения всеми заинтересованными сторонами. (→ **Рекомендация 15 b**)).

²⁸ E/PAU/2004/04-Rev.1. Refugee resettlement in developing countries. The experience of Benin and Burkina Faso, 1997-2003.