



ГЕНЕРАЛЬНАЯ АССАМБЛЕЯ

Distr.
GENERAL

A/AC.96/1013
22 July 2005

RUSSIAN
Original: ENGLISH

ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЙ КОМИТЕТ ПРОГРАММЫ
ВЕРХОВНОГО КОМИССАРА

Пятьдесят шестая сессия
3-7 октября 2005 года

ДОКЛАД О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ ГЕНЕРАЛЬНОГО ИНСПЕКТОРА (УГИ)¹

I. ВВЕДЕНИЕ

1. В настоящем докладе освещается деятельность Управления Генерального инспектора (УГИ) за период с августа 2004 года. Тримя основными функциями Управления являются²:

- инспектирование качества руководства операциями УВКБ;
- расследование утверждений о неправомерных действиях персонала УВКБ;
- проведение расследований в связи со случаями нападений с применением силы на сотрудников и операции УВКБ, а также в связи с другими инцидентами, сопряженными с крупными потерями или причинением ущерба неприкосновенности, репутации или имуществу Управления.

¹ Настоящий доклад охватывает период с 1 августа 2004 года по 1 июля 2005 года.

² Просьба учесть, что в декабре 2004 года УГИ прекратило осуществлять проверку роли УВКБ в решении вопросов, касающихся положения беженцев в регионах и субрегионах (обзоры оперативной деятельности).

2. Данный отчетный период был отмечен беспрецедентным усилением акцента на деятельности по надзору и контролю за операциями Организации Объединенных Наций. Звучали также призывы к усилению надзорного потенциала УВКБ, особенно в целях своевременного и эффективного пресечения злоупотреблений в сфере управления и привлечения к ответственности лиц, совершивших проступки.

3. В этих усилиях в рамках УВКБ УГИ принадлежит центральная роль. С момента создания роль УГИ эволюционировала таким образом, чтобы удовлетворять возникающие потребности в области управленческой поддержки. В октябре 2003 года Управление пересмотрело свой круг ведения, расширив и укрепив его. В настоящее время осуществляется новый пересмотр: действующий внутренний меморандум (ИОМ/ФОМ)³ обновляется в целях укрепления положений, гарантирующих независимость УГИ, введения нового порядка распространения докладов об инспекциях, направленного на усиление транспарентности и подотчетности, и обновление оперативных методов и процедур УГИ в духе соответствующих недавних административных инструкций Генерального секретаря и в свете опыта, накопленного со времени подписания предыдущего меморандума ИОМ/ФОМ.

II. ИНСПЕКЦИИ

4. В отчетный период УГИ внедрило новую стратегию проведения инспекций, которая была разработана в 2004 году. Она изложена в обновленной версии Руководства по проведению инспекций.

5. Инспекционная секция УГИ состоит из руководителя секции, одного старшего инспектора и одного помощника инспектора. В целях пополнения инспекционных групп УГИ включает в их состав сотрудников, выделяемых другими подразделениями. У УГИ имеется договоренность с Департаментом международной защиты (ДМЗ) об участии сотрудников этого Департамента во всех инспекциях, связанных с оценкой управления деятельностью в области защиты. Аналогичные договоренности достигнуты с Отделом управления людскими ресурсами в целях полного охвата вопросов кадрового укомплектования и управления людскими ресурсами. По мере надобности в состав инспекционных групп включаются также сотрудники других подразделений или консультанты, обладающие соответствующим экспертным опытом, которого нет в УГИ. Инспекционная секция координирует также взаимоотношения между УВКБ и Объединенной инспекционной группой Организации Объединенных Наций.

³ UNHCR/IOM/65/2003, UNHCR/FOM/65/2003: *The role and functions of the Inspector General's Office.*

6. Начиная с августа 2004 года УГИ провело стандартные инспекции в Испании, Сьерра-Леоне, Японии, Бангладеш, Малайзии, Израиле, Тунисе и Малави. Специальные инспекции были проведены в Гане и Ботсване, а обзоры оперативной деятельности - в Грузии, Армении и Азербайджане. В общей сложности это составило 13 инспекций, т.е. немного больше, чем в предыдущие годы. Кроме того, УГИ совместно со Службой внутренней ревизии (СВР) УСВН организовало миссию по оценке рисков в Шри-Ланке.

7. По итогам 13 инспекций, проведенных в отчетный период, было подготовлено в общей сложности 515 рекомендаций⁴. Эти рекомендации охватывали, в частности, вопросы управления деятельностью в области защиты и осуществлением программ, людских ресурсов и вопросы общего руководства. Более подробно основные сферы, затронутые в этих рекомендациях, рассматриваются в нижеследующих разделах.

Стандартная инспекция операций УВКБ в Испании - сентябрь 2004 года

8. В сентябре 2004 года был предпринят всесторонний обзор операций УВКБ в Испании. Это была первая инспекция, проведенная со времени открытия в Мадриде отделения УВКБ в 1979 году. Зональное отделение (ЗО) в Мадриде активно участвует в процессе проверки соблюдения установленных критериев, выполняя роль, отведенную ему испанским законодательством. В ходе инспекции были отмечены проблемы, с которыми сталкивается отделение при выполнении этой роли, с учетом в то же время линии УВКБ на нулевой рост числа отделений и должностей в Европе. В рамках своих функций по осуществлению мониторинга и надзора ЗО участвовало в проверке условий приема вновь прибывших беженцев в пунктах пересечения испанской границы в Сеуте и Мелье. С учетом роли Испании как важнейшего центра мировых испаноязычных средств массовой информации ЗО обеспечивает предоставление на испанском языке точной и свежей информации о беженцах и их положении в различных районах. Были сформулированы конкретные рекомендации по приведению в соответствие с политикой УВКБ практики использования ЗО услуг консультантов по правовым вопросам. Другие рекомендации по итогам этой инспекции касались расширения роли УВКБ в области мониторинга и надзора, рационализации отношений ЗО с национальной ассоциацией и усиления транспарентности руководства ЗО.

⁴ Это число составляют рекомендации, вошедшие в заключительные доклады.

Стандартная инспекция операций УВКБ в Японии - декабрь 2004 года

9. Стандартная инспекция регионального отделения (РО) в Токио и зонального отделения (ЗО) в Сеуле была проведена в декабре 2004 года. Основное внимание в ходе инспекционной проверки обоих отделений было уделено стратегиям активизации и пропаганды принципов международной защиты, а также вопросам мобилизации средств.

10. Общая стратегия оперативной работы РО в Токио в Японии в основном не меняется на протяжении многих лет. Центральное место в деятельности отделения занимает мониторинг, а также сотрудничество с министерством юстиции, в рамках которого УВКБ выполняет консультативные функции по вопросам процедур и норм, касающихся определения статуса беженца (ОСБ). Это взаимодействие на рабочем уровне дополняется на более высоком уровне лоббированием и пропагандой необходимости внесения постепенных изменений в законодательство по вопросам беженцев и более широкого приема беженцев в рамках переселения. Одним из главных направлений в работе отделения являются отношения с донорами и мобилизация ресурсов, причем РО в Токио с большим напряжением удается поддерживать существующий уровень финансовой поддержки, обеспечивать отчетность и шире рекламировать вклад Японии. РО в Токио в 2003 году пересмотрело свою политику в отношении индивидуальных дел, в том числе практику признания статуса беженцев в рамках своего мандата. Это было с удовлетворением отмечено в ходе инспекции, так как это позволяет отделению переключить свое внимание с индивидуальных дел на более широкие действия по пропаганде и лоббированию мер защиты. Рекомендации, высказанные по итогам инспекции, касались пересмотра общей стратегии оперативной деятельности УВКБ в Японии; развития контактов с судебной системой; укрепления потенциала НПО; налаживания партнерства с гражданским обществом, в том числе с академическими кругами и корпоративным сектором; и содержали предложения по пересмотру практики большой продолжительности рабочего дня сотрудников в целях обеспечения более оптимального баланса времени между работой и досугом.

11. В Республике Корея инспекционная миссия отметила, что нынешняя конфигурация ЗО вынуждает его функционировать наполовину как полноценное зональное отделение, а наполовину - как отделение связи, подчиненное РО в Токио. Эта зависимость ограничивает его способность проявлять инициативу и развивать отношения с правительством на том уровне, где принимаются решения. В результате потенциал УВКБ в деле мобилизации средств и активизации Программы по вопросам защиты, включая развитие национальной системы предоставления убежища, не был полностью реализован.

Рекомендации инспекторов касались повышения статуса этого отделения до уровня полноценного зонального отделения, укомплектованного сотрудниками, имеющими опыт в области пропагандистской деятельности, укрепления национальных систем предоставления убежища, отношений с донорами и развития партнерских связей с гражданским обществом.

Стандартная инспекция операций УВКБ в Сьерра-Леоне - октябрь/ноябрь 2004 года

12. В Сьерра-Леоне УВКБ осуществляет многосекторальную программу помощи (репатриация и реинтеграция) и ряд мероприятий по предоставлению защиты беженцам и репатриантам. Около 60 000 беженцев размещены в основном в восьми лагерях, и примерно 10 000 проживают в городских районах. Роль, которую УВКБ играет в деле репатриации либерийских беженцев, а также реинтеграции сьерра-леонских репатриантов и внутренних перемещенных лиц (ВПЛ), является частью более широких усилий международного сообщества по оказанию поддержки в восстановлении нормального положения в этой стране. В Сьерра-Леоне УВКБ имеет семь отделений, в которых работают свыше 210 сотрудников; каждое отделение расположено как можно ближе к бенефициарам или к местам осуществления основных операций. Общеизвестно, что отделение в Сьерра-Леоне сыграло роль катализатора в осуществлении программы "4Р" (репатриация, реинтеграция, реабилитация и реконструкция), а партнеры и бенефициары УВКБ в Сьерра-Леоне признают, что операция оказала значительное воздействие на положение репатриантов, беженцев и принимающих общин. Вместе с тем еще не исчерпаны все возможности для повышения эффективности оперативной деятельности, большей экономии средств и улучшения морального состояния персонала. Рекомендации, высказанные по итогам инспекции, касались развития структур и разработки инструментов для привлечения доноров, учреждений, оказывающих помощь в целях развития, и других ключевых заинтересованных сторон; стратегии улучшения морального состояния персонала; профессиональной подготовки сотрудников, занимающихся защитой; повышения безопасности персонала в полевых условиях; расширения деятельности по оценке и упреждающего мониторинга положения уязвимых беженцев в целях удовлетворения их потребностей в защите; использования ящиков для подачи жалоб; делегирования полномочий по вопросам людских ресурсов; и улучшения доступа персонала к информационным циркулярам и административным инструкциям.

Стандартная инспекция работы Почетного представительства УВКБ в Израиле - март 2005 года

13. В течение последних 25 лет представительство УВКБ в Израиле обеспечивалось через Почетного представителя, основной функцией которого являлось установление контактов со старшими должностными лицами правительства в целях содействия осуществлению задач Управления в этой стране. Это присутствие де-факто поддерживалось, с тем чтобы закрыть бреши в области обеспечения защиты в период, когда число просителей убежища не оправдывало открытия полноценного представительства. Однако за последние шесть лет произошли значительные сдвиги и были достигнуты положительные результаты в области обеспечения защиты, которые во многом изменили требования, предъявляемые к операциям в этой стране. В этой связи следует особо отметить официальное учреждение в 2002 году национального органа по определению статуса беженцев и разработку ряда схем обеспечения временной защиты, которые продолжают развиваться. Однако эти изменения не сопровождались соответствующей корректировкой методов оперативной деятельности представительства или предъявляемых к нему требований. Почетное представительство не функционирует как стандартное отделение, и управление им не полностью соответствует стандартным финансовым и административным нормативам. Инспекционная миссия рекомендовала, чтобы Бюро, в частности, более широко поддерживало и участвовало в усилиях по институциональному закреплению весьма позитивных результатов, достигнутых в области обеспечения защиты, а также в разработке стандартных оперативных процедур по вопросам ОСБ, переселения и индивидуальной материальной помощи. Кроме того, было признано необходимым, чтобы Бюро организовало миссию в целях оценки потребностей программы и разработки стратегии ее осуществления, а также в целях приведения нынешней практики работы представительства в соответствие с политикой УВКБ, а также с его положениями и правилами о персонале.

Специальная инспекция операций УВКБ в Гане - апрель 2005 года

14. При участии сотрудников ДМЗ УГИ провело специальную инспекционную проверку операций УВКБ в Гане в целях, в частности, оценки оптимальности и адекватности структур и методов управления, поскольку они сказываются на способности зонального отделения разрабатывать оперативную политику и осуществлять перспективное планирование. Особое внимание было уделено качеству руководства в свете приоритетных направлений в области защиты, обозначенных ЗО, в том числе поиска долгосрочных решений. Были также рассмотрены качество и состояние отношений с региональным центром технической поддержки УВКБ и ключевыми заинтересованными сторонами.

15. Инспекционная миссия подтвердила достигнутые за последние годы позитивные результаты, способствовавшие улучшению имиджа и признанию роли УВКБ в Гане. Рекомендации, высказанные по итогам инспекции, касались, в частности: необходимости поддержания своевременной и конструктивной обратной связи со стороны Бюро и других подразделений штаб-квартиры по вопросам стратегий, предлагаемых полевыми отделениями; разработки многолетнего плана развития эффективной системы предоставления убежища в Гане с четко определенными и расписанными по срокам обязательствами всех сторон, что обеспечит укрепление потенциала и постепенную передачу этих функций в руки местных властей; подготовки более четкого досье на граждан каждой страны, представленных в общем контингенте беженцев; проведения анализа перспектив и конкретных потребностей, связанных с нахождением долгосрочных решений; более широкого вовлечения персонала, занимающегося осуществлением программ, в работу по планированию; и более частого посещения полевых отделений представителями странового Отдела.

Специальная инспекция операций УВКБ в Ботсване - март/апрель 2005 года

16. По просьбе Бюро УГИ провело специальную инспекционную проверку операций УВКБ в Ботсване. В ходе инспекции рассматривались конкретные вопросы управления, обозначенные Бюро как требующие независимой проверки, в том числе управление деятельностью по защите, методы внутреннего управления и внешние сношения. Высказанные рекомендации касались необходимости приведения методов внутреннего руководства отделением в соответствие с административными правилами и инструкциями, особенно в области управления финансами и набора кадров. Другие рекомендации касались, в частности, необходимости разработки эффективных стратегий защиты с целью содействия осуществлению и стимулированию реальной реформы режима предоставления убежища в таких областях, как принятие решений в первой инстанции, механизмы официального обжалования и апелляции по вопросам ОСБ; более широкое вовлечение гражданского общества; и более активное приобщение властей к решению таких проблем в обеспечении защиты, как задержание просителей убежища. В ходе инспекции была подчеркнута также необходимость того, чтобы при заполнении должностей в небольших отделениях Бюро требовало наличия у сотрудников всех необходимых навыков для обеспечения должного функционирования отделения.

Стандартная инспекция операций УВКБ в Малави - февраль 2005 года

17. Стандартная инспекционная проверка офиса Главы миссии УВКБ в Малави была осуществлена в феврале 2005 года. Это отделение отвечает за контингент, в который входят в основном беженцы из Руанды, Бурунди, Конго (ДРК) и Сомали. В 2003 году в Блэнтайре было открыто полевое отделение с мандатом обеспечивать защиту и оказывать помощь беженцам в открывшемся тогда лагере Лувани. Регистрация всех беженцев была проведена в 2004 году. Это привело не только к корректировке общего числа беженцев в Малави, но и к обеспечению возможности выдачи столь необходимых документов, удостоверяющих личность. Рекомендации, высказанные в докладе, касались укрепления процедур и методов внутреннего управления с целью приведения их в соответствие с административными правилами и инструкциями; проведения тщательного обзора задач, оперативной стратегии и присутствия УВКБ в Малави, в частности подтверждения заключений, на которых основывается строительство нового лагеря; обеспечения должного контроля за партнерами-исполнителями; более стабильного присутствия в лагерях служб по предоставлению защиты и общинных услуг для обеспечения комплексного подхода к решению проблем, связанных с защитой беженцев, и разработки стандартных оперативных процедур и протоколов для определения статуса беженца, регистрации и переселения; инцидентов, угрожающих безопасности в лагерях; и выдачи проездных документов, предусмотренных Конвенцией.

Обзор операций УВКБ на Южном Кавказе - август/сентябрь 2004 года

18. Обзор охватывал три страны: Азербайджан, Грузию и Армению. В ходе обзора рассматривались перспективы нахождения долгосрочных решений, а также временных решений затянувшихся проблем, связанных с перемещением населения в регионе Южного Кавказа. Была произведена оценка роли и более качественных услуг УВКБ в деле планирования, ориентированного на поиск решений, а также были выявлены сферы, куда должны быть адресно направлены ограниченные ресурсы Управления с особым учетом потребностей чеченских беженцев. В свете оперативных стратегий УВКБ, разработанных для этого региона, была также рассмотрена роль осуществляемых инициатив по разработке национальных систем предоставления убежища. Рекомендации касались, в частности: разработки местных программ в порядке дополнения усилий по поиску мест для переселения беженцев; проведения внутренней оценки возможностей для дальнейшего возвращения ВПЛ в некоторые районы и соответствующих изменений в структуре отделений УВКБ; возобновления усилий по эффективному институциональному закреплению национального законодательства по вопросам предоставления убежища; поддержки усилий по улучшению качества жизни беженцев и просителей убежища; и увязывания усилий УВКБ в области содействия разработке

законодательства по беженцам и развития институционального потенциала с более широкими усилиями доноров в таких областях, как ответственное управление, права человека и обустройство границ.

Совместная миссия УГИ-СВР по оценке рисков в Шри-Ланке - май 2005 года

19. В мае 2005 года Служба внутренней ревизии (СВР) и Инспекционная секция провели совместную миссию в Шри-Ланке по оценке рисков. Цель миссии заключалась в проверке планирования и практического осуществления деятельности УВКБ в Шри-Ланке в связи с цунами с учетом рисков, которым могут подвергнуться эти операции. При этом основное внимание было уделено особым последствиям операций для женщин и детей, а также адекватности существующих механизмов мониторинга, отчетности и контроля.

20. В основных рекомендациях был поставлен вопрос о необходимости для операций в Шри-Ланке переориентировать и пересмотреть специальный проект по цунами, с тем чтобы сделать поставленные в нем задачи и ожидаемые результаты более реалистичными и достижимыми при сведении к минимуму потерь ресурсов. В рекомендациях отмечалась необходимость выделения адекватного уровня ресурсов на удовлетворение особых потребностей женщин и девочек (в связи с цунами); улучшения положения и интеграции женщин, в частности путем наращивания их потенциала за счет использования при разработке бюджета подхода, учитывающего гендерные проблемы; улучшения взаимодействия в оперативных вопросах и вопросах координации между различными отделениями УВКБ; и установления новых сроков для осуществления мер по обеспечению защиты наряду с необходимостью укрепления потенциала партнеров в некоторых областях, например в области предупреждения сексуального и гендерного насилия.

21. Сотрудничество с СВР и упреждающий характер этой миссии являются новшествами в практике УГИ. УГИ и СВР учтут результаты этой миссии для выяснения дополнительной пользы от такого рода проверок на местах, цель которых заключается в выявлении и сведении к минимуму рисков при проведении чрезвычайных операций, требующих значительных объемов ресурсов.

Общие замечания по инспекциям

22. К числу основных регулярно всплывающих проблем, выделенных в замечаниях по итогам инспекций, организованных в отчетный период, по-прежнему относятся управление людскими ресурсами, разработка стратегий, соблюдение административных инструкций, а также руководство деятельностью в области защиты и управления программами. Некоторые из этих проблем требуют внесения изменений в политику, в связи с чем руководству старшего звена будут представлены рекомендации по принятию соответствующих мер. Другие же проблемы свидетельствуют о проблемах в работе бюро по обеспечению надлежащего наблюдения и надзора за полевыми операциями. Многие старшие сотрудники и представители бюро не посещают на регулярной основе вверенные им лагеря и поселения. Ясно также, что сотрудники кадровых служб, служб оперативной поддержки и служб защиты должны чаще совершать поездки на места. Попытки решить эти вопросы в "дистанционном режиме" будут вести к тому, что проблемы административного, оперативного и кадрового характера будут продолжать урегулироваться неадекватным образом.

23. Хотя в ходе инспекции бюро и полевым операциям высказываются объективные рекомендации по вопросам управления, они не могут подменить роль самих бюро в обеспечении и контроле согласованности действий руководящих сотрудников со стратегическими направлениями, руководящими положениями по политике, административными правилами и инструкциями, а также приоритетами в области осуществления программ и обеспечения защиты, установленными этими бюро. В ходе проведенных инспекций обнаружено, что в тех операциях, которые испытывают серьезные проблемы в области управления, Бюро зачастую играет недостаточно активную роль или не играет никакой роли, а механизм служебной аттестации не используется достаточно эффективно и систематически, чтобы призывать конкретных руководителей к ответу за допущенные недостатки. Важно, чтобы бюро рассматривали проблемы управления в самом начале во избежание необходимости принятия мер по исправлению положения на более поздней стадии. Проблемы, являющиеся общими для полевых отделений, проинспектированных за отчетный период, включают в себя следующее:

a) Управление людскими ресурсами

24. Проведенные в последнее время инспекции выявили пробелы в кадровом укомплектовании, особенно в части сотрудников, занимающихся защитой, что нередко ведет к недоукомплектованности кадрами, в частности в отдаленных и зачастую небезопасных лагерях беженцев. Кроме того, многие сотрудники, как выяснилось, не получают профессиональной подготовки, необходимой им для эффективного выполнения функций, которые на них возложены, включая осуществление мер по защите и управление программами.

b) Осуществление делегированных полномочий

25. Представители на местах осуществляют некоторые делегированные им полномочия по управлению финансовыми и людскими ресурсами в соответствующих местах проведения операций. Делегирование управленческих полномочий основывается на определенных документах, в которых указывается, кто и какие решения правомочен принимать. Вместе с тем инспекции показывают, что представители или главы различных полевых отделений зачастую принимают на себя эти обязанности без надлежащей подготовки или не обладая ресурсами, необходимыми для выполнения этих функций. Было также отмечено, что дальнейшая передача полномочий от представителя к главам низовых отделений, а затем их передача этими должностными лицами другим сотрудникам, как представляется, не осуществляется в форме, обеспечивающей должное понимание сотрудниками, которым передаются эти полномочия, своих обязанностей в этой связи. В целях соблюдения порядка и обеспечения подотчетности делегирование полномочий должно осуществляться таким образом и в такой форме, которые обеспечивают гарантии и подконтрольность при их осуществлении. Необходимо также сохранить рычаги централизованного контроля за выдвигаемыми на местах инициативами в области управления людскими ресурсами, такими, как создание местных или региональных структур по вопросам назначения и продвижения по службе.

c) Привлечение внештатных сотрудников

26. Инспекции, проведенные за отчетный период, подтвердили, что отделения, подвергшиеся проверке, знакомы с политикой УВКБ в отношении "персонала по проектам", и они подтвердили свое намерение прекратить применение любых таких схем к установленному сроку - 31 декабря 2004 года. Вместе с тем в ряде случаев было отмечено, что новые "проектные" контракты были подписаны в ходе 2004 года с отдельными лицами и/или партнерами-исполнителями. Полевые отделения, где это происходило, указали, что эти соглашения с сотрудниками по проектам носили

краткосрочный характер и их действие будет прекращено к 31 декабря 2004 года. Инспекционная секция будет контролировать привлечение внештатных сотрудников на местах, с тем чтобы подобные соглашения соответствовали установленным принципам политики.

d) Безопасность

27. Многие из проинспектированных отделений либо действовали в соответствии с МНБОД, либо предпринимали серьезные усилия для исправления существующих недостатков. В ходе инспекций было установлено, что из-за бюджетных ограничений меры по усилению режима безопасности, рекомендованные советниками по вопросам безопасности на местах, зачастую осуществляются не полностью. В большинстве случаев нуждается в повышении уровень информированности и понимания проблем безопасности, включая элементарную противопожарную подготовку. Решение этих проблем зачастую отодвигается на второй план из-за срочных повседневных дел.

e) Партнерство

28. В ряде проинспектированных отделений необходимо в интересах операций сконцентрировать внимание на налаживании и укреплении партнерских отношений с НПО и другими представителями гражданского общества, а также с беженцами. Как правило, доноры и другие заинтересованные стороны информируются о программах для беженцев путем направления письменной информации и проведения брифингов. Однако инспекции показали, что не все возможности используются для того, чтобы полномасштабно вовлекать доноров и другие заинтересованные стороны в эту работу на стадии концептуальной проработки и планирования программ. В результате оказываются упущенными возможности для выработки общих стратегий решения сложных проблем, связанных с защитой, и нахождения долгосрочных решений для затянувшихся ситуаций с беженцами.

f) Осуществление стратегии проведения инспекций

29. Контрольный перечень инспекционных вопросов, разработанный и опробованный на местах в 2004 году, в настоящее время используется для того, чтобы направлять работу инспекционных групп и позволять им осуществлять внятный и глубокий анализ всех аспектов проведения операций. С июля 2005 года этот контрольный перечень вопросов размещен в интранете УВКБ. Это усилит транспарентность процесса проведения инспекций и позволит сотрудникам ознакомиться со стандартами, на базе которых инспектируется руководство операциями УВКБ. Резюме инспекционных проверок,

проведенных с октября 2003 года, размещаются и будут доступны членам Исполкома на защищенной паролем части сайта. Кроме того, членам Исполкома, по их просьбе, будет предоставляться доступ к полным текстам всех докладов об инспекциях, проведенных после июля 2005 года.

30. Если в прошлом инспекции проводились на последовательной основе, теперь инспекционные поездки осуществляются одновременно, чтобы позволить УГИ увеличить ежегодное число инспекций. С января 2006 года секция пополнится тремя дополнительными старшими инспекторами. Это позволит УГИ удвоить число инспекций с 10-12 до 20-24 в год и обеспечит более строгий и доскональный контроль за осуществлением рекомендаций, сформулированных по итогам инспекций. Это обеспечит также возможность лучше анализировать системные недостатки в политике, нормативных документах, контрольных механизмах и административных инструкциях. В ожидании назначения дополнительного персонала секция пользуется услугами консультантов и сотрудников, ожидающих новых назначений, для того чтобы удовлетворить поступающие от бюро дополнительные просьбы о проведении инспекций, которые не были предусмотрены в начале года.

31. Разработан учебный модуль по проведению инспекций, а в последнем квартале 2005 года состоится рабочий практикум по этому вопросу. Учебный модуль рассчитан на сотрудников различных функциональных подразделений, которые участвуют в работе инспекционных групп. Совместно с Секцией повышения квалификации персонала УГИ изыщет возможности для профессиональной подготовки сотрудников Инспекционной секции, с тем чтобы инспекторы прошли подготовку с учетом новейших идей и методик для закрепления навыков и повышения их соответствующей квалификации.

III. РАССЛЕДОВАНИЯ

32. Генеральный инспектор остается координатором расследований возможных правонарушений внутри УВКБ и играет все более активную роль в разработке политики благодаря своему участию в рабочих группах по таким вопросам, как домогательства, сексуальная эксплуатация и Кодекс поведения. Помимо расследований, обеспечивающих общий сдерживающий эффект, среди средств, направленных на усиление подотчетности и предупреждение правонарушений, были инициированы различные учебные и другие мероприятия.

33. Секция по расследованиям УГИ состоит из руководителя секции, трех старших сотрудников по расследованиям, помощника по расследованиям и технического работника. Совет по обзору операций недавно перевел одну должность старшего сотрудника по расследованиям из Отдела управления людскими ресурсами (ОУЛР) в Секцию по расследованиям. Это решение вступит в силу в августе 2005 года. С этого момента утверждения о нарушениях, направлявшиеся прежде в ОУЛР для расследования (связанные в основном с причитающимися выплатами, льготами и пособиями), будут рассматриваться Секцией по расследованиям.

34. УГИ продолжает в приоритетном порядке рассматривать утверждения о возможных неправомерных действиях, затрагивающих отдельных лиц или общины, являющиеся бенефициарами. Секция по расследованиям разработала методы расследования утверждений, касающихся мошенничества при переселении и сексуальной эксплуатации в отношении просителей убежища и беженцев. В частности, такие утверждения подвергаются ускоренной проверке с целью ослабления возможного воздействия подобных актов на общину-бенефициара и страны убежища. Кроме того, УГИ может опираться на специальные методы расследования, которые включают в себя отслеживание переселенных беженцев в странах убежища, фотографическую идентификацию переселенных людей в сотрудничестве с национальными властями и добровольное взятие проб ДНК для установления родственных связей.

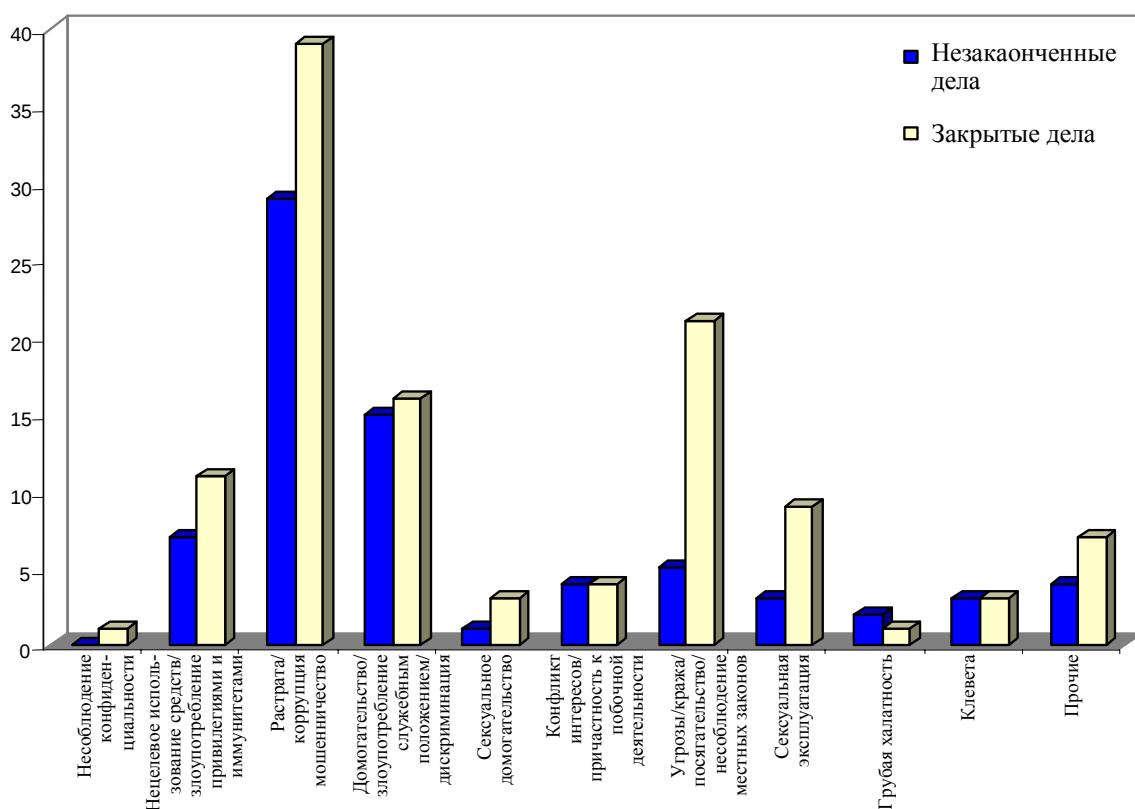
35. Хотя неправомерные действия, непосредственно затрагивающие мандатную деятельность УВКБ, рассматриваются в приоритетном порядке, проступки, обычно связанные со злоупотреблениями в использовании финансовых средств, ресурсов или других материальных средств, злоупотреблениями служебным положением или иными неопустимыми действиями, запрещенными положениями и правилами о персонале, остаются теми сферами, где расследования проводятся чаще всего.

36. Секция по расследованиям провела также специальные расследования для изучения возможных сговоров между партнерами УВКБ по осуществлению проектов, а также потенциальными частными донорами и организациями, предположительно имеющими контакты с террористами. Такие расследования отчасти зависят от информации, предоставляемой правительственными учреждениями. Несмотря на ограниченное сотрудничество в этой области, расследование нескольких случаев было успешно завершено благодаря использованию общедоступной информации. В этой связи ставится задача получать от правительственных учреждений больше помощи и шире развивать сотрудничество с ними. Одно специальное расследование такого рода в настоящее время еще не закончено.

Статистическая информация

37. По сравнению с предыдущими годами тенденции по типам нарушений, о которых сообщалось УГИ, в основном оставались неизменными. Наибольший процент по-прежнему составляли утверждения о растратах/коррупции/мошенничестве, нецелевом использовании средств/злоупотреблениях привилегиями и иммунитетами, а также сексуальной эксплуатации беженцев и лиц, подмандатных УВКБ.

Диаграмма, отражающая типы и количество нарушений
за период с июля 2004 по июль 2005 года



38. На момент подготовки настоящего доклада продолжали вестись 73 расследования. За период с 1 июля 2004 года по 1 июля 2005 года Секцией по расследованиям было зарегистрировано в общей сложности 106 новых дел. Хотя показатель регистрации таких случаев не является постоянным во времени, это на 18% меньше, чем за предыдущий отчетный период. В период с 1 июля 2004 года по 1 июля 2005 года УГИ завершило 115 расследований, что в целом соответствует уровню предыдущего года.

39. Среди дел, закрытых в данный период, 36 были направлены в Отдел управления людскими ресурсами для принятия административных или дисциплинарных мер. Остальные 79 дел были закрыты либо потому, что, как было установлено, этот вопрос не входит в компетенцию УГИ, либо потому, что сотрудник, о проступках которого идет речь, покинул Организацию в процессе расследования, либо потому, что Секция по расследованиям пришла к заключению о недостаточности свидетельств для того, чтобы сделать какие-либо выводы, о чем сотрудники, которых это касалось, были соответственно извещены.

40. Хотя отличие этих статистических данных от данных прошлых лет свидетельствует об определенных изменениях, в целом улучшению процесса обработки дел способствовало усиление в последнее время акцента на превентивных мероприятиях, усовершенствовании инструментов и методов расследования и на более эффективной проверке поступающих сообщений. Поэтому уменьшение показателя числа новых утверждений может вполне быть результатом этих сознательных усилий, а не статистических колебаний. Вместе с тем поступление сообщений о неправомерных действиях является непредсказуемым, и с течением времени можно ожидать изменения их числа.

Развитие событий

41. Приоритетная задача реагирования на возможные неправомерные действия, затрагивающие бенефициаров, распространяется и на превентивные усилия УГИ. В частности, Секция по расследованиям оказала поддержку в проведении ряда рабочих семинаров, организованных Международным советом добровольных учреждений (МСДУ) с целью укрепления потенциала работающих с беженцами и перемещенными лицами неправительственных организаций при получении утверждений о неправомерных действиях и реагировании на них, в частности в связи со злоупотреблениями и эксплуатацией. Осуществление этой программы, предусматривавшей проведение семинаров в Бангкоке, Каире, Дакаре и Найроби, было завершено в течение первой половины 2005 года. УГИ участвует также в продвижении стратегических инициатив, в том числе на межучрежденческом уровне, касающихся вопроса о сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательствах, для того чтобы дать представление о средствах обнаружения такого поведения, а также чтобы оставаться в курсе вырабатываемых мер и тенденций в политике.

42. В 2005 году УГИ приступило к осуществлению Учебной программы УВКБ по вопросам расследований. Целью этой программы является укрепление способности персонала на местах оказывать содействие УГИ при проведении расследований и в целом повышение осведомленности о положениях Кодекса поведения сотрудников УВКБ. 56 сотрудников уже прошли первоначальные курсы, проводившиеся в Женеве, Стамбуле и Бангкоке. Проведение курсов в Найроби и Дакаре запланировано на сентябрь 2005 года, в результате чего соответствующую подготовку получают в общей сложности 100 сотрудников.

43. УГИ по итогам расследований продолжает вычленять элементы, свидетельствующие о возможных недостатках в политике, руководящих указаниях, процедурах или практике административного или оперативного характера. В этой связи Секция по расследованиям готовит доклады об управленческих последствиях, посвященные системным проблемам, выявляемым в ходе того или иного расследования. Эти доклады касаются политики, процедур или практики, которые необязательно связаны с неправомерными действиями персонала, но, тем не менее, были вскрыты в ходе расследования. В первой половине 2005 года были подготовлены два таких доклада, охватывающих широкий круг вопросов: от улучшения порядка использования служебными автомашинами до проверки личных данных, используемых в целях переселения.

44. В порядке реакции на явное расширение практики оплачиваемых услуг при переселении, предлагаемых организациями, которые необоснованно заявляют о своих связях с УВКБ, Секция по расследованиям осуществляет сбор информации о таких организациях и действиях. УГИ информирует Секцию по правовым вопросам о случаях, когда название или эмблема УВКБ используется без разрешения. Аналогичным образом Группа по связям с НПО и зональные отделения извещаются о ситуациях, способных ввести в заблуждение просителей убежища, что позволяет им распространить соответствующие опровержения среди затрагиваемых лиц.

Правоприменительная практика

45. Как сообщалось в 2004 году, в растущем числе случаев требовалась отмена иммунитета сотрудника от местной юрисдикции. В этой связи в 2005 году УГИ выступило с инициативой о создании базы данных для учета всех арестов и задержаний, осуществляемых в связи с предполагаемыми неправомерными действиями, для обеспечения эффективного сотрудничества с местными органами и надлежащего обращения с привилегиями и иммунитетами в случае судебного преследования.

46. В настоящее время ведутся три сложных расследования, в которых уголовный характер предполагаемых неправомерных действий требует применения местных законов. Три сотрудника были арестованы за серьезные уголовные преступления. На момент подготовки настоящего доклада один сотрудник был освобожден из-под стражи в ожидании дальнейших юридических действий, а двое других остаются в тюрьме до окончательного решения их дел в местных судах. УГИ не отслеживает осуждения или приговоры, которые могут иметь место по окончании процесса расследования.
