



ГЕНЕРАЛЬНАЯ АССАМБЛЕЯ

Distr.
GENERAL

A/AC.96/1028
21 July 2006

RUSSIAN
Original: ENGLISH

ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЙ КОМИТЕТ ПРОГРАММЫ
ВЕРХОВНОГО КОМИССАРА

Пятьдесят седьмая сессия
Женева, 2-6 октября 2006 года
Пункт 6 предварительной повестки дня

ДОКЛАДЫ ПО ВОПРОСАМ ОЦЕНКИ И ИНСПЕКЦИЙ

Доклад о деятельности Управления Генерального инспектора

Доклад Генерального инспектора

I. ВВЕДЕНИЕ

1. Настоящий доклад содержит краткий отчет о деятельности Управления Генерального инспектора (УГИ) в рамках Управления Верховного комиссара по делам беженцев (УВКБ или Управление) за период с августа 2005 года. Три главные функции Управления состоят в следующем:

- инспектирование качества руководства операциями УВКБ;
- расследование утверждений о неправомерных действиях со стороны сотрудников УВКБ; и
- проведение специальных дознаний по фактам насильственных действий в отношении сотрудников и операций УВКБ, а также в связи с другими инцидентами, сопряженными с крупными потерями или причинением ущерба неприкосновенности, репутации или имуществу Управления.

2. По итогам неофициальных консультативных совещаний по вопросу повышения независимости УГИ, проведенных Исполнительным комитетом в первой половине 2005 года, Верховный комиссар издал 5 ноября 2005 года распоряжение о вступлении в силу пересмотренного круга ведения УГИ (Внутренний меморандум/Меморандум для отделений на местах (ИОМ/ФОМ) № 054/2005: *Роль, функции и методы работы Управления Генерального инспектора*). Этот меморандум по сути дела является новым уставом УГИ и содержит ответы на вопросы, поднятые в ходе неофициальных консультативных совещаний. Его цель:

- усилить положения, гарантирующие независимость УГИ;
- выполнить установки на более широкое распространение инспекционных докладов, направленных на повышение транспарентности и подотчетности; и
- обновить принципы и процедуры оперативной деятельности УГИ в соответствии с недавно изданными административными инструкциями Генерального секретаря и в свете опыта, накопленного с момента обнародования предыдущего ИОМ/ФОМ.

3. После издания нового распоряжения УГИ провел активную работу по заключению Меморандума о взаимопонимании (МоВ) с Управлением службы внутреннего надзора Организации Объединенных Наций (УСВН), который непосредственно направлен на повышение уровня сотрудничества и взаимодействия между УГИ и УСВН в проведении расследований и инспекций. На момент подготовки настоящего доклада проект текста МоВ находился на рассмотрении УСВН.

II. ИНСПЕКЦИИ

4. За отчетный период в рамках пересмотренной в начале 2005 года стратегии проведения инспекций УГИ выполнило полномасштабную программу инспекционных мероприятий.

5. Инспекционная секция, ранее состоявшая из руководителя, одного старшего инспектора и одного помощника инспектора, была укреплена путем введения трех дополнительных должностей старших инспекторов. Одному из них конкретно вменяется в обязанность отслеживать и контролировать ход выполнения рекомендаций о принятии мер по ликвидации отмеченных в ходе инспекций недостатков. Две из трех вновь созданных должностей заполнены; третья (вакантная) объявлена повторно с возможностью рассмотрения внешних кандидатов для расширения списка возможных кандидатур в отсутствие в организации лиц с надлежащей квалификацией.

6. Во исполнение обязательства Верховного комиссара повысить прозрачность и подотчетность о надзорных мероприятиях перед Исполнительным комитетом резюме инспекций за 2004-2005 годы размещены на интранете и доступны для всех сотрудников, а члены Исполнительного комитета имеют к ним доступ через внешний вебсайт для служебного пользования.
7. Через те же каналы можно ознакомиться с полным текстом докладов об инспекциях, проведенных с сентября 2005 года. Следует, однако, отметить, что процесс инспекции не заканчивается с завершением инспекционной поездки и охватывает продолжительный послеинспекционный период, в ходе которого ведется проверка обстоятельств дела с участием проинспектированных отделений и вышестоящих региональных бюро. Поэтому между этапом сбора сведений и опубликованием окончательного доклада об инспекции проходит немало времени.
8. В целях повышения потенциала проведения инспекций УГИ разработала учебную программу по методике проведения инспекций и в марте 2006 года организовала два рабочих совещания, в ходе которых в общей сложности 35 сотрудников ознакомились с методикой проведения инспекций, в том числе с инспекционным инструментарием. В настоящее время в распоряжении УГИ имеется реестр, включающий 30 проведенных инструктаж сотрудников; основная их часть представляет Отдел обеспечения международной защиты (ОМЗ), Отдел управления людскими ресурсами (ОУЛР) и Отдел оперативной поддержки (ООП). Этот реестр позволяет УГИ при формировании бригад привлекать в них инспекторов, владеющих навыками и знаниями, которые необходимы для работы в различных условиях и решения многообразных инспекционных задач.
9. Для привлечения необходимых специалистов из национальных систем Инспекционная секция обсуждает с Институтом генеральных инспекторов Соединенных Штатов (Школа аудита и инспекций) планы организации специализированной профессиональной подготовки по методике инспекций как для кадров УГИ, так и сотрудников, внесенных в инспекционный реестр.
10. Еще рано давать оценку тому, какие результаты можно ожидать от изменений, проводимых в рамках новой стратегии, однако уже на этом этапе следует обратить внимание на ряд проблем.
11. УГИ еще не удалось в полном объеме реализовать расширенный план инспекций в его первоначальном варианте. Ввиду общесистемного дефицита ресурсов план инспекции на 2006 год пришлось пересмотреть, выделив приоритетные направления. Ресурсы, ассигнованные по бюджету на сотрудников - участников инспекций от УГИ, пришлось

также использовать для финансирования участников от других функциональных подразделений, у которых не было средств на покрытие расходов по участию в инспекционных поездках. Это не может не сказаться на общем числе инспекций в 2006 году. В частности, для того чтобы УГИ могло в полной мере выполнить расширенный план инспекций, потребуются дополнительные средства для покрытия расходов по участникам инспекционных бригад не из числа сотрудников УГИ.

12. Новая политика опубликования полного текста докладов об инспекции (которая вступила в силу для всех инспекций, проводимых после 1 сентября 2005 года) повысила транспарентность инспекций, но в то же время привела к заметным задержкам в подготовке и издании инспекционных докладов. Ранее бытовало общепринятое мнение, что инспекции в основном направлены на выявление слабых мест в управлении той или иной операцией и формулирование рекомендаций по необходимым для их устранения мерам. Однако с принятием новой политики обнародования докладов инспектируемые отделения и курирующие их региональные бюро начинают ставить под сомнение такой подход, считая, что он представляет их операции в слишком негативном свете. Все чаще на этапе обзора проекта выводов - что предусматривает подробный обмен мнениями как с инспектируемым отделением, так и с курирующим бюро - поступают просьбы не только исправить фактологические ошибки или погрешности, но и сбалансировать критические замечания более подробным и конкретным признанием имеющихся успехов и достижений либо полностью снять такого рода замечания. Этот факт на фоне того, что УГИ полагается на инспекционные бригады, которые в основном состоят из сотрудников, возвращающихся в свои подразделения сразу по окончании инспекционной поездки, делает следующий за поездкой процесс инспекции значительно более сложным и трудоемким. Следует, однако, заметить, что, согласно новым процедурам, введенным в отчетный период, бригада инспекторов, завершая инспекционную поездку, как правило, знакомит старшее руководство проинспектированных отделений с результатами своей работы и проинспектированные отделения имеют возможность приступить к реализации основных выводов инспекций, не дожидаясь окончательного доклада об инспекции; при этом почти все отделения используют такую возможность.

13. Для решения этих проблем Инспекционная секция принимает дополнительные меры, в том числе планирует наладить дополнительную подготовку по навыкам написания инспекционных докладов, внедрить стандартные формы докладов и заручиться согласием подразделений, командирующих сотрудников в инспекционные поездки, на то, чтобы этим сотрудникам по возвращении из инспекционной поездки давалось достаточное время на работу по формулированию выводов инспекции и участие в рассмотрении обжалований этих выводов со стороны проинспектированных подразделений.

14. С момента выпуска последнего доклада УГИ провело стандартные инспекции операций УВКБ в Мозамбике, Сербии и Черногории (как это государство тогда называлось), Таиланде, Камбодже, Ираке, Бенине, Сенегале, Гамбии, Мали и в государствах Скандинавии и Балтии. Была проведена специальная инспекция операций УВКБ в Камбодже. Таким образом, общее число инспекционных поездок за отчетный период достигло 13. В числе других запланированных на 2006 год инспекций значатся инспекции в Демократической Республике Конго, Анголе, Австралии и Афганистане. Кроме того, в Ботсвану и Малави будет направлена миссия специально с целью проверки выполнения ранее внесенных инспекционных рекомендаций.

15. В период 2004-2005 годов по итогам 21 инспекции операций на местах было выработано в общей сложности 402 рекомендации. Они касались широкого круга вопросов по ведению операций и руководству отделениями. В целях обеспечения своевременного принятия мер по выполнению рекомендаций Инспекционная секция систематически отслеживает ход работы, требуя от проинспектированных подразделений представления докладов о выполнении рекомендаций через три и шесть месяцев после выпуска доклада об инспекции. Поступающие ответы вносятся в инспекционные базы данных и используются для отслеживания нормы выполнения рекомендаций.

16. На 30 июня 2006 года общая норма выполнения рекомендаций за 2004 год составляла 93%. Во время подготовки настоящего доклада общая норма выполнения рекомендаций за 2005 год составляла 42%. Ожидается, что по мере поступления от сектора операций на местах еще не полученных докладов о выполнении, для некоторых из которых срок представления еще не наступил, этот показатель будет повышаться.

Проведенные в 2005 году инспекции

Выполнение рекомендаций

Бюро/страна	Число рекомендаций	Число рекомендаций в процессе выполнения	Выполненные рекомендации	Процент выполнения
Штаб-квартира				
Секция повышения квалификации (СПК)	**/	**/	**/	**/
Африка				
Объединенная Республика Танзания	**/	**/	**/	**/
Ботсвана	28	8	20	71%
Гана	15	***/	***/	***/
Малави	38	1	19	50%
Всего Африка	81	10	39	41%
Азия и Тихий океан				
Малайзия	23	3	20	87%

Бюро/страна	Число рекомендаций	Число рекомендаций в процессе выполнения	Выполненные рекомендации	Процент выполнения
Таиланд	**/	**/	**/	**/
Бангладеш	37	16	21	56%
Всего Азия	60	36	24	71%
Северная и Южная Америка				
Колумбия	28	*/	*/	*/
ЦАЮЗАСАБВ				
Израиль	23	7	12	52%
Тунис	17	10	2	12%
Всего ЦАЮЗАСАБВ	40	17	14	32%
Европа				
Сербия и Черногория	**/	**/	**/	**/
Итого УВКБ	181	63	77	42%

*/ Срок представления доклада о выполнении еще не наступил.

**/ Доклад об инспекции находится в процессе подготовки.

***/ Доклад о выполнении не получен.

17. В ходе инспекций, проведенных за отчетный период, в некоторых областях руководства и управления отмечались рецидивы недостатков, на которые уже обращалось внимание в замечаниях инспекторов. Некоторые из наиболее важных из числа неоднократно высказывавшихся выводов резюмируются ниже.

А. Консультации с донорами

18. В большинстве точек, проинспектированных за отчетный период, налажены механизмы поддержания связи с представителями доноров. В рамках некоторых операций в отдельных странах, особенно связанных с кампаниями по привлечению средств на местном уровне, для доноров регулярно проводятся брифинги, в то время как другие операции поддерживают с ними связь путем распространения подборок информационных материалов и/или документов. Качество информации, распространяемой через эти механизмы, в целом считается приемлемым и отвечающим потребностям представителей заинтересованных доноров. В то же время отмечалось, что некоторым операциям в странах еще не удалось наладить подлинный диалог с представителями доноров в целях конструктивного обсуждения проблем, с которыми сталкивается Управление. Сотрудники представительств доноров не получают своевременной и достоверной информации о ключевых стратегических решениях; в некоторых случаях им становится известно о принятии таких решений из случайных источников либо по прошествии длительного периода времени и после неоднократных напоминаний. Напрашивается вывод, что в операциях, страдающих такими недостатками, УВКБ явно недоиспользует имеющиеся возможности для проведения успешных

пропагандистских мероприятий, в некоторых случаях по тематике ключевых вопросов защиты.

В. Отношения с неправительственными организациями (НПО)

19. В ходе инспекционных поездок за отчетный период отмечались улучшения во взаимоотношениях отделений на местах с НПО и гражданским обществом. Тем не менее, несмотря на целенаправленные усилия многих отделений по обеспечению более конструктивного вовлечения НПО в свою деятельность, наиболее критические внешние оценки деятельности УВКБ по-прежнему исходили от НПО. Качество диалога и взаимодействие с УВКБ в ряде операций зависело от уровня финансирования, поступающего со стороны УВКБ. В то время как НПО, действующие независимо от финансирования УВКБ, зачастую характеризовали свои взаимоотношения с Управлением как хорошие, в этих ситуациях со стороны отделений УВКБ также отмечалась тенденция воздерживаться от слишком пристального мониторинга деятельности этих агентств, с тем чтобы не создавать напряженности во взаимоотношениях, которая могла бы негативно сказаться на выполнении мероприятий, не достаивающихся финансирования со стороны УВКБ.

С. Управление и руководство на уровне стран

20. В ряде случаев в целом на качестве операций УВКБ сказывалось то, как УВКБ развертывает и использует свои силы на линии взаимодействия с беженцами. Между отделениями на местах отмечались различия, однако было констатировано, что в большинстве отделений на местах повседневная ответственность за взаимодействие с беженцами большей частью возлагается на плечи младшего кадрового состава, он же в свою очередь подчиняется более старшим опытным профессиональным сотрудникам, отвечающим за их деятельность, но при этом последние в одних случаях базируются в удаленных подотделениях, а в других - трудятся в функциональных отделах.

21. Для выполнения характерных для последних лет операций на местах развернутого профиля ряд проинспектированных отделений активно привлекают некадровых сотрудников, причем даже для реализации профильных функций УВКБ. В рамках одной операции было выявлено, что из всех 269 сотрудников, активно участвующих в операции УВКБ, 38% составляли добровольцы Организации Объединенных Наций (ДООН) или сотрудники, занимающие должности по категории временной помощи, не говоря уже о консультантах, прикомандированных лицах и подрядчиках.

22. По вопросу задействования добровольцев Организации Объединенных Наций по итогам инспекций отмечалось, что в ряде ситуаций на них возлагались исключительно важные оперативные функции, такие, как организация жизнедеятельности в лагерях беженцев или руководство работой полевых отделений и подразделений. Кроме того, нередко выяснялось, что такие сотрудники по линии ДООН получали недостаточную подготовку, инструктаж или руководство до своего командирования на места либо вообще их не имели. Несмотря на наличие четкой политики и процедур использования сотрудников по линии ДООН в операциях УВКБ, отмечалось, что им, среди прочего, доверялись функции по контролю над проектами, руководство работой национальных сотрудников или поручалось выступать представителями УВКБ в отдельных местах службы. В 2004-2005 годах в операциях УВКБ по всему миру было задействовано более 700 добровольцев ООН.

D. Программное планирование и мониторинг

23. УВКБ в своем программном планировании начала переносить акцент с подхода, ориентированного на объем имеющихся ресурсов, на подход, основанный на эффективности и результативности. От отделений на местах все активнее требуется подготовка своих программ с ориентацией на ожидаемые от них результаты, постановка задач и определение поддающихся измерению показателей для оценки степени выполнения задач. В ходе инспекционных поездок неоднократно отмечалось, что, несмотря на заданные параметры планирования операций и рекомендации для операций на местах, фактор наличия ресурсов по-прежнему играет решающую роль при фактическом планировании и выполнении проектов.

24. В ходе всех операций все шире стали применяться стандарты и показатели. Однако партнеры по выполнению, которым предлагалось использовать стандарты и показатели для планирования мероприятий в поддержку проводимых операций, нередко указывали на расхождения между официальными инструкциями от УВКБ и его повседневной практикой руководства программами. Найдется мало отделений, которые взяли бы за решение задач, связанных с практическим применением стандартов и показателей в контексте хронической нехватки ресурсов, придерживаясь при этом принципов транспарентности и диалога с партнерами по осуществлению.

25. В то же время в рамках многих операций отмечался слабый контроль за деятельностью партнеров по осуществлению. В некоторых случаях отсутствие такого контроля привело к значительному отходу от требуемых и практически реализуемых стандартов для программ УВКБ, а также к расточительству или нецелевому

использованию средств, в том числе в виде оплаты услуг и материалов, не поставленных или недопоставленных беженцам.

Е. Управление функцией защиты

26. Одним из направлений, где в последние годы отмечалось заметное улучшение положения, стало формулирование стратегии защиты. Во многих отделениях стратегии защиты были сформулированы в контексте ежегодного процесса стратегического планирования, что внесло заметный вклад в актуализацию и выведение на оперативный уровень работы по решению критических задач защиты. Учет потребностей, связанных с расселением, в плане операций по стране придавал более комплексный характер работе по планированию мер защиты. В двух точках участникам инспекционных миссий были ознакомлены со стратегиями, рассчитанными на многие годы, а в рамках одной операции - с пятилетней стратегией. Эти инструменты являются чрезвычайно полезными "дорожными картами" для мероприятий по защите, а также для выявления возможных подходов к решению стоящих проблем. Следует заметить, однако, что при разработке стратегии защиты немногим отделениям удалось наладить широкий интерактивный диалог с должным участием сотрудников на местах и всех заинтересованных сторон, включая принимающее правительство, партнеров по осуществлению и беженцев. В рамках одной страновой операции, где на уровне оперативного центра была разработана глубоко продуманная стратегия, коллеги на местах "выпали" из процесса ее разработки и поэтому не считали себя сопричастными созданию окончательного продукта. В другой точке тот факт, что в ней не была эффективно налажена процедура консультаций по стратегическим направлениям конкретной оперативной деятельности, привел впоследствии к тому, что задействованный в операции персонал отказался следовать ключевым направлениям принятой стратегии.

27. При проведении ряда операций чрезмерная административная разобщенность значительно снизила их способность эффективно реагировать на вызовы защите. В частности, отсутствовали эффективные механизмы, гарантирующие целостность подхода и согласованность действий сотрудников, отвечающих за программную деятельность, защиту и вопросы общинного развития. Некоторые операции создали рабочие группы по вопросам защиты в целях содействия налаживанию контактов и сотрудничества, в то время как в рамках других операций работа по сквозным направлениям по-прежнему велась от случая к случаю. Реорганизация ОМЗ и ООП в штаб-квартире, включавшая передачу Секции по делам общинного развития, гендерного равенства и детей во вновь созданный ООМЗ, стала важным шагом в направлении внедрения комплексного подхода к решению проблем защиты. Однако нельзя сказать, что такой подход уже стал неотъемлемой частью операций на местах.

F. Оценка эффективности работы персонала и повышение его профессионального уровня

28. В проинспектированных страновых операциях норма соблюдения требований по подготовке докладов о служебной аттестации (ДСА) находилась на высоком уровне (свыше 80%). Однако в некоторых случаях руководство уделяло больше внимания повышению нормы соблюдения процедур, нежели целям самого процесса подготовки докладов о служебной аттестации, таких, как постановка ясных и реализуемых задач и налаживание конструктивного и своевременного диалога по вопросам эффективности работы между сотрудниками и их руководителями.

29. Среди многих сотрудников как национальной, так и международной категорий общую озабоченность вызвала реализация компонентов повышения квалификации и карьерного роста в рамках Системы формирования кадров (СФК). В рамках операций, где руководители и сотрудники на местах демонстрировали готовность и желание уделять достаточное время и внимание вопросам повышения профессиональной квалификации, объемы средств, выделяемых на профессиональную подготовку на местах, были столь скудными, что не могло быть и речи об их рентабельном или сбалансированном использовании. В результате некоторые отделения приняли решение направить все имеющиеся средства на базовую языковую подготовку международного персонала. На этом направлении очевидна необходимость уделяния более пристального внимания профессиональной подготовке на местах.

G. Выполнение делегированных полномочий

30. В ходе инспекций неоднократно отмечалось, что представители или главы отделений и подразделений на местах выполняли руководящие функции по управлению финансами и людскими ресурсами, не имея должной профессиональной подготовки или не располагая необходимыми средствами для выполнения таких функций. Дальнейшее делегирование полномочий от представителя к главам отделений и подразделений на местах и от этих должностных лиц другим сотрудникам также нередко проводилось с нарушением процедур, гарантирующих, что каждый сотрудник, наделенный делегированными полномочиями, должен быть хорошо проинформирован или проинструктирован о своих служебных обязанностях. В ходе инспекций всплывали ситуации, когда представители не были в курсе всего круга возложенных на них полномочий либо исполняли такие функции, не имея должной профессиональной подготовки, или от случая к случаю. Очень немногие представители наделили своих подчиненных письменными свидетельствами делегирования им полномочий.

Н. Кодекс поведения

31. Благодаря проведению скоординированных собраний во всех отделениях сотрудники были ознакомлены с принятым Кодексом поведения, и многим отделениям удалось также провести повторные встречи для закрепления материала. Новонабранным сотрудникам предлагается расписаться в ознакомлении с Кодексом, несмотря на то, что многие отделения не могли предоставить им вскоре после набора возможность или средства для ознакомления с его положениями в полном объеме. Инспекции показали, что не во всех отделениях текст Кодекса поведения вывешен для ознакомления всех сотрудников и беженцев. Инспекции также выявили в целом низкий уровень информированности о политике УВКБ в вопросах конфликта интересов при выполнении служебных обязанностей, о чем говорится в Кодексе поведения.

32. Инспекции также показали небольшой процент сотрудников (15-20%), не уверенных в том, что принятие Кодекса значительно улучшило положение; некоторые приводили примеры неправильного или неэтичного поведения (фактического или предполагаемого), которые не были пресечены представителем или хотя бы были доведены до его сведения. Кроме того, более значительный контингент сотрудников (около 30%) указывали на отсутствие у них информации о том, как следует сигнализировать о неэтичном поведении.

I. Отношения с сотрудниками и консультативные механизмы

33. Менее половины проинспектированных отделений имели должным образом созданные органы представителей персонала. С учетом того, что более 70% всех сотрудников УВКБ работают в секторе операций на местах, можно предполагать, что большое число сотрудников не имеют возможности эффективно участвовать в процессе консультаций между сотрудниками и руководством по вопросам, затрагивающим благополучие персонала.

J. Наиболее эффективная практика

34. Для инспекций стандартной задачей является также выявление наиболее эффективной практики и новаторских подходов с целью обобщения опыта и содействия его распространению. Ряд примеров был выявлен в ходе отчетного периода и отражен в отдельных докладах об инспекции. Такого рода практика не только содействовала повышению профессионального уровня и эффективности деятельности сотрудников на ряде направлений, но также повысила уровень оказываемых услуг подмандатному УВКБ контингенту лиц. В настоящее время прилагаются усилия для систематического обобщения такой практики, отдельные примеры которой приводятся ниже.

35. В Бенине существует практика еженедельных учебных занятий под руководством глав функциональных подразделений (вопросы программы, вопросы защиты) для всех сотрудников. Цель занятий - повышение общей осведомленности сотрудников о действующих для отделения политике, стратегиях, руководящих указаниях и правилах; такие занятия дают сотрудникам возможность в неофициальной обстановке повысить уровень своих знаний, одновременно укрепляя командный дух и комплексный подход к работе в рамках отделений. В ответ на жалобы со стороны партнеров и подмандатных лиц на уровень услуг по приему посетителей и предоставлению консультативного содействия в региональном отделении было проведено "обследование уровня удовлетворенности клиентуры". В рамках этого обследования, организованного путем распространения конфиденциальных вопросников среди претендентов на убежище и беженцев в отделе сектора посетителей, им предлагалось поделиться своими замечаниями о качестве услуг, предоставляемых УВКБ в Бенине, а также высказать рекомендации по улучшению работы. Ряд партнеров и беженцев подтвердили бригаде инспекторов, что качество услуг по приему посетителей и оказанию консультативного содействия резко повысилось.

36. В Колумбии сотрудники УВКБ разработали базу данных, которая призвана содействовать тому, чтобы действия персонала на местах по обеспечению защиты проводились более квалифицированно и единообразно. Эта база данных обеспечивает организационную преемственность накопленных знаний, будучи одновременно источником информации для сотрудников, а также основой для составления информации о стране происхождения, в том числе через регулярный выпуск бюллетеней о внутренне перемещенных лицах (ВПЛ) и других событиях в области прав человека; эти функции доказали свою полезность для отделений в странах, принимающих претендентов на убежище из Колумбии.

37. В Гамбии сотрудники УВКБ подготовили специальную информационную брошюру для сотрудников службы охраны, базирующихся вне отделения. В ней доступным языком излагаются роль и задачи УВКБ в вопросах защиты, а также ожидаемые нормы поведения. Выпуск этой брошюры позволил добиться должного понимания сотрудниками службы охраны политики Управления, которые стали действовать в соответствии с его мандатом и соответственно надлежащим образом обращаются с подмандатным контингентом посетителей отделения, осознавая свою роль как "лица" отделения.

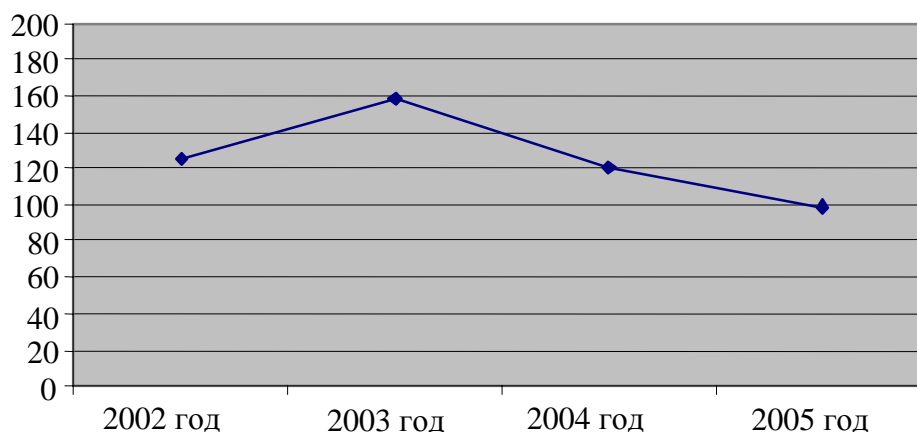
III. РАССЛЕДОВАНИЯ

38. Расследование возможных проступков со стороны сотрудников УВКБ по-прежнему является одной из важнейших функций Управления Генерального инспектора. С момента создания в 1997 году и с учетом организации в 2002 году Секции по расследованиям потенциал УГИ в деле проведения расследований значительно повысился. По мере завоевания все большего авторитета в организации, накопления опыта в рассмотрении сложных дел и постоянного совершенствования процессуальных норм, отвечающих наиболее эффективной международной практике, функция по проведению расследований становилась все более эффективной.

39. Секция по расследованиям УГИ состоит из руководителя, четырех старших сотрудников по расследованиям (четвертая должность введена в 2005 году), одного младшего сотрудника по расследованиям из числа младших сотрудников категории специалистов (МСКС), помощника по расследованиям и делопроизводителя.

40. По сравнению с предыдущим годом в отчетный период годовой портфель расследований, по которым были подготовлены доклады о возможных злоупотреблениях, сократился примерно на 17%. За тот же период благодаря усилиям по ликвидации просроченных дел общее число дел, унаследованных от предыдущих лет, было сокращено до одного дела за 2003 год и пяти дел за 2004 год.

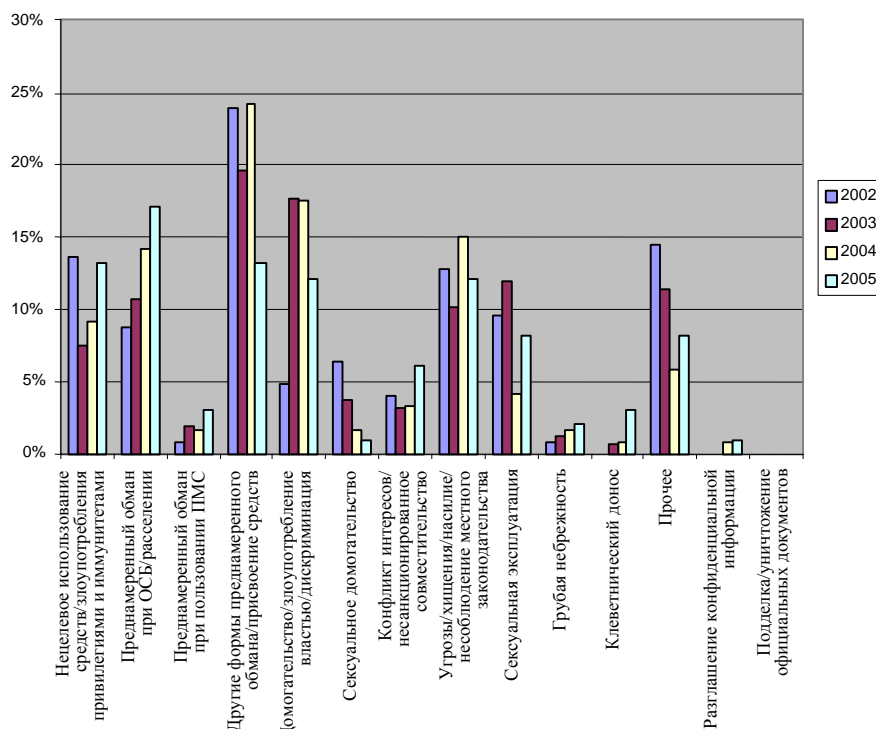
Число жалоб



41. УГИ продолжает заниматься расследованием большого числа разнообразных дел о предполагаемых нарушениях в форме нецелевого использования средств, преднамеренного обмана при определении статуса беженца (ОСБ) и расселении,

присвоения казенных средств и злоупотребления властью, которые составляют почти 50% расследуемых дел. Те поступающие в адрес УГИ дела, которые выходят за пределы его компетенции, незамедлительно переадресуются в УСВН. За отчетный период в Управление было переадресовано три таких дела.

Категории докладов



42. Сообщения о возможных нарушениях, отрицательно сказывающихся на подмандатных лицах или общинах, по-прежнему расследуются в первую очередь. К этой категории нарушений относится преднамеренный обман при определении статуса беженца (ОСБ) и расселении, а также случаи сексуальной эксплуатации. Два дела о предполагаемом обмане при расселении, которые расследовались на момент подготовки настоящего доклада - по одному в Африке и Азии, - иллюстрируют вызовы, с которыми приходится сталкиваться УГИ в области расследований. Эти дела имеют определенные общие черты, включая наличие внешнего посредника, местного преступного предприятия, невыявленных сотрудников УВКБ, действующих внутри организации, и наличие обширного массива сложных дел по расселению.

43. Большие сложности возникли с выявлением пособников внутри УВКБ. Попытки выявить соучастников сговора путем опроса посредников и представителей общины, ставшей жертвой преднамеренного обмена, были не до конца успешными в силу наличия

факторов, включавших угрозу личной безопасности, скрытый характер посредничества при расселении и общую криминогенную обстановку вокруг такого рода преднамеренного обмана.

44. Возрастающая сложность расследований в этой области свидетельствует об успешности усилий по снижению рецидивов более простых схем преднамеренного обмана при расселении, которые либо привели к наказанию виновных, либо служат предостережением для других. Расследования все чаще связаны с более запутанными делами с участием злоумышленников, готовых на решительные действия.

45. Одно расследование по важному и еще не законченному делу о преднамеренном обмане уже позволило в отчетный период расторгнуть контракт с одним подрядчиком (некадровый сотрудник, прикомандированный от другого учреждения Организации Объединенных Наций). Следует также отметить, что версии, отработанные в ходе этого расследования, показали наличие других, не связанных с этим делом рецидивов преднамеренного обмана при расселении.

46. УГИ отмечало, что там, где действует преступное предприятие, для полного искоренения преднамеренного обмана при расселении необходимо активное сотрудничество со стороны ООМЗ и курирующих региональных бюро. В ряде случаев УГИ также выходило с инициативой по установлению такого рода сотрудничества, с тем чтобы гарантировать принятие строгих профилактических мер по итогам расследования.

47. Что касается сексуальной эксплуатации, то за отчетный период расследовано только два таких дела. По первому из них проходил сотрудник, которому инкриминировалось то, что он состоял в связи с возвращенкой, чей точный возраст установить не удалось. Второе дело касалось попытки совращения малолетнего и закончилось увольнением сотрудника в дисциплинарном порядке. С учетом того, что за отчетный период было проведено лишь два расследования по делам о сексуальной эксплуатации, можно говорить о том, что распространенность такого типа правонарушений идет на убыль. Это может частично объясняться принятием Кодекса поведения, и в частности периодическим проведением занятий по закреплению материала во всех подразделениях организации.

48. Несмотря на рационализацию процедур в соответствии с рекомендациями, содержащимися в одном из докладов об управленческих последствиях (ДУП) в адрес УГИ, по-прежнему наблюдаются рецидивы преднамеренного обмана со стороны местного персонала при пользовании планом медицинского страхования (ПМС). Такого рода дел стало меньше, однако их характер не изменился. Несмотря на то, что трудно добиться полного искоренения случаев преднамеренного обмана, УГИ все же отмечает, что можно

достичь значительного сокращения числа случаев хронического повторного обмана при пользовании планом медицинского страхования.

49. В целом число рецидивов правонарушений, когда один и тот же тип преступления совершается целой группой лиц в одной точке, как представляется, идет на убыль. Это объясняется предостерегающим эффектом расследований и дисциплинарных мер, а также результатом совершенствования процедур. Поскольку общее число расследований заметно не уменьшилось, эта тенденция также отражает рост числа дел, возникших при уникальных обстоятельствах.

50. Интеграция функции расследования также приводит к более активному вовлечению УГИ в разработку политики и консультативное содействие другим функциям, таким, как посредничество. Например, УГИ внесло большой вклад в разработку и осуществление политики и процедур пресечения случаев сексуального домогательства. Следует отметить малочисленность дел такого характера, урегулируемых по неформальным каналам или доводимых до сведения УГИ, что не может не вызывать озабоченности по поводу того, что некоторые элементы нынешней политики и процедур могут препятствовать попыткам обращаться с такого рода жалобами. Участие УГИ в работе на этом направлении повысило осведомленность о том, что нынешний акцент на таких альтернативных каналах для сообщения о правонарушениях, как неформальное посредничество в делах о сексуальном домогательстве, может вызывать неоднозначную реакцию и даже отбивать охоту обращаться с жалобой.

51. Деятельность системы внутреннего правосудия усугубляет сложность проводимых расследований и возлагает дополнительное бремя на функцию расследований. Объединенный дисциплинарный комитет (ОДК) все чаще обращается к сотрудникам по расследованию с просьбой дать экспертное заключение, которое затем на этапе рассмотрения дела становится предметом перекрестного допроса. Кроме того, принятые недавно Административным трибуналом Организации Объединенных Наций (АТООН) решения предъявляют дополнительные требования в отношении процедур расследований, включая такие элементы, как право на очную ставку и право на защиту, которые ранее наступали лишь после того, как ОУЛР предъявлял подозреваемому обвинение в правонарушении. Эти новые требования вызывают необходимость дальнейшего совершенствования методов и процедур расследования.

52. УГИ также принимает участие в национальном производстве по уголовным делам и/или оказывает ему поддержку. В отчетный период в производстве УГИ находилось пять отдельных дел, требующих координации с местными правоприменительными органами. В тех случаях, когда расследуемое поведение носит преступный характер, сотрудничество

с местными властями необходимо как для того, чтобы использовать правоприменительный потенциал для сбора надежных доказательств, так и для обеспечения эффективного местного судопроизводства. Несмотря на отсутствие признаков роста рецидивов преступного поведения, были разработаны методы расследования, направленные на более тесную координацию с местными властями. К ним относятся: организация внутренней документации с должным учетом конфиденциальности данных УВКБ, инструктаж персонала на случай возможной дачи свидетельских показаний и поддержание связи с местными властями.

53. В целях эффективного использования имеющихся ресурсов УГИ продолжала принимать меры по повышению потенциала в области расследований на основе профессиональной подготовки в 2005 году 80 сотрудников УВКБ в рамках учебной программы по вопросам расследований (УПР). В распоряжении УГИ в настоящее время имеется реестр сотрудников, прошедших подготовку по процедурам расследования; эти сотрудники оказывают активную поддержку расследованиям различными путями, включая сбор данных на местах, составление протоколов свидетельских показаний и проведение собеседований. УГИ с удовлетворением отмечает положительное сотрудничество со стороны отделений УВКБ в деле содействия участию их сотрудников в расследованиях. Ожидается, что включенные в реестр прошедшие УПР сотрудники будут все более активно поддерживать деятельность Секции по расследованиям. Полученная благодаря этим мерам значительная экономия средств будет также содействовать успеху мер по экономии бюджетных ресурсов, которые Управлению пришлось принять в отчетный период.

54. Следует заметить, что усложнение характера расследований оборачивается неожиданным бременем для персонала отделений на местах. Например, в случае преднамеренного обмана при расселении ответственность за усиление бдительности с целью обнаружения такого рода обмана лежит на самом пострадавшем отделении. Это может привести к размыванию грани между функцией по расследованию и повседневными административными функциями, в частности в области защиты от преднамеренного обмана при расселении. Тем не менее во всех подразделениях организации функция расследования пользуется поддержкой, и в первую очередь со стороны представителей на местах.

55. Благодаря становлению в УВКБ полноценной функции расследований Управление вышло на передовые позиции в этой области; другие международные организации нередко обращаются к нему за советом и/или помощью в проведении расследований по сложным делам или по другим вопросам, связанным с их функцией расследования. Кроме того, УГИ наладило сотрудничество с такими учреждениями, как Европейское

бюро по борьбе против мошенничества, в целях борьбы с возможным преднамеренным обманом со стороны партнеров по осуществлению.

V. ДОЗНАНИЯ

56. Третий элемент мандата УГИ в области надзора включает проведение специальных дознаний. Они проводятся в случаях нападения на сотрудников, операции или помещения УВКБ со смертельным исходом, серьезными ранениями или большим материальным ущербом для Управления. В этом плане за Верховным комиссаром закреплено право обращаться к УГИ с просьбой о проведении дознания или проверки обстоятельств других видов происшествий, представляющих опасность для возложенных на Управление функций, интересов или операций.

57. В рамках этого положения за отчетный период УГИ провело проверку того, какие действия предпринимались УВКБ для предотвращения ситуации, которая привела к трагическим событиям, имевших место вблизи отделения УВКБ в Каире 29 декабря 2005 года. Эта проверка, проводившаяся по просьбе Верховного комиссара, была сконцентрирована на изложении и оценке фактов, связанных с тем, как руководство Управления вело себя в этой конкретной ситуации.

58. УГИ провело также специальное дознание по обстоятельствам нападения на отделение УВКБ в Йеи, Судан, 15 марта 2006 года, в результате которого погибли один сотрудник и один местный охранник, а еще один охранник получил несмертельные огнестрельные ранения. В ходе дознания была восстановлена цепочка приведших к трагедии событий, а также обстоятельств, в которых разворачивались эти события. После анализа действий и решений, принимавшихся в рамках УВКБ до, в ходе и после данных событий, УГИ получила возможность вынести ряд рекомендаций по совершенствованию нынешней практики.

59. Третье специальное дознание за отчетный период было посвящено выяснению обстоятельств, сопровождавших согласование, формулирование и выполнение Меморандума о взаимопонимании между УВКБ и Суданской комиссией по делам беженцев (СКБ). В ходе дознания была дана оценка эффективности и адекватности должностного контроля и были вынесены соответствующие рекомендации.

60. Результаты специальных дознаний отражаются в конфиденциальных докладах. Они направляются Верховному комиссару, который затем поручает соответствующим руководителям программы принять надлежащие последующие меры.