



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2005/55
5 November 2004

RUSSIAN
Original: ENGLISH

КОМИССИЯ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
Шестьдесят первая сессия
Пункт 11 а) предварительной повестки дня

**ГРАЖДАНСКИЕ И ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРАВА,
ВКЛЮЧАЯ ВОПРОСЫ ПЫТОК И ЗАДЕРЖАНИЙ**

Фонд добровольных взносов Организации Объединенных Наций для жертв пыток

Доклад Управления служб внутреннего надзора о проверке работы Фонда добровольных взносов Организации Объединенных Наций для жертв пыток

Записка секретариата

Секретариат имеет честь препроводить членам Комиссии по правам человека доклад Управления служб внутреннего надзора о проверке работы Фонда добровольных взносов Организации Объединенных наций для жертв пыток, представляемый в соответствии с пунктом 39 резолюции 2003/32 Комиссии, который был направлен Верховному комиссару по правам человека Заместителем Генерального секретаря по вопросам служб внутреннего надзора в сентябре 2004 года.

Резюме

Настоящий доклад Управления служб внутреннего надзора (УСВН) содержит обзор деятельности Фонда добровольных взносов Организации Объединенных Наций для жертв пыток (далее именуемого Фонд), проведенный с целью дальнейшего повышения его эффективности. Фонд выделяет субсидии организациям, соответствующим критериям отбора, на осуществление проектов, связанных с оказанием психологической, медицинской, социальной, правовой и экономической помощи жертвам пыток.

В докладе сделан вывод о том, что Фонд выполняет свои функции и оказывает положительное влияние на положение жертв пыток. На УСВН произвели приятное впечатление результаты осуществления 16 рассмотренных проектов в Руанде, Чили, Бангладеш, Австрии, Канаде и Соединенных Штатах Америки, а также, что эти проекты свидетельствуют о важности выделяемых им Фондом субсидий. Фонд также служит другим позитивным целям, как, например, проверка, расширение и обеспечение защиты деятельности организаций, работающих с жертвами пыток.

Вместе с тем для повышения эффективности Фонда необходимо внести уточнения и изменения в его политику, а Совет попечителей Фонда должен более активно использоваться для установления стратегических приоритетов в деятельности и проявлять большую инициативность с донорами и другими учреждениями системы Организации Объединенных Наций. Кроме того, нынешние системы кадрового обеспечения и управления Фондом более не являются адекватными, поскольку уходят своими корнями в период, когда Фонд был меньшим по размеру и имел меньшее число подопечных. Сегодня нужен более рациональный и более системный подход к управлению Фондом. И наконец, работу Фонда можно было бы также улучшить путем принятия мер по наращиванию потенциала его подопечных и укрепления его отношений с донорами.

Существуют возможности для дальнейшей оптимизации и расширения деятельности Фонда и улучшения ее результатов. В настоящее время финансирование Фонда не соответствует его потребностям и объему получаемых им заявок. Ключом к улучшению финансирования является повышение эффективности методов управления Фондом и более четкая демонстрация позитивного влияния Фонда на положение жертв пыток.

**Доклад Управления служб внутреннего надзора о проверке работы Фонда
добровольных взносов Организации Объединенных Наций для жертв пыток**

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
Введение.....	1	4
I. СПРАВОЧНАЯ ИНФОРМАЦИЯ	2 - 12	4
A. Пытки.....	2	4
B. История Фонда.....	3 - 6	4
C. Управление Фондом	7 - 10	5
D. Финансирование	11 - 12	6
II. МЕТОДОЛОГИЯ	13 - 19	6
III. ВЫВОДЫ ПРОВЕДЕННОЙ ОЦЕНКИ	20 - 73	8
A. Фонд оказывает позитивное влияние на положение жертв пыток.....	20 - 22	8
B. Для повышения эффективности Фонда необходимо внести уточнения и изменения в его политику	23 - 36	9
C. Руководящий орган Фонда играл ограниченную роль в установлении стратегических приоритетов в его деятельности и не проявлял инициативности в отношениях с донорами и другими учреждениями системы Организации Объединенных Наций	37 - 42	14
D. Нынешний уровень кадрового обеспечения и системы управления более не отвечают требованиям, предъявляемым к управлению Фондом.....	43 - 66	15
E. Фонд мог бы делать больше для укрепления потенциала своих подопечных.....	67	22
F. Связи Фонда с донорами носят ограниченный характер.....	68 - 73	23
IV. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ	74 - 76	25

Введение

1. В соответствии с пунктом 39 резолюции 2003/32 Комиссии по правам человека Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ) поручило Управлению служб внутреннего надзора (УСВН) провести независимую оценку деятельности Фонда добровольных взносов Организации Объединенных Наций для жертв пыток (Фонд). УСВН провел такую оценку в соответствии с инструкциями и правилами, утвержденными Организацией Объединенных Наций¹. Целью проведенной оценки являлся обзор функционирования Фонда с целью дальнейшего повышения его эффективности.

I. СПРАВОЧНАЯ ИНФОРМАЦИЯ

A. Пытки

2. Проблема пыток была квалифицирована Организацией Объединенных Наций в качестве одного из серьезнейших нарушений прав человека, однако и по сей день пытки широко распространены. Запрет пыток предусмотрен статьей 5 Всеобщей декларации прав человека (1948 год). Впоследствии запрет на пытки был включен в Международный пакт о гражданских и политических правах (1966 год), Декларацию о защите всех лиц от пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (Декларация против пыток) (1975 год) и в Конвенцию против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (1984 год).

B. История Фонда

3. Фонд был учрежден в 1981 году резолюцией Генеральной Ассамблеи 36/151 от 16 декабря 1981 года. Мандат Фонда состоит в получении "добровольных взносов для распределения через установленные каналы помощи в качестве гуманитарной, правовой и финансовой помощи лицам, права человека которых грубо нарушаются в результате применения пыток, а также родственникам подобных жертв". Фонд выделяет финансовую помощь организациям, отвечающим критериям отбора, обычно неправительственным организациям (НПО) для осуществления проектов, связанных с оказанием психологической, медицинской, социальной, правовой и экономической помощи жертвам пыток².

4. Резолюция 36/151 предусматривает, что "управление Фондом должно осуществляться в соответствии с финансовыми правилами Организации Объединенных

Наций Генеральным секретарем в консультации с Советом попечителей Фонда, состоящим из председателя и четырех членов, обладающих большим опытом работы в области прав человека и действующих в своем личном качестве, которые должны назначаться Генеральным секретарем с должным учетом справедливого географического распределения и в консультации с их правительствами". Первое заседание Совета попечителей Фонда состоялось в марте 1983 года.

5. С момента его создания деятельность Фонда характеризовалась постоянным ростом и стабильностью. За последние пять лет его бюджет вырос с приблизительно 5,2 млн. долл. в 1999 году до 7,1 млн. долл. в 2003 году. Добровольные взносы поступали от 68 различных правительств и от небольшого числа частных лиц. В 2003 году субсидии были выделены на осуществление 200 проектов во всех регионах мира.

6. С момента создания Фонда в его деятельности произошли два крупных изменения. Во-первых, приоритет больше не отдается жертвам, проживающим в странах, ставших объектом резолюций Организации Объединенных Наций по вопросам пыток, как это было в начале деятельности Фонда. Во-вторых, изменились требования конфиденциальности. Когда Фонд начинал свою деятельность, некоторые из его бенефициаров работали в репрессивных государствах и требование соблюдения конфиденциальности имело первостепенное значение для обеспечения защиты сотрудников этих организаций и их подопечных. Однако, если требование конфиденциальности медицинских заключений по-прежнему сохраняется, получатели субсидий более не стремятся к анонимности. С тех пор как Фонд начал публиковать в 1998 году список проектов, которым он оказывает поддержку, только один получатель субсидий попросил об обеспечении его анонимности.

С. Управление Фондом

7. Генеральный секретарь управляет Фондом через УВКПЧ. Секретариат Фонда является частью Сектора по вопросам договоров и делам Комиссии в УВКПЧ; этот Сектор непосредственно подотчетен Верховному комиссару. В настоящее время управление текущими делами Фонда обеспечивает секретарь Фонда (занятый неполный рабочий день), а также другие сотрудники, оплата труда которых эквивалентна двум полным ставкам.

8. Работа секретариата строится в соответствии с установившимся циклом выплат Фондом субсидий. В период между сентябрем и ноябрем Фонд получает заявки на субсидии, как текущие, так и новые. С декабря по май их рассматривают и готовят резюме и рекомендации для Совета, который традиционно собирается на совещание в мае. После совещания Совета секретариат рассылает информацию о принятых им решениях

бенефициарам и организует выплаты субсидий. Секретариат также отвечает за последующие действия, связанные с другими аспектами выплаты субсидий, и за периодические оценочные миссии, осуществляемые сотрудниками УВКПЧ на местах, и с недавнего времени самими сотрудниками секретариата.

9. Секретариат также отвечает на запросы о предоставлении информации, поступающие от получателей субсидий, потенциальных просителей, доноров и других подразделений УВКПЧ. Он проводит брифинги для других заинтересованных сторон во время сессий Комиссии по правам человека или ее Подкомиссии по поощрению и защите прав человека. Он также готовит доклады для Генерального секретаря и для Комиссии.

10. Совет проводит свои совещания один раз в год в течение двух-трех недель, чтобы изучить доклады секретариата о каждой новой или текущей заявке, которая отвечает критериям приемлемости Фонда. Ежегодно Совет рассматривает свыше 2 300 страниц документов, на основе которых он принимает свои рекомендации Генеральному секретарю. Время от времени Совет может также рассматривать программные вопросы, связанные с управлением Фондом. Кроме того, во время своего ежегодного совещания он проводит консультативную встречу с донорами.

D. Финансирование

11. Все государства-члены поощряются делать взносы в Фонд, который может принимать также добровольные пожертвования от частных лиц и организаций. В 2003 году взносы в Фонд поступили от 39 государств, одной НПО и 9 частных лиц. Большинство доноров делают взносы в Фонд напрямую, не объявляя их заранее.

12. В соответствии с правилами Организации Объединенных Наций, касающимися обращения с добровольными взносами, 15% своего ежегодного бюджета Фонд сохраняет в качестве резерва на следующий год, а 13% идут на поддержку программ. После вычета резервных фондов и расходов на поддержку программ на выплату субсидий в 2002 году было выделено 6,9 млн. долл., а в 2003 году - 7,1 млн. долл.

II. МЕТОДОЛОГИЯ

13. Кроме сотрудников, занимающихся оценкой, в состав группы контролеров УСВН был включен медик, обладающий специальными знаниями в области оказания помощи жертвам пыток, а также один специалист по вопросам НПО и управления. Оценка производилась с помощью следующих пяти методов: i) проверка документации по 46 проектам; ii) собеседования с 19 основными партнерами; iii) анализ программных

данных Фонда за период с 1999 по 2003 год; iv) ознакомление на месте с 16 проектами, получившими субсидии; v) обследование всех 200 проектов, получивших субсидии в 2003 году. Группа по оценке также рассмотрела предлагаемые новые руководящие указания для Фонда и высказала свои соображения по ним.

14. УСВН также провело независимую аудиторскую проверку Фонда в 2004 году, основные выводы которой включены в настоящий доклад об оценке. В ходе аудиторской проверки были подробно проанализированы 35 из 199 функциональных проектов, получивших субсидии в период 2001-2003 годов.

15. *Проверка проектной документации.* УСВН сформировало выборку из 46 проектов, получивших субсидии в 2003 году: 30 из них были включены в выборку методом случайного отбора, а 16 - исходя из того, что они стали объектом посещения группой по оценке. По каждому из отобранных проектов группа по оценке изучила текущую документацию с использованием специального контрольного формуляра. Каждое досье содержало заявку на получение субсидии в 2003 году, и анализ заявки, проведенный секретариатом; почти все досье содержали также отчет о ходе осуществления проекта и тематические исследования.

16. *Собеседования с основными партнерами.* УСВН провело собеседования с 19 основными партнерами, в том числе с представителями девяти стран-доноров, девятью сотрудниками УВКПЧ (включая сотрудников, непосредственно работающих с Фондом, а также сотрудников подразделений УВКПЧ, занимающимися вопросами финансов и сбора средств) и со Специальным докладчиком по вопросу о пытках. Доноров спрашивали о том, что они думают об управлении Фондом и каким образом его можно было бы улучшить. Сотрудникам задавали вопросы об истории Фонда, действующих административных процедурах, будущих планах по совершенствованию работы и о том, как Фонд, по их мнению, вписывается в более широкую программную деятельность УВКПЧ.

17. *Анализ программных данных Фонда.* УСВН проанализировало данные Фонда за период с 1999 года по 2003 год. В частности, его интересовали тенденции в поступлении взносов (в разбивке по донорам и по регионам) и тенденции в выплате субсидий (по регионам) за последние пять лет.

18. *Ознакомление с проектами на местах.* УСВН сформировало выборку из 16 проектов, руководствуясь следующими критериями: региональная принадлежность, размер субсидии, продолжительность выплаты субсидии и вид предлагаемых услуг. Отобранные проекты обеспечивали хорошую репрезентативность по каждому из этих

критериев. Ознакомление с проектами происходило в Чили, Бангладеш, Австрии, Соединенных Штатах Америки, Канаде и Руанде. В ходе этих посещений члены группы по оценке осмотрели служебные помещения и/или оборудование, провели беседы с сотрудниками, работающими над осуществлением проекта, проверили проектную отчетность и/или базу данных (в случае, если таковая имелась) и встретились с жертвами пыток.

19. *Обследование проектов.* УСВН провело с использованием электронной почты обследование всех 200 проектов, получивших субсидии в 2003 году. Обследование проводилось с мая по апрель 2004 года. В общей сложности на вопросы обследования ответили представители 134 проектов (67% всех проектов). Никаких попыток проверить достоверность ответов не предпринималось.

III. ВЫВОДЫ ПРОВЕДЕННОЙ ОЦЕНКИ

A. Фонд оказывает позитивное влияние на положение жертв пыток

20. Основываясь на результатах ознакомления на месте с 16 проектами и проведенного обследования, УСВН пришло к мнению, что Фонд оказывает позитивное влияние на положение жертв пыток. Был сделан вывод о том, что проекты управляются эффективно и успешно оказывают помощь жертвам пыток. Как правило, сотрудники организации, получающие субсидии, трудолюбивы и преданы делу, зачастую работают на общественных началах или за минимальное вознаграждение. В рамках большинства проектов применяется комплексный подход, предполагающий дополнительные виды лечения и услуги. Многие используют новаторские виды лечения и процедуры; некоторые также активно выступают в защиту прав человека жертв пыток. В индивидуальном порядке жертвы пыток настоятельно подчеркивали, что предоставленные им услуги помогли им восстановить физическую и психическую форму и воспрянуть духом.

21. Кроме того, получатели субсидий подчеркнули важность денежной помощи со стороны Фонда. Согласно результатам обследования, 13% проектов были бы закрыты в отсутствие финансирования со стороны Организации Объединенных Наций. В случае других 56% было отмечено, что сокращение таких субсидий отрицательно сказалось бы на их деятельности, что выразилось бы в уменьшении охвата жертв пыток и объема оказываемых услуг.

22. И наконец, не следует забывать о нефинансовом аспекте деятельности Фонда. В рамках обследования, а также в ходе поездок группы по оценке на места персонал

проектов неоднократно подчеркивал, что помощь, получаемая от Организации Объединенных Наций, служит признанием важности и стимулом к расширению работы с жертвами пыток. Такое финансирование содействует укреплению доверия к проектам и может использоваться в качестве аргумента для привлечения других доноров. В некоторых случаях оно служит также своего рода охранной грамотой в тех странах, где подобная деятельность не приветствуется.

В. Для повышения эффективности Фонда необходимо внести уточнения и изменения в его политику

Применение определения пытки

23. Сотрудники Фонда по-разному толкуют определение пытки в различных проектах. В руководящих принципах Фонда содержится ссылка на определение пытки, приведенное в статье 1 Декларации о защите всех лиц от пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания. В других документах, например в докладе Генерального секретаря о Фонде (A/57/268, пункт 6), говорится, что "более широкое толкование может быть принято Комитетом по правам человека, Комитетом против пыток, Комитетом по правам ребенка, любым другим компетентным органом Организации Объединенных Наций, если оно будет более благоприятным для жертв пыток". Сотрудники заявляют, что они используют то определение, которое является наиболее благоприятным для их подопечных. Хотя УСВН и не возражает против такого подхода, позиция Фонда должна быть более четкой и последовательной в том, что касается типов бенефициаров его помощи, с тем чтобы любое решение, выносимое по тому или иному проекту, согласовывалось с решениями, принятыми в схожих ситуациях по другим проектам.

24. Сотрудники ряда проектов, с которыми на месте ознакомились группа по оценке, заявляли, что они не имеют представления о том, каким образом Фонд применяет определение пытки. Кроме того, как показало изучение отдельных случаев, проведенное в ходе проверки проектной документации, Фонд неодинаково применяет определение жертв пыток. В результате некоторые податели заявок могут непреднамеренно определять себя как центры по работе с жертвами пыток, в то время как на деле они оказывают помощь главным образом жертвам войны или насилия в ходе общественных беспорядков.

Оказание помощи членам семьи

25. УСВН сделало вывод о том, что вопрос оказания помощи членам семьи также требует внесения ясности. В момент создания Фонда его мандат охватывал не только жертв пыток, но и членов их семей. Понятие членов семьи, однако, в настоящее время толкуется довольно широко. Например, в одном из рассмотренных случаев ходатаем была старшая сестра жертвы пыток, которая в то время, когда брат подвергался пыткам, не проявляла к нему достаточного сочувствия, и никакой связи между состоянием ее здоровья, на основании которого она получала помощь, и пытками ее брата не существовало³. Хотя наличие такой связи и не является обязательным требованием, исходя из того, что Фонд располагает ограниченным бюджетом для оказания помощи жертвам пыток, он должен пояснить, каким членам семьи он готов оказывать поддержку.

Субсидии на вспомогательную деятельность

26. Хотя руководящие принципы позволяют финансирование профессиональной подготовки персонала проектов, этому направлению уделялось меньше внимания, чем оказанию непосредственной помощи жертвам пыток. Вместе с тем профессиональная подготовка необходима для обеспечения надлежащего функционирования проектов, регулярная и систематическая подготовка помогает повысить эффективность работы персонала, а следовательно, и эффективность использования ресурсов Фонда. Персонал проектов, которые посетила группа по оценке, подчеркивал необходимость получения надлежащей профессиональной подготовки по вопросам оказания помощи жертвам пыток.

27. Предлагаемые новые руководящие принципы деятельности Фонда запрещают тратить деньги на научные работы, исследования и выпуск информационных бюллетеней. Запрет, касающийся исследований, вполне понятен, учитывая бюджетные ограничения, поскольку результаты таких проектов можно будет оценить только в долгосрочной перспективе и его польза для жертв пыток является (по определению) с начала не ясной. Тем не менее УСВН считает целесообразным, чтобы Фонд оказывал поддержку подготовке таких вспомогательных материалов, как информационные бюллетени, служащих просвещению других организаций, оказывающих помощь жертвам пыток.

Выделение субсидий

28. Распределение выделяемых Фондом субсидий является географически неравномерным⁴. Как показано на таблице 1, в 2003 году более половины средств (59%) было выделено на осуществление проектов в Группе западноевропейских и других

государств (ГЗДГ). Ознакомление на местах с проектами в этом регионе показало, что услуги жертвам, которые все являлись иммигрантами, касались не только лечения прямых последствий их пыток, но также и оказания помощи им в адаптации к жизни в новом обществе. В период с 1999 по 2003 год число проектов, получивших субсидии в ГЗДГ, Африке и Восточной Европе, увеличилось, а в Латинской Америке и Азии осталось на прежнем уровне.

**Таблица 1. Субсидии, выделенные в 2003 году, в разбивке по регионам
(в долл. США)**

Регион	Общая сумма субсидий	В % от общей суммы
Африка	761 000	10,7
Азия	696 000	9,8
Восточная Европа	558 800	7,8
Латинская Америка	915 000	12,8
ГЗДГ	4 207 000	58,9
ВСЕГО	7 137 800	100

29. Некоторые доноры выражали обеспокоенность по поводу неравномерного географического распределения субсидий; двое из них, в частности, выразили пожелание, чтобы Фонд уделял повышенное внимание проектам в странах, где широко практикуются пытки. Сотрудники секретариата также признали, что географический дисбаланс проектов вызывает у них беспокойство. При этом они отмечали, что расширение пропаганды деятельности Фонда может привести к росту обманутых надежд.

30. Позиция Фонда традиционно заключалась скорее в реагировании на запросы, чем в проявлении инициативы в том смысле, что помощь оказывалась только тем НПО, которые за ней обращались. Действительно, большинство получателей субсидий (58%) заявили, что они впервые узнали о Фонде от других НПО. Фонд был малоинициативным в пропаганде своей деятельности в тех регионах и странах, где могут существовать неудовлетворенные потребности. Некоторые, действительно нуждающиеся в помощи страны получают мало или никакого финансирования. Однако, если Фонд, продолжая поддерживать существующие проекты, будет заниматься поиском проектов в новых странах, то ему понадобится дополнительная поддержка со стороны доноров.

Критерии приемлемости

31. Существующие процедуры, используемые для проверки правомочий заявителей страдают ограничениями. С 2003 года вся информация проверяется и в настоящее время существует план посещения сотрудниками всех новых заявителей, а также НПО, получивших субсидии. УСВН поддерживает эти инициативы. Однако риск того, что к Фонду обратятся недобросовестные заявители, продолжает существовать, хотя нет никаких оснований считать, что такие заявители чаще обращаются к Фонду, чем другим донорам. Во время посещения группой УСВН одного нового заявителя выяснилось, что весь его проект в основном сводится к одному тесному и пыльному помещению с раскладушкой и стулом, хотя следует пояснить, что эта конкретная заявка еще находилась в стадии рассмотрения. Должны существовать надежные механизмы проверки добросовестности заявителей и обеспечения того, чтобы субсидии, выделяемые Фондом, действительно использовались для оказания помощи жертвам пыток.

32. Проверка проектной документации выявила также некоторые другие проблемы, касающиеся приемлемости заявок НПО. Как уже отмечалось в пункте 24, некоторые организации могут представлять себя в качестве работающих с жертвами пыток, тогда как на самом деле они занимаются другими типами жертв. Кроме того, документация секретариата содержит мало сведений, касающихся проверки того, были ли действительно выплачены средства в счет ожидаемого долевого участия в финансировании, хотя с начала этого года секретариат требует представления доказательств платежа, что заслуживает одобрения.

Формула финансирования

33. Существующая формула финансирования, предусматривающая выделение субсидий на сумму, не превышающую одну треть стоимости проекта, уже изжила себя, поскольку число заявок в Фонд продолжает расти. Поскольку Фонд стремится удовлетворять поступающие ему заявки, размер выделяемых субсидий зависит только от запрашиваемой суммы. Не проводится никакой оценки медицинских потребностей или потребностей в гуманитарной, правовой или финансовой помощи, в результате чего вообще отсутствует оценка наиболее эффективного способа использования имеющихся в наличии ограниченных денежных средств. В отдельные годы все проекты, даже самые малые, получали меньше, чем они запрашивали. Сотрудники целого ряда проектов, с которыми на месте ознакомилась группа по оценке, заявляли, что они не понимают колебаний в размере предоставляемых субсидий, хотя это не означало, что они желают оспорить сумму выделяемых средств.

34. Суммы выделяемых субсидий характеризуются большим разбросом. В 2003 году самая большая субсидия составила 300 000 долл. США, а самая маленькая - 5 000 долл. США. Средний размер субсидий, выделяемых в Африке, составил около 27 000 долл. США в сравнении с 49 000 долл. США в ГЗДГ. В 2003 году сумма административных затрат Фонда из расчета на одну заявку составила в среднем около 4 000 долл. США⁵. Хотя в резолюции 2003/32 Комиссии содержался призыв поддерживать небольшие проекты, и несмотря на то, что существует несколько других доноров, которые предоставляют небольшие субсидии на проекты по оказанию помощи жертвам пыток, с учетом относительно высокого среднего уровня административных расходов Фонд мог бы рассмотреть вопрос о введении ограничений на заявки о выделении малых субсидий.

35. Как уже отмечалось, Фонд выделяет субсидии в размере до одной трети стоимости проекта, который соответствует его критериям. Однако его политика обеспечения сбалансированности менялась от случая к случаю. Часто допускался учет затрат "в натуральной форме" таких, как работа на добровольных началах. Хотя взносы натурой приветствуются и должны поощряться, их денежная стоимость может быть различной в зависимости от страны, что ставит заявителей из стран с низким уровнем доходов в весьма невыгодное положение в сравнении с развитыми странами. В последних, например, "стоимость услуг психолога-волонтера будет высокой, что могло бы служить основанием для запроса у Фонда гораздо большей денежной субсидии, чем в других странах.

36. И наконец, было бы полезно, если бы секретариат и получатели субсидий смогли сократить административные издержки, связанные с обслуживанием Фонда. Одним из решений могла бы стать многолетняя поддержка проектов уже известных заявителей, например получающих субсидии уже на протяжении 10 или более лет (каковыми являлись около одной трети получателей субсидий в 2003 году). Это сократило бы время, затрачиваемое на административные процедуры с обеих сторон, поскольку каждые три года рассматривалась бы только одна заявка. Получатели субсидий должны отдавать себе отчет в том, что размер субсидий будет зависеть от получения Фондом достаточной ежегодной донорской поддержки.

С. Руководящий орган Фонда играл ограниченную роль в установлении стратегических приоритетов в его деятельности и не проявлял инициативности в отношениях с донорами и другими учреждениями системы Организации Объединенных Наций⁶

Роль

37. Традиционно роль Совета попечителей Фонда в основном сводилась к утверждению индивидуальных проектов. Совет занимался обсуждением и утверждением каждого отдельного проекта, поддерживаемого Фондом. Однако и доноры, и сотрудники Фонда выражали пожелание, чтобы Совет более активно участвовал в обсуждении политики и мобилизации средств. Например, Совет мог бы давать руководящие указания по порядку приоритетности субсидий, с тем чтобы устранить географический дисбаланс, о котором речь шла выше в пункте 28.

38. Советы попечителей других фондов Организации Объединенных Наций обычно занимаются вопросами политики, оставляя решение административных вопросов персоналу. Например, Фонд добровольных взносов для технического сотрудничества в области прав человека УВКПЧ поручил своему Совету в 1998 году заниматься в качестве основной функции обсуждением политики, а не утверждением проектов, как это было ранее. Проекты технического сотрудничества рассматривает и утверждает Комитет по обзору проектов, состоящий из сотрудников УВКПЧ, в то время как Совет собирается на совещания дважды в год в течение трех-четырех дней для обсуждения стратегии финансирования в регионах и других тематических вопросов.

Членство

39. И размер, и состав Совета попечителей Фонда остаются неизменными. В него входят только пять членов, что недостаточно, ввиду того, что иногда в прошлом на заседаниях Совета присутствовало только три члена. Это и понятно, поскольку Совет состоит из занятых профессионалов, но на пользу Фонду это не идет. Не существует также ограничений по сроку полномочий, в связи с чем до последнего времени состав членов Совета практически не обновлялся, а стаж некоторых из его членов насчитывал более 20 лет.

График проведения сессий

40. Традиционно Совет собирается на свою сессию один раз в году в мае. Первоначально эта дата была определена с учетом графика работы Комитета против

пытков таким образом, чтобы эти два органа могли проводить свои сессии одновременно. Вместе с тем эта дата оказывает большое влияние на цикл финансирования проектов Фондом, о чем говорится ниже в настоящем докладе (пункты 45-48). Во время своих сессий Совет открыт для встречи с представителями организаций, которые он финансирует. Возможно, такая практика и полезна, но она ограничивается организациями, которые имеют средства для поездки в Женеву во время сессии Совета. Многие организации с заслуживающими внимания программами никогда Советом не заслушивались непосредственно.

Взаимодействие с донорами и другими учреждениями системы Организации Объединенных Наций

41. Хотя Совет и взял на себя некоторые связанные с донорами обязанности, они носят в основном эпизодический характер, если не считать коротких встреч с донорами во время майской сессии Совета. Совету следует проявлять большую инициативность в работе с донорами путем организации совещаний с группами региональных представителей в Женеве, встреч в столицах стран-доноров с официальными лицами в целях мобилизации средств или использования видеоконференцсвязи. Совет также мог бы рассмотреть возможность приглашения за счет средств Фонда двух-трех организаций на каждую сессию для доклада. Это позволило бы получать информацию из первых рук и могло бы увязываться с совещанием доноров для иллюстрации результатов работы Фонда.

42. И сотрудники, и доноры высказывали пожелания о необходимости усиления синергизма между Фондом, Комитетом против пыток и Специальным докладчиком по вопросу о пытках. В настоящее время взаимодействие Совета с этими структурами носит ограниченный характер. То же самое можно сказать о необходимости усиления синергизма и укрепления сотрудничества между Фондом и учреждениями Организации Объединенных Наций, работающими на местах, такими, как Программа развития ООН (ПРООН), сотрудников которой можно использовать для оказания содействия и оценки проектов Фонда (см. пункт 55).

D. Нынешний уровень кадрового обеспечения и системы управления более не отвечают требованиям, предъявляемым к управлению Фондом

Кадры

43. Ответы на вопросы обследования проектов, касающиеся помощи, оказываемой действующими сотрудниками Фонда, свидетельствуют о положительной оценке этой помощи. Большая часть респондентов (82%) оценивают отзывчивость сотрудников как

"прекрасную" или "хорошую". Кроме того, 85% удовлетворены помощью, получаемой от сотрудников в процессе подачи заявки, и 91% - в процессе подготовки своих отчетов.

44. Несмотря на этот позитивный отклик, нынешний уровень кадрового обеспечения Фонда не отвечает задачам, связанным с его управлением. Ведение дел Фонда обеспечивается секретарем, работающим неполный рабочий день, двумя сотрудниками, занятыми полный рабочий день, одним младшим сотрудником или экспертом-помощником и одним стажером, помощь которым время от времени оказывают также другие сотрудники. Хотя нынешнему составу сотрудников удастся обслуживать около 200 проектов, Совет попечителей Фонда и сообщество доноров, в такой сложной области, как пытки, это требует от них значительного числа сверхурочных часов и практически предельных нагрузок работы, о чем говорится в пунктах 47 и 49. Одним из существенных недостатков данной нехватки рабочих рук является то, что она не позволяет разрабатывать новые инструменты, совершенствовать системы и осуществлять стратегическое планирование. Предусматривается, что в будущем два сотрудника, занятые полный рабочий день, будут посвящать часть своего рабочего времени выполнению другой работы в УВКПЧ (при сохранении своих основных обязанностей по Фонду) и что для обзора проектов и контроля за их осуществлением можно будет привлекать сотрудников из других отделов. Эта идея заслуживает одобрения в том смысле, что она содействует взаимополезному обмену опытом, укреплению корпоративного единства и распространению информации о Фонде. Однако даже при условии осуществления рекомендаций по рационализации и административным изменениям, предлагаемых в настоящем докладе (которые в ряде случаев компенсируются предложениями о дополнительной работе), такое привлечение дополнительной рабочей силы из числа работников УВКПЧ будет недостаточным. Кроме того, поскольку сотрудники занимаются выделением и контролем за использованием субсидий, было бы желательно, чтобы они прошли определенную профессиональную подготовку по вопросам финансового анализа.

Цикл финансирования

45. Нынешний цикл финансирования создает неудобства для получателей субсидий и ведет к возникновению ряда серьезных проблем. Заявки на следующий год должны подаваться в Фонд в ноябре. Решения о выделении средств в текущий календарный год принимаются Советом на его сессии в мае⁷. О принятых решениях получателям субсидий сообщается в июне или июле, а средства переводятся в августе или иногда позднее в случаях, если возникают вопросы. Это означает, что значительный объем финансирования носит ретроактивный характер. Получатель должен либо использовать "другие" средства, ожидая, пока поступят деньги из Фонда, либо он должен потратить все

деньги Фонда за короткий промежуток времени, составляющий всего три или четыре месяца.

46. Текущий цикл финансирования был одним из главным объектов критики, высказывавшейся респондентами в ходе обследования проектов; получатели субсидий неоднократно указывали на трудности, создаваемые им. К их числу относятся необходимость работы в отсутствие средств или заимствования средств в течение большей части года, трудности с составлением бюджета и планированием работы, и временной лаг между уведомлением о выделении средств и получением самих денег. Сотрудники всех проектов, которые посетила группа по оценке, поднимали одни и те же вопросы.

47. Кроме того, единый цикл финансирования приводит к экстремальной нагрузке на сотрудников во время единого периода принятия решений. Сотрудники Фонда признают, что это создает для них значительные трудности, а также означает, что, если имеющая право на получение субсидии НПО не уложится в срок подачи заявок, ей придется ждать целый год, пока ее заявка будет рассмотрена.

48. УСВН пришло к выводу о том, что вряд ли есть смысл в финансировании проектов в течение лишь семи или восьми месяцев в ходе всего их предполагаемого срока существования. Нынешние трудности, с которыми сталкиваются НПО и сотрудники Фонда, обусловлены в основном тем, что цикл финансирования Фонда полностью привязан к майской сессии Совета, а также практикой Совета, заключающейся в утверждении каждого проекта.

Процессы подачи заявок и отчетности

49. Существующий сегодня процесс подачи заявок и отчетности согласуется с циклом финансирования Фонда. Как уже отмечалось в пункте 45, заявки и промежуточные доклады должны представляться в ноябре, а окончательный финансовый отчет с описательной частью, прошедший аудиторскую проверку - к 1 февраля. Такой процесс является весьма трудоемким для Фонда, требуя от них значительного количества сверхурочных часов для своевременной подготовки документации к сессии Совета. Отслеживание недостающих документов также становится трудной задачей, особенно если учесть отсутствие электронной системы сопровождения.

50. Хотя три четверти респондентов, участвовавших в обследовании проектов заявили, что процессы подачи заявок и отчетности являются понятными, они тем не менее выразили беспокойство по поводу графика предоставления отчетности. В частности,

сотрудники некоторых проектов заявили, что испытывают трудности с составлением отчетов и организацией их аудиторской проверки и отправки в Женеву в течение первых четырех недель января.

Управленческие информационные системы

51. Большая часть операций в рамках управленческих информационных систем, используемых сегодня Фондом для отслеживания процесса утверждения заявок-финансирования-подготовки отчетности, осуществляется вручную и на специальной основе. УСВН смогло провести анализ исторических тенденций финансирования, поступлений донорских взносов и других аналогичных данных за прошедшие годы путем самостоятельного изучения большого объема неупорядоченных данных, предоставленных Фондом. Кроме того, содержащаяся в документации описательная информация о проектах, никак не увязана с базой данных о финансовой отчетности, которая имеется в УВКПЧ, а исторические данные по отдельным проектам имеются только в виде файлов бумажных документов.

52. Кроме того, административные процедуры управления Фондом недостаточно хорошо документированы. Сотрудники Фонда не имеют письменных руководящих указаний в отношении обработки заявок и отчетов и полагаются в основном на свою память. Это делает весьма уязвимой работу Фонда, который располагает только двумя постоянными сотрудниками. Данная проблема также была выявлена при изучении документации. Группа УСВН отметила, что документация в файлах страдает противоречиями. Определенная непоследовательность и путаница были также отмечены Группой в критериях, применимых для вынесения решения о выдаче субсидий. В одном случае соискатель подал заявку и получил существенно бóльшую субсидию, но в документации отсутствовала какая-либо информация, обосновывающая столь значительное увеличение суммы субсидий.

53. Доноры захотели узнать, не может ли Фонд предоставить анализ тенденций в применении пыток. Однако, ведущиеся Фондом данные являются весьма ограниченными. В силу того, что Фонд стремится удовлетворять поступающие заявки и что он имеет дело лишь относительно с небольшим числом организаций, работающих с жертвами пыток (как в глобальном масштабе, так и в рамках отдельных стран), его бенефициары не могут рассматриваться в качестве репрезентативной в глобальном масштабе выборки жертв пыток. Поэтому данные Фонда нельзя использовать для подготовки всеобъемлющего доклада о тенденциях в применении пыток или о численности жертв пыток.

Системы контроля и оценки

54. Контроль и оценка, осуществляемые как на уровне Фонда, так и на уровне проектов являются недостаточными. Одной из причин этого является крайняя малочисленность персонала, а другой - уделение первоочередного внимания обработке заявок. Контроль и оценка важны по двум причинам. Во-первых, они необходимы для проверки того, осуществлялись ли расходы в соответствии с планом и были ли достигнуты поставленные цели. Второй аспект касается обучения. Обмен знаниями, ведущий к совершенствованию работы, имеет важное значение как внутри организаций, так и между ними, а также для Фонда и его доноров. В ходе опроса доноров, некоторые из них подчеркивали важность усиления контроля и оценки в Фонде.

55. Секретариат приступил к практике посещения проектов для проверки того, каким образом используются выделяемые средства, и для обеспечения Фонду обратной связи по вопросу о том, какое влияние его деятельность оказывает на положение отдельных лиц, для оказания помощи которым он был создан. Более конкретно Фонд стремился осуществлять контроль и оценку двумя способами:

- путем организации посещений сотрудниками секретариата или полевыми сотрудниками Организации Объединенных Наций избранных индивидуальных проектов (до 2005 года запланировано посетить все проекты, хотя бы один раз);
и
- путем направления предложений о посещении проектов сотрудниками по правам человека соответствующих полевых отделений Организации Объединенных Наций.

Хотя эти начинания похвальны, эпизодическое посещение проектов не может заменить собой систематическую оценку проектов на основе результатов и оценку их воздействия. УСВН признает, что это потребовало бы дополнительных ресурсов и что стандартного протокола для оценки эффективности помощи, оказываемой жертвам пыток, не существует. Однако некоторые организации начинают разрабатывать такие методологии, и Фонд мог бы стать координатором в этой области.

56. Ознакомление с проектами на местах позволило выявить не только значительный интерес к деятельности Фонда со стороны других учреждений Организации Объединенных Наций, работающих на местах, но и нехватку соответствующей информации. Поездки сотрудников Фонда на места можно было бы использовать не только для встреч с получателями субсидий, но и для информирования и, возможно,

подготовки потенциальных экспертов по оценке в отношении целей, задач и методов работы Фонда, а также использования общей методики оценки.

57. Кроме того, сами получатели субсидий мало занимаются оценкой, хотя некоторые из них были бы рады получить помощь в развитии такого потенциала. Документация содержала мало данных о достигнутых результатах, причем в этих редких случаях использовались упрощенные и общие выражения. Кроме того, лишь немногие из проектов, которые посетила группа по оценке, располагали всеобъемлющей системой самооценки; в случае некоторых из них это сводилось к первичному контролю или попыткам ретроспективного анализа прошлых мероприятий и извлеченных уроков.

Связь

58. Связь между Фондом и партнерами, с которыми он взаимодействует, не всегда хорошо налажена. Фонд должен обмениваться информацией с широким кругом контрагентов, включая:

- соискателей и получателей субсидий;
- Совет попечителей;
- доноров;
- других сотрудников УВКПЧ и в других учреждениях Организации Объединенных Наций; и
- общественность в целом.

59. Хотя большинство получателей субсидий, как представляется, удовлетворены тем, как сотрудники Фонда реагируют на их запросы, некоторые из них указали на другие вызывающие беспокойство проблемы. Почти четверть опрошенных заявили, что, в частности, степень оперативности их связи с секретариатом является "низкой" или "очень низкой". По другому вопросу сотрудники многих проектов, которые посетила группа по оценке, отметили, что они не получают разъяснений по поводу размера выделяемых им субсидий. Важно, чтобы связь Фонда с получателями субсидий была четкой и оперативной, кроме того, необходимо разъяснять оснований, на которых определялась сумма субсидии.

60. Многим из тех, кто работает в учреждениях системы Организации Объединенных Наций, не понятно то, как функционирует Фонд. Некоторые доноры высказывают мнение о том, что связь между Фондом и сообществом доноров можно было бы улучшить. Те же самые же доноры заявляют о том, что они скорее всего были бы более отзывчивы, если бы потребности и тенденции в деятельности Фонда разъяснялись им более убедительным

образом и если бы влияние работы Фонда подтверждалось документально оценками третьей стороны и внутренними докладами по вопросам, которые волнуют доноров. И Совет, и УВКПЧ в целом должны сыграть свою роль в разъяснении деятельности Фонда представителям доноров в Женеве и в столицах государств-доноров.

61. Секретариат Фонда готовит ежегодные доклады Генерального секретаря о деятельности Фонда. Хотя эти доклады содержат все необходимые факты и цифры за соответствующий год, они не передают сути влияния Фонда на положение дел (хотя в докладах по случаю десятой и двадцатой годовщин Фонда содержалась дополнительная информация. Сотрудники Фонда обсуждают возможность подготовки книги к двадцать пятой годовщине Фонда в 2006 году. УСВН считает, что какой бы документ не был подготовлен, он должен содержать ясный отчет о деятельности с уделением повышенного внимания влиянию Фонда на положение жертв пыток.

Технический потенциал

62. Фонд оказывает поддержку организациям, которые во многих случаях занимаются сложными техническими вопросами. Никто из сотрудников секретариата или членов Совета не обладает экспертными знаниями в области оказания медицинской помощи жертвам пыток и их реабилитации, что является одним из главных видов услуг, оказываемых в рамках проектов. Сотрудники также не располагают достаточными знаниями в области финансового аудита и учета, что, однако, в какой-то степени компенсируется возможностью доступа к услугам сотрудников УВКПЧ, которые обладают соответствующими знаниями. Составление перечня технических советников в данном случае также могло бы оказать помощь сотрудникам Фонда.

Управление финансами

63. Аудиторская проверка, проведенная УСВН, выявила, что в случае 13 из 35 проверенных проектов, получатели субсидий не представили требуемого финансового отчета. По мнению УСВН, в случае непредставления в установленный срок финансового отчета по предыдущим субсидиям новые субсидии выдаваться не должны.

64. Руководящие принципы Фонда требуют от получателей субсидий предоставлять финансовый отчет об использовании субсидии, проверенный финансовый отчет, подготовленный независимым аудиторским органом, или протокол ревизии, выданный независимым аудиторским органом. УСВН считает, что эти руководящие принципы недостаточно четко поясняют разницу между этими тремя документами. Некоторая неясность существует также по поводу того, должен ли проверенный финансовый отчет

охватывать весь проект или только субсидии, предоставленные Фондом. Вследствие этого среди получателей субсидий наблюдается определенная путаница относительно формы и содержания финансовых отчетов. В результате УСВН отметило, что в ряде случаев "проверенные" финансовые отчеты на самом деле проверялись не профессиональными аудиторами, а "независимыми контролерами", и представленные отчеты не соответствовали Общепринятым принципам бухгалтерского учета, или же содержали недостаточную информацию о том, выполнила ли данная НПО условия предоставления субсидий.

65. В 22 случаях выплата утвержденных субсидий откладывалась по таким причинам, как потребность в дополнительной информации или оценке. Руководящие принципы Фонда не устанавливают разумного предельного срока, в течение которого утвержденная субсидия может иметь статус отложенной. По мнению УСВН, утвержденные субсидии могут иметь статус "отложенных" в течение не более одного года с момента их утверждения, с тем чтобы выделенные средства можно было переориентировать на другие проекты.

66. Необходимо усилить финансовый контроль и надзор за деятельностью Фонда. В настоящее время не существует всеобъемлющей базы данных, содержащей всю информацию об утвержденных проектах, в том числе о размере утвержденных субсидий. Кроме того, перечисление выделяемых средств проводится по статье "расходы", а не по статье "авансированные суммы". Поэтому не проводится выверка счетов, и секретариат не в состоянии проверить, были ли использованы полностью полученные субсидии или нет.

Е. Фонд мог бы делать больше для укрепления потенциала своих подопечных

67. Роль Фонда в укреплении потенциала получателей субсидий является весьма ограниченной. В настоящее время главным результатом деятельности Фонда является финансирование, которое он предоставляет жертвам пыток через НПО. В ходе обследования проектов многие получатели субсидий высказывали мнение о том, что Фонд мог бы делать больше благодаря использованию такого непризнанного резерва, как его собственная клиентура, а также делать больше для нее самой. Получатели субсидий, с которыми встречалась группа УСВН, также рекомендовали, чтобы Фонд оказывал содействие обмену опытом, распространению передовых методов и знаний. Все организации, которым Фонд оказывает помощь, обладают опытом, который может быть полезен для других. Многие из них являются профессиональными организациями с большим стажем и международным авторитетом. Кроме того, многие организации публикуют информационные бюллетени, директивные документы, оценочные материалы,

техническую информацию и практические пособия. Эти материалы имеются в наличии на многих языках. Фонд идеально подходит для того, чтобы стать связующим звеном между этими организациями и наладить обмен их знаниями с помощью электронных средств, что будет способствовать укреплению потенциала организаций, с которыми он работает. Значительному повышению полезности его работы без больших дополнительных затрат могли бы содействовать следующие меры:

- обобщение существующих норм, инструментов и методов контроля и оценки, порой заметно недостающих многим исполнителям проектов, которые проверила и/или посетила группа по оценке⁸;
- поощрение и налаживание связей между организациями, имеющими схожие интересы в вопросах, являющихся предметом общей озабоченности (например, методы лечения, разработка политики, профессиональная подготовка, пропагандистская деятельность);
- создание информационно-координационного центра передового опыта;
- предоставление информации, контактных данных и методик для мобилизации средств из государственных и других институциональных источников; и
- создание вебсайта для распространения текущей информации по тем или иным соответствующим темам, со ссылками на организации и материалы, представляющие интерес для его клиентуры.

Е. Связи Фонда с донорами носят ограниченный характер

68. Хотя у Фонда много доноров, уровень их взносов является существенно различным. Традиционно регулярные взносы в Фонд делают от 32 до 38 стран. Ведущими четырьмя донорами в исторической перспективе являлись Соединенные Штаты Америки, Швеция (прекратила делать взносы), Дания и Нидерланды. В 2003 году самые большие взносы сделали Соединенные Штаты Америки (5 млн. долл. США) и Нидерланды (500 000 долл. США). Следующие семь крупнейших доноров внесли более 100 000 долл. США каждый, и 30 стран внесли суммы, колеблющиеся от 109 долл. США до 90 000 долл. США. Существуют также различия во взносах между регионами, причем в некоторых регионах разрыв между взносами и субсидиями довольно велик. Так, например, в 2003 году Латинская Америка внесла 10 109 долл. США, а на проекты в этом регионе было выделено субсидии на общую сумму в 915 000 долл. США.

69. Данные Фонда свидетельствуют о том, что никакой связи между пожертвованиями, сделанными каким-либо правительством, и суммой средств, полученных НПО в данной стране, не существует, как это видно из данных приводимой ниже таблицы 2, в которой взносы сопоставляются с субсидиями в разбивке по некоторым странам ЗГДГ.

Таблица 2. Взносы из некоторых стран Западной Европы и других государств и субсидии, выделенные неправительственным организациям в этих странах, 2003 год (в долл. США)

Страна	Взносы	Субсидии
Австралия	0	100 000
Дания	283 668	40 000
Италия	0	193 000
Нидерланды	500 000	0
Швеция	0	171 000
Швейцария	58 823	211 000
Соединенное Королевство	237 043	480 000
Соединенные Штаты Америки	5 000 000	1 745 000

70. В отличие от предыдущих лет объем взносов в Фонд существенно не вырос, увеличившись с 6,9 млн. долл. США в 2001 году до 7,1 млн. долл. в 2003 году. В то время как взносы из некоторых регионов (таких, например, как Восточная Европа) возросли поступления из других регионов (Латинская Америка и Африка) сократились. Поскольку число заявок на предоставление субсидий Фондом продолжает расти, отсутствие пропорционального увеличения объема взносов создает проблемы.

71. Некоторые доноры заявляют, что они бы более охотно делали взносы в Фонд, если бы испытывали больше доверия к методам его управления и если бы получали больше информации об оказываемом им воздействии. Как уже отмечалось в настоящем докладе, необходимо, чтобы Фонд тщательно и убедительно оценивал свою эффективность и действенность, для чего он должен быть более транспарентным и распространять больше информации о своей работе. В настоящее время проводится лишь одно совещание с донорами в год, и, как правило, на нем присутствуют представители стран-доноров при Организации Объединенных Наций в Женеве.

72. Был высказан ряд рекомендаций по возможности увеличения поступлений в Фонд. Одна из них предусматривает возможность обращения Фонда к крупным частным донорам, а другая - рассмотрение Фондом возможности общественного сбора средств в некоторых странах, как это делает Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ). Однако сделать это будет трудно по целому ряду причин.

73. Почти все доноры делают целевые взносы в Фонд на конкретные виды деятельности. В УВКПЧ ведется дискуссия о том, насколько такая практика выгодна как для Фонда, так и для УВКПЧ. Администраторы Фонда выступают за сохранение целевых взносов, полагая, что УВКПЧ будет получать меньше средств, если доноры будут лишены такой возможности, и/или что в этом случае приток средств в Фонд уменьшится. Этот вопрос заслуживает большего внимания со стороны Фонда и УВКПЧ.

V. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

74. Фонд выполняет свою основную функцию, заключающуюся в получении "добровольных взносов для распределения через установленные каналы помощи в качестве гуманитарной, правовой и финансовой помощи лицам, права человека которых грубо нарушаются в результате применения пыток, а также родственникам подобных жертв". Фонд также выполняет другие позитивные задачи, такие, как поддержка, укрепление и защита деятельности НПО, работающих с жертвами пыток. Такая нефинансовая поддержка является одним из основных благотворных эффектов деятельности Фонда.

75. УСВН было приятно удивлено деятельностью проектов, с которыми оно ознакомилось. Преданность своему делу сотрудников проектов, зачастую работающих в трудных условиях и при слабой финансовой поддержке, достойна подражания. УСВН убедилось в том, что Фонд работает над удовлетворением самых что ни на есть реальных потребностей, что работа получателей субсидий оказывает явное позитивное влияние на положение жертв пыток и что существуют возможности для расширения и укрепления деятельности Фонда и его результатов.

76. Однако нынешнее финансирование Фонда не соответствует обслуживаемым им потребностям и количеству получаемых заявок. Многие из его текущих систем управления уже не отвечают требованиям времени. Его партнеры, в том числе доноры, недостаточно информируются о результатах деятельности Фонда. Следовательно, при наличии дополнительных средств Фонд мог бы значительно усилить свое воздействие за счет как наращивания, так и повышения эффективности своей работы. Залогом к увеличению финансирования являются

повышение эффективности систем управления и убедительная демонстрация позитивного влияния деятельности Фонда на положение жертв пыток.

Рекомендация 1

Более последовательное применение определения пытки

Фонд должен занимать ясную и последовательную позицию при разьяснении и применении определения пытки среди исполнителей проектов, с тем чтобы рассмотрение всех проектов проходило при равных условиях. Эта рекомендация касается исключительно последовательности применения и никоим образом не предполагает необходимости пересмотра определения пытки.

Рекомендация 2

Уточнение порядка оказания помощи членам семьи

Фонд должен четко определить тех членов семьи, которым он готов оказать поддержку. Должна существовать четкая связь между пытками, которым подверглась жертва, и основаниями для оказания помощи ее родственникам.

Рекомендация 3

Выделение субсидий на профессиональную подготовку

Некоторую сумму денег следует ежегодно специально выделять на цели профессиональной подготовки персонала в организациях-бенефициарах.

Рекомендация 4

Улучшение географической сбалансированности субсидий

Фонд должен использовать инициативный и стратегический подход к определению потребностей в услугах для жертв пыток и к преодолению географической несбалансированности субсидий. В частности, он должен улучшить связь с другими учреждениями системы Организации Объединенных Наций и вне ее и работать рука об руку с полевыми отделениями Организации Объединенных Наций в деле поиска партнерских НПО и установления связей с ними.

Рекомендация 5

Ужесточение критериев приемлемости

Фонд должен ужесточить критерии приемлемости в отношении НПО. Для получения права на оказание помощи НПО должны, как правило, просуществовать не менее одного года, с тем чтобы они могли продемонстрировать свои возможности. Они должны пояснить, каким образом они собираются оценивать эффективность своей работы. Они должны иметь по крайней мере еще одного официального донора для оказания помощи в проверке и демонстрации того, что они отвечают всем юридическим требованиям, необходимым для регистрации. Со всеми новыми заявителями необходимо знакомиться на месте до выплаты первой субсидии, как это делается с 2003 года. Для этого необходимо разработать стандартные процедуры оценки.

Рекомендация 6

Усиление стратегической ориентации формулы финансирования

а) Фонд должен определять очередность выделения субсидий с учетом вероятных результатов своего вмешательства, используя для этого стандартный набор критериев, который предстоит разработать. Должен быть установлен максимальный и минимальный размер субсидий. Субсидии Фонда не должны превышать одной трети сметной стоимости любого проекта, которому он оказывает поддержку (взносы натурой не должны учитываться при расчете субсидий и должны быть исключены из текущей формулы в течение двух лет). Хотя УСВН признает, что это может лишить некоторые ценные проекты поддержки со стороны Фонда, оно считает, что исполнителям проектов не следует рассчитывать на получение денежных средств исключительно от Фонда. В частности, в развивающихся странах Фонд, возможно, пожелает выявлять хорошо зарекомендовавшие себя НПО и поощрять их к подаче заявок на субсидии, оказывать помощь проектам в диверсификации их источников финансирования или содействовать налаживанию партнерских отношений между НПО. Если Фонд будет брать на себя инициативу по оказанию поддержки новым НПО, то он должен рассмотреть возможность покрытия двух третей сметы расходов в первый год и сокращения субсидии до не более одной трети в последующие два года.

б) Следует рассмотреть вопрос о переходе на трехлетний цикл утверждения субсидий многолетним проектам, однако утверждение это не должно осуществляться

автоматически. Такой вариант должен быть доступен только тем проектам, которые успешно сотрудничают с Фондом на протяжении ряда лет. Что касается постепенного расширения сферы применения этой новой предлагаемой практики, то возможность получения долгосрочных субсидий должна в первую очередь предоставляться тем проектам, которые являются наиболее давними бенефициарами Фонда.

Рекомендация 7

Более эффективно использовать Совет попечителей

Практическое осуществление установленного мандата Совета должно быть более целенаправленным и эффективным в том, что касается его роли, членства, графика сессий и взаимодействия с другими партнерами в целях обеспечения более эффективного распределения труда между секретариатом и Советом и усиления синергизма с другими учреждениями Организации Объединенных Наций.

а) Роль

Совет должен поставить во главу своей повестки дня вопросы политики, особенно политики, касающейся установления приоритетов и оценки воздействия. Совет должен ограничить свою роль по утверждению проектов рассмотрением новых заявок, предложений о долгосрочном финансировании, подготовленных сотрудниками, крупных проектов⁹ и проектов, которые, по мнению сотрудников, заслуживают особого внимания со стороны Совета.

б) Членство

При рассмотрении кандидатур новых членов Совета упор должен делаться на их возможности присутствовать на сессиях, критериях региональной ротации, гендерной сбалансированности и диверсификации профессионального опыта и знаний (например, один кандидат, обладающий опытом в области мобилизации средств, а другой - в области прав человека). Должен быть рассмотрен вопрос об ограничении полномочий члена Совета максимум двумя пятилетними сроками. График назначений должен планироваться таким образом, чтобы ни в одном году не было значительных изменений в составе Совета.

с) График совещаний

График совещаний Совета должен определяться прежде всего и главным образом с учетом потребностей Фонда. Одним из способов учета некоторых рекомендаций, высказанных в настоящем докладе, было бы проведение двух более коротких совещаний Совета. Первое могло бы проводиться в мае одновременно с сессией Комитета против пыток и быть посвящено главным образом вопросам политики. Второе совещание могло бы проводиться поздней осенью и быть посвящено главным образом утверждению проектов, осуществление которых должно начаться в новом году (см. рекомендацию 10)¹⁰.

d) Взаимодействие с донорами и другими учреждениями Организации Объединенных Наций

Совет должен усилить свое взаимодействие с донорами (см. рекомендацию 16). В контексте глобальной стратегии УВКПЧ по мобилизации средств для Фонда, Совет должен проявлять большую инициативность в деле мобилизации средств путем налаживания контактов с ответственными лицами в столицах стран-доноров и более активной пропаганды Фонда среди фактических и потенциальных доноров, в том числе в частном секторе. Совет и сотрудники секретариата должны рассмотреть вопрос об усилении синергизма с другими учреждениями Организации Объединенных Наций и разработать план улучшения информирования о Фонде и работе этих учреждений.

Рекомендация 8

Кадровое укрепление

Кадровое обеспечение Фонда должно быть соразмерно сложности его задачи, портфелю обслуживаемых им проектов. Вопрос об объеме работы должен рассматриваться после того, как будут внедрены более эффективные системы управления. Сотрудники должны пройти соответствующую профессиональную подготовку, необходимую для эффективного управления Фондом.

Рекомендация 9

Совершенствование систем

Фонд должен создать централизованную и компьютеризированную систему сопровождения проектов, содержащую историческую, финансовую и описательную информацию, которая позволит сотрудникам отслеживать и документировать историю и динамику его отношений с получателями субсидий и донорами. Нынешние информационные системы Фонда являются неадекватными и, следовательно, требуют пересмотра. Также рекомендуется задокументировать административные процедуры Фонда в программном руководстве в целях обеспечения организационной преемственности и обучения новых сотрудников.

Рекомендация 10

Совершенствование цикла финансирования

Фонд должен оказывать поддержку в отношении *будущего*, а не уже большей частью прошедшего периода, что требует соответствующего пересмотра цикла финансирования. Это одна из самых важных рекомендаций, сделанных по итогам оценки в силу ее воздействия на положение НПО, которым Фонд оказывает поддержку, а также того, что в случае ее принятия она окажет воздействие на многие другие аспекты работы Фонда.

Фонд должен также рассмотреть вопрос о введении двух циклов финансирования. Предполагается, что эти изменения потребуют пересмотра программы совещаний Совета. В то же время УСВН предлагает меньше привлекать Совет к утверждению проектов (см. рекомендацию 7), что также позволит снизить нагрузку на сотрудников и ускорить процесс принятия решений.

Рекомендация 11

Система текущего и систематического контроля и оценки

Фонду следует разработать системный подход к вопросам контроля и оценки. Для обеспечения затратоэффективности Фонд может рассмотреть различные варианты. К ним, в частности, относятся:

- разработка более эффективной системы внутреннего контроля и оценки самими исполнителями проектов; и
- составление перечня сотрудников отделений Организации Объединенных Наций на местах, которые могли бы осуществлять оценку от имени Фонда.

Рекомендация 12

Совершенствование отчетности о деятельности и воздействии Фонда

Фонду следует издавать краткий годовой отчет для широкого распространения, рассчитанный на широкий круг читателей и различные аудитории, в котором бы описывались вызовы и достигнутые результаты, а также деятельность Фонда и его бенефициаров. Его можно было бы размещать на вебсайте Фонда для открытого доступа или рассылать по электронной почте потенциальным донорам. Для популяризации результатов деятельности Фонда могла бы быть действительно использована публикация, планируемая к выпуску по случаю двадцать пятой годовщины Фонда.

Рекомендация 13

Усиление финансового контроля

Фонд должен установить стандартную форму для финансового отчета об использовании субсидий в соответствии с общепринятыми принципами бухгалтерского учета. Он должен также определить пороговый уровень для проведения проверки финансового отчета.

Рекомендация 14

Составление перечня технических советников

Фонд должен составить перечень технических советников, к которым в случае необходимости могли бы обращаться сотрудники и Совет для консультирования по техническим вопросам.

Рекомендация 15

Начало работы по укреплению потенциала получателей субсидий

Фонд должен активно участвовать в укреплении потенциала НПО, с которыми он работает. Фонд, возможно, пожелает изучить варианты укрепления потенциала, обсуждаемые в пункте 67 настоящего доклада.

Рекомендация 16

Укрепление связей с донорами

Секретариат и Совет должны улучшить связь с донорами (см. рекомендацию 7 d)). Им следует разработать рассчитанные на доноров материалы, демонстрирующие воздействие Фонда, и приглашать получателей субсидий на совещания с донорами для обсуждения их работы.

Примечания

- ¹ Положения и правила, регулирующие планирование по программам, программные аспекты бюджета, контроль выполнения и методы оценки (ST/SGB/2000/8), глава VII.
- ² Замечание терминологического характера. Фонд выделяет субсидии на осуществление проектов, представленных учреждениями, соответствующими критериям приемлемости. В настоящем докладе под термином "проект" подразумеваются все представления, а под термином "получатели субсидий" - субъекты, которым была оказана помощь. Термин "НПО" используется в широкой трактовке и охватывает субъектов, которым были выделены субсидии, в том числе благотворительные больницы и отдельных врачей.
- ³ Резолюция 36/151 Генеральной Ассамблеи предусматривает возможность оказания помощи родственникам жертв пыток без необходимости установления связи между актом пыток и помощью, о которой они ходатайствуют.
- ⁴ Фонд классифицирует проекты по следующим пяти широким географическим регионам: Африка, Азия, Восточная Европа, Латинская Америка и группа западноевропейских и других государств (ГЗДГ).

- ⁵ Эта цифра была получена путем деления сметы административных расходов Фонда (13% от общего бюджета) на число субсидий, выделенных в течение года.
- ⁶ Совет попечителей Фонда вступил в переходный период. Он не будет собираться до октября 2004 года; в его состав и рабочую программу предлагается внести существенные изменения. Исходя из этого данный вывод основывается на предыдущей деятельности, а рекомендуемые изменения могут быть рассмотрены, когда будет назначен новый состав Совета на 2005 год.
- ⁷ Фонд будет также, по запросу, выделять субсидии, которые необходимо будет использовать в течение 12 месяцев с момента их получения. Однако УСВН не нашел свидетельств того, что об этом варианте известно многим проектам.
- ⁸ Хотя оценка по большинству проектов отсутствует, это не означает, что эффективные методы оценки не были разработаны. Фонд мог бы обобщить их в целях разработки руководящих принципов контроля и оценки, которыми могли бы пользоваться все получатели субсидий.
- ⁹ Совет мог бы, например, ограничиться рассмотрением тех проектов, которые способны получить субсидии на сумму свыше 50 000 долл. США. В 2003 году такие суммы получили 49 организаций.
- ¹⁰ Если будут введены два цикла рассмотрения проектов в год, предложения о финансировании могли бы также рассматриваться и на майском совещании.
