



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
18 April 2008
Russian
Original: English

Шестьдесят вторая сессия

Пункты 136, 140 и 151 повестки дня

Доклад о деятельности Управления служб внутреннего надзора

Административные и бюджетные аспекты
финансирования операций Организации
Объединенных Наций по поддержанию мира

Финансирование Миссии Организации
Объединенных Наций по делам временной
администрации в Косово

Доклад Управления служб внутреннего надзора о всеобъемлющей проверке хода осуществления мандата Миссии Организации Объединенных Наций по делам временной администрации в Косово

Резюме

По просьбе Специального представителя Генерального секретаря для Миссии Организации Объединенных Наций по делам временной администрации в Косово (МООНК) Управление служб внутреннего надзора (УСВН) провело всеобъемлющую проверку хода осуществления мандатов МООНК в сферах полиции и правосудия, гражданской администрации и экономического восстановления и развития. Проверка проводилась в период с июня по август 2007 года.

В настоящем докладе сведены воедино три доклада УСВН о проверке, посвященные соответствующим сегментам проверки¹, главные цели которой заключались в том, чтобы оценить деятельность МООНК по осуществлению резолюции 1244 (1999) Совета Безопасности, уделяя главное внимание ее мандатам в отношении: а) создания Косовской полицейской службы и независимой,

¹ Comprehensive Interim Audit of UNMIK Mandate Implementation — Police and Justice; Assignment No. AP2007/650/13; 28 February 2008; Comprehensive Interim Audit of UNMIK Mandate Implementation — Civil Administration; Assignment No. AP2007/650/14, 28 February 2008; Comprehensive Interim Audit of UNMIK Mandate Implementation — Pillar IV; Assignment No. AP2007/650/15, 10 March 2008.



многоэтнической судебной системы и реформирования системы пенитенциарных учреждений в Косово; b) выполнения основных гражданских административных функций, содействия обеспечению самоуправления в Косово, поощрения прав человека и обеспечения безопасного возвращения беженцев и перемещенных лиц; и c) разработки правовых, институциональных и политических рамок для экономического восстановления и развития Косово.

Проверка выявила ряд неудач и недоработок в осуществлении мандата. В частности, УСВН испытывает глубокую обеспокоенность в отношении передачи обязанностей центральным министерствам и муниципалитетам. УСВН также отметило существенные недостатки в механизмах управления и в процессах внутреннего контроля в Косовском траст-агентстве (КТА), которое несет основную ответственность за развитие экономики Косово. Кроме того, большую обеспокоенность вызывают сохраняющиеся слабости и количество накопившихся нерассмотренных дел в судебной системе. Этими неудачами и недоработками необходимо срочно заняться, дабы обеспечить успешное завершение деятельности МООНК. УСВН планирует проводить дальнейшие обзоры хода осуществления мандата МООНК.

Департамент операций по поддержанию мира не представлял УСВН своих комментариев по докладу. Департамент препроводил лишь письмо Специального представителя Генерального секретаря для МООНК от 7 апреля 2008 года на имя Генерального секретаря, в котором МООНК указала, что она отказалась давать построчные замечания по докладу УСВН, заявив, что проведенная УСВН всеобъемлющая проверка МООНК страдала от существенных и процедурных недостатков. УСВН не согласно с этой оценкой и считает, что проверка была всеобъемлющей и что она была сконцентрирована на областях высокого риска, которые могут пагубно сказаться на достижении целей МООНК.

Полиция и правосудие

МООНК передала свыше 80 процентов своих полномочий за обеспечение правопорядка Косовской полицейской службе (КПС). Миссия также официально создала судебные системы, включая систему исправительных учреждений, и эти учреждения были в значительной степени «косоваризованы». Однако отсутствие эффективного руководства и управленческих навыков ограничило способность МООНК достичь предусмотренные ее мандатом цели эффективным и действенным образом. К тому же, особую обеспокоенность вызывают сохраняющиеся слабости в судебной системе. КПС и Косовская исправительная служба были укомплектованы персоналом на специальной основе. Распоряжения МООНК не были оперативно скорректированы, дабы установить четкие цели в отношении требующегося многоэтнического состава судебных органов в соответствии с Конституционными рамками для Косово. Более того, общее количество ожидающих рассмотрения судебных дел — 160 238 по состоянию на март 2007 года — было тревожным по своим масштабам и последствиям.

Гражданская администрация

МООНК не установила минимальных критериев для оценки готовности центральных министерств и местных муниципалитетов перед передачей полномочий гражданской администрации и не создала эффективных механизмов для контроля и определения того, приняли ли министерства и муниципалитеты на себя надлежащим образом полномочия, переданные от МООНК. Как следствие этого УСВН выявило вызывающие беспокойство коренные вопросы в отношении поддержки со стороны МООНК и контроля за управлением центральными министерствами и за деятельностью местных муниципалитетов.

Восстановление и развитие

Были выявлены существенные недоработки в механизмах управления и в процессах внутреннего контроля в КТА, которое несет большую ответственность за развитие экономики Косово. УСВН считает, что МООНК и Совет директоров КТА (Совет КТА) руководят Агентством так, что не видно, чтобы уделялось должного внимания соблюдению распоряжения о КТА, принципов корпоративного управления, финансово-фидуциарных обязанностей и требований публичной подотчетности. Например, Совет КТА пошел вразрез с распоряжением о КТА и принципами корпоративного управления Агентством и его руководящими принципами, когда он одобрил назначение занимающих активную политическую позицию членом Совета директоров Косовской энергетической компании ОАО. Результатом этого стала слабая основа корпоративного управления, которая создает значительную угрозу для эффективной деятельности и финансовой устойчивости Агентства и находящихся под его управлением предприятий.

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1–8	5
II. Осуществление мандатов в сфере полиции и правосудия (компонент I) . . .	9–34	7
А. Становление Косовской полицейской службы	10–17	7
В. Создание независимой судебной системы	18–31	9
С. Восстановление и реформа пенитенциарной системы	32–34	13
III. Осуществление мандатов в сфере гражданской администрации (компонент II)	35–62	13
А. Создание центрального правительства Временных институтов самоуправления и передача полномочий.	38–42	14
В. Создание местных органов власти Временных институтов самоуправления и передача полномочий.	43–51	17
С. Деятельность местных органов власти Временных институтов самоуправления	52–56	19
D. Права человека и возвращение беженцев и перемещенных лиц.	57–62	20
IV. Осуществление мандатов в сфере экономического восстановления и развития (компонент IV)	63–82	22
А. Косовское траст-агентство	64–70	22
В. Руководство предприятиями, находящимися в государственной и общественной собственности	71–78	24
С. Экономические регулятивные органы	79–82	27
V. Рекомендация	83–85	28
Приложение		
Список наиболее важных рекомендаций, вынесенных УСВН администрации МООНК		29

I. Введение

1. По просьбе Специального представителя Генерального секретаря для Миссии Организации Объединенных Наций по делам временной администрации в Косово (МООНК) Управление служб внутреннего надзора (УСВН) провело в период с июня по август 2007 года всеобъемлющую проверку хода осуществления мандата МООНК. В настоящем докладе резюмируются результаты проверки в связи с основными компонентами МООНК, ответственными за вопросы полиции и правосудия, гражданской администрации и экономического восстановления и развития. Замечания, высказанные МООНК, Департаментом операций по поддержанию мира и Административной канцелярией Генерального секретаря, включены в доклад в соответствующих местах и выделены курсивом.

2. МООНК была учреждена Советом Безопасности в его резолюции 1244 (1999). Мандат Миссии предусматривает оказание Совету помощи в достижении его общей цели — содействовать установлению, до окончательного урегулирования, существенной автономии и самоуправления в Косово. Миссию возглавляет Специальный представитель Генерального секретаря, который является самым высокопоставленным международным гражданским чиновником в Косово, наделенным гражданской исполнительной властью на основании указанной резолюции Совета и в соответствии с Конституционными рамками для временного самоуправления от 2001 года. Первый заместитель Специального представителя Генерального секретаря оказывает содействие в руководстве и управлении Миссией и в обеспечении скоординированного подхода основных компонентов Миссии, которые включают: I, полиция и правосудие, и II, гражданская администрация, — финансируемые Организацией Объединенных Наций; III, демократизация и организационное строительство, — финансируемые Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе; и IV, экономическое восстановление и развитие, — финансируемые Европейским союзом. Хотя МООНК постепенно передает временным институтам полномочия на управление, она сохраняет за собой общую административную власть и ответственность за этот край. Таким образом, на Специальном представителе лежит конечная ответственность за обеспечение успешного выполнения мандатов Миссии.

3. Со ссылкой на резолюцию 1244 (1999) Совета Безопасности Постоянный совет ОБСЕ постановил, что Миссия ОБСЕ в Косово в общих рамках МООНК «возьмет на себя ведущую роль в вопросах, касающихся организационного строительства и укрепления демократии, равно как и прав человека» и «правопорядка»². 1 июля 1999 года Постоянный совет ОБСЕ учредил Миссию ОБСЕ в Косово, и она стала отдельным компонентом МООНК, ответственным за организационное строительство и укрепление потенциала. Однако УСВН не смогло провести полный обзор деятельности в области организационного строительства и укрепления потенциала, потому что ОБСЕ не предоставила УСВН доступа ко всем соответствующим внутренним документам и докладам. Поэтому УСВН было не в состоянии сделать какие-либо выводы или вынести какие-либо рекомендации по оперативным аспектам ОБСЕ в отношении организаци-

² Organization for Security and Cooperation in Europe Permanent Council, Decision No. 305, 1 July 1999 (PC.DEC/305).

онного строительства и укрепления потенциала, включая внутренний надзор в ОБСЕ.

4. Работающий под непосредственным руководством Специального представителя заместитель Специального представителя Генерального секретаря возглавляет компонент IV МООНК, который имеет общий экономический мандат на разработку правовых, институциональных и политических рамок для экономической реконструкции, восстановления и развития Косово. Проверка компонента IV МООНК сконцентрировалась на главных областях риска, выявленных из проведенной УСВН оценки рисков. Эти области включают управление, управление рисками и системы внутреннего контроля в Косовском траст-агентстве и на предприятиях, находящихся в государственной и общественной собственности, за которыми оно обязано осуществлять надзор; меры контроля в области управления и надзора в экономических регулятивных органах, т.е. в Таможенной службе МООНК и Центральном банковском управлении Косово; и административные функции компонента IV МООНК.

5. *Администрация МООНК отметила, что проведенная проверка не показала логического обоснования или контекста либо эволюции мандата Миссии на протяжении лет, и поэтому она не является правильной основой для вынесения УСВН своих рекомендаций.* УСВН указывает, что целью проверки не является изложение логического обоснования, контекста или эволюции мандата проверяемого учреждения, хотя эти элементы учитываются, в надлежащей степени, при выработке выводов по результатам проверки. Проверка МООНК была проведена всеобъемлющим образом с уделением главного внимания областям, представляющим существенные угрозы для достижения целей Миссии. УСВН представило администрации МООНК в начале проверки свой основанный на рисках подход к проверке. Предварительные выводы по итогам проверки были обсуждены с администрацией МООНК на заключительной конференции, состоявшейся 9 августа 2007 года, и изложены в проектах докладов УСВН об осуществлении мандатов в том, что касается полиции и правосудия, гражданской администрации, экономического восстановления и развития. Замечания руководства были приняты во внимание при подготовке настоящего доклада.

6. УСВН вынесло в общей сложности 69 рекомендаций по устранению недостатков, указанных в докладах о проверке, представленных администрации МООНК, и наиболее важные из них приводятся в приложении к настоящему докладу. *Администрация МООНК не представила детальных комментариев по каждой из этих рекомендаций. Администрация МООНК отметила, что рекомендации не учитывают нынешние политические реальности и нынешний этап в деятельности Миссии. Поэтому многие рекомендации можно рассматривать как основу для извлеченных уроков в отношении новых миссий, а не как что-то, что может быть эффективным образом осуществлено на данном этапе в деятельности МООНК. Департамент операций по поддержанию мира не дал УСВН своих замечаний по докладу. Департамент лишь препроводил письмо Специального представителя Генерального секретаря для МООНК от 7 апреля 2008 года на имя Генерального секретаря, в котором МООНК а) указала, что она отказалась давать построчные замечания по докладу УСВН, заявив, что проведенная УСВН всеобъемлющая проверка МООНК страдала от существенных и процедурных недостатков; и б) проси-*

ла Генерального секретаря приложить к настоящему докладу мнения МООНК, высказанные в этом письме.

7. УСВН не согласно с приведенной выше оценкой. Рекомендации касаются недостатков и основных рисков, которые требуют оперативных действий со стороны МООНК, и администрация МООНК несет ответственность за их своевременное осуществление. Более того, в письме Специального представителя от 7 апреля 2008 года на имя Генерального секретаря не содержится каких-либо существенных замечаний по выводам и рекомендациям, изложенным в докладе.

8. УСВН также рекомендовало Генеральному секретарю довести результаты проверки и рекомендации до сведения Совета Безопасности, создавшего МООНК своей резолюцией 1244 (1999), для его информации. *В ответ на эту рекомендацию Административная канцелярия Генерального секретаря заявила, что препровождать такой доклад Совету Безопасности не является обязанностью Генерального секретаря. Это, однако, не исключает того, что Генеральный секретарь будет ссылаться на доклад УСВН в своем собственном докладе о МООНК Совету Безопасности, который должен быть представлен где-то в июне 2008 года.* УСВН хотело бы уточнить, что оно не просит Генерального секретаря препровождать доклад Совету Безопасности, а просит довести результаты проверки и рекомендации до сведения Совета. По мнению УСВН, вполне уместно, чтобы существенные вопросы, относящиеся к осуществлению мандата Миссии, были доведены до сведения Совета Безопасности для его информации.

II. Осуществление мандатов в сфере полиции и правосудия (компонент I)

9. Как указывалось в докладе Генерального секретаря от 12 июля 1999 года (S/1999/779), двумя основными задачами стратегии Миссии в области правопорядка в Косово были обеспечение временных услуг в области правоохранительной деятельности и быстрое развертывание профессиональной и беспристрастной местной полиции. Было также настоятельно необходимо обеспечить подлинную законность в Косово посредством незамедлительного восстановления независимой, беспристрастной и многонациональной судебной системы. Цели Миссии в этом секторе также включали восстановление и реформу пенитенциарной системы в Косово.

A. Становление Косовской полицейской службы

10. Основными на протяжении всего мандата МООНК видами деятельности по созданию Косовской полицейской службы (КПС) были: а) набор и ограниченное обучение 7200 сотрудников КПС; б) достижение цели создания многоэтнической КПС; и с) передача КПС полномочий от полиции МООНК. МООНК приступила к созданию КПС в сентябре 1999 года, а «косоваризация» Службы началась в 2003 году. С тех пор полиция МООНК постепенно передает КПС полномочия на обеспечение законности. По состоянию на июнь 2007 года процентные показатели — в целом — перехода с точки зрения подразделений и личного состава равнялись, соответственно, 83 и 86 процентам.

11. УСВН установило, что нет четко документированной основы для установления оптимального штатного расписания КПС. Должностные лица полиции МООНК, с которыми были проведены беседы во время проверки, подтвердили отсутствие каких-либо прошлых документов в обоснование нынешней численности. Проведенные УСВН исследования показали, что для определения оптимальной численности полицейского персонала различные страны повсеместно используют соотношение между численностью полиции и численностью населения. Стандартное соотношение между численностью полиции и численностью населения, упоминаемое в исследовательских публикациях по вопросам государственного строительства и операций Организации Объединенных Наций в пользу мира, составляет, соответственно, 1:500 и 1:450. Исходя из этих цифр, численность КПС не должна превышать 4500 человек. Поэтому нынешняя численность личного состава КПС в 7200 человек, возможно, не является оправданной.

12. *Администрация МООНК заявила, что уже предприняты шаги, включая «замораживание» набора персонала, для уменьшения соотношения между численностью полиции и численностью населения, дабы обеспечить ежегодную естественную убыль персонала на уровне 250–300 человек с целью сократить численность личного состава. Кроме того, впервые проводится анализ потребностей в полицейской службе, цель которого — выработать формулу исчисления численности личного состава, дабы получить точную цифру для будущего штатного расписания.*

Представленность меньшинств и гендерная представленность

13. Закон о равенстве мужчин и женщин в Косово был принят Скупщиной Косово и промульгирован Специальным представителем в качестве распоряжения № 2004/18 МООНК от 7 июня 2004 года. Разделы 3.1 и 3.2 Закона предусматривают, что равное гендерное участие обеспечивается в случаях, когда участие того или иного конкретного пола в учреждениях, органах или на определенном уровне власти составляет 40 процентов.

14. Что касается конкретно КПС, то в разделе 4.4 распоряжения № 2005/54 МООНК о рамках и руководящих принципах КПС от 20 декабря 2005 года предусматривалось, что «Косовская полицейская служба нанимает смешанную по половому и этническому признакам рабочую силу, состав которой пропорционально отражает многоэтнический и гендерный баланс в Косово». Кроме того, в решении правительства Косово № 5/154 о меньшинствах, изданном в июне 2005 года, требовалось, чтобы представленность меньшинств в центральном правительстве Косово составляла 16,6 процента.

15. Проведенный УСВН обзор состава КПС показал, что в целом МООНК достигла цели создания многоэтнической КПС. Вместе с тем УСВН установило, что желаемый гендерный баланс в КПС еще очень далек от достижения. Вместо увеличения процентный состав женщин в КПС неуклонно снижался — с 16,2 процента в июне 2002 года до 13,6 процента в июне 2007 года.

Система защиты свидетелей

16. Цель программы защиты свидетелей заключается в охране находящихся в уязвимом положении свидетелей до и после их свидетельских показаний в ходе судебного процесса посредством их перемещения в тайное и надежное место.

Отсутствие адекватной системы защиты свидетелей в Косово также вызывает большую обеспокоенность. Департамент юстиции информировал УСВН о том, что в отношении большого числа уголовных дел (более 1000), связанных с массовыми беспорядками в марте 2004 года, нет шансов на должное расследование и судебное преследование, поскольку свидетели отказываются указывать виновных и сотрудничать в проведении расследований и судебных процессов из-за опасений, связанных с отсутствием защиты.

17. В своей технической оценке прогресса, достигнутого в осуществлении стандартов для Косово (S/2006/361), подготовленной в апреле 2006 года, Специальный представитель признал, что до сих пор не созданы механизмы по обеспечению надлежащей защиты свидетелей. В его последующей оценке, сделанной в ноябре 2006 года (S/2006/906), Специальный представитель заявил, что необходимы дальнейшие усилия, чтобы защитить свидетелей от запугивания, и что следует завершить работу над законодательством о защите свидетелей. Более того, проведенный ОБСЕ в 2006 году обзор системы уголовного правосудия указал на пробелы в законодательстве о защите свидетелей, и в нем была выражена обеспокоенность насчет того, что неспособность обеспечить эффективную защиту свидетелей препятствует эффективному судебному преследованию предполагаемых преступников, затрудняет установление правопорядка в Косово и подрывает доверие общественности к системе правосудия.

В. Создание независимой судебной системы

18. В июне 1999 года судебная система Косово вышла из конфликта в разрушенном состоянии, и не было никакой функционирующей системы судов, поскольку многие из неалбанских судей и обвинителей, которые работали в Косово на протяжении предыдущих десяти лет, бежали из-за боязни репрессалий. Поэтому создание независимой и многоэтнической судебной системы было провозглашено как одна из самых срочных и трудных задач, стоявших перед МООНК при ее создании. МООНК преуспела в формальном установлении базовых требований к судебной системе в Косово, которые включали внесение изменений в существовавшие постановления в качестве основы для достижения цели создания многоэтнической судебной системы, промульгацию новых распоряжений в целях реформирования судебной системы и создание группы защиты интересов и поддержки жертв для защиты пострадавших и оказания им содействия. МООНК создала также Судебный совет Косово и Косовский судебный институт.

19. Проверка указала на различные неудачи и недоработки в том, как Миссия управляет судебной программой. Частая сменяемость кадров в руководстве департамента юстиции и отсутствие навыков эффективного руководства и управления ограничивают способность департамента выполнять предусмотренные его мандатом цели и задачи. За период с 1999 по 2007 год сменилось 10 начальников или исполняющих обязанности начальника департамента, что, по мнению УСВН, является ненормально большим числом. По некоторым признакам, двум из начальников, как было установлено, эта задача оказалась не по плечу.

Прогресс в направлении создания многоэтнической судебной системы

20. В соответствии со статьей 9.4.7 Конституционных рамок для временного самоуправления в Косово, промульгированных 15 мая 2001 года, любое действовавшее на ту дату или после нее распоряжение касательно отбора судей должно было претерпеть изменения, дабы четко предусмотреть представленность общин меньшинств с учетом этнического состава населения. Это, однако, не было сделано на протяжении почти пяти лет до тех пор, пока не было промульгировано распоряжение № 2006/25 МООНК от 27 апреля 2006 года о рамках регулирования системы правосудия в Косово.

21. В распоряжении № 2006/25 МООНК подчеркивалась необходимость соразмерного представительства всех общин в Косово и признавалась необходимость исправления недопредставленности косовских общин среди судей и обвинителей с помощью конкретных шагов, включая резервирование должностей и отказ от некоторых из требований в отношении отбора. Оно предусматривало минимальную представленность на уровне 15 процентов для других общин, помимо косовских албанцев, и 8 процентов — для общины косовских сербов. По мнению УСВН, это распоряжение имело позитивное воздействие в том плане, что 5 из 12 судей, набранных за период с даты промульгации этого распоряжения по 31 мая 2007 года, были не из общины косовских албанцев, а двое принадлежали к общине косовских сербов. Кроме того, по имеющимся сведениям, один из двух обвинителей, набранных за это время, представлял общину косовских сербов.

22. Объявленная цель создания многоэтнической судебной системы еще не достигнута. По состоянию на июнь 2007 года 10,6 процента из 307 судей не были косовскими албанцами и 4,6 процента относились к общине косовских сербов, а среди 88 обвинителей 9,1 процента не были косовскими албанцами и 3,4 процента были косовскими сербами.

Расследование массовых беспорядков в марте 2004 года

23. В результате массовых беспорядков в марте 2004 года 19 человек были убиты и более 900 получили ранения. Кроме того, свыше 800 сербских домов и 35 православных церквей и монастырей были сожжены или серьезно повреждены и более 4000 сербов, ашкали и рома лишились крова.

24. В своем заявлении от 18 марта 2004 года (S/PRST/2004/5) тогдашний Председатель Совета Безопасности от имени Совета подчеркнул, что «ответственные [за него] должны быть привлечены к ответственности». В этой связи Специальный посланник Генерального секретаря в своем докладе от 2004 года (см. S/2004/932, приложение I) заявил, что после вспышки насилия в марте МООНК подтвердила свою решимость привлечь виновных к судебной ответственности. Однако в своем докладе Совету Безопасности от 1 сентября 2006 года (S/2006/707) Генеральный секретарь указал, что не было достигнуто существенного прогресса в расследовании и судебном разбирательстве дел, связанных со вспышкой насилия в марте 2004 года.

25. Техническая оценка Специального представителя, подготовленная в июне 2007 года (S/2007/395), показала, что по состоянию на 2 апреля 2007 года Специальные полицейские силы, созданные в апреле 2006 года для расследования дел, относящихся к беспорядкам в марте 2004 года, расследовали 1526 дел, из

которых 754 находились на стадии рассмотрения, производство по 177 оставалось открытым, по 315 было закрыто, 120 находились на стадии активного расследования, а расследование 160 велось Косовской полицейской службой (КПС). УСВН считает, что МООНК не осуществляла адекватного контроля за прохождением этих дел. Например, департамент юстиции не вел надлежащей и всеобъемлющей базы данных по делам, касающимся массовых беспорядков в марте 2004 года. В ответ на просьбу представить разбивку данных об общем количестве дел, ожидавших расследования, судебного преследования и судебного процесса, а также о количестве дел, по которым все эти три процесса были завершены, департамент заявил, что на данном этапе он может дать полную информацию только в отношении дел, которыми занимались международные обвинители.

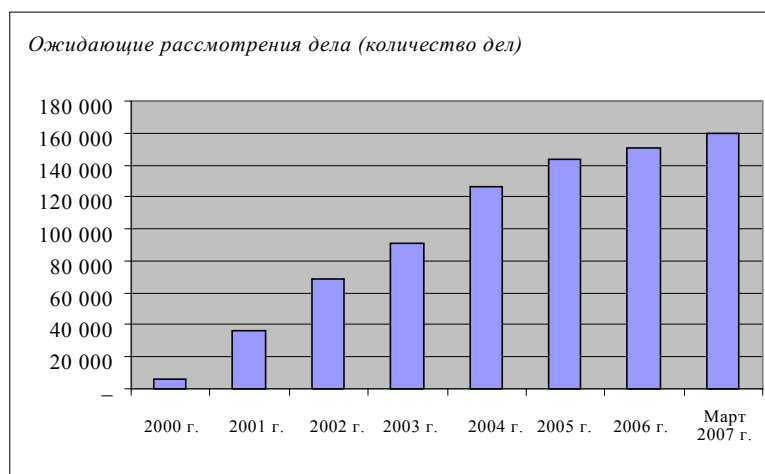
26. Согласно департаменту юстиции, он рассмотрел пять дел, относящихся к беспорядкам в марте 2004 года, которые были переданы МООНК сербским министерством внутренних дел. *Администрация МООНК заявила, что департаментом были рассмотрены более 300 дел, а не 5 дел, как указано в докладе.* УСВН хотело бы указать на то, что департамент представил информацию о количестве дел, содержащуюся в проекте доклада о проверке. Более того, администрация МООНК не поставила это под сомнение, когда УСВН представило свои выводы на заключительной конференции, состоявшейся 9 августа 2007 года. С учетом отсутствия документации в поддержку утверждения МООНК о том, что департаментом были рассмотрены 300 дел, УСВН по-прежнему придерживается своего вывода, основанного на первоначально представленной департаментом информации.

Накопившееся количество судебных дел

27. Статья 9.4.3 Конституционных рамок для временного самоуправления гарантирует, что «каждое лицо имеет право на то, чтобы все вопросы, касающиеся его прав и обязанностей, и любые выдвигаемые против него уголовные обвинения решались в разумные сроки независимым и беспристрастным судом». В этой связи в своем докладе Совету Безопасности от 14 апреля 2003 года (S/2003/421) Генеральный секретарь указал, что соотношение местных судей и обвинителей в Косово из расчета на 100 000 жителей приблизительно соответствует европейским стандартам. Вместе с тем он добавил, что, несмотря на высокую долю судей, прокуроров и судов в соотношении с численностью населения, наблюдается значительное отставание в рассмотрении дел в судах.

28. Как видно из диаграммы I ниже, общее число ожидающих рассмотрения в судах дел (гражданских и уголовных) неуклонно возрастало с менее 20 000 в 2000 году до 160 238 по состоянию на март 2007 года. Не было никакого анализа по срокам задолженности в отношении ожидающих рассмотрения дел, поскольку департамент юстиции не хранит эти данные.

Диаграмма I
**Увеличение числа ожидающих рассмотрения судебных дел,
 2000 год — март 2007 года**



29. В своем шестом ежегодном докладе от 11 июля 2006 года институт Омбудсмана в Косово подчеркнул тот факт, что судьи назначаются в суды не с учетом имеющихся потребностей. В докладе было далее заявлено, что общее низкое качество работы в судах и отсутствие профессионализма и мотивации, особенно со стороны судов первой инстанции, увеличило и так уже огромное количество накопившихся дел, ожидающих рассмотрения в апелляционных судах. В рамках своего первого обзора системы уголовного правосудия в Косово, о котором сообщалось в июне 2006 года, ОБСЕ также пришла к выводу о том, что слабое управление прохождением дел является одной из главных причин существующего отставания в рассмотрении гражданских дел.

30. МООНК изложила несколько инициатив по уменьшению количества накопившихся в судах дел, таких, как увеличение числа административных помощников и проект автоматизации всех судов и прокуратур в Косово. Судебный совет Косово принял свой стратегический план на последующие пять лет, который также включает уменьшение числа ожидающих рассмотрения дел через использование посредничества, проведение инвентаризации старых дел, применение, в соответствующих случаях, процедуры совместного рассмотрения дел, подготовку персонала и с помощью других нетрадиционных мер.

31. Чтобы не допустить какого-либо дальнейшего увеличения числа накопившихся дел, ожидающих рассмотрения в судах, МООНК необходимо ускорить принятие законодательства о нотариусах и посредничестве по назначению суда и обеспечить, чтобы Судебный совет Косово принял оперативные и эффективные исправительные меры для ведения надежной базы данных о количестве дел и задолженности по срокам их рассмотрения, разработав и внедрив программу судейской подготовки на основе реальных потребностей и реализуя и контролируя временные нормативы для обработки дел.

С. Восстановление и реформа пенитенциарной системы

32. Согласно первому докладу Генерального секретаря Совету Безопасности о МООНК от 12 июля 1999 года (S/1999/779), мандат Миссии включал восстановление и реформу пенитенциарной системы в Косово «на правовой и операционной основе, которая соответствует международным стандартам в отношении тюрем». Во исполнение этого мандата Миссия создала в 1999 году Косовскую исправительную службу (КИС). По состоянию на июнь 2007 года общая численность личного состава КИС, как утверждалось, составляла 1573 человека по сравнению с «потолком» в 1610 человек. По состоянию на июнь 2007 года число задержанных/арестованных составляло 1210 человек. Нынешняя численность КИС, возможно, является неоправданной. Проведенные УСВН исследования показали, что среднее число заключенных из расчета на одного служащего КИС составляло в 2007 году 0,77, в то время как в одной из находящихся в сопоставимом положении балканских стран это соотношение равнялось 1,59.

33. Закон об исполнении уголовных наказаний был промульгирован 19 ноября 2004 года (распоряжение № 2004/46 МООНК), и он предусматривал реформу и модернизацию, как, например, программы реабилитации, предоставление оплачиваемой работы и обеспечение отдельных исправительных заведений для несовершеннолетних. Закон предусматривал ряд обязательных положений относительно издания различных директив компетентным государственным органом в области юридических дел (департамент юстиции) в пределах шести месяцев со дня вступления Закона в силу. Однако департамент не издал эти директивы в установленные Законом сроки, тем самым затянув модернизацию пенитенциарной системы.

34. *Администрация МООНК заявила, что выводы УСВН по компоненту деятельности МООНК, касающемуся полиции и правосудия, содержали ряд неточностей в важных областях функций и обязанностей департамента юстиции, которые и привели к тому, что УСВН сделало ненадлежащие выводы, говоря конкретно — в отношении количества дел, пересмотренных департаментом в связи с расследованиями массовых беспорядков в марте 2004 года.* Однако, как УСВН указало в пункте 26 выше, МООНК не представила никакой документации в поддержку своего утверждения о том, что в докладе УСВН содержались неточности.

III. Осуществление мандатов в сфере гражданской администрации (компонент II)

35. В своем докладе от 12 июля 1999 года (S/1999/779) Генеральный секретарь заявил, что «Структуры общественного хозяйства Косово в большинстве своем не действуют из-за плохого ухода, разрухи и отъезда квалифицированных сотрудников. Муниципальные органы работают плохо или вообще не работают».

36. В 2002 году Генеральный секретарь просил о том, чтобы МООНК разработала показатели, на основе которых можно определять прогресс, достигнутый в таких крайне важных областях, как обеспечение правопорядка, функционирование демократических институтов, экономика, свобода передвиже-

ния, возвращение перемещенных внутри страны лиц и беженцев и вклад в обеспечение региональной стабильности (см. S/2002/436). В этой связи были разработаны восемь стандартов для Косово, а именно: а) функционирующие демократические институты; b) правопорядок; c) свобода передвижения; d) устойчивое возвращение населения и права общин и их членов; e) экономика; f) имущественные права; g) диалог; и h) Корпус защиты Косово.

37. По крайней мере 60 сотрудников МООНК следили за прогрессом в реализации стандартов для Косово и представляли доклады об этом. В своем докладе от 29 июня 2007 года (S/2007/395) Генеральный секретарь заявил: «Был достигнут конкретный прогресс во многих областях осуществления стандартов, хотя в некоторых из них результаты были неоднозначными, и со всей очевидностью многое еще предстоит сделать».

А. Создание центрального правительства Временных институтов самоуправления и передача полномочий

38. В 2001 году Конституционные рамки для временного самоуправления, промульгированные на основании распоряжения № 2001/9 МООНК от 15 мая 2001 года, обеспечили передачу Временным институтам самоуправления ответственности за управление на центральном и местном уровнях, за исключением полномочий, зарезервированных за Специальным представителем Генерального секретаря. После передачи полномочий Временным институтам самоуправления компонент гражданской администрации МООНК был преобразован в более мелкий департамент гражданской администрации, что привело к дальнейшему сокращению численности персонала гражданской администрации с 3079 человек в 2001/02 году до 734 человек в 2005/06 году.

39. Как только были созданы министерства, МООНК передала административные обязанности министерствам Временных институтов самоуправления на основании распоряжения № 2001/9 МООНК. Однако МООНК не разработала детальных минимальных критериев, которым должны отвечать министерства Временных институтов, до передачи обязанностей от Совместной временной административной структуры, что наводит на мысль о том, что передача, вполне возможно, произошла до того, как министерства были полностью готовы к этому. В ответ на проведенное УСВН обследование представителей МООНК в министерствах, прикрепленных к каждому министерству для контроля за их работой и их консультирования, пять из девяти представителей заявили, что передача полномочий произошла слишком рано. УСВН рассматривает отсутствие минимальных критериев как главную причину ненадлежащего управления деятельностью министерств Временных институтов, о чем речь идет в нижеследующих разделах.

Контроль за работой министерств Временных институтов самоуправления

40. УСВН считает, что не было создано эффективного механизма для осуществления контроля и установления того, приняли ли министерства Временных институтов самоуправления на себя адекватным образом обязанности, переданные от МООНК. УСВН выявило вызывающие беспокойство коренные вопросы, связанные с продолжающимся несоблюдением соответствующих законов и распоряжений в отношении закупок и бюджета, равно как и слабого

управления проектами. Управление Генерального аудитора Косово сообщало о повсеместном несоблюдении соответствующих законодательных и регулятивных требований, в частности тех, которые определены в ныне действующем Законе о государственных закупках (Закон № 2003/17), и о случаях несоблюдения Закона о государственном управлении финансами и подотчетности (Закон № 2003/2). Представители МООНК в министерствах, касаясь управления проектами и деятельности служб, отметили нехватку опытного персонала для осуществления проектов, многие из которых утверждались на специальной основе, и отсутствие каких-либо механизмов систематического надзора за утвержденными проектами или извлеченными уроками, поскольку не было никакой централизованной координации проектов.

41. Нидерландский суд аудиторов и Управление Генерального аудитора Косово высказали аудиторские заключения с отказом от выражения мнения в отношении финансовых ведомостей сводного бюджета Косово за 1999–2006 годы. Это показывает, что система внутреннего контроля и финансовое управление являются настолько слабыми, что аудиторы не смогли вообще прийти к заключению о том, являются ли финансовые ведомости правильными. Заключение с отказом от выражения мнения является показателем серьезной угрозы мошенничества или бесхозяйственности, поскольку оно подчеркивает отсутствие адекватной системы финансового управления. В этой связи выводы проверки включали, в частности:

- a) неспособность собрать все причитающиеся в сводный бюджет Косово поступления;
- b) многочисленные нарушения Закона о государственных закупках (Закон № 2003/17), что препятствует сводному бюджету Косово добиться экономии в затратах, которую можно было бы получить за счет открытого и справедливого закупочного процесса;
- c) отчетность о расходах с использованием неправильных экономических и департаментских кодов;
- d) подверженность мошенническим действиям в отношении пенсионных выплат со стороны как государственных служащих, так и служащих Временных институтов вследствие слабостей с точки зрения внутреннего контроля в базе данных о пенсионных выплатах и отсутствия компьютеризированных интерфейсов.

42. В информационном докладе организации «Хьюман райтс уотч» от июня 2007 года³ говорится, что «нигде не ощущается такая большая потребность в изменениях, как в сфере подотчетности. После восьми лет управления Косово МООНК сталкивается с тем, что иначе, как кризисом легитимности, не назвать. Отчасти этот кризис отражает разочарование среди албанского большинства населения Косово по поводу медленного прогресса в направлении решения проблемы статуса, а среди сербов и других меньшинств — по поводу неспособности МООНК обеспечить их права». Более того, согласно оценке Стратегического координатора МООНК от апреля 2007 года, существующие механизмы подотчетности в том, что касается министерств Временных институтов и МООНК, являются неэффективными вследствие выявленных слабостей в ос-

³ Human Rights Watch, “Better late than never: enhancing the accountability of international institutions in Kosovo”, No. 2 (June 2007).

новых элементах подотчетности. Ни один из восьми стандартов для Косово, установленных Специальным представителем Генерального секретаря и правительством Косово в 2001 году в качестве контрольных показателей для МООНК и прогресса, достигнутого Временными институтами, включая функционирующие демократические институты, верховенство права, права человека, устойчивое возвращение, свободу передвижения и имущественные права, не достигнут в полном объеме. УСВН считает, что нынешние механизмы подотчетности министерств Временных институтов самоуправления и МООНК являются неэффективными вследствие слабостей, выявленных в каждом из этих механизмов, а именно:

а) **Управление Генерального аудитора на основании распоряжения МООНК № 2000/7 с поправками, внесенными в него распоряжением № 2002/18 МООНК.** В недавнем проекте доклада в отношении деятельности Целевой группы по расследованиям в МООНК Целевая группа заявила, что «Управление Генерального аудитора не имеет полномочий на то, чтобы заставлять клиентов реагировать или вносить изменения,» и что «обеспечение соблюдения оставлено на усмотрение Специального представителя Генерального секретаря». Департамент гражданской администрации отметил, что такое обеспечение соблюдения применяется редко. УСВН обеспокоено, поскольку это означает, что серьезные недостатки, например выявленные при проверке Управлением Генерального аудитора финансовых ведомостей сводного бюджета Косово за 2005 год, не были быстро исправлены;

б) **функция внутренней проверки в каждом министерстве на основании распоряжения № 1999/16 МООНК.** Все охваченные обследованием представители МООНК в министерствах заявили, что их министерства создали группы внутренней ревизии, и только двое из девяти высказали оговорки относительно эффективности таких групп. Однако УСВН отметило, что в ходе проведенной в 2005 году проверки финансовых ведомостей сводного бюджета Косово Управление Генерального аудитора заявило, что оно еще не может полагаться на деятельность групп внутренней ревизии в плане гарантирования того, что внутренние меры контроля применяются надлежащим образом. УСВН известно, что Европейский союз поручил «Хьюман дайнемикс консорциум» укрепить потенциал функции внутренней ревизии в правительстве Косово. Однако этот процесс будет завершен самое раннее к сентябрю 2008 года;

с) **Косовское управление по борьбе с коррупцией на основании распоряжения № 2005/26 МООНК.** В недавнем проекте доклада Целевой группы по расследованиям в МООНК Группа заявила, что «создание Косовского управления по борьбе с коррупцией было предусмотрено в стратегии по борьбе с коррупцией для Косово, промульгированной в марте 2004 года, однако Управление было создано Скупщиной Косово лишь в июле 2006 года во исполнение Закона № 2004/34». В проекте доклада было также отмечено, что «стратегия по борьбе с коррупцией предусматривала, что Косовское управление по борьбе с коррупцией должно иметь как превентивный, так и правоохранный мандат и обладать способностью самостоятельно расследовать связанные с коррупцией преступления и преследовать за них в судебном порядке». К тому же Целевая группа по расследованиям заявила, что «к тому времени, как в январе 2006 года был опубликован план действий по борьбе с коррупцией, правоохранный компонент исчез, и он имел мандат только на проведение административных расследований. Это подтвердило обеспокоенность Специаль-

ного посланника Эйде в отношении того, что необходимые административные и законодательные меры по борьбе с организованной преступностью и предупреждению коррупции во Временных институтах еще не приняты»;

d) **институт Омбудсмена в Косово на основании распоряжения № 2000/38 МООНК.** УСВН отметило, что в пятом ежегодном докладе института Омбудсмена в Косово от 11 июля 2005 года говорилось, что «как иммунитет МООНК, так и частичное отсутствие сотрудничества со стороны МООНК и Временных институтов самоуправления в сочетании со слабым вспомогательным законодательством крайне затруднили выполнение Омбудсменом его работы адекватным и эффективным образом».

В. Создание местных органов власти Временных институтов самоуправления и передача полномочий

43. Местная администрация Временных институтов самоуправления была создана на основании распоряжения № 2000/45 МООНК от 11 августа 2000 года о самоуправлении муниципалитетов, причем МООНК выступает в качестве «центральной власти» под ответственность Специального представителя Генерального секретаря. Впоследствии институциональная основа местной администрации/местного управления была заложена Конституционными рамками для самоуправления в Косово, как это было предусмотрено в распоряжении № 2001/9 МООНК, глава 1 — «Основные положения», статья 1.3, где говорилось: «Косово состоит из муниципалитетов, являющихся основными территориальными единицами местного управления с обязанностями, изложенными в действующем законодательстве МООНК о местном самоуправлении и муниципалитетах в Косово». В Косово насчитывается 30 муниципалитетов. Зарезервированные за Специальным представителем полномочия и обязанности предусмотрены в статье 8.1(w) как «обязанность обеспечивать, чтобы система местной муниципальной администрации функционировала эффективно на основе признанных и принятых на международном уровне принципов».

44. Как и в случае министерств Временных институтов, неспособность установить критерии для обеспечения того, чтобы передача полномочий осуществлялась в наиболее подходящее время с точки зрения готовности муниципальных администраций Временных институтов, была также главной причиной серьезных недостатков в деятельности муниципальных администраций Временных институтов. К тому же отсутствие эффективных механизмов для контроля и обеспечения того, чтобы передаваемые полномочия осуществлялись надлежащим образом, способствовало неудачам в работе.

Передача полномочий в области финансового управления

45. К концу 2002 года ответственность за финансовое руководство была передана от МООНК и министерства финансов и экономики муниципалитетам при условии получения ими свидетельств, предусмотренных в разделе 46.2 главы 9 распоряжения № 2000/45 МООНК, где говорится, что «ответственность за финансовое руководство не передается муниципалитету до тех пор, пока независимый аудитор не засвидетельствует, что созданы адекватные системы бюджетного и финансового управления и что муниципальная гражданская служба обладает способностью и потенциалом для осуществления эффек-

тивных финансовых процедур и мер контроля. До этого времени остаются в силе процедуры финансового управления, созданные МООНК».

46. Однако УСВН считает, что качество финансового управления и финансовой отчетности противоречит сертификации, основанной на результатах проверки финансовых ведомостей муниципалитетов. Аудиторские заключения, вынесенные с 2001 года в отношении финансовых ведомостей муниципалитетов, резюмируются на диаграмме II.

Диаграмма II

Аудиторские заключения о финансовых ведомостях муниципалитетов, 2001–2005 годы

Аудиторские заключения	2001 год	2002 год	2003 год	2004 год	2005 год	Итого
Удовлетворительные	19	2	0	2	0	23
С оговорками	2	0	2	0	0	4
С отказом от выражения мнения	8	25	28	28	25	114
Всего	29	27	30	30	25	141

47. Аудиторские заключения с отказом от выражения мнения являются результатом отсутствия адекватных методов финансового управления и отчетности, что подвергает муниципалитеты серьезной угрозе бесхозяйственности и мошенничества. По мнению УСВН, департамент гражданской администрации МООНК не справился со своими надзорными функциями. Кроме того, отмечено много слабостей и случаев невыполнения Закона о государственном управлении финансами и Закона о государственных закупках, о которых сообщалось в отдельных докладах о результатах проверки, и это говорит о явном отсутствии мер контроля и отсутствии системы внутреннего контроля в муниципалитетах. Эти выводы включают следующее:

- а) муниципальные счета не выверяются с системой национальных счетов;
- б) недостаточные меры контроля над наличными средствами;
- с) активы и обязательства не представляются точным и полным образом;
- д) неадекватное ведение личных дел;
- е) неспособность персонала — особенно персонала, причастного к закупкам и финансовым операциям, — добиться постоянной подготовки и профессионального совершенствования.

Передача полномочий по оперативному управлению и контроль за ними

48. Как предусмотрено в распоряжении № 2001/9 МООНК, главная обязанность Миссии в отношении муниципалитетов — это «обеспечивать, чтобы система местной муниципальной администрации функционировала эффективно на основе признанных и принятых на международном уровне принципов». В этой связи зарезервированные за Специальным представителем Генерального сек-

ретаря полномочия и обязанности включают право непосредственно вмешиваться в деятельность каждого муниципалитета, применять санкции в случае нарушений и продолжать оказывать техническую помощь и поддержку.

49. УСВН провело обследование среди муниципальных представителей МООНК для установления того, считают ли они, что передача полномочий была запланирована и осуществлена надлежащим образом, а также для того, чтобы просить их изложить свои мнения относительно извлеченных уроков.

50. Муниципальные представители отметили ряд слабостей при передаче полномочий в таких областях, как политические соображения и оценки; потенциал и людские ресурсы; руководство, обеспечиваемое МООНК; и системы и процедуры надзора.

51. С учетом выводов, сделанных в докладах о внешней проверке, изданных после передачи полномочий, и слабостей, выявленных в ходе проведенной УСВН проверки в том, что касается муниципальных операций, УСВН пришло к выводу, что передача не была запланирована и/или осуществлена надлежащим образом. После передачи обязанность Миссии по-прежнему заключается в том, чтобы обеспечить эффективное функционирование местной муниципальной администрации.

С. Деятельность местных органов власти Временных институтов самоуправления

52. Распоряжение № 2000/45 МООНК наделило муниципалитеты широким кругом полномочий и обязанностей. В период с 2001 по 2005 год общий объем расходов, зарегистрированных всеми муниципалитетами, составил примерно 500 млн. евро (€). К тому же, ряд последующих распоряжений вместе с распоряжением № 2000/45 создали правовую инфраструктуру для полномочий, рассмотренных в ходе проведенной УСВН проверки.

53. Ряд полномочий, за которые муниципалитеты несут явную ответственность, не были реализованы удовлетворительным образом, как это вытекает из оценки муниципальных представителей, охваченных обследованием УСВН, и из ответов на вопросники относительно муниципальных стандартов, распространяемые ежеквартально УСВН. Эти полномочия включают: а) городское и сельское планирование и землепользование; б) охрану окружающей среды на местном уровне; и с) осуществление строительных норм и правил и нормативов контроля за качеством строительных работ.

54. Обследование, проведенное Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) в 2006 году, показало, что 42 процента жителей Косово считают, что условия в их муниципалитетах улучшаются, но примерно такой же процент респондентов думает прямо противоположно. По сравнению с обследованием 2003 года жители Косово стали относиться более пессимистично к тому, в каком общем направлении движутся дела в их муниципалитетах⁴. Говоря более конкретно, 27 процентов всех жителей Косово все еще не имели водопровода, 38 процентов не имели доступа к общественной системе канализации/санитарии, и даже через семь лет после окончания конфликта происхо-

⁴ UNDP survey "Kosovo Mosaic 2006".

дили перебои с подачей электроэнергии. К 2006 году менее 7 процентов жителей Косово имели доступ к центральному отоплению.

55. К тому же, более 50 процентов респондентов на проведенное УСВН обследование назвали одной из проблем отсутствие охраны окружающей среды на местном уровне. Удаление отходов, включая загрязнение общественных мест, остается крупной проблемой.

56. Вопросы относительно муниципальных стандартов и результаты проведенного УСВН обследования также указывают на серьезную обеспокоенность по поводу невыполнения местных законов и распоряжений МООНК относительно городского и сельского планирования, землепользования, строительства и имущественных налогов. УСВН считает, что отсутствие эффективных механизмов контроля и вмешательства со стороны МООНК для обеспечения эффективного функционирования муниципальной администрации является одним из главных факторов, объясняющих отсутствие удовлетворительного предоставления муниципальных услуг.

D. Права человека и возвращение беженцев и перемещенных лиц

57. Доклад от 13 марта 2006 года, представленный МООНК Комитету по правам человека Организации Объединенных Наций, относительно положения в области прав человека в Косово с июня 1999 года (CCPR/C/UNK/1) дает представление об общих рамках, в которых в Косово поощрялись права человека. Эти рамки включали создание института Омбудсмана в Косово на основании распоряжения № 2000/38 МООНК от 30 июня 2000 года и укрепление Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе долгосрочного потенциала в области прав человека в Косово.

58. Вместе с тем на основе нижеследующих докладов, указывающих на серьезные вызывающие обеспокоенность проблемы в отношении положения в области прав человека в Косово, представляется, что нынешние рамки поощрения прав человека не были эффективными:

а) в ходе своего брифинга по Косово и МООНК для Комитета по правам человека на его восемьдесят седьмой сессии в июле 2006 года⁵ организация «Международная амнистия» подчеркнула свою глубокую обеспокоенность определенными нарушениями прав человека в Косово с 1999 года. В частности, «Международная амнистия» обратила также внимание Комитета на продолжающуюся безнаказанность, которой пользуются те, кто несет ответственность за серьезные нарушения прав человека, включая военные преступления и преступления против человечности. Как явствует из доклада, «Международная амнистия» считала, что МООНК во многих отношениях не соблюдала или не отстаивала международное право прав человека, включая Международный пакт о гражданских и политических правах, инкорпорированный в применимое в Косово право на основании распоряжений № 1999/1 и № 1999/24 МООНК;

⁵ Amnesty International, Kosovo (Serbia and Montenegro) United Nations Interim Administration Mission in Kosovo, Briefing to the Human Rights Committee, 87th Session, July 2006.

б) в появившемся в 2006 году докладе Международной группы по правам меньшинств⁶ было заявлено: «В настоящем докладе прослеживается явная неспособность со стороны международного протектората извлечь уроки из прошлого и использовать опыт в области прав меньшинств, имеющийся в его распоряжении в Организации Объединенных Наций и в других органах. Эта неспособность позволяет директивным органам оставаться неподотчетными, и ее результатом стали Конституционные рамки, в которых права меньшинств упоминаются настолько широко, что они являются слишком широкими, дабы быть эффективными...». В докладе также заявлено: «Сегодня положение меньшинств в Косово является самым плохим в Европе»;

с) в появившемся в октябре 2007 года докладе ОБСЕ о правовом анализе случаев торговли людьми в Косово был сделан вывод о том, что «проблема торговли людьми («торговля») остается одной из главных вызывающих беспокойство проблем в Косово», и что «ОБСЕ по-прежнему глубоко обеспокоена сохраняющейся неспособностью судебной системы Косово адекватным образом отреагировать на вызывающее тревогу явление торговли людьми».

59. В пункте 11(k) резолюции 1244 (1999) Совета Безопасности Совет заявляет, что основные обязанности международного гражданского присутствия будут включать «гарантирование безопасного и беспрепятственного возвращения всех беженцев и перемещенных лиц в свои дома в Косово». Наряду с МООНК, международными партнерами, участвующими в усилиях по содействию и регулированию возвращения, являются Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ), ПРООН, Силы для Косово (СДК) и Миссия ОБСЕ в Косово.

60. Чтобы урегулировать вопрос о возвращении, Специальный представитель Генерального секретаря и премьер-министр Косово провозгласили 19 июля 2005 года Стратегические рамки в отношении общин и возвращения населения⁷. Хотя условия для возвращения постепенно улучшаются, сохраняются факторы, препятствующие крупномасштабному возвращению беженцев и перемещенных лиц, такие, как отсутствие возможностей трудоустройства, неразрешенные имущественные споры и сохраняющиеся представления относительно отсутствия безопасности. Кроме того, согласно одному из представителей МООНК в министерствах, структура и управление министерством по вопросам общин и возвращения еще больше препятствуют возвращению. Число возвращенцев составило в общей сложности 16 129 человек за период с 2000 по 2006 год из общего количества в 228 365 человек, установленных УВКБ.

61. *Администрация МООНК отметила, что выводы УСВН неадекватно учитывают различные этапы, через которые прошла МООНК, и что обязанности Миссии изменились за годы ее временной администрации с учетом меняющихся обстоятельств в Косово и вследствие передачи обязанностей временным институтам самоуправления. Более того, согласно МООНК, рекомендации не учитывают нынешние политические реальности и нынешний этап деятельности Миссии, и их следует рассматривать как основу для извлечен-*

⁶ Clive Baldwin, "Minority Rights in Kosovo under International Rule", Minority Rights Group International (July 2006).

⁷ UNMIK and Provisional Institutions for Self-Government, Ministry for Community and Return, "Strategic Framework on Communities and Returns", Pristina, 2005.

ных уроков, поскольку они не могут эффективно осуществляться на данном этапе.

62. УСВН хотело бы уточнить, что в ходе проверки надлежащим образом учитывались различные этапы, через которые прошла МООНК. УСВН также указывает на то, что передача полномочий Временным институтам не означает, что ответственность МООНК закончилась. Местная администрация была создана на основании распоряжения № 2000/45 МООНК о самоуправлении муниципалитетов, причем МООНК выступает в качестве «центральной власти» под ответственность Специального представителя Генерального секретаря. Институциональная основа местной администрации/местного управления была заложена Конституционными рамками для самоуправления в Косово, как это было предусмотрено в распоряжении № 2001/9, а зарезервированные за Специальным представителем полномочия и обязанности предусмотрены в статье 8.1(w) как «обязанность обеспечивать, чтобы система местной муниципальной администрации функционировала эффективно на основе признанных и принятых на международном уровне принципов». Поэтому МООНК обязана решать вопросы, выявленные в ходе проведенной УСВН проверки, и осуществлять рекомендации для обеспечения эффективного функционирования местной муниципальной администрации.

IV. Осуществление мандатов в сфере экономического восстановления и развития (компонент IV)

63. Проверка компонента IV МООНК была сконцентрирована на основных областях риска, выявленных в ходе оценки рисков, проведенной УСВН. Эти области включали управление, управление рисками и системы внутреннего контроля в Косовском траст-агентстве и на предприятиях, находящихся в государственной и общественной собственности, за которыми оно обязано осуществлять надзор; меры контроля в области управления и надзора в экономических регулятивных органах, т.е. в Таможенной службе МООНК и Центральном банковском управлении Косово; и административные функции компонента IV МООНК.

A. Косовское траст-агентство

64. В соответствии с Конституционными рамками⁸ Косовское траст-агентство (КТА или Агентство) является независимым органом и подчиняется только Специальному представителю Генерального секретаря. Агентство было учреждено распоряжением № 2002/12 МООНК от 13 июня 2002 года (распоряжение о КТА). В это распоряжение были внесены поправки на основании распоряжения № 2005/18, которое расширило сферу действия первоначального распоряжения, дабы содействовать приватизации находящихся в общественной собственности предприятий и решить вопросы, касающиеся мандата КТА в отношении государственных предприятий.

⁸ Раздел 11.2 распоряжения № 2001/9 МООНК от 15 мая 2001 года о Конституционных рамках для временного самоуправления в Косово.

65. Совет директоров КТА (Совет КТА) является высшим директивным органом в Агентстве и действует под руководством Специального представителя. Распоряжение о КТА гласит, что все полномочия Агентства возлагаются на Совет, и наделяет Совет общей ответственностью за деятельность Агентства. Агентство выполняет важные обязанности по развитию экономики Косово, как это предписано в распоряжении о КТА.

66. В сфере управления и внутреннего контроля были выявлены существенные недостатки, и УСВН пришло к выводу, что МООНК и Совет КТА использовали Агентство так, что не уделялось должного внимания соблюдению распоряжения о КТА, принципов корпоративного управления, финансово-фидуциарных обязанностей и требований публичной подотчетности. Результатом этого стала слабая основа корпоративного управления, которая создает значительную угрозу для эффективной деятельности и финансовой устойчивости Агентства и находящихся под его управлением предприятий.

Несоблюдение распоряжения о КТА и слабое финансовое управление

67. Совет КТА не соблюдает ключевые разделы распоряжения о КТА, которые поддерживают публичную подотчетность, надзор и финансово-фидуциарное руководство ресурсами Агентства, и МООНК не приняла своевременно исправительных мер. УСВН установило, что Совет не утверждал ежегодный план хозяйственной деятельности и бюджет Агентства и не оценивал деятельность руководства Агентства на основе ежегодного доклада о проверке. Совет не представлял Специальному представителю ежеквартальных докладов, резюмирующих деятельность Агентства и отражающих финансовые результаты, и не издавал ежегодных докладов Агентства.

68. УСВН глубоко обеспокоено принятым Советом КТА и поддержанным Специальным представителем решением относительно состава Совета директоров Косовской энергетической компании ОАО (КЭК), в который вошли два политически активных члена. Уставы зарегистрированных государственных предприятий конкретно запрещают лицам, принимающим активное участие в политической жизни, участвовать в советах таких предприятий. По мнению УСВН, Специальный представитель и Совет КТА несут фидуциарную обязанность не допускать каких-либо фактических и потенциальных конфликтов интересов и предавать их огласке.

69. Не проводилось независимых внешних ревизий в отношении финансовых счетов Агентства за 2002–2005 финансовые годы. Оборотный фонд Агентства составляет примерно 10 процентов ассигнований на расходы из сводного бюджета Косово, и его общий объем в 2007 году равнялся 71 млн. евро. Кроме того, Агентство не проводило предписанных законом внешних ревизий своих доверительных счетов за 2002–2006 финансовые годы. Доверительные счета Агентства составляют свыше 331 млн. евро, и они управляются через 1021 банковский счет, которые требуют ежемесячного учета и выверки. В целом механизмы, обеспечивающие независимые гарантии того, что счета Агентства являются точными и находятся под надлежащим управлением, не функционируют. Крайне необходимо, чтобы МООНК провела просроченные обязательные ревизии.

70. Система финансовой отчетности и информации Агентства является неадекватной. Система финансового управления на основе сводной таблицы яв-

ляется неуместной с учетом масштабов и сложности операций КТА и неприемлемой для организации, действующей вот уже пять лет. Система финансового управления в значительной мере подвержена угрозе ошибок, потенциального мошенничества и бесхозяйственности вследствие слабостей в основополагающих мерах контроля за финансовой отчетностью. Эта система не дает руководству и Совету КТА надлежащей финансовой информации для контроля и анализа деятельности Агентства. Эта область требует безотлагательного внимания со стороны МООНК.

В. Руководство предприятиями, находящимися в государственной и общественной собственности

71. Косовское траст-агентство руководит 26 государственными предприятиями, на которых работает примерно 14 000 человек. К числу государственных предприятий относятся: Косовская энергетическая компания ОАО (КЭК); Международный аэропорт Приштины — холдинговая компания ОАО (МАП); Почта и электросвязь Косово — холдинговая компания ОАО (ПЭК); Железные дороги Косово — холдинговая компания ОАО; Косовская компания по захоронению отходов ОАО; компания «Косовский системный оператор» ОАО; окружные предприятия по теплоснабжению; и региональные предприятия по ирригации, удалению отходов и водоснабжению.

72. Агентство взяло на себя руководство государственными предприятиями в 2002 году. Пять лет спустя эти предприятия все еще не имеют базовых мер финансового контроля и не готовят финансовые ведомости в соответствии с международными стандартами финансовой отчетности. Системные недостатки в системах финансового управления поставили государственные предприятия под большую угрозу ошибок, мошенничества и коррупции.

73. В период с 2002 по 2005 год все основные государственные предприятия (ПЭК, КЭК, МАП, Косовские железные дороги и окружные предприятия по теплоснабжению в Джякове и Приштине) получали либо заключения с оговорками, либо заключения с отказом от выражения мнения в отношении их финансовых ведомостей. Заключение с отказом от выражения мнения вызывает особую обеспокоенность, поскольку, согласно Управлению Генерального аудитора, оно «означает, что в системе внутренних мер контроля, используемой тем или иным предприятием, имеются серьезные слабости, которые являются настолько значительными, что мешают им (аудиторам) сформировать какое-либо ревизионное заключение в отношении финансовых ведомостей»⁹.

74. В 2006 году Управление Генерального аудитора вместе с бухгалтерской фирмой КППМГ осуществило всеобъемлющие оценки систем финансового управления и внутреннего контроля в КЭК, МАП, на Косовских железных дорогах, на окружных предприятиях по теплоснабжению и на предприятиях по удалению отходов, водоснабжению и ирригации. Были выявлены системные слабости и были вынесены всеобъемлющие рекомендации по укреплению систем и мер контроля. Замечания по проведенным Управлением Генерального аудитора и КППМГ оценкам включали следующие:

⁹ Report of the Office of the Auditor-General on the Financial Statements of the Kosovo Consolidated Budget For the Year Ended 31 December 2005.

- a) отсутствие официальной финансовой политики и процедур для обеспечения подготовки финансовых ведомостей в соответствии с международными стандартами финансовой отчетности;
- b) отсутствие официальных мер контроля в отношении бухгалтерских записей;
- c) отсутствие официального процесса подготовки финансовых ведомостей;
- d) отсутствие надлежащей системы учета и финансовой отчетности вследствие использования системы сводных таблиц;
- e) отсутствие надлежащего процесса составления бюджета и прогнозирования;
- f) отсутствие процедур для оценки технических параметров активов;
- g) отсутствие надлежащих процедур согласования в отношении имущества, производственных помещений и оборудования, включая физический подсчет и регистрацию активов;
- h) отсутствие процесса внутреннего контроля за заявками на торгах;
- i) отсутствие надлежащего контроля за информацией, вводимой в систему выставления счетов;
- j) отсутствие юридически обязательных контрактов (особенно в КЭК, где 40 процентов клиентов не имели контракта);
- k) отсутствие официального процесса калькуляции резервов на покрытие потерь по безнадежной задолженности;
- l) отсутствие официальных процедур для выверки балансов с поставщиками и кредиторами;
- m) отсутствие четко определенных обязательств и обязанностей совета директоров;
- n) отсутствие общей оценки деятельности Компании и принимаемых исправительных мер;
- o) отсутствие официальной оценки риска мошенничества, надлежащих процедур контроля для борьбы с мошенничеством и соответствующего кодекса поведения;
- p) отсутствие формально закрепленных процедур наблюдения и контроля;
- q) отсутствие контроля за подготовкой кадров и оценки ее результатов;
- r) недостаточные усилия по устранению рисков на стратегическом уровне;
- s) отсутствие адекватного и компетентного персонала, занимающегося внутренней ревизией, надлежащим образом разработанной методики ревизии и устава внутренней ревизии;
- t) отсутствие квалифицированного персонала, занимающегося вопросами информационной технологии, политики безопасности в области инфор-

мационной технологии и плана обеспечения бесперебойной деятельности. Недостаточная физическая безопасность и недостаточные резервные средства, хранимые на местах.

75. Совет КТА не разработал адекватных механизмов надзора за государственными предприятиями, таких, как обязанность представления отчетности. Руководство КТА не докладывает Совету КТА о прогрессе, достигнутом государственными предприятиями в деле осуществления рекомендаций, вынесенных по результатам проведенной Управлением Генерального аудитора и КПМГ в 2006 году оценки. Общие надзорные обязанности Совета КТА включают обеспечение разумного финансового управления предприятиями.

76. По мнению УСВН, Совету КТА следует требовать от государственных предприятий регулярной отчетности относительно осуществления рекомендаций, вынесенных по итогам проверок, следить за прогрессом в их осуществлении и представлять регулярные доклады о ходе работы Специальному представителю Генерального секретаря.

77. Управление Генерального аудитора заказало проведение внешнего обзора осуществляемого Агентством процесса приватизации предприятий, находящихся в общественной собственности¹⁰. Обзор был проведен внешним аудитором в июне и июле 2006 года. Основные цели проверки заключались в том, чтобы дать разумные гарантии того, что: а) осуществляемый Агентством процесс приватизации проводится с соблюдением соответствующих распоряжений и положений; б) система внутреннего контроля разработана надлежащим образом и работает достаточно хорошо для того, чтобы обеспечивать транспарентность и правильность процесса; и с) реализация активов осуществляется с соблюдением принципов оптимальности затрат. Общие выводы по итогам обзора были следующими:

а) Агентство осуществило приватизацию большого числа находящихся в общественной собственности предприятий за короткий период времени, и оно соблюдает процедуры и организационные положения, изложенные в распоряжениях и в его собственной оперативной политике, за исключением требующейся регулярной отчетности;

б) разработка и функционирование системы внутреннего контроля за процессом приватизации не соответствуют духу распоряжений и передовой практике;

с) этот процесс не гарантирует, что активы продаются по оптимальной цене и к наибольшей выгоде для Косово;

д) Группа внутренней ревизии Агентства не играет такой существенной роли, которую можно было бы ожидать, в оценке процесса приватизации.

78. Кроме того, проведенный обзор выявил случаи несоблюдения требований о предоставлении докладов и неприменения передовых методов. В докладе об итогах проверки было сказано, что «КТА действует без полного раскрытия существенных фактов для общественности». Было также установлено отсутствие транспарентности в отношении процесса приватизации, что наводит на мысль о том, что Агентство не выполняет раздел 10.2 распоряжения о КТА. Раз-

¹⁰ Office of the Auditor-General, External Review of the Privatization Process Undertaken by the Kosovo Trust Agency, December 2006.

дел 10.2 требует, чтобы Совет КТА включил в свою оперативную политику «транспарентные и единообразно применимые процедуры с целью обеспечения справедливой конкуренции между участниками торгов и получения справедливой рыночной цены за акции в корпорациях».

С. Экономические регулятивные органы

79. УСВН отметило, что выражалась обеспокоенность по поводу независимости регулятивных органов в плане назначения членов советов и недостаточного отделения исполнительной функции регулятивного органа от совета регулятивного органа. Существует возможность оказания ненадлежащего воздействия на регулятивные органы, если их бюджеты устанавливаются министерствами, а не Скупщиной Косово.

80. В некоторых регулятивных органах также отмечались проблемы набора и сохранения кадров, вызванные главным образом большой разницей в зарплате между служащими регулятивных органов и преобладающими рыночными ценами, выплачиваемыми в секторах, которые регулируются.

81. Ни один из регулятивных органов не имеет группы внутренней ревизии или ревизионного комитета, что является нарушением соответствующего Закона о внутренней ревизии. Рамки внутреннего надзора нуждаются в улучшении в Таможенной службе МООНК и в Центральном банковском управлении Косово.

82. *Администрация МООНК отметила, что, хотя ряд моментов, поднятых УСВН, заслуживают внимания, основной упор делается на недостатки и слабости с точки зрения рамок внутреннего контроля. По мнению МООНК, в докладе не признаются крупные достижения, включая тот факт, что Таможенная служба МООНК была создана с нуля и с 1999 года собрала более 3 млрд. евро в виде поступлений в сводный бюджет Косово, или успехи Управления по бюджетно-налоговым вопросам или Управления по экономической политике в создании функционирующих налогово-бюджетных рамок в сотрудничестве с соответствующими международными учреждениями. В докладе также не признается огромный прогресс, достигнутый КТА с 2005 года в приватизации находящихся в общественной собственности предприятий и во внедрении корпоративных структур в рамках государственных предприятий.* Несмотря на достижения, на которые указывает администрация МООНК, проверка сосредоточилась на областях, которые представляют наибольшую угрозу для Организации и для выполнения мандатов Миссии. Как указывается в пункте 5 выше, УСВН представило администрации МООНК в начале проверки свой основанный на рисках подход к проверке. УСВН отмечает, что администрация МООНК признала ценность ряда вопросов, поднятых в результате проверки.

V. Рекомендация

83. Помимо 69 рекомендаций, вынесенных в трех докладах об итогах проверки, о которых говорится в пункте 6 выше, УСВН выносит Генеральному секретарю еще одну, дополнительную рекомендацию, а именно:

84. Генеральному секретарю следует довести результаты проверки и содержащиеся в настоящем докладе рекомендации до сведения Совета Безопасности — органа, создавшего МООНК своей резолюцией 1244 (1999) от 10 июня 1999 года, — для его информации (АР2007/650/15/27).

85. *В ответ на эту рекомендацию Административная канцелярия Генерального секретаря заявила, что препровождать такой доклад Совету Безопасности не является обязанностью Генерального секретаря. Это, однако, не исключает того, что Генеральный секретарь будет ссылаться на доклад УСВН в своем собственном докладе о МООНК Совету Безопасности, который должен быть представлен где-то в июне 2008 года. УСВН хотело бы уточнить, что оно не просит Генерального секретаря препровождать доклад Совету Безопасности, а просит довести результаты проверки и рекомендации до сведения Совета Безопасности. По мнению УСВН, вполне уместно, чтобы существенные вопросы, относящиеся к осуществлению мандата МООНК, были доведены до сведения Совета Безопасности для его информации*

(Подпись) Инга-Бритт Алениус
Заместитель Генерального секретаря
Управление служб внутреннего надзора

Приложение

Список наиболее важных рекомендаций, вынесенных УСВН администрации МООНК

№№ Рекомендация

Всеобъемлющая промежуточная проверка хода осуществления мандата МООНК — полиция и правосудие (Assignment No. AP2007/650/13)

- 02 МООНК в сотрудничестве с Косовской полицейской службой следует разработать план действий по активизации набора и участия женщин.
- 03 МООНК следует разработать всеобъемлющую и эффективную систему защиты свидетелей на разумной правовой основе, включая необходимую подготовку соответствующих сотрудников полиции, обвинителей и судей.
- 07 Исходя из своих публичных обязательств, МООНК следует ускорить расследование всех ожидающих рассмотрения дел, связанных с массовыми беспорядками в марте 2004 года, и судебное преследование тех, кто будет найден виновными, путем установления четких временных рамок и целей и надлежащего контроля за прогрессом в достижении этих целей.
- 09 МООНК следует обеспечить и ускорить принятие законодательства о нотариусах и посредничестве по назначению суда и внедрение системы информации о прохождении дел.
- 10 МООНК следует обеспечить, чтобы Судебный совет Косово принял оперативные и эффективные исправительные меры по сокращению количества накопившихся нерассмотренных дел, которые должны включать ведение более эффективной базы данных о количестве дел и задолженности по срокам их рассмотрения и внедрение временных нормативов наряду с контролем за ними.
- 15 МООНК следует издать административные указания в соответствии со статьей 200 Закона об исполнении уголовных наказаний с целью осуществления этого Закона в полном объеме.
- 16 МООНК следует обеспечить, чтобы министерство юстиции приняло меры для оценки адекватности потенциала пенитенциарной инфраструктуры в Косово и для обеспечения соответствия стандартам и требованиям законодательства об исполнении уголовных наказаний.

Всеобъемлющая промежуточная проверка хода осуществления мандата МООНК — гражданская администрация (Assignment No. AP2007/650/14)

- 01 МООНК следует создать механизм эффективного и систематического контроля и оценки того, в какой степени министерства Временных институтов самоуправления надлежащим образом принимают на себя передаваемые им Миссией полномочия.
- 02 МООНК следует предпринять необходимые шаги, включая укрепление потенциала и вмешательство Специального представителя Генерального секретаря, для обеспечения того, что министерства Временных институтов самоуправления соответствующим образом принимают на себя передаваемые им полномочия.
- 04 МООНК в сотрудничестве с министерствами Временных институтов самоуправления следует внедрить эффективные механизмы подотчетности путем разработки и проверки всеобъемлющего плана действий для укрепления авторитета и потенциала главных элементов подотчетности, включая Управление Генерального аудитора, функцию внутренней ревизии в министерствах Временных институтов самоуправления, Косовским управлением по борьбе с коррупцией и институтом Омбудсмана в Косово.
- 06 МООНК следует предпринять незамедлительные шаги для укрепления систем финансового управления и финансовой отчетности в муниципалитетах, которые должны служить основой для проведения проверок внешними аудиторами и для выработки заключений о финансовых ведомостях.
- 08 МООНК следует предпринять необходимые шаги, включая укрепление потенциала, уточнение взаимосвязи между распоряжением № 2000/45 МООНК и другим законодательством в отношении обязанностей муниципальных представителей и более твердое вмешательство Специального представителя Генерального секретаря, по мере необходимости, для обеспечения того, чтобы муниципалитеты Временных органов самоуправления надлежащим образом принимают на себя передаваемые им полномочия.
- 12 МООНК следует разработать рамки для оказания содействия муниципалитетам в укреплении их потенциала в поддержку долгосрочного устойчивого экономического развития на местном уровне.
- 13 МООНК следует обеспечить, чтобы министерство охраны окружающей среды и территориального планирования внедряло на муниципальном уровне основы соблюдения законодательства, включая механизмы контроля для наблюдения за выполнением экологических распоряжений и обеспечения наказания за их невыполнение.
- 21 МООНК следует поручить Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе как ведущему учреждению в вопросах прав человека оценить эффективность нынешних рамок по поощрению прав человека и разработать всеобъемлющий план действий для решения проблем в области прав человека в Косово.

Всеобъемлющая промежуточная проверка хода осуществления мандата МООНК — экономическое восстановление и развитие (Assignment No. AP2007/650/15)

- 01 МООНК следует потребовать от Совета директоров Косовского траст-агентства официально отчитаться за невыполнение распоряжения о КТА, включая представление плана действий по принятию исправительных мер.
 - 02 МООНК следует укрепить имеющиеся механизмы надзора в отношении Косовского траст-агентства и его Совета директоров путем осуществления программы реформы на основе всеобъемлющей внешней оценки механизма управления КТА.
 - 07 МООНК следует в безотлагательном порядке уделить приоритетное внимание тому, чтобы заказать независимую внешнюю проверку: i) финансовых счетов Косовского траст-агентства — сводного бюджета Косово за 2002–2005 финансовые годы; и ii) доверительных счетов Агентства за 2002–2006 финансовые годы.
 - 08 Компонент IV МООНК должен обеспечить, чтобы Косовское траст-агентство в первоочередном порядке внедрило надлежащую автоматизированную информационную систему финансовой отчетности.
 - 11 МООНК следует в первоочередном порядке повысить качество систем и мер контроля в области финансового управления на государственных предприятиях, обратившись к Совету директоров Косовского траст-агентства с просьбой осуществить с этой целью стратегический план действий, который должен включать механизмы регулярного представления докладов Совету КТА об осуществлении плана действий.
 - 15 Руководству МООНК следует потребовать от Косовского траст-агентства проведения ежегодных оценок советов директоров государственных предприятий (включая их ревизионные комитеты) и проведения оценок гарантий качества их функций внутренней ревизии.
 - 20 Руководству МООНК следует обеспечить надлежащее отделение исполнительной функции регулятивных органов от их руководящих советов: первые осуществляют исполнительные функции, а вторые отвечают за стратегические решения и политику.
-