

**Генеральная Ассамблея**

Distr.: General
14 February 2022
Russian
Original: English

Семьдесят шестая сессия

Пункт 146 повестки дня

Доклад о деятельности Управления служб
внутреннего надзора

**Оценка результатов, достигнутых благодаря вкладу
Многопрофильной комплексной миссии Организации
Объединенных Наций по стабилизации в Мали в дело
обеспечения верховенства права и борьбы
с безнаказанностью в Мали**

Доклад Управления служб внутреннего надзора

Резюме

Отдел инспекции и оценки Управления служб внутреннего надзора (УСВН) провел оценку результатов, достигнутых благодаря вкладу Многопрофильной комплексной миссии Организации Объединенных Наций по стабилизации в Мали (МИНУСМА) в дело возвращения, восстановления и распространения государственной власти в плане обеспечения верховенства права и борьбы с безнаказанностью в северных и центральных районах Мали в период с 2017 по 2020 год.

В рассматриваемый период МИНУСМА действовала в сложной и нестабильной политической обстановке и обстановке в плане безопасности. В планы и цели постоянно вносились изменения, и ресурсы Миссии еще больше истощались в связи с распространением действия мандата на центральные районы страны в 2018 году и в условиях продолжающихся нападений на гражданских лиц, сотрудников малийских служб безопасности и миротворцев.

Среди достижений и процессов, способствовавших укреплению верховенства права и борьбе с безнаказанностью, можно выделить следующие:

- оказание содействия в развитии и восстановлении инфраструктуры и оснащении оборудованием за счет средств целевого фонда;
- оказание поддержки в деле разоружения, демобилизации и реинтеграции;
- создание механизма консультаций — неформальной платформы для координации реализации инициатив на местном и региональном уровнях;



- создание специализированной судебной группы в составе 12 судей, более чем 50 полицейских следователей и другого судебного персонала;
- оказание помощи в проведении реформ и законодательной деятельности, включая законопроект о взаимодополняемости официальной и традиционной систем правосудия и коммюнике о предотвращении гендерного насилия;
- поддержка в проведении судебных инспекций и обеспечении добросовестности и соответствующей разъяснительной работы;
- повышение эффективности управления пенитенциарными учреждениями;
- оказание поддержки Комиссии по вопросам установления истины, справедливости и примирения;
- информирование о нарушениях прав человека.

Несмотря на эти достижения, были выявлены некоторые общие недостатки. В целом отсутствовала совместная общегосударственная стратегия восстановления и распространения государственной власти и согласованное определение понятия «стабилизация» среди правительства принимающей страны, международного сообщества, включая МИНУСМА, и представителей гражданского общества. Это считалось серьезным препятствием для общих усилий по устранению недостатков на основе сравнительных преимуществ каждого участника.

Считается, что развитие инфраструктуры и наращивание потенциала достигли точки, когда отдача от них стала уменьшаться, и одним из вариантов было начало передачи ответственности за них правительству. Критический обзор сравнительных преимуществ Миссии по всем конечным результатам, изученным в ходе настоящей оценки, позволит Миссии пересмотреть свои приоритетные задачи.

Отношение местного населения и опыт партнеров показывают, что будущие мероприятия должны учитывать потребности в области безопасности, политики, развития и миростроительства для обеспечения верховенства права на более устойчивой и комплексной основе. Это также соответствовало бы прозвучавшему в ходе расширенной встречи на высшем уровне Сахельской группы пяти, состоявшейся в марте 2021 года в Нджамене, призыву к «повышению гражданской активности» и признанию ограниченных возможностей военного вмешательства.

Наконец, немного улучшилась ситуация в плане осуществления производства по делам о серьезных преступлениях, включая нарушения и ущемления прав человека, и судебного преследования за такие преступления, однако общее положение дел в области прав человека в северных и центральных районах страны ухудшилось, а безнаказанность за такие преступления сохраняется. В этой связи опрошенные призвали МИНУСМА принимать более решительные меры, используя свои добрые услуги и организационный потенциал и осуществляя информационно-разъяснительную работу по политическим вопросам.

УСВН выносит МИНУСМА в общей сложности восемь важных рекомендаций. Рекомендации приведены в соответствии с выводами и вынесены в консультации с партнерами в Миссии и внешними партнерами. Рекомендации касаются конкретных конечных результатов, которые являются крайне важными и весьма актуальными, а также результатов, в достижение которых МИНУСМА вместе со своими партнерами могла бы внести значительный вклад. Первая рекомендация (разработка совместной общегосударственной стратегии по

восстановлению и распространению государственной власти) является всеобъемлющей и требует общего для всей Миссии подхода и усилий, чтобы обеспечить выполнение других рекомендаций.

Рекомендации касаются поддержки целостности судебной системы, расширения использования добрых услуг для содействия проведению реформ, а также расследования серьезных нарушений прав человека и преследования за них, проведения критического обзора усилий по наращиванию потенциала, укрепления сотрудничества с Национальной комиссией по правам человека и усовершенствования программ в области коммуникации для информирования населения о его законных правах и обязанностях.

I. Введение

1. Цель оценки заключалась в том, чтобы определить, в какой степени были достигнуты основные результаты в деле обеспечения верховенства права в центральных и северных районах Мали благодаря поддержке Многопрофильной комплексной миссии Организации Объединенных Наций по стабилизации в Мали (МИНУСМА). На основе результатов этой оценки были внесены предложения по улучшению и изменению стратегии по разработке и реализации программ МИНУСМА. Цель этой оценки заключается в содействии как обеспечению подотчетности, так и извлечению уроков для повышения общей эффективности Миссии.

2. Оценка была проведена в соответствии с нормами и стандартами оценок системы Организации Объединенных Наций¹. У МИНУСМА и соответствующих структур Секретариата были запрошены замечания по проекту доклада, которые были учтены в его окончательном варианте. Комментарии МИНУСМА приведены в приложении. Результаты оценки сгруппированы по трем основным направлениям, за которыми следует общий результат, а именно:

- A. Присутствие: повышение доступности и оперативности реагирования системы правосудия
- B. Потенциал: последовательное и основательное применение и использование знаний, передовой практики и стандартов в области прав человека
- C. Легитимность: улучшение общественного мнения и укрепление доверия к легитимности системы правосудия
- D. Общие результаты

II. Справочная информация и контекст

3. Ситуация в Мали, из-за которой была создана МИНУСМА, возникла в 2012 году и началась с нападений вооруженных групп в северных районах страны. В связи с этим Совет Безопасности был вынужден принять резолюцию [2100 \(2013\)](#), в которой, действуя на основании главы VII Устава Организации Объединенных Наций, он постановил учредить МИНУСМА и передать ей полномочия Международной миссии под африканским руководством по поддержке в Мали. С 2015 года конфликт распространился с северных районов на центральную часть Мали и приграничные районы с Буркина-Фасо и Нигером. Это побудило Совет Безопасности в 2018 году включить центральные районы страны в мандат МИНУСМА.

4. С момента своего создания МИНУСМА в основном участвует в мирных и политических процессах. Об этом свидетельствуют резолюции [2480 \(2019\)](#) и [2531 \(2020\)](#), в которых Совет поручил МИНУСМА две стратегические первоочередные задачи: а) поддержка осуществления Соглашения о мире и примирении в Мали малийскими сторонами и другими соответствующими малийскими субъектами; и б) содействие осуществлению малийскими субъектами под политическим руководством всеобъемлющей стратегии, направленной на защиту гражданского населения, сокращение масштабов межобщинного насилия,

¹ Группа Организации Объединенных Наций по оценке, «Нормы и стандарты оценок», 2017 год.

восстановление государственной власти и возобновление работы основных социальных служб в центральной части Мали.

5. В рамках своего мандата МИНУСМА продолжала поддерживать возвращение, восстановление и расширение государственной власти, особенно в северных и центральных районах страны, в которых предполагаемая коррупция и безнаказанность подрывали легитимность государственных учреждений, что в свою очередь усугубило динамику конфликта. Согласно базе данных об общемировых показателях эффективности государственного управления², в период с 2009 по 2019 год рейтинг Мали ухудшился по всем показателям, особенно по показателям «Политическая стабильность и отсутствие насилия/терроризма» и «Верховенство права». Аналогичным образом, организация «Всемирный проект по обеспечению правосудия» поместила Мали на 106-е место из 128 стран и юрисдикций мира (Индекс верховенства права за 2020 год) и отметила значительное ухудшение положения дел в области верховенства права и обстановки в плане безопасности³.

6. Верховенство права означает такой принцип управления, в соответствии с которым все лица, учреждения и структуры, государственные и частные, в том числе само государство, функционируют под действием законов, которые были публично приняты, в равной степени исполняются и независимо реализуются судебными органами и которые совместимы с международными нормами и стандартами в области прав человека (см. S/2004/616, пункт 6). Как таковое, верховенство права лежит в основе стабилизации ситуации, легитимного государственного управления и договора между малийским государством и его гражданами. Несоблюдение этого принципа стало решающим фактором дестабилизации мирного процесса, подрывало защиту гражданского населения и вызвало недовольство и недоверие населения по отношению к государству⁴.

7. Политическая ситуация и обстановка в плане безопасности оставались нестабильными на протяжении всего рассматриваемого периода (2017–2020 годы)⁵. Большинство опрошенных высказали мнение о том, что ситуация действительно ухудшилась за этот период. Другие контекстуальные факторы создавали трудности для оказания поддержки МИНУСМА в восстановлении и распространении государственной власти, в том числе в области верховенства права, создавая риск обращения вспять достижений и прогресса. К числу этих факторов относится следующее:

а) множество международных игроков, которые не полностью согласовывали свои действия и действовали в отсутствие согласованной стратегии по стабилизации, что ограничивало долгосрочное планирование, финансирование и координацию деятельности между ними и с правительством Мали;

² URL: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports>.

³ Индекс верховенства права, публикуемый организацией «Всемирный проект по обеспечению правосудия», измеряет показатели в области верховенства права в 128 странах и юрисдикциях по восьми основным факторам: ограничения полномочий правительства; отсутствие коррупции; открытое правительство; основные права человека; правопорядок и безопасность; правоприменительная практика; гражданское судопроизводство; и уголовное судопроизводство. См. World Justice Project, “Mali ranked 106 out of 128 countries on Rule of Law, dropping two positions”, 11 March 2020.

⁴ Charles Briefel and others, *Extension of State Authority in the Areas of Justice and Corrections: A Lessons Learned Study on the Work of the United Nations Peace Operations* (United Nations, Department of Peace Operations, 2019).

⁵ Этот период был выбран с учетом значительных изменений в мандате, таких как распространение действия мандата на центральные районы страны, последние политические события в стране и пандемия коронавирусного заболевания (COVID-19).

b) недовольство мандатом МИНУСМА и его нечеткое понимание с точки зрения надежности и оперативности решения проблем в области безопасности поставили под угрозу репутацию, авторитет и влияние Миссии;

c) ограниченная ответственность основных заинтересованных сторон за мирный процесс замедлили разработку, принятие и реализацию наиболее важных политических и институциональных реформ;

d) нехватка финансовых и людских ресурсов и конкурирующие приоритетные задачи правительства Мали подорвали развертывание, поддержку и удержание государственных субъектов и учреждений в северных и центральных районах страны;

e) среди экспертов и населения Мали существует глубоко укоренившийся низкий уровень доверия к эффективности и целостности официальной системы правосудия.

8. Хотя было установлено, что эти и другие проблемы, скорее всего, сохраняются в среднесрочной перспективе, МИНУСМА адаптировала свои программы и операции для их решения в краткосрочной перспективе. Некоторые из изменений подробно изложены в настоящем докладе.

III. Методология

9. Оценка охватывала период 2017–2020 годов и сочетала дистанционный сбор данных и работу на местах для получения информации у широкого круга национальных и международных заинтересованных сторон и учреждений, занимающихся обеспечением верховенства права, в четырех районах в северной и центральной частях Мали (Томбукту, Гао, Мопти и Бамако) с помощью различных методов. Эти заинтересованные стороны и учреждения в основном включали судебные органы и исправительные учреждения (например, трибуналы, пенитенциарные учреждения, судьи и сотрудники исправительных учреждений), правоохранительные органы (например, полиция, национальная гвардия и жандармерия), правозащитные организации, гражданскую администрацию (например, губернаторы и мэры) и силовые структуры (например, Малийские силы обороны и безопасности). В таблице 1 ниже представлена краткая информация о группах заинтересованных сторон, с которыми осуществлялось взаимодействие в целях проведения оценки.

Таблица 1

Основные заинтересованные в проведении оценки стороны

Конечные бенефициары	Получатели услуг	МИНУСМА	Партнеры Организации Объединенных Наций	Внешние партнеры	Представители гражданского общества
<ul style="list-style-type: none"> • Полиция • Национальная гвардия • Жандармерия • Малийские силы обороны и безопасности 	<ul style="list-style-type: none"> • Министерство юстиции и прав человека • Министерство обороны и безопасности • Специализированная судебная группа по борьбе с 	<ul style="list-style-type: none"> • Секция правосудия и исправительных учреждений • Отдел по правам человека • Секция по реформированию сектора безопасности 	<ul style="list-style-type: none"> • Центральные учреждения Организации Объединенных Наций • Управление Организации Объединенных Наций по 	<ul style="list-style-type: none"> • Отдельные двусторонние доноры целевых фондов и региональные структуры 	<ul style="list-style-type: none"> • Субъекты гражданского общества, включая женские группы • Малийские судебные эксперты

Конечные бенефициары	Получатели услуг	МИНУСМА	Партнеры Организации Объединенных Наций	Внешние партнеры	Представители гражданского общества
<ul style="list-style-type: none"> • Судебные органы • Органы уголовного преследования • Исправительные учреждения • Население северных и центральных районов Мали 	<ul style="list-style-type: none"> терроризмом и транснациональной организованной преступностью • Комиссия по вопросам установления истины, справедливости и примирения 	<ul style="list-style-type: none"> и разоружению, демобилизации и реинтеграции • Отдел по политическим вопросам 	<ul style="list-style-type: none"> наркотикам и преступности • Структура Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин (Структура «ООН-женщины») • Программа развития Организации Объединенных Наций 		

10. В общей сложности было проведено 85 индивидуальных опросов и обсуждений в фокус-группах, в которых приняли участие более 150 человек (45 процентов — МИНУСМА и Департамент операций в пользу мира, а 55 процентов — двусторонние и многосторонние партнеры, правительство Мали, организации гражданского общества и эксперты), а также были изучены национальные документы и документы миссии, проанализированы вторичные данные и проведены наблюдения.

11. Вторичные данные, использованные и приведенные в настоящем докладе, были отобраны из авторитетных источников и получены от надежных учреждений, включая научные исследования, опросы населения или экспертов, а также индексы. В настоящем докладе содержатся ссылки на следующие три основных источника вторичных данных:

- а) ежегодное общенациональное исследование “Mali-Mètre”, проводимое Фондом Фридриха Эберта;
- б) ежеквартальные опросы населения, проводимые Стокгольмским международным институтом исследования проблем мира;
- в) Индекс верховенства права, публикуемый организацией «Всемирный проект по обеспечению правосудия».

12. В первой половине сентября 2021 года были проведены два практикума по проверке (один с участием МИНУСМА, другой — с участием двусторонних и многосторонних партнеров), в ходе которых рассматривались и обсуждались подробные результаты оценки. Кроме того, в ходе этих практикумов были представлены материалы и идеи для рекомендаций, изложенных в разделе V ниже.

13. Одним из основных ограничений в ходе проведения настоящей оценки было отсутствие или неполнота данных, полученных в процессе отслеживания хода реализации и в процессе реализации программы миссии, о соответствующих результатах или вкладе в достижение результатов. Эта ситуация

усугублялась отсутствием национальных данных, в частности касающихся цели 16 в области устойчивого развития (Содействие построению миролюбивого и открытого общества в интересах устойчивого развития, обеспечение доступа к правосудию для всех и создание эффективных, подотчетных и основанных на широком участии учреждений на всех уровнях).

IV. Результаты оценки

А. Присутствие: несмотря на расширение общего присутствия органов обеспечения верховенства права в северных и центральных районах страны, их доступность и оперативность реагирования на потребности населения были признаны ненадежными и ненадлежащими

1. МИНУСМА попыталась стабилизировать обстановку в плане безопасности, чтобы создать условия, благоприятные для расширения присутствия органов обеспечения верховенства права, но добилась ограниченных успехов

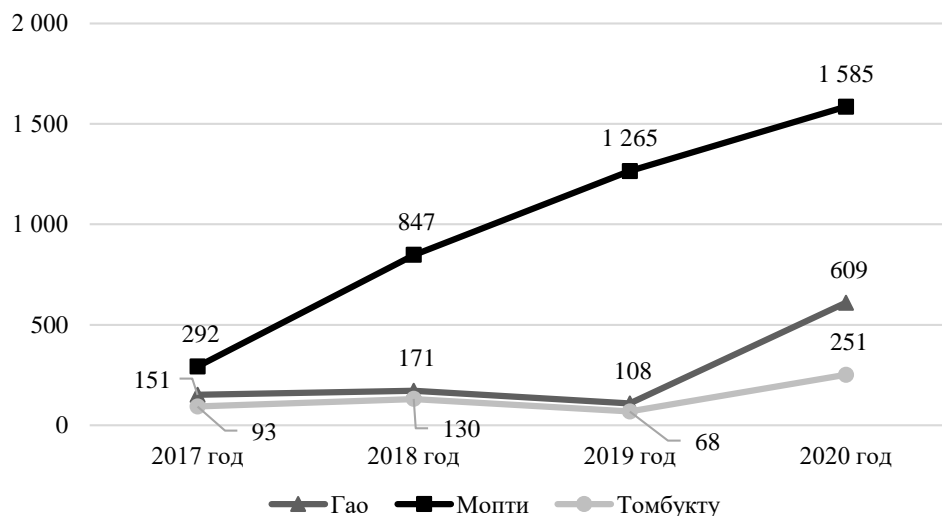
14. Обстановка в плане безопасности оставалась крайне нестабильной как на севере, так и в центральных районах страны, хотя динамика конфликта была различной. С учетом числа нападений и потерь обстановка в северных районах оставалась более стабильной, чем в центральной части страны, в основном благодаря подписанному в 2015 году Соглашению о мире и примирении в Мали, достигнутому в ходе Алжирского процесса⁶. Тем не менее в центральной части Мали по-прежнему регистрируется самое высокое с 2018 года число нападений на гражданских лиц, преимущественно в регионе Мопти, и для нее характерно наличие множества вооруженных элементов и отсутствие мирного соглашения (см. рисунок I)⁷. В 2020 году во всех местах резко увеличилось число потерь.

⁶ Подписано между правительством Мали и двумя основными коалициями вооруженных групп, а именно коалицией вооруженных групп «Платформа» и коалиции «Координация движений Азавада» из северных районов.

⁷ Объединенный оперативный центр Миссии подтвердил, что данные за период до 2019 года не подлежат проверке и, следовательно, не могут быть использованы.

Рисунок I

Общее число погибших в период с 2017 по 2020 год в отдельных регионах



Источник: Проект «Данные о местах и событиях вооруженных конфликтов».

15. Малийские гражданские лица, которые стали основными жертвами нападений и их последствий, подтвердили возросшую нестабильность. Согласно объединенным результатам исследования “Mali-Mètre” № 12, опубликованного в 2021 году, и исследования Стокгольмского международного института исследования проблем мира, около трети опрошенных отметили ухудшение обстановки в плане безопасности и чувствовали себя в большей опасности в течение 2020 года.

16. В ответ на сложившуюся обстановку в плане безопасности в северных и центральных районах страны МИНУСМА и партнеры разработали множество мероприятий, направленных на обеспечение безопасности. В частности, основные респонденты посчитали реформирование сектора безопасности и разоружение, демобилизацию и реинтеграцию наиболее важными для стабилизации обстановки в плане безопасности и, следовательно, восстановления, возвращения и распространения государственной власти.

17. МИНУСМА внесла значительный вклад в осуществление и координацию процесса разоружения, демобилизации и реинтеграции на севере страны за счет наращивания оперативного и технического потенциала Национальной комиссии по разоружению, демобилизации и реинтеграции. В результате этого процесса на севере страны предварительно зарегистрировались в общей сложности 75 000 членов подписавших соглашение групп, и около 26 000 из них смогли принять участие в процессах разоружения, демобилизации и реинтеграции, при этом 10 000 человек смогли интегрироваться в Малийские силы обороны и безопасности, а 16 000 человек — вернуться к гражданской жизни путем социально-экономической реинтеграции. Несмотря на первоначальный импульс, в этом процессе возникли значительные задержки, которые объяснялись усиливающимися разногласиями и недоверием между подписавшими соглашение

вооруженными группами и правительством, а также невыполнением обязательств обеими сторонами⁸.

18. В центральной части страны, где отсутствовало всеобъемлющее мирное соглашение, Миссия начала осуществлять программу сокращения масштабов насилия среди населения, чтобы предотвратить вербовку в вооруженные группы молодых людей из группы риска. Кроме того, Национальная комиссия по разоружению, демобилизации и реинтеграции приступила к осуществлению программы общинной реабилитации, направленной на содействие добровольному разоружению групп самообороны и ополчения.

19. Помимо реформирования сектора безопасности и разоружения, демобилизации и реинтеграции, перспективными в плане налаживания основанных на взаимном уважении и доверительных отношений между гражданским населением и силами внутренней безопасности были признаны работа полиции с населением и деятельность консультативных групп по вопросам общественной безопасности, созданных полицией Организации Объединенных Наций и пользующихся ее поддержкой. Полиция Организации Объединенных Наций все больше внимания уделяет усовершенствованию методов работы полиции с населением, о чем свидетельствует количество проведенных учебных мероприятий (см. диаграмму II)⁹. Отдачу от этих учебных мероприятий еще предстоит увидеть, по мере того как они постепенно внедряются в различных районах. В то же время данные Стокгольмского международного института исследования проблем мира¹⁰, охватывающие центральную часть страны (апрель 2019 года — ноябрь 2020 года), продемонстрировали существенное повышение уровня доверия населения к Малийским силам обороны и безопасности, жандармерии и полиции. Тем не менее общая удовлетворенность населения действиями, предпринимаемыми государством для обеспечения безопасности, была низкой — неудовлетворенность выразили более половины опрошенных (51 процент).

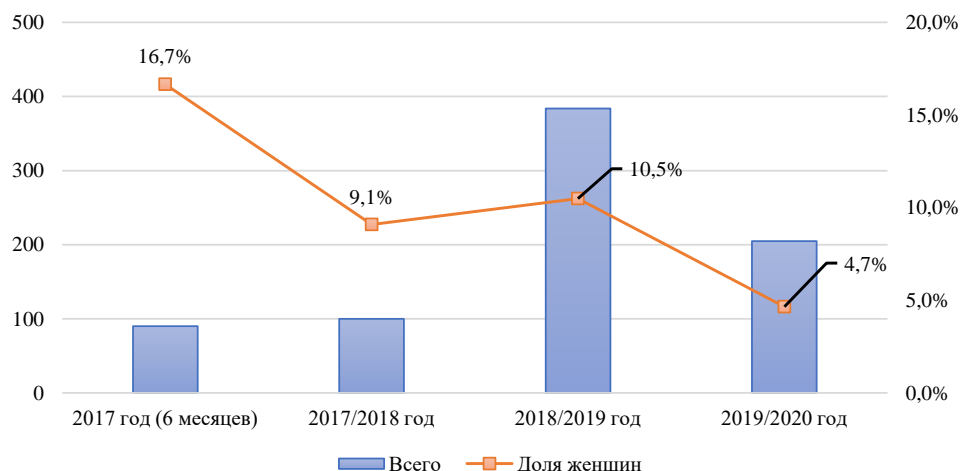
⁸ Также тщательно проанализировано Центром Картера (см. Carter Center, “Report of the independent observer: observations on the implementation of the Agreement on Peace and Reconciliation in Mali, resulting from the Algiers process”, December 2020. URL: www.cartercenter.org/news/pr/2020/mali-121620.html).

⁹ Из-за ограничений, связанных с пандемией COVID-19, в 2019–2020 годах число участников учебных мероприятий снизилось.

¹⁰ Данные, полученные по электронной почте, но не предназначенные для разглашения или распространения.

Рисунок II

Число сотрудников малийских служб безопасности, прошедших обучение по вопросам работы полиции с населением, организованное полицией Организации Объединенных Наций



20. Несмотря на этот вклад, заинтересованные стороны в целом признали, что Миссия располагает ограниченными ресурсами и рискует истощить их с учетом площади охватываемой территории и продления ее мандата в 2018 году, однако они разошлись во мнениях относительно важности и уровня безопасности, необходимого для восстановления государственной власти. С одной стороны, основные респонденты из МИНУСМА и правительственных структур часто называли небезопасную обстановку основным фактором, препятствующим устойчивому возвращению работников судебной системы в районы их службы. С другой стороны, многие опрошенные партнеры отметили два одинаково значимых фактора, задерживающих восстановление государственной власти, а именно: предполагаемую невозможность обеспечить правоприменение и отсутствие ресурсов и стимулов для развертывания персонала правительства и отсутствие соразмерных мер социальной защиты, таких как гуманитарные программы и программы развития. Участники расширенной встречи на высшем уровне Сахельской группы пяти, прошедшей в марте 2021 года в Нджамене, подтвердили эти настроения, призвав к «повышению гражданской активности», то есть признав ограниченные возможности военного вмешательства и подчеркнув, что важная работа сил безопасности по обеспечению безопасности должна быть дополнена эффективным государственным управлением и оказанием государственных услуг в регионах с нестабильной ситуацией.

21. Аналогичным образом, малийцы не всегда называют безопасность самой главной проблемой в своей повседневной жизни. Это подтвердили данные исследования “Mali-Mètre” и данные опроса Стокгольмского международного института исследования проблем мира¹¹. Несмотря на то, что обеспечение безопасности часто продолжало входить в тройку основных проблем, респонденты постоянно называли бедность, безработицу (среди молодежи), отсутствие

¹¹ Stockholm International Peace Research Institute and Point Sud, “Projet Mali-centre pour la sécurité et le développement : enquête menée sur les PSDG dans le centre du Mali du 10 au 24 juin 2020”, 2020. Выпускается только в печатном виде. Все доклады по исследованиям “Mali-Mètre” см. на сайте <https://mali.fes.de/mali-metre>.

продовольственной безопасности и неэффективное государственное управление в качестве главных проблем, с которыми сталкивается Мали.

2. МИНУСМА способствовала расширению присутствия учреждений и обеспечению верховенства права, однако обеспечение устойчивости их работы оказалось непростой задачей

22. Положение с наличием и присутствием органов обеспечения верховенства права, таких как трибуналы, полицейские участки и места содержания под стражей, в северных и центральных районах страны улучшилось, в основном благодаря вкладу МИНУСМА в планирование строительства и восстановления, содействие этому и их финансирование. Несмотря на то, что фактические исходные данные не были известны, респонденты из правительства Мали подтвердили, что в некоторых районах отсутствовали и государственные здания, и государственная инфраструктура. С момента своего создания Миссия сообщила о восстановлении в общей сложности 14 трибуналов и 11 пенитенциарных учреждений в Гао, Томбукту, Кидале и Мопти.

23. Целевой фонд МИНУСМА сыграл ключевую роль в осуществлении этой предусмотренной мандатом деятельности. С апреля 2018 года по июнь 2020 года более 20 двусторонних партнеров¹² выделили в общей сложности средства на сумму 28,6 млн долл. США в поддержку восстановления государственной власти, обеспечения верховенства права, соблюдения прав человека, реформирования сектора безопасности и осуществления разоружения, демобилизации и реинтеграции. Миссия поддержала большинство инфраструктурных проектов, финансируемых по линии целевого фонда. Кроме того, за счет средств на сумму 18 млн долл. США, выделенных в рамках проекта Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) по восстановлению государственной власти и доступа к системе правосудия в Мали (2014–2020 годы), было восстановлено и оборудовано 146 зданий (50 зданий территориальных администраций, 13 зданий местных органов власти, 60 зданий судебных служб, 14 зданий пенитенциарных учреждений и 9 зданий служб безопасности).

24. Помимо этого, значительный прогресс был достигнут в распространении пенитенциарных служб. В 2012 году, до создания МИНУСМА, пенитенциарная система Мали характеризовалась ненадлежащей пенитенциарной инфраструктурой и бесчеловечными условиями содержания¹³. МИНУСМА в партнерстве с ПРООН в рамках проекта по приведению пенитенциарных учреждений в соответствие с Правилами Нельсона Манделы (2017–2021 годы) значительно повысила эффективность управления пенитенциарными учреждениями и расширила их возможности.

25. Такая инфраструктура делает присутствие государства более заметным для населения. По данным исследования “Mali-Mètre” № 12, 42 процента опрошенных заметили увеличение количества полицейских участков в течение двух лет, предшествовавших опросу, а 62 процента — увеличение численности сотрудников полиции и жандармерии. О том, что присутствие стало более заметным,

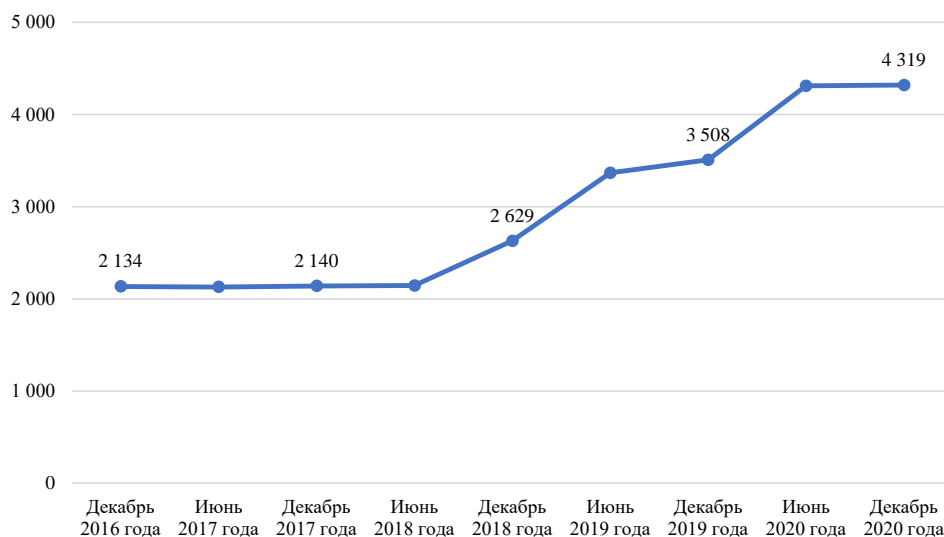
¹² Некоторые доноры выделяли средства на проекты, связанные с отправлением правосудия, исправительными учреждениями и правами человека, такие как Международная комиссия по расследованию в Мали, борьба с транснациональной организованной преступностью и укрепление системы уголовного правосудия, в рамках которых особое внимание уделялось всестороннему учету интересов женщин и детей.

¹³ United Nations Development Programme and others, “Projet GFP Prisons Mandela : projet d’appui à l’amélioration du système pénitentiaire au Mali”, project duration: 2017–2021, (n.d.). Более подробную информацию см. на сайте www.ml.undp.org/content/mali/fr/home/projects/GFP-Prisons-Mandela.html.

также свидетельствует увеличение численности развернутых Малийских сил внутренней безопасности (состоящих из национальной полиции, жандармерии, национальной гвардии и службы гражданской обороны) (см. рисунок III). Кроме того, благодаря техническому содействию, оказанному МИНУСМА различным организациям гражданского общества, по всей стране начали работу 686 помощников адвокатов для оказания судебной помощи обвиняемым.

Рисунок III

Число развернутых сотрудников Малийских сил безопасности в северных и центральных районах страны



Источник: Полиция Организации Объединенных Наций МИНУСМА.

26. Несмотря на достигнутый прогресс, степень выполнения этими учреждениями своих функций остается под вопросом. В предыдущем докладе об исполнении бюджета МИНУСМА (2020 год) было подтверждено, что в северных и центральных районах страны частично функционируют 14 из 23 трибуналов, а семь судов были перемещены по соображениям безопасности, в результате чего общее число частично функционирующих судов достигло 21 из 23¹⁴. По меньшей мере треть из 16 пенитенциарных учреждений, которые планировалось полностью ввести в эксплуатацию к концу 2020 года, постоянно нуждаются в усилении физической безопасности и защиты персонала и заключенных.

27. Это выявило проблемы, присущие обслуживанию государственной инфраструктуры и поддержанию государственного присутствия и усугубляемые суровым климатом (например, непостоянными проливными дождями и экстремальными температурами) и отсутствием ясности относительно того, располагает ли правительство достаточными ресурсами для покрытия расходов на техническое обслуживание и восстановление.

¹⁴ United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali (MINUSMA), "Évaluation de la performance du pilier DSRSG/RC/HC (2019–2020)". Выпускается только в печатном виде.

3. Сохраняющаяся небезопасная обстановка, а также отсутствие стимулов и невозможность обеспечить правоприменение в значительной степени препятствовали устойчивому возвращению государственных субъектов, задерживали их возвращение или ставили его под угрозу и подрывали функциональность органов обеспечения верховенства права

28. В целом масштабные усилия по укреплению безопасности, а также строительству и восстановлению государственной инфраструктуры не привели автоматически к постоянному присутствию сотрудников системы уголовного правосудия и гражданской администрации на подведомственных им территориях. В качестве основных проблем, ставящих под угрозу доступ местного населения к правосудию, были отмечены спорадическое, ограниченное присутствие и длительные периоды невыхода на службу.

29. В связи с небезопасной обстановкой некоторые мировые судьи были переведены в более безопасное место, и МИНУСМА иногда сопровождала сотрудников органов правосудия на пути в районы назначения для проведения судебных слушаний. Некоторые мировые судьи постоянно отсутствовали в местах назначения или, по сообщениям, работали из Бамако. Тем не менее кадровая ситуация в пенитенциарных учреждениях улучшилась: более 90 процентов сотрудников (76 человек) заняли свои назначенные должности на севере страны и 93 процента (80 человек) в регионе Мопти¹⁵.

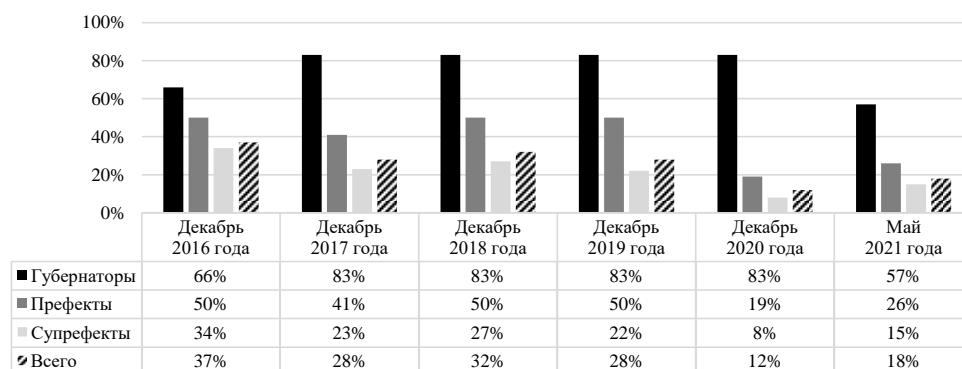
30. В ходе опросов широко обсуждалась взаимосвязь между присутствием различных типов государственных субъектов и учреждений. Некоторые сотрудники МИНУСМА отметили, что присутствие сотрудников органов правосудия частично зависело от присутствия гражданской администрации, которое, предположительно, ускорило общее восстановление безопасной обстановки и государственной власти. С декабря 2016 года наблюдается тенденция к уменьшению присутствия сотрудников гражданской администрации на всех уровнях управления (т. е. губернаторов, префектов и супрефектов) в северных и центральных районах страны — в целом с 37 процентов до 12 процентов к декабрю 2020 года (см. рисунок IV).

31. Помимо этого, малийцы отмечали различную степень присутствия государственных субъектов, включая судебные органы. Согласно результатам исследования “Mali-Mètre” № 12, 41 процент респондентов считают, что присутствие судей и другого судебного персонала, например адвокатов на севере страны, за последние два года не изменилось (Гао: 79 процентов, Томбукту: 20 процентов), в то время как 58 процентов респондентов в Кидале отметили снижение их числа¹⁶. Местное население в центральных районах страны также отметило различную степень присутствия в своих муниципалитетах (Стокгольмский международный институт исследования проблем мира, 2020 год), при этом явный невыход на службу составлял от 21 процента (супрефекты в Сегу) до 52 процентов (префекты в Мопти).

¹⁵ По сообщениям Секции правосудия и исправительных учреждений МИНУСМА.

¹⁶ Friedrich Ebert Stiftung, *Mali-Mètre : Enquête d'opinion*, « Que pensent les Malien(ne)s ? » (Bamako, 2021), annex, table A7. URL: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/mali/10100/2021-12.pdf>.

Рисунок IV

Развертывание персонала в разбивке по категориям, декабрь 2016 года — май 2021 года

Источник: Отдел по гражданским вопросам МИНУСМА.

32. Отсутствие, временное присутствие или перемещение сотрудников системы правосудия было названо одним из основных препятствий для восстановления полностью функционирующей и быстро реагирующей системы правосудия в Мали¹⁷. По данным организации «Всемирный проект по обеспечению правосудия», в 2020 году среди 128 стран Мали занимала 111-е место по фактору «Гражданское судопроизводство» и 120-е место по фактору «Уголовное судопроизводство». Страна получила оценку ниже среднего по 11 из 14 факторов в своем регионе и среди стран с низким уровнем дохода, а эксперты признали системы уголовного преследования и уголовного судопроизводства в основном неэффективными из-за дефицита ресурсов и нехватки персонала, а также задержек¹⁸.

33. Помимо невыхода на службу, малийское местное население сталкивается со структурными факторами, препятствующими доступу к качественным судебным услугам или их получению. Наиболее заметными из них были: а) расстояние до ближайшего трибунала или судьи (особенно если они работали только в городских районах или из Бамако); б) расходы на открытие и рассмотрение судебных дел; и с) языковые барьеры или в некоторых случаях отсутствие информации о том, как обратиться за судебной помощью.

34. На этом фоне значительным вкладом МИНУСМА в повышение эффективности функционирования и оперативности системы обеспечения верховенства права стало оказание поддержки в создании Специализированной судебной группы по борьбе с терроризмом и транснациональной организованной

¹⁷ Вместе с тем присутствие не всегда приравнивалось к функционированию судебной системы, поскольку отсутствующие работники правосудия все равно могли оказывать услуги дистанционно. Поэтому в качестве косвенного показателя функционирования системы в ходе оценки рассматривалось количество слушаний и рассмотренных дел, и Миссия располагает данными только для Томбукту и Гао. За исключением снижения количества слушаний и дел в Томбукту в 2017–2018 годах, общее количество слушаний по уголовным и гражданским делам в год существенно не менялось. Имеющиеся данные не позволили выявить заметную тенденцию в период с 2016 по 2020 год с точки зрения изменения количества зарегистрированных дел, нерассмотренных дел, задержек и достижения целевых показателей, если таковые имеются.

¹⁸ World Justice Project, “The rule of law in Mali: key findings from the qualified respondents’ questionnaires and general population poll”, 2020. URL: <https://worldjusticeproject.org/our-work/publications/country-reports/rule-law-mali>.

преступностью. Специализированная судебная группа и ее следственная бригада были полностью готовы к работе: были назначены специальный прокурор, 12 мировых судей и 11 других сотрудников судебных органов, а также следственная бригада в составе 50 полицейских следователей, на которых возложена исключительная ответственность за расследование и судебное преследование преступлений терроризма. Полиция Организации Объединенных Наций оказывала поддержку Специализированной следственной бригаде в виде учебной подготовки, технической поддержки в области криминалистики, работы на месте преступления, создания баз данных по уголовным делам и проведения расследований организованной преступности и преступлений, связанных с терроризмом.

35. Еще одним значительным вкладом стало создание механизма консультаций по системе уголовного правосудия — неофициальной сети основных правительственных и неправительственных субъектов обеспечения верховенства права в нескольких регионах, которые регулярно встречались и обсуждали недостатки и потребности для поддержания функционирования системы уголовного правосудия и сохранения прогресса. Тем не менее на этих встречах практически не были представлены женщины и женские группы в целом. Это отражало и без того ограниченную представленность женщин в секторе правосудия в целом. Вместе с тем считалось, что механизм консультаций потенциально может перерасти в более долгосрочный или официальный подход к улучшению доступа к правосудию и повышению доверия населения к системе правосудия.

36. МИНУСМА внесла изменения в свою программу по нескольким другим направлениям для решения проблемы невыхода на службу. Меры по смягчению последствий, такие как дистанционные слушания или выездные сессии суда, получили высокую оценку со стороны как правительства Мали, так и самих субъектов обеспечения верховенства права. Вместе с тем такие меры, как правило, были дорогостоящими и рискованными, не считались устойчивыми в долгосрочной перспективе, а также создавали риск нормализации невыхода на службу сотрудников системы правосудия. Одним из перспективных изменений, которое можно было внести в программы для решения проблемы невыхода на службу и повышения добросовестности судей, является поддержка национальных органов власти в разработке стратегии осуществления внутреннего надзора и проведения судебных инспекций.

В. Потенциал: МИНУСМА добилась значительного прогресса в деле содействия проведению законодательной реформы, но не смогла обеспечить эффективность и устойчивость своей деятельности по наращиванию потенциала

1. МИНУСМА способствовала реформированию законодательной и политической основ системы уголовного правосудия, однако большинство законопроектов так и остались законопроектами или их рассмотрение было отложено на неопределенный срок

37. Содействие общему процессу реформирования системы правосудия было одной из основных задач МИНУСМА на начальном этапе и получило высокую оценку и одобрение со стороны ряда партнеров. В рамках мирного соглашения, программы на переходный период (принятой в феврале 2021 года)¹⁹ и

¹⁹ Согласована с планом действий переходного правительства Мали перед Национальным переходным советом (19 февраля 2021 года) и комплексным планом Организации

конституционной реформы было разработано или, в некоторых случаях, принято несколько законодательных рамок, законов и стратегий высокого уровня для создания прочной основы для системы правосудия в соответствии с международными стандартами в области прав человека. Имея доступ к высокопоставленным правительственным субъектам и возможность регулярного взаимодействия с ними, МИНУСМА сыграла главную роль в оказании консультационной помощи и пропаганде принятия и реализации этих программ реформ²⁰.

38. Что касается проведения реформ, то прогресс был ограниченным, а некоторые инициативы по проведению реформ оспаривались из-за их явной несовместимости с преобладающей социальной, культурной или институциональной практикой в стране. Некоторые реформы были приостановлены или отложены из-за государственного переворота в августе 2020 года и ограничений, связанных с пандемией коронавирусного заболевания (COVID-19). Кроме того, некоторые из принятых стратегий не были реализованы на местах из-за дефицита ресурсов или недостаточного понимания их последствий.

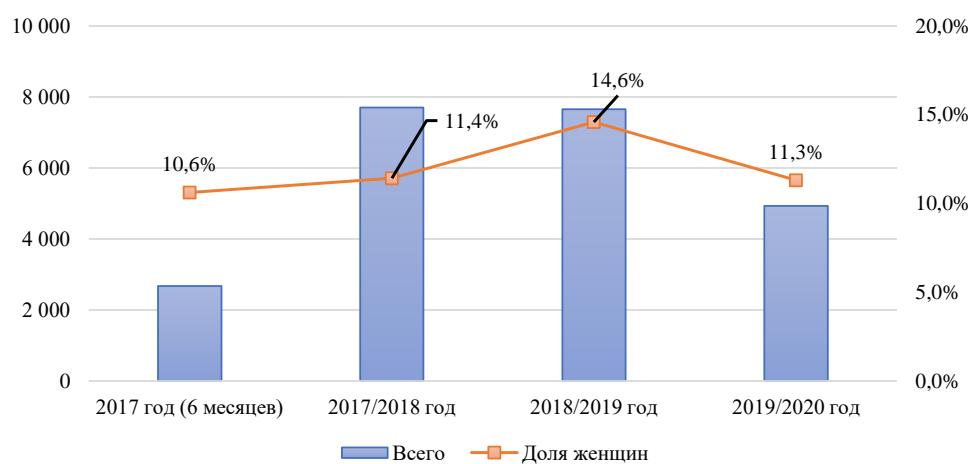
2. Применение и использование новых знаний и навыков субъектами судебной системы, которым МИНУСМА оказывала поддержку, представляется ограниченным из-за проблем, связанных с наращиванием институционального и индивидуального потенциала

39. Одной из моделей оказаний помощи, на которую чаще всего полагалась МИНУСМА, было наращивание потенциала отдельных субъектов обеспечения верховенства права для обогащения их знаний и углубления их навыков. О масштабах учебных мероприятий свидетельствует число сотрудников Малийских сил внутренней безопасности (полиция, национальная гвардия и жандармерия), прошедших подготовку в полиции Организации Объединенных Наций в период с июля 2017 года по декабрь 2020 года (см. рисунок V).

Объединенных Наций по поддержке политического перехода в Мали (копия проекта получена в январе 2021 года).

²⁰ В число ярких примеров входят законопроект о взаимодополняемости официальных и традиционных механизмов правосудия, национальная политика в области прав человека и план действий по ее реализации (2017–2020 годы), принятые в 2016 году, национальная стратегия реформирования сектора безопасности и план действий по ее реализации, принятые в 2018 и 2019 годах, а также совместное коммюнике Организации Объединенных Наций и правительства и двух основных подписавших его вооруженных групп (коалиция вооруженных групп «Платформа» и коалиция «Координация движений Азавада») о предотвращении сексуального и гендерного насилия, связанного с конфликтом.

Рисунок V
Количество и доля сотрудников Малийских сил внутренней безопасности, прошедших подготовку в МИНУСМА

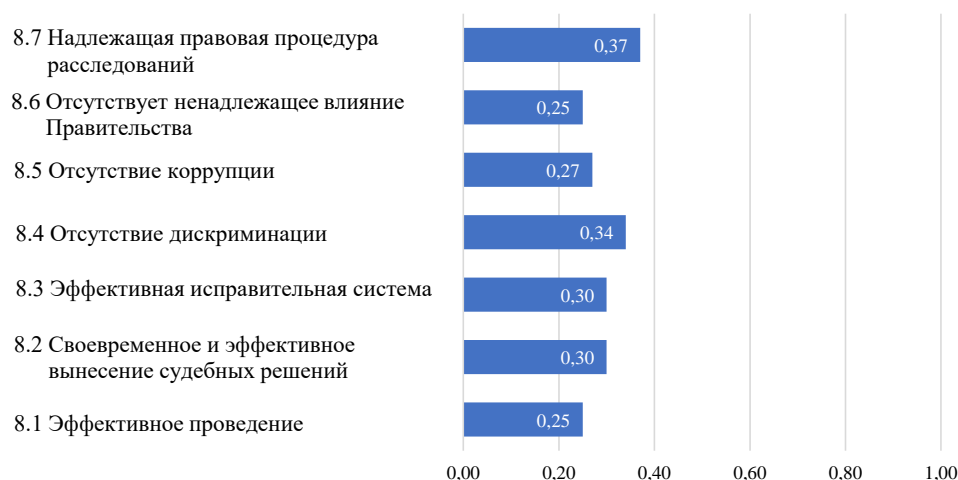


40. Еще одним примером служат партнерские отношения между МИНУСМА и Управлением Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности в рамках общенациональной подготовки 397 тюремных надзирателей, включая 15 сотрудников тюрем в Бамако и 78 сотрудников тюрем в Томбукту, Гао и Мопти. Сотрудничество продолжается, и с января 2020 года также охватывает мероприятия, направленные на профилактику насильственного экстремизма в тюрьмах.

41. Имелось недостаточно данных для определения эффективности этих учебных программ в плане улучшения производства по уголовным делам, о которых сообщалось, и вынесения заключений по ним. Ни одно из подразделений, отвечающих за их реализацию, не проводило систематической оценки до/после, последующих исследований или оценок для определения того, в какой степени субъекты обеспечения верховенства права используют и применяют знания и навыки, полученные в рамках этих учебных программ. Как сотрудники, отвечающие за их реализацию, так и опрошенные национальные партнеры выразили обеспокоенность по поводу ограниченной пользы этих мероприятий с учетом объема выделяемых на них ресурсов. Это частично подтверждается выводами, изложенными организацией «Всемирный проект по обеспечению правосудия» в Индексе верховенства права за 2020 год. Эффективность проведения (уголовных) расследований, а также своевременность и эффективность вынесения судебных решений в Мали получили более низкую оценку по шкале от 0 до 1 (см. рисунок VI), чем средний показатель по странам Африки к югу от Сахары и странам с низким уровнем дохода²¹.

²¹ Всемирный проект по обеспечению правосудия, «Верховенство права в Мали».

Рисунок VI

Факторы уголовного судопроизводства, «Всемирный проект по обеспечению правосудия»

Источник: Всемирный проект по обеспечению правосудия, «Верховенство права в Мали».

42. В документах, докладах и опросах заинтересованных сторон было предложено несколько объяснений того, почему учебные мероприятия не принесли ожидаемых результатов. Во-первых, отсутствовала всеобъемлющая, целостная и скоординированная учебная программа по вопросам верховенства права, которая была бы доведена до сведения правительства и согласована с ним, и, во-вторых, не проводилась систематическая оценка потребностей и контроль качества. Это усугубило риск дублирования усилий многочисленных субъектов, предлагающих обучение в этой области. Кроме того, некоторые опрошенные правительственные должностные лица чувствовали, что не в состоянии обработать поступающие в последнюю минуту просьбы МИНУСМА и других международных партнеров о назначении участников учебных мероприятий, в результате чего они регулярно отсутствовали на местах службы. Некоторые из опрошенных участников учебных мероприятий указали на необходимость более практической подготовки на рабочем месте и наставничества для решения их вопросов и проблем в режиме реального времени, вместо обычных разовых аудиторных занятий.

43. Вместе с тем сотрудники МИНУСМА отметили высокую текучесть кадров среди участников учебных мероприятий из числа представителей правительства и отметили, что у них не было рычагов влияния ни на отбор участников, ни на их распределение после обучения. Лучше всего это можно было наблюдать на примере подготовки полицейских Организации Объединенных Наций. Несмотря на сокращение количества участников учебных мероприятий во время пандемии COVID-19 в 2020 году, число участников (около 8000 человек) примерно в три раза превышало количество развернутого персонала в северных и центральных районах страны (менее 3000 человек) в ходе каждого бюджетного цикла. Это также говорит о том, что традиционные мероприятия по наращиванию потенциала, возможно, достигли точки, когда отдача от них стала уменьшаться.

3. МИНУСМА признала важность повышения взаимодополняемости между официальными и традиционными механизмами отправления правосудия и содействовала ее повышению

44. Почти все опрошенные подтвердили, что малийцы — особенно в сельской местности — полагаются на неофициальные, традиционные механизмы разрешения споров и отправления правосудия, которые предоставляют лидеры общин, кади²², деревенские старосты, а также экстремистские группы²³.

45. Было указано несколько причин, по которым малийский народ продолжает доверять этим традиционным системам и полагаться на них. Во-первых, они доступны сразу же, особенно в тех местах, где официальные органы правосудия обычно отсутствуют или где их присутствие ограничивается городскими районами, поездки в которые подвергают тяжущихся серьезным рискам с точки зрения безопасности. Во-вторых, решения традиционных субъектов воспринимаются как нейтральные, справедливые, быстрые и приемлемые в культурном плане, поскольку они обладают глубоким знанием контекста и истории дела.

46. При этом, согласно опросам населения и экспертов, малийцы не доверяют официальной судебной системе и справедливости приговоров, поскольку считают, что в судебной системе широко распространена коррупция. Восемьдесят три процента малийцев полностью согласны или согласны с утверждением о том, что «система правосудия коррумпирована» (исследование “Mali-Mètre” № 12). Малийская судебная система получила самый низкий балл по шкале от 0 до 1 среди государственных учреждений Мали по показателю отсутствия коррупции (0,24) и значительно более низкий балл по сравнению со странами Африки к югу от Сахары и странами с низким уровнем дохода²⁴. В ходе проведения настоящей оценки достоверность информации о таком отношении не изучалась.

47. Признавая возможную взаимодополняемость официальных и неофициальных механизмов отправления правосудия и во избежание одновременного существования конкурирующих систем, МИНУСМА совместно с правительством страны разрабатывала законопроект о признании и включении традиционных, принятых в общинах механизмов в официальную систему, с тем чтобы расширить доступ к услугам в области отправления правосудия с учетом культурных особенностей.

48. Усилия МИНУСМА по руководству разработкой и содействию принятию законопроекта получили широкую поддержку со стороны партнеров и правительственных должностных лиц, однако была выражена обеспокоенность, особенно со стороны малийских организаций гражданского общества, по поводу рисков, связанных с неофициальными механизмами. Во-первых, не было выработано общего определения традиционного механизма отправления правосудия, а такая практика различается в северных и центральных районах страны. Утверждалось, что эти системы и субъекты не защищены от влияния, вмешательства и коррупции, и поэтому могут воспроизводить и поддерживать конкретное соотношение сил, связанное с рангом, статусом и идентичностью (возраст, пол, этническая принадлежность и класс), или даже дискриминировать определенные группы населения. И представители МИНУСМА, и представители опрошенных неправительственных организаций признали, что необходимо

²² Исламские судьи, выносящие решения в соответствии с исламским правом.

²³ См. также Гаагский институт инноваций права, база данных «Правосудие в Мали, 2018 год». URL: <https://dashboard.hiil.org/mali-2018/>. Данные взяты из опроса «Потребности в области правосудия и удовлетворенность положением дел», в котором приняли участие более 8000 случайным образом отобранных взрослых.

²⁴ Всемирный проект по обеспечению правосудия, «Верховенство права в Мали».

уменьшить эти риски, чтобы в полной мере использовать потенциал обеспечения доступности и справедливости правосудия для всех.

49. После ратификации законопроекта МИНУСМА поделилась планами по предоставлению технических рекомендаций в отношении разграничения сфер ответственности двух систем, обучения традиционных лидеров международным стандартам в области прав человека и поддержки создания механизма надзора за неофициальными субъектами.

С. Легитимность: ситуация в плане производства по делам о серьезных преступлениях и судебного преследования за них немного улучшилась, но, как считается, недостаточно для укрепления доверия к официальной системе правосудия и содействия стабилизации ситуации в стране

1. Немного улучшилась ситуация в плане рассмотрения дел о серьезных преступлениях, включая нарушения и ущемления прав человека, и судебного преследования за них, однако общее положение дел в области прав человека в северных и центральных районах страны ухудшилось, и безнаказанность за такие преступления сохраняется

50. Несмотря на неполноту и недостаточность имеющейся информации о серьезных преступлениях, которые были рассмотрены или преследовались в судебном порядке, можно проследить несколько тенденций. Во-первых, увеличилось число сообщений о серьезных преступлениях, что в значительной степени обусловлено развитием национальных и международных механизмов информирования и мониторинга, а также более эффективной работой организаций и сетей гражданского общества с общественностью и повышением осведомленности. Ярким примером этого служит количество дел о сексуальном насилии, связанном с конфликтом. В период с 2017 по 2020 год сообщалось о 94 делах, большинство из которых касались (коллективных) изнасилований женщин и девочек, совершенных в основном неустановленными вооруженными лицами, членами подписавших соглашение вооруженных движений и военнослужащими Малийских сил обороны и безопасности в северных районах страны (часто упоминались Гао, Кидаль, Томбукту и Менака)²⁵. Количество зарегистрированных дел неуклонно растет с 2014 года. При поддержке МИНУСМА несколько сетей женских организаций гражданского общества собрали свидетельские показания жертв и только в период с 2018 по 2020 год обратили внимание национальных властей еще на 150 случаев, включая случаи гендерного насилия²⁶.

51. Кроме того, конкретные дела, особенно преступления, совершенные Малийскими силами обороны и безопасности, преступления, связанные с терроризмом, и преступления, совершенные против миротворцев, в последние несколько лет стали привлекать больше внимания с точки зрения информирования и расследования, благодаря просветительской работе международного сообщества на высоком уровне и политическому влиянию.

52. В отсутствие центрального или систематического механизма информирования, поддерживаемого национальными или международными субъектами, трудно выявить какую-либо закономерность в изменении числа дел. Большинство известных или зарегистрированных дел о серьезных преступлениях по

²⁵ База данных МИНУСМА о механизмах мониторинга, анализа и информирования о случаях сексуального насилия, связанного с конфликтом.

²⁶ По сообщениям отделения организации «Женщины и вопросы права и развития в Африке» в Мали.

всем категориям, как представляется, не были расследованы, и виновные не были привлечены к ответственности. Несколько респондентов также высказали мнение о том, что обычным явлением является занижение количества дел.

53. В частности, судьба большинства серьезных нарушений прав человека, которые были переданы МИНУСМА правительственным органам для проведения национального расследования и дальнейшего судебного разбирательства, была неизвестна²⁷. Отдел по правам человека МИНУСМА подтвердил, что между передачей дела и началом расследования обычно проходит значительный промежуток времени, а рассмотрение дел о серьезных нарушениях редко продвигается дальше этапа расследования.

54. Вследствие этого широко признавалось, что положение в области прав человека в стране ухудшилось, а безнаказанность за серьезные преступления, совершенные в северных и центральных районах страны, за редким исключением, сохраняется, что указывает на лишь незначительный прогресс в работе правовой и судебной систем²⁸. По данным опроса «Афробарометр» (2020 год), 67 процентов респондентов согласились с тем, что совершившие преступления должностные лица в Мали всегда или часто остаются безнаказанными²⁹. Результаты исследования «Mali-Mètre» подтвердили устойчивое ощущение безнаказанности на высоком уровне (категории ответов «часто» и «очень часто») по всей стране (2016 год: 76 процентов, 2020 год: 82 процента) и в трех регионах — Мопти (2020 год: 89 процентов), Томбукту (2020 год: 87 процентов) и Гао (2020 год: 95 процентов).

55. МИНУСМА продолжала расследовать предполагаемые нарушения и ущемления прав человека и сообщать о них (см. тенденцию в таблице 2), при этом заинтересованные стороны часто упоминали два конкретных направления деятельности, отмечая их положительный вклад.

56. Первым и наиболее важным направлением было оказание поддержки Комиссии по вопросам установления истины, справедливости и примирения, в рамках которой МИНУСМА обеспечила активную наставническую поддержку и наблюдение за работой членов комиссии по проведению расследований в области прав человека, а также оперативную поддержку в проведении двух публичных слушаний Комиссии. Первые слушания состоялись в декабре 2019 года, вторые — в декабре 2020 года, третьи слушания планируется провести в 2021 году. В период с 2017 по 2020 год было собрано почти 50 000 показаний.

Таблица 2

Положение в области прав человека

	2017 год	2018 год	2019 год	2020 год
Количество сообщений о нарушениях или ущемлениях прав человека	386	696	324	2 091
Количество жертв в этих сообщениях	736	1 639	1 334	2 007
Дела, переданные малийским властям для расследования	257	110	133	129

²⁷ Исходя из принципа конфиденциальности расследований, МИНУСМА не поручено отслеживать, начали ли малийские власти расследование по переданным делам.

²⁸ A/HRC/40/77; и Mali, National Commission on Human Rights, «Rapport alternatif sur les disparitions forcées au Mali», June 2020.

²⁹ Afrobarometer, *Résumé des résultats : enquête Afrobarometer round 8 au Mali* (2020). URL: <https://afrobarometer.org/publications/resume-des-resultats-enquete-afrobarometer-round-8-au-mali-2020>.

	2017 год	2018 год	2019 год	2020 год
Дела, которые были переданы малийским властям и по которым, как известно, малийскими властями было начато расследование	151	35

Источник: Отдел по правам человека МИНУСМА.

57. Вторым направлением деятельности было определение знаковых дел об ущемлении и нарушении прав человека на основании установленных критериев³⁰. Признавая несвоевременное или ограниченное реагирование на национальном уровне на сообщения о нарушениях или расследованные, подтвержденные случаи, МИНУСМА подготовила список, решения о внесении в который принимаются на индивидуальной основе и который периодически обновляется, рассматривается и одобряется старшим руководством Миссии, для повышения значимости некоторых дел в целях содействия дальнейшему судебному разбирательству, включая судебные процессы и уголовное преследование. МИНУСМА сообщила, что малийские власти начали независимое расследование 35 из 129 переданных им дел.

58. В целом усилия Миссии были признаны недостаточными опрошенными малийскими и международными представителями. Во-первых, МИНУСМА критиковали за то, что она не в полной мере использовала свои политические каналы высокого уровня, чтобы выступить за расследование серьезных преступлений без ущерба для суверенитета страны и независимости ее судебной системы. Во-вторых, была выражена обеспокоенность по поводу эффективности отдельных докладов по правам человека, способа донесения выводов и своевременности расследований.

2. Осведомленность населения о правах и обязанностях граждан была оценена опрошенными малийцами как низкая, что считается возможной причиной недоверия к системе правосудия

59. Было установлено, что доступ населения к информации об официальной и неофициальной системах правосудия, а также к информации о правах и обязанностях ограничен. МИНУСМА отметила рост активности в социальных сетях во время громких судебных процессов по делам о терроризме в 2018–2019 годах, что говорит о том, что население становится более осведомленным в вопросах верховенства права. Тем не менее большинство представителей правительства и гражданского общества, как правило, отмечают ограниченную осведомленность населения. В отсутствие систематического отслеживания осведомленности общественности обзор данных исследования “Mali-Mètre” за период с 2016 по 2018 год частично подтвердил, что значительных изменений в осведомленности общественности о функционировании системы правосудия зафиксировано не было. В 2016 году 82 процента респондентов (77 процентов мужчин и 87 процентов женщин) подтвердили, что знают о нем мало или совсем ничего не знают, а в 2018 году этот показатель составил 83 процента, причем доля женщин-респондентов увеличилась до 92 процентов (а мужчин — до 78 процентов).

60. Плохое отношение к официальной системе правосудия иногда связывалось с предполагаемым незнанием прав и обязанностей. Низкий уровень осведомленности объяснялся наличием нескольких препятствий: недоступностью правовых документов во всех районах и на местных языках; высоким уровнем

³⁰ Главным образом масштабы нарушений или ущемлений, количество жертв, психологический портрет предполагаемых преступников и политическое значение дела (привлекло ли оно широкое внимание в стране и в международных кругах), а также его непосредственное и долгосрочное влияние на примирение и стабилизацию.

неграмотности и связанным с этим ограниченным пониманием сложного и постоянно меняющегося национального правового ландшафта; а также ограниченным присутствием официальной системы правосудия и недостаточным освещением ее деятельности.

61. Миссия провела несколько кампаний по повышению осведомленности общественности о верховенстве права и распространила правовые документы на нескольких местных языках, но этих мероприятий было недостаточно для изменения динамики и восприятия общественностью официальной системы правосудия. Например, 87 существующих национальных документов и все новые правовые документы были размещены на веб-сайте Министерства юстиции, но не все они были распространены более доступным способом посредством физической работы с местным населением.

D. Общие результаты

62. При оценке значимости (актуальности и важности) каждого конечного результата для вклада Миссии в стабилизацию ситуации в стране было выявлено несколько всеобъемлющих и общих недостатков. Прежде всего, почти все опрошенные указали на отсутствие общегосударственной стратегии по восстановлению и распространению государственной власти. Кроме того, среди правительства принимающей страны, международного сообщества, включая МИНУСМА, и общественных групп не было согласовано определение понятия «стабилизация». Это является серьезным препятствием для общих усилий по устранению недостатков на основе сравнительных преимуществ каждого участника. Во-вторых, некоторые мероприятия были признаны неэффективными, о чем говорилось выше, что предоставляет Миссии и партнерам возможность рассмотреть вопрос о прекращении их проведения или начале планирования передачи соответствующих обязанностей правительству принимающей страны. Кроме того, отношение местного населения и опыт партнеров показали, что в дальнейшем мероприятия должны учитывать потребности в области безопасности, политики, развития и миростроительства на местах для достижения результатов в обеспечении верховенства права на более устойчивой основе с должным учетом местных норм в области правосудия. Это позволит Миссии более точно определить приоритетные задачи и критически оценить свои сравнительные преимущества в сопоставлении с мандатом по стабилизации, а также, возможно, перенаправить свои усилия и ресурсы в будущем.

V. Рекомендации

63. Управление служб внутреннего надзора выносит МИНУСМА в общей сложности восемь важных рекомендаций. Рекомендации приведены в соответствие с выводами и вынесены в консультации с партнерами в Миссии и внешними партнерами с учетом общего достигнутого прогресса и значимости каждого отдельного результата для содействия стабилизации ситуации в стране в целом. Рекомендации в таблице 3 касаются конкретных конечных результатов, которые являются крайне важными и весьма актуальными, а также результатов, в достижение которых МИНУСМА совместно со своими партнерами может внести значительный вклад. Первая рекомендация охватывает все три темы, и для ее выполнения необходимы общие для всей Миссии подход и усилия, и поэтому она является основополагающей для содействия выполнению других конкретных рекомендаций в области верховенства права.

Таблица 3
Рекомендации Управления служб внутреннего обзора

Общая рекомендация			Показатель
Рекомендация 1. МИНУСМА следует возглавить разработку комплексной общегосударственной стратегии Организации Объединенных Наций по восстановлению и распространению государственной власти в тесном сотрудничестве с правительством принимающей страны, Организацией Объединенных Наций и партнерами вне Организации Объединенных Наций, а также представителями меньшинств, группами гражданского общества и женщинами-лидерами. Стратегия должна обеспечивать баланс между удовлетворением потребностей в области безопасности, политики, развития и миростроительства и потребностями в ресурсах. В ней должны быть установлены четкие цели и контрольные показатели для передачи отдельных основных обязанностей (например, обеспечение безопасности государственных субъектов или обслуживание инфраструктуры) национальному правительству и должны содержаться рекомендации в отношении национальной стратегии мобилизации ресурсов с учетом различных возможных сценариев развития ситуации			Рекомендация 1.1. Комплексная общегосударственная стратегия Организации Объединенных Наций по возвращению, восстановлению и распространению государственной власти
Тема	Непосредственные результаты	Конкретные рекомендации в отношении каждого результата	Показатели
А. Присутствие	А.1 Усиление охраны и безопасности для развертывания персонала	Рекомендация 2. МИНУСМА следует оказывать дальнейшую поддержку правительству Мали в улучшении функционирования системы правосудия путем решения проблемы невыхода сотрудников на службу (А.1 и А.3). Эта поддержка должна оказываться в целях укрепления доверия к официальной системе правосудия среди населения	Рекомендация 2.1. Разработка планов и концептуальных записок по механизмам обеспечения добросовестности на основе выявленных недостатков и потребностей
	А.2 Модернизированная и функционирующая инфраструктура (трибуналы, полицейские участки, места содержания под стражей)		Рекомендация 2.2. Разработка показателей для отслеживания прогресса в решении проблемы невыхода на службу сотрудников официальной системы правосудия
	А.3 Расширенное и устойчивое развертывание субъектов системы уголовного правосудия и соответствующего персонала гражданской администрации		Рекомендация 2.3. Создание механизмов обеспечения добросовестности, предусматривающих, в частности, инспекции в отношении субъектов официальных и неофициальных систем правосудия и разработку программ стимулов
В. Потенциал	В.1 Принятие надлежащей конституционной, законодательной и институциональной основы	Рекомендация 3. По линии добрых услуг Специального представителя Генерального секретаря МИНУСМА следует поощрять и поддерживать усилия правительства Мали, направленные на то, чтобы в приоритетном порядке принять основные институциональные	Рекомендация 3.1. Более частое и прямое упоминание законодательных и институциональных реформ Специальным представителем Генерального секретаря или

Тема	Непосредственные результаты	Конкретные рекомендации в отношении каждого результата	Показатели
	В.2 Углубление знаний и улучшение навыков субъектов системы уголовного правосудия	<p>реформы и политические основы для устойчивого распространения государственной власти (В.1)</p> <p>Рекомендация 4. МИНУСМА следует критически оценить целесообразность и эффективность усилий по наращиванию потенциала, тщательного проанализировав национальные функции и возможности, сравнительные преимущества миссии в сопоставлении с другими поставщиками услуг и предполагаемую пользу в свете проблем удержания и ограниченного развертывания гражданских служащих (например, судебных органов, полиции, гражданской администрации). После завершения обзора МИНУСМА следует внести изменения в программы и пересмотреть свою поддержку в этой области (например, подходы к обучению) (В.2)</p>	<p>руководством Миссии при взаимодействии с правительством Мали</p> <p>Рекомендация 4.1. Проведение критического обзора усилий по наращиванию потенциала в масштабах всей миссии с учетом их планирования, реализации, пользы и результатов в целях определения сравнительных преимуществ</p> <p>Рекомендация 4.2. Включение новых или пересмотренных мероприятий по наращиванию потенциала в бюджет и документ по планированию на 2023–2024 годы</p>
	В.3 Повышение уровня взаимодополняемости официальных и традиционных механизмов отправления правосудия	<p>Рекомендация 5. МИНУСМА следует продолжать свою работу по обеспечению взаимодополняемости официальных и традиционных механизмов отправления правосудия. С этой целью Миссии следует совместно с правительством Мали и заинтересованными сторонами на всесторонней основе рассмотреть и смягчить возможные риски и оценить прогресс, преимущества и недостатки (В.3)</p>	<p>Рекомендация 5.1. Проведение в сотрудничестве с правительством Мали и соответствующими партнерами совместной комплексной оценки рисков и подготовка доклада о ходе работы по обеспечению взаимодополняемости официальной и неофициальной систем правосудия</p>
С. Легитимность	С.1 Повышение эффективности производства по делам о серьезных преступлениях, которые могут дестабилизировать мирный процесс, и судебного преследования за них	<p>Рекомендация 6. МИНУСМА следует наращивать потенциал соответствующих государственных структур и Национальной комиссии по правам человека в плане мониторинга, информирования и оценки для повышения осведомленности о нарушениях прав человека и серьезных преступлениях, которые могут дестабилизировать мирный процесс (С.1)</p> <p>Рекомендация 7. По линии добрых услуг Специального представителя Генерального секретаря МИНУСМА следует поощрять и поддерживать усилия правительства Мали, направленные на то, чтобы: а) уделять первоочередное внимание расследованию знаковых</p>	<p>Рекомендация 6.1. Создание систем мониторинга, информирования и оценки в соответствующих государственных структурах для отслеживания нарушений прав человека</p> <p>Рекомендация 7.1. Более частое и прямое упоминание вопроса о судебном преследовании за совершение тяжких преступлений, включая знаковые дела,</p>

Тема	Непосредственные результаты	Конкретные рекомендации в отношении каждого результата	Показатели
		дел, которые могут дестабилизировать мирный процесс, и судебному преследованию за них; и b) отслеживать такие дела и сообщать о них на систематической и транспарентной основе (C.1)	Специальным представителем Генерального секретаря и руководством Миссии при взаимодействии с правительством Мали
	C.2 Повышение осведомленности общественности и распространение информации о правах и обязанностях	Рекомендация 8. МИНУСМА следует разработать и внедрить учитывающие культурные особенности программы в области коммуникации, в которых уделялось бы внимание образовательным, языковым, социально-экономическим и региональным особенностям населения, и отслеживать физическую и интеллектуальную доступность информации о законных правах и правовых каналах, правах человека и обязательствах (C.2)	Рекомендация 8.1. Разработка и распространение среди населения учитывающих культурные и языковые особенности программ и проектов, касающихся прав и обязанностей

Приложение

Замечания по проекту доклада, полученные от Многопрофильной комплексной миссии Организации Объединенных Наций по стабилизации в Мали

Многопрофильная комплексная миссия Организации Объединенных Наций по стабилизации в Мали (МИНУСМА) выражает благодарность Управлению служб внутреннего надзора (УСВН) за возможность высказать замечания в отношении вышеуказанного доклада. МИНУСМА признает важность этой оценки и высоко оценивает тщательную оценку, проводимую на основе консультаций.

Восстановление и распространение государственной власти и обеспечение верховенства права имеют первостепенное значение для поддержания устойчивого мира в Мали. В соответствии со своим мандатом Миссия продолжает прилагать последовательные усилия для содействия распространению государственной власти в поддержку мирного соглашения и борьбы с безнаказанностью за преступления, которые могут дестабилизировать мирный процесс. Поскольку результаты усилий, предпринятых в поддержку восстановления государственной власти и обеспечения верховенства права, станут видны не сразу, МИНУСМА продолжает основывать свои мероприятия на краткосрочных, среднесрочных и долгосрочных приоритетах.

МИНУСМА принимает к сведению важность активизации информационно-просветительской деятельности на высоком уровне и использования добрых услуг МИНУСМА для достижения максимальной отдачи от поддержки, оказываемой ею судебным органам и пенитенциарным учреждениям. Кроме того, Миссия будет и впредь укреплять сотрудничество и повышать координацию со страновой группой Организации Объединенных Наций, техническими и финансовыми партнерами и национальными властями в этих областях, с тем чтобы использовать сравнительные преимущества каждой из заинтересованных сторон.

Мы изучили результаты оценки и рады сообщить вам, что принимаем все восемь рекомендаций, изложенных в проекте доклада. Мы уверены, что оценка и вынесенные по ее итогам рекомендации укрепят вклад Миссии в дело восстановления и распространения государственной власти в плане обеспечения верховенства права и борьбы с безнаказанностью в Мали. В этой связи мы составим план действий по выполнению рекомендаций с оговоренными сроками, в котором будет четко прописано, каким образом Миссия будет выполнять эти рекомендации.