



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
12 March 2012
Russian
Original: English

Шестидесят шестая сессия

Пункт 142 повестки дня

Доклад о деятельности Управления служб внутреннего надзора

Программная оценка Миссии Организации Объединенных Наций по стабилизации в Гаити

Доклад Управления служб внутреннего надзора

«МООНСГ проявила жизнеспособность и эффективно мобилизовала усилия сразу после землетрясения, хотя она по-прежнему испытывает проблемы в процессе осуществления усилий в целях наращивания потенциала Гаитянской национальной полиции и других правоохранительных учреждений»

Резюме

Управление служб внутреннего надзора (УСВН) провело программную оценку Миссии Организации Объединенных Наций по стабилизации в Гаити (МООНСГ), с тем чтобы оценить, с учетом мандата Миссии, значение и эффективность ее деятельности в период после землетрясения, произошедшего в Гаити в январе 2010 года.

В связи с этим землетрясением возникли новые проблемы для страны и Миссии. Хотя МООНСГ понесла тяжелые потери, она проявила жизнеспособность в период сразу после землетрясения. Она эффективно удовлетворяла неотложные потребности, что было высоко оценено страной и международным сообществом, поскольку ограниченные возможности правительства Гаити исчерпались после землетрясения. Миссия имела возможность принимать меры реагирования благодаря самоотверженности сотрудников МООНСГ и системы Организации Объединенных Наций и солидарности международного сообщества.

В 2011 году, по мере восстановления и реконструкции страны, МООНСГ сохраняла свое важное значение за счет следующих усилий: упорядочение деятельности; уделение повышенного внимания поддержанию политической стабильности; содействие дальнейшему оказанию гуманитарной помощи; восстановление и укрепление потенциала Гаитянской национальной полиции; а так-



же укрепление потенциала судебных органов и исправительных учреждений. Хотя Миссия доказала также свое важное значение в проведении национальных выборов, на признание ее роли и достижений со стороны общественности негативно повлияло несоответствие между ожиданиями населения и мандатом и ресурсами Миссии в сочетании со вспышкой холеры и обвинениями в сексуальной эксплуатации и домогательствах.

К сожалению, землетрясение свело на нет весь прогресс, достигнутый Миссией и правительством к январю 2010 года. После инаугурации президента Мартелли в мае 2011 года МООНСГ вернулась от осуществления усилий в целях оказания чрезвычайной помощи и восстановления к выполнению своего основного мандата, заключающегося в институциональном строительстве и наращивании потенциала, особенно в области верховенства права. Однако последующие политические неурядицы заставили Миссию посвятить большую часть своих усилий содействию достижению основополагающего политического консенсуса. Цель превращения Гаитянской национальной полиции в эффективно действующее учреждение по обеспечению безопасности по-прежнему далека от достижения. В результате этого общий потенциал национальной полиции остается слабым, и она по-прежнему полагается на полицию Организации Объединенных Наций в плане получения широкой оперативной поддержки. Надзор за сотрудниками национальной полиции является недостаточным, и сотрудники среднего звена нуждаются в дополнительном обучении в целях обеспечения надлежащего надзора за молодыми новобранцами, численность которых возрастает. Кроме того, параллельные реформы судебных органов и исправительных учреждений не были осуществлены. Несмотря на факторы, определяемые спросом, МООНСГ и страновой группе Организации Объединенных Наций в Гаити недостает эффективного комплексного подхода к общей поддержке реформ в области верховенства права, осуществляемых Организацией Объединенных Наций. Даже в тех случаях, когда осуществлялось совместное планирование на стратегическом уровне, эти усилия не распространялись на планирование на оперативном и техническом уровнях.

В то время как МООНСГ приближается к переходному периоду и в конечном итоге к выходу из страны, самой главной и неотложной задачей Миссии должно оставаться укрепление верховенства права в Гаити. Одновременно с этим Миссия должна решать проблемы, связанные с завышенными ожиданиями со стороны своих многочисленных партнеров из числа заинтересованных участников. Успех усилий МООНСГ по обеспечению верховенства права зависит от взаимной ответственности правительства Гаити и международного сообщества, которые должны обеспечивать политическое примирение и работать в целях укрепления самостоятельности правительства Гаити и сокращения зависимости от внешней поддержки в плане обеспечения безопасности и предоставления услуг в других областях. МООНСГ, правительство Гаити и международное сообщество разделяют ответственность за укрепление и реформирование основных учреждений.

В настоящем докладе содержится ряд рекомендаций, некоторые из которых направлены на повышение эффективности Миссии, в то время как другие обеспечивают уделение повышенного внимания структурным препятствиям, с которыми она сталкивается в областях интеграции и прав человека, и позволяют изыскать пути их устранения.

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	4
II. Основная направленность и методология	4
III. Справочная информация	6
IV. Результаты	8
V. Выводы	27
VI. Рекомендации	29

Приложение

Меморандум помощника Генерального секретаря полевой поддержке от 9 марта 2012 года на имя Директора Отдела инспекции и оценки Управления служб внутреннего надзора: замечания Департамента операций по поддержанию мира, Департамента полевой поддержки и Миссии Организации Объединенных Наций по стабилизации в Гаити по докладу Управления о программной оценке Миссии	30
---	----

I. Введение

1. В 2011 году Управление служб внутреннего надзора (УСВН) провело программную оценку Миссии Организации Объединенных Наций по стабилизации в Гаити (МООНСГ). В ходе оценки проводился анализ значимости и эффективности Миссии в плане выполнения ее мандата в период после землетрясения, произошедшего в январе 2010 года.
2. Землетрясение создало новые проблемы для страны и Миссии. Несмотря на то, что сама МООНСГ понесла большие потери, она проявила жизнеспособность сразу после землетрясения. Она эффективно удовлетворяла неотложные потребности, что было высоко оценено Гаити и международным сообществом, поскольку ограниченные возможности правительства Гаити исчерпались после землетрясения. Миссия имела возможность принимать меры реагирования благодаря самоотверженности сотрудников МООНСГ и системы Организации Объединенных Наций и солидарности международного сообщества.
3. В настоящем докладе изложена основная направленность и методология оценки, а также представлена справочная информация с кратким описанием истории, мандата и ресурсов Миссии. Представлены также результаты, выводы и рекомендации УСВН в адрес МООНСГ и соответствующих департаментов Организации Объединенных Наций.
4. В процессе окончательной подготовки доклада УСВН консультировалось с МООНСГ, Департаментом операций по поддержанию мира и Департаментом полевой поддержки. В приложении к докладу приводится сводный ответ Миссии и двух департаментов.

II. Основная направленность и методология

5. В ходе проведения оценки основное внимание уделялось показателям работы МООНСГ в период с января 2010 года по декабрь 2011 года. УСВН рассмотрело вопрос о последствиях землетрясения для Миссии и вопрос о том, насколько эффективно она приспособилась к изменившейся обстановке. Тем не менее, при рассмотрении вопроса о выполнении мандата Миссии, заключающегося в содействии предоставлению гуманитарной помощи, в рамках оценки не уделялось внимания координации или эффективности гуманитарной помощи и не проводилось тщательного анализа мер реагирования, принимавшихся МООНСГ в связи с кризисом.
6. Оценка позволила дать ответ на следующие вопросы:
 - a) каковы масштабы поддержки, предоставляемой МООНСГ правительству и населению Гаити?
 - b) не теряет ли МООНСГ своей значимости в изменяющихся условиях?
 - c) что мешает повышению эффективности Миссии?
7. В ходе проведения оценки использовались следующие методы сбора данных:
 - a) проводился обзор соответствующей документации, включая документы для внутреннего пользования и официальные документы Организации

Объединенных Наций, и внешних источников информации о Гаити (программных документов, опросов населения и докладов правозащитных организаций);

b) были проведены два отдельных исследования для получения мнений сотрудников МООНСГ и сформированных подразделений о достижениях Миссии, управлении ее работой и стоящих перед ней проблемах:

i) электронное обследование случайной выборки в количестве 600 сотрудников МООНСГ. Это обследование персонала проводилось в период с 28 ноября 2011 года по 20 января 2012 года, и доля респондентов составила 60 процентов¹. Результаты этого обследования были дополнены другими источниками информации в подкрепление результатов, представленных в разделе IV ниже;

ii) обследование 43 командиров МООНСГ, включая командующего силами, заместителя командующего силами и командиров 25 воинских частей и 16 сформированных полицейских подразделений. Результаты этого обследования не учитывались в процессе последующего анализа данных, поскольку доля респондентов составила всего 30 процентов (13 респондентов) и 95-процентный доверительный интервал — 23 процента;

c) были проведены 172 полуструктурированных личных интервью по телефону с участием:

i) сотрудников МООНСГ;

ii) должностных лиц страновой группы Организации Объединенных Наций в Гаити;

iii) сотрудников соответствующих департаментов Секретариата;

iv) правительственных чиновников Гаити;

v) представителей государств-членов Организации Объединенных Наций;

vi) других внешних заинтересованных участников;

d) проводилось непосредственное наблюдение за функционированием штаб-квартиры и региональных отделений МООНСГ и полиции Организации Объединенных Наций в трех поселениях для внутренне перемещенных лиц в Порт-о-Пренсе.

8. Четверо пользующихся международным признанием ученых и экспертов по вопросам мира и конфликтов, проводивших обзор сферы охвата оценки, включая ее план и методологию, и обзор проекта доклада об оценке, представили УСВН свои замечания и комментарии.

¹ 99-процентный доверительный интервал и стандартная ошибка плюс-минус 4,5 процента.

III. Справочная информация

9. В феврале 2004 года временный президент Гаити Бонифас Александр обратился к Организации Объединенных Наций с просьбой о предоставлении международной поддержки в целях восстановления мира в стране. В ответ на это в своей резолюции 1529 (2004) Совет Безопасности уполномочил немедленное развертывание Многонациональных временных сил в Гаити на не более чем трехмесячный срок. Впоследствии в своей резолюции 1542 (2004) Совет Безопасности учредил МООНСГ, которая официально взяла на себя полномочия Многонациональных временных сил 1 июня 2004 года. Мандат Миссии, санкционированный в соответствии с главой VII Устава Организации Объединенных Наций, заключается в сохранении безопасной и стабильной обстановки, поддержании политических процессов и поощрении и защите прав человека. Предыдущие миссии Организации Объединенных Наций по поддержанию мира в Гаити имели аналогичные мандаты.

10. После выборов, проведенных в Гаити в 2006 году, Совет Безопасности в своих резолюциях 1743 (2007), 1840 (2008) и 1892 (2009) стал уделять повышенное внимание вопросам реформирования институтов правоприменения, структурной перестройки и наращивания потенциала Гаитянской национальной полиции и предоставления правительству поддержки в его усилиях в целях обеспечения комплексного подхода к осуществлению пограничного контроля.

11. 12 января 2010 года в Гаити произошло сильное землетрясение. Это землетрясение произошло в то время, когда МООНСГ разрабатывала исходные критерии и показатели прогресса, которыми она должна была руководствоваться при окончательном выходе из страны. Землетрясение имело катастрофические последствия для страны и ее населения, причинив крупный структурный ущерб и приведя к огромным материальным потерям. Погибло 102 сотрудника МООНСГ, включая самых высокопоставленных руководителей Миссии, и это означает самые большие потери в результате одного отдельно взятого события за всю историю осуществления операций Организации Объединенных Наций по поддержанию мира.

12. Это землетрясение стало испытанием на прочность для руководства Миссии и ее структуры командования и управления, а также для способности Организации Объединенных Наций организовывать предоставление чрезвычайной помощи в связи с кризисом в штаб-квартире и на местах. В связи с этим землетрясением Совет Безопасности внес изменения в мандат Миссии, увеличив общую численность сил МООНСГ для поддержки усилий по немедленному восстановлению, реконструкции и поддержанию стабильности с 6940 до 8940 военнослужащих и с 2211 до 4391 сотрудника полиции². К МООНСГ была обращена просьба продолжать, в рамках ее мандата, сотрудничать с Управлением по координации гуманитарных вопросов и страновой группой Организации Объединенных Наций в вопросах поддержки усилий по оказанию гуманитарной помощи и восстановлению³. В соответствии с мандатом ее главная задача стала заключаться в обеспечении мер по защите всех граждан, в частности женщин и детей.

² Резолюции 1908 (2010) и 1927 (2010) Совета Безопасности.

³ Резолюция 1927 (2010) Совета Безопасности, пункт 5.

Диаграмма I
График работы МООНСГ в период 2010–2011 годов



Комплексные стратегические рамки и бюджет

13. Согласно комплексным стратегическим рамкам на 2009–2012 годы (см. таблицу 1) общая цель МООНСГ заключается в содействии восстановлению мира и безопасности и в дальнейшем укреплении осуществляемого в Гаити конституционного и политического процесса⁴. Программа работы МООНСГ подразделяется на пять компонентов:

- Демократическое развитие и укрепление государственной власти
- Безопасность, общественный порядок и укрепление законности
- Права человека
- Координация деятельности по гуманитарным вопросам и вопросам развития
- Поддержка.

Таблица 1
Комплексные стратегические рамки МООНСГ на 2009–2012 годы

Компоненты	Ожидаемые достижения
1. Демократическое развитие и укрепление государственной власти	<p>1.1 Всеобъемлющий политический диалог и национальное примирение в Гаити</p> <p>1.2 Укрепление государственных демократических институтов на национальном и местном уровнях</p> <p>1.3 Сохранение и укрепление государственной власти на всей территории Гаити</p>
2. Безопасность, общественный порядок и укрепление законности	<p>2.1 Безопасная и стабильная обстановка в Гаити</p> <p>2.2 Прогресс в реформировании и реорганизации Гаитянской национальной полиции</p>

⁴ A/63/709.

<i>Компоненты</i>	<i>Ожидаемые достижения</i>
3. Права человека	2.3 Реформирование и организационное укрепление судебной системы и системы исправительных учреждений 3.1 Прогресс в деле поощрения и защиты прав человека, в частности прав женщин и детей
4. Координация деятельности по гуманитарным вопросам и вопросам развития	4.1 Улучшение гуманитарной ситуации и прогресса в деле экономического восстановления и сокращения масштабов нищеты
5. Поддержка	5.1 Эффективная поддержка Миссии в вопросах административного обслуживания, материально-технического обеспечения и безопасности

Источник: A/63/709, A/65/535, A/65/776 и A/66/658.

14. В то время как комплексные стратегические рамки на 2009–2012 годы не претерпели существенных изменений, Миссия привела свои операции в соответствие с четырьмя новыми приоритетами на случай чрезвычайных ситуаций и тремя периодами реагирования на кризисы (см. диаграмму I)⁵:

- а) поддержание политической стабильности в связи с ущербом, нанесенным государственному потенциалу, и отсрочкой выборов;
- б) восстановление потенциала национальной полиции и судебной и исполнительной систем в целях обеспечения безопасности и правопорядка;
- в) расширение возможностей государства по защите прав уязвимых групп, пострадавших от землетрясения, в частности женщин и детей;
- г) обеспечение эффективной поставки гуманитарной помощи и поддержание хорошо обеспеченного ресурсами процесса восстановления.

15. Утвержденные ресурсы для МООНСГ составляли 732 млн. долл. США на 2010 год и 853 млн. долл. США на 2011 год.

IV. Результаты

16. Ниже представлены результаты оценки показателей деятельности МООНСГ сразу после землетрясения и данные о том, как она приспособила свою деятельность к новым приоритетным задачам в период после землетрясения, включая достижения Миссии в ключевых областях деятельности в соответствии с ее мандатом.

⁵ A/65/776, пункт 13.

Сразу после землетрясения МООНСГ продемонстрировала исключительную жизнеспособность в плане предоставления материально-технической поддержки и содействия координации чрезвычайной помощи, оправляясь в то же время от собственных потерь

17. Сразу после землетрясения, когда возникли проблемы с обеспечением связи и доступа, МООНСГ эффективно действовала в целях обеспечения безопасности, предоставления транспортных средств и координации потоков гуманитарной помощи (включая многочисленные поисково-спасательные группы). Партнеры и заинтересованные участники высоко оценили превосходную деятельность МООНСГ в чрезвычайно сложных условиях, когда она, в частности, сама понесла тяжелые потери среди руководящих сотрудников и персонала и в том, что касается имущества⁶. Миссия быстро восстановила свою командно-управленческую структуру за счет перераспределения персонала из штаб-квартиры и других полевых миссий. Успешной работе Миссии в это время способствовало предоставление дополнительных ресурсов со стороны государств-членов, произведенное Генеральным секретарем полное делегирование полномочий на использование ресурсов, самоотверженность сотрудников МООНСГ и солидарность всех отделений Организации Объединенных Наций.

18. МООНСГ продемонстрировала свое жизненно важное значение для эффективного обеспечения незамедлительного восстановления и непрерывного функционирования всех подразделений Организации Объединенных Наций, находящихся в Гаити. На основе предоставления страновой группе Организации Объединенных Наций и широкому гуманитарному сообществу доступа к центру материально-технического обслуживания и региональным отделениям Миссия предложила практические решения проблем в целях удовлетворения неотложных потребностей в жилых и рабочих помещениях, водных ресурсах и продуктах питания. Некоторые учреждения сообщили о том, что они не могли бы действовать без поддержки со стороны Миссии.

19. До полного развертывания потенциала УКГВ Миссия способствовала усилиям широкого гуманитарного сообщества на основе руководства координацией гуманитарной помощи, заполняя этот существенный пробел в тот момент, когда руководящая роль группы Организации Объединенных Наций по оказанию гуманитарной помощи была слабой⁶. Поскольку в Гаити нет враждующих сторон (в отличие от ситуации в других миссиях по поддержанию мира), сотрудники гуманитарных организаций были в меньшей степени обеспокоены тем, что гуманитарные принципы могут быть поставлены под сомнение в случае налаживания контактов с военными. В этих условиях развились относительно благоприятные и продуктивные отношения между сотрудниками гуманитарных организаций и Миссией.

20. В связи с гибелью основного персонала в Объединенном оперативном центре по чрезвычайным ситуациям и увеличением числа субъектов, участвующих в принятии мер реагирования в связи с землетрясением (включая присутствие иностранных военных контингентов из Испании, Италии, Канады,

⁶ Межучрежденческая оценка ситуации в Гаити: три месяца спустя после землетрясения, август 2010 года.

Соединенных Штатов Америки, Франции и государств — членов Карибского сообщества (КАРИКОМ)), МООНСГ и Управление по координации гуманитарных вопросов учредили Объединенный центр по проведению операций и постановке задач, с тем чтобы способствовать операциям по оказанию помощи, проводимым партнерами по деятельности в гуманитарной области, и обеспечить взаимосвязь с операциями по преодолению последствий стихийных бедствий, осуществляемыми военными. Этот центр упорядочил порядок представления просьб об охранном сопровождении, проведении мелких инженерных работ и предоставлении материально-технической поддержки, а также обеспечил сведение воедино и распространение обновленной информации по вопросам безопасности. Центр эффективно функционировал и взял на себя часть работы Объединенного центра материально-технического обеспечения, связанной с координацией, что позволило последнему сосредоточиться на координации удовлетворения значительных материально-технических потребностей Миссии, связанных со своим собственным восстановлением после землетрясения.

21. С учетом того, что в результате землетрясения правительство Гаити лишилось значительной части своего потенциала, МООНСГ принимала меры к заполнению образовавшегося пробела, обеспечивая необходимое материально-техническое обслуживание, связь, информирование общественности и поддержку инфраструктуры. Миссия использовала свои инженерно-технические средства для удаления мусора и расчистки дорог, с тем чтобы обеспечить возможности для скорейшей доставки гуманитарной помощи в наиболее пострадавшие районы. В то время как коммерческие радиостанции не могли функционировать сразу после землетрясения, радиостанция МООНСГ успешно работала.

МООНСГ обеспечила безопасность в период после землетрясения, эффективно предоставляла поддержку в проведении выборов и способствовала оказанию гуманитарной помощи

22. С января 2010 года по июнь 2011 года в Гаити действовал режим чрезвычайного положения⁷. По мере восстановления страны МООНСГ уделяла повышенное внимание трем важнейшим приоритетным задачам, которые подробно обсуждаются ниже:

- а) обеспечение стабильной и безопасной обстановки;
- б) оказание поддержки в проведении выборов и восстановление некоторой части государственного потенциала;
- в) содействие эффективному предоставлению гуманитарной помощи и осуществлению мер реагирования в связи с кризисом.

Стабильность и безопасность

23. Большинство из опрошенных заинтересованных участников признают важную роль МООНСГ в обеспечении относительно стабильной и безопасной

⁷ S/2010/200 и Согг.1.

обстановки в период после землетрясения. Несмотря на то, что основную угрозу для безопасности в этой стране представляли преступность, гражданские беспорядки и стихийные бедствия, после землетрясения вопреки опасениям не отмечалось повсеместных нарушений правопорядка, несмотря на повышенную угрозу в плане безопасности в связи с тем, что большинство заключенных, сбежавших из тюрьмы, оставались на свободе и в период выборов стало проводиться больше демонстраций.

24. Чтобы противостоять этим угрозам, в отчетный период военный и полицейский компоненты МООНСГ обеспечивали патрулирование в значительном объеме либо самостоятельно, либо совместно с Гаитянской национальной полицией и проводили целевые операции в зонах повышенного риска. В период с июля по декабрь 2010 года Миссия провела 47 814 операций, связанных с патрулированием в поселениях для внутренне перемещенных лиц. Военные и полицейские подкрепления развертывались довольно быстро. К июню 2010 года численность развернутых военнослужащих достигла 96 процентов от общей утвержденной численности. Для полиции Организации Объединенных Наций этот показатель составил 80 процентов.

25. МООНСГ принимала также меры реагирования в связи с возросшей уязвимостью населения к новым рискам в плане безопасности и соответственно скорректировала свои меры, принимаемые в поддержку обеспечения безопасности. Например, Миссия провела совместные оценки по вопросам безопасности поселений для внутренне перемещенных лиц и создала Группу по вопросам лагерей для внутренне перемещенных лиц, работа которой включала осуществление инициативы гендерного характера. Полиция Организации Объединенных Наций поддерживала свое присутствие в семи из этих лагерей и обеспечивала их патрулирование (совместно с Гаитянской национальной полицией, в случае наличия ее сил)⁸. В целях сдерживания преступности мобильные отряды патрулировали другие поселения и прилегающие к ним районы.

26. Население признало позитивные результаты этих усилий. По данным внешнего обследования 600 домашних хозяйств, проведенного в Порт-о-Пренсе и его окрестностях в августе 2011 года, «большинство гаитян считало, что МООНСГ содействовала борьбе с бандитизмом»⁹. Подобно этому, по данным обследования, проведенного УСВН среди персонала МООНСГ, 57 процентов респондентов оценили достижения Миссии в обеспечении безопасных условий либо как «хорошие», либо как «отличные». Что касается партнеров МООНСГ, то 52 процента из них считают, что роль Миссии в поддержании безопасности была крайне важной.

⁸ Corail, Jean-Marie Vincent, Terrain Accra, Accra Nord/Sud, Champs de Mars, Carradeux and Pétionville-Club.

⁹ См. Grant Gordon and Lauren Young, "Haitian perspectives on MINUSTAH before the renewal of the mandate", Columbia University, Oct. 2011.

Таблица 2

Результаты оценки работы МООНСГ в 2010 и 2011 годах, проведенной среди ее персонала

	<i>Хорошо или отлично (в процентах)</i>
Обеспечение безопасности в отдельных лагерях для внутренне перемещенных лиц	60,4
Поддержание безопасной и стабильной обстановки	56,9
Содействие эффективному предоставлению гуманитарной помощи и осуществлению процесса восстановления, хорошо подкрепленного ресурсами	55,1

Источник: Обследование, проведенное УСВН среди сотрудников МООНСГ, вопрос 8.

27. Тем не менее, обстановка в плане безопасности в Гаити остается нестабильной. Страна по-прежнему сталкивается с проблемами, включая неблагоприятную обстановку в плане безопасности в крупных поселениях для внутренне перемещенных лиц, участвовавшие случаи сексуального и гендерного насилия и возрождение преступности. Потребности в обеспечении защиты во временных поселениях, особенно для женщин и детей, намного превосходят совокупные возможности Гаитянской национальной полиции и полиции Организации Объединенных Наций. Лица, проживающие во временных поселениях, в большей мере ощущают на себе отсутствие безопасности по сравнению с общим населением¹⁰.

Поддержка в проведении выборов

28. МООНСГ сыграла решающую роль в успешном проведении выборов в 2010–2011 годах. Заинтересованные стороны часто сообщали о том, что без поддержки МООНСГ выборы не состоялись бы. С учетом медленных темпов восстановления и реконструкции в период проведения выборов Гаити нуждалась в национальном руководстве на самом высоком уровне. Успешное проведение выборов имело решающее значение для поддержания стабильности в стране. Для оказания помощи в организации выборов МООНСГ мобилизовала свои технические знания, персонал, материально-технические ресурсы и ресурсы в области безопасности, провела учебную подготовку своих гаитянских коллег, а также обеспечила доставку бюллетеней и материалов, сопровождение и охрану наблюдателей за выборами и руководство координацией международной помощи в проведении выборов.

29. Специальный представитель Генерального секретаря использовал свои добрые услуги, в сотрудничестве с международным сообществом, для того, чтобы содействовать разрешению спора о нарушениях в первом туре президентских выборов. Это способствовало достижению результата, являвшегося приемлемым для основных участников, и привело к относительно успешному проведению второго тура. Избрание нового президента и мирная передача вла-

¹⁰ См. Robert Muggah and Athena Kolbe, "Security from the Bottom-up in Haiti: Before and After the Quake, Nov. 2011 (текст на английском языке см. на веб-сайте <http://embassymag.ca/page/view/muggah-11-02-2011>).

сти, хотя и по итогам бурного процесса и обширных политических консультаций за кулисами, явили собой большой успех.

30. Поддержка в проведении выборов, с учетом ее привязки к срокам и ориентированности на конкретные действия, как правило, включает передачу знаний национальным партнерам. Тем не менее, в Гаити, с учетом временного характера избирательного совета и структурной перестройки региональных и общинных избирательных отделений, на институциональном уровне был сохранен некоторый потенциал. В период после проведения выборов МООНСГ часто не имела национальных партнеров, с которыми она могла бы продолжать текущую работу по наращиванию потенциала. Проблемы, связанные с недостаточным потенциалом правительства и отсутствием постоянного избирательного совета, не были разрешены в отчетный период, и успешное проведение выборов в Гаити по-прежнему зависело от внешней поддержки.

Содействие оказанию гуманитарной помощи и восстановление потенциала правительства

31. Присутствие МООНСГ во всех департаментах страны, ее знание особенностей местных общин и местности и наличие налаженных сетевых связей с национальными партнерами — все это имело неоценимое значение для эффективного и успешного проведения операций по оказанию помощи. МООНСГ оказывала поддержку и содействие в предоставлении гуманитарной помощи непосредственно после землетрясения и в последующий период. Поддержка предоставлялась в форме охранного сопровождения, расчистки дорог и других совместных действий военного и гражданского компонентов. Миссия использовала также свои военные ресурсы, представленные инженерно-техническими средствами и средствами материально-технического снабжения, для оказания содействия правительству (в особенности, основным правоохранительным учреждениям) в дальнейшем осуществлении его работы (например, в том, что касается строительства временных сооружений для судов, полиции и других учреждений). Эти усилия, осуществление которых стало возможным благодаря принятию резолюции 1927 (2010) Совета Безопасности и специальных мер по предоставлению в аренду правительству Гаити имущества, принадлежащего Организации Объединенных Наций, имели решающее значение для заполнения пробелов в потенциале и обеспечения непрерывного функционирования правительства в период его борьбы за восстановление¹¹.

На признание роли и достижений МООНСГ со стороны общественности негативно повлияло несоответствие между ожиданиями населения и мандатом и ресурсами Миссии в сочетании со вспышкой холеры и обвинениями в сексуальной эксплуатации и домогательствах

32. Население Гаити в целом имеет слабое представление о мандате МООНСГ, за исключением ее роли в поддержании стабильности и безопасности⁹. В этой связи важно понимать, что в период после землетрясения возникла большая путаница из-за широкого спектра выполняемых Миссией задач. Наряду

¹¹ См. S/2010/446, пункт 30, и S/2011/183, пункты 37–41.

ду с отсутствием широких познаний о гражданском компоненте МООНСГ и его работе, вследствие того, что войска всегда находятся на виду, МООНСГ иногда отождествляется лишь с ее военным компонентом¹⁰.

33. Ожидания, возлагавшиеся на МООНСГ, значительно превышали возможности Миссии в соответствии с ее мандатом в том, что касается предоставления правительству Гаити помощи и поддержки. Даже некоторые правительственные чиновники ожидали от МООНСГ восполнения пробелов в потенциале и ресурсах правительства и обеспечения развития инфраструктуры страны.

34. В департаментах, особенно в отдаленных районах, где присутствие правительства было ограниченным или его вовсе не было, общественность ожидала от МООНСГ предоставления услуг и улучшения условий жизни населения. В некоторых случаях, когда имелись финансовые ресурсы, МООНСГ принимала меры вмешательства в целях предоставления некоторой помощи, но она не имела ресурсов для того, чтобы полностью соответствовать столь большим ожиданиям.

35. Например, некоторые ожидали от воинских контингентов предоставления медицинских услуг как до кризиса, так и в период после его наступления. Однако в соответствии с меморандумами о взаимопонимании, заключенными со странами, предоставляющими войска, такие медицинские услуги предоставляются главным образом солдатам, и любое дополнительное использование таких услуг допускается лишь с разрешения командира соответствующего контингента. В период чрезвычайных ситуаций или в рамках совместных инициатив военного и гражданского компонентов медицинские службы некоторых контингентов принимают местное население, но на разовой основе и в ограниченных масштабах. Ни МООНСГ, ни воинские контингенты не располагали дополнительными ресурсами в объеме, достаточном для поддержания такой практики на повседневной основе.

36. Несоответствие между ожиданиями населения в отношении Миссии и ее возможностями в соответствии с мандатом и ресурсами привело к расстройству и разочарованию. Вспышка холеры и обвинения персонала МООНСГ в сексуальных домогательствах усилили негативное восприятие Миссии. Согласно данным внешнего опроса, большинство гаитян считает, что Миссия принесла холеру в Гаити¹⁰. В результате возник некоторый антагонизм, приведший к ограничению мобильности персонала и контактов с населением, и это негативно повлияло на возможности Миссии выполнять свою работу.

После землетрясения широко использовались проекты с быстрой отдачей в целях оказания помощи и укрепления доверия общественности к Миссии

37. Проекты с быстрой отдачей позволяли привлекать внимание к деятельности МООНСГ и укреплять доверие общественности к ней. Большинство основных компонентов Миссии использовали такие проекты для предоставления нуждающимся общинам поддержки в ограниченном объеме. В то время как бюджет для этих проектов оставался на уровне 7,5 млн. долл. США¹², верхний порог бюджета по каждому проекту был увеличен, как исключение, с 25 000 долл. США до 100 000 долл. США¹³. Сотрудники, участвующие в реа-

¹² A/C.5/65/19 и A/65/776.

¹³ См. A/65/776, раздел V.A.

лизации этих проектов, сообщали, что более низкий верхний предел проектов не позволял им в полной мере задействовать их для «завоевания сердец и умов» и что более высокий верхний порог проектов является необходимым и принесет пользу.

38. Отмечался ряд проблем с осуществлением этих проектов: критерии отбора проектов являлись слишком общими, чтобы служить полезным руководством для их разработки; был затруднен поиск подходящих партнеров по осуществлению, обладающих необходимыми техническими знаниями; а также длительное оформление документов и задержки в выдаче платежей иногда затрудняли реализацию проектов и, возможно, приводили к ослаблению их последствий в плане укрепления доверия. Выражалась также обеспокоенность в связи с отсутствием надлежащих инженерно-технических познаний как на этапе рассмотрения проектов, так и на этапе их реализации. Из 229 проектов, осуществленных в 2010/11 году, 182 проекта были посвящены, в частности, восстановлению общественной инфраструктуры и предоставлению основных государственных услуг.

Несмотря на усилия МООНСГ в целях измерения прогресса за определенный период времени в контексте ее комплексных стратегических рамок, показатели достижения результатов по-прежнему имеют ограниченный характер

39. Анализ стратегических рамок МООНСГ показал, что все показатели достижения результатов по их четырем основным компонентам (демократическое развитие и укрепление государственной власти; безопасность, общественный порядок и укрепление законности; права человека; а также координация деятельности по гуманитарным вопросам и вопросам развития), за исключением одного показателя, ориентированы либо на действия правительства принимающей страны, либо на воздействие других внешних факторов, на которые Миссия не может повлиять. За последний отчетный период были достигнуты лишь 12 показателей, и 18 других показателей не были достигнуты. Два показателя были частично достигнуты из-за воздействия внешних факторов, включая непредсказуемую политическую нестабильность, связанную с цикличностью процесса выборов, недостаточное финансирование, слабый потенциал правительства и/или отсутствие политической воли. Эти показатели достижения демонстрируют основанные на благих намерениях усилия Миссии в целях измерения результатов деятельности, и несомненно, Миссия пыталась показать тенденции при установлении целей. Тем не менее, эти показатели все еще носят ограниченный характер и не являются достаточными для получения представления о результатах работы Миссии в Гаити за определенный период времени. Некоторые показатели относились к разовым мероприятиям, что не позволяло выявить изменения за определенный период времени. Некоторые примеры таких показателей приводятся ниже:

Компонент 1

- 1.1.2 Принятие президентского указа о финансировании политических партий
- 1.2.1 Принятие парламентом закона о финансовой самостоятельности и подотчетности местных органов управления и местной налоговой реформе
- 1.3.4 Проведение местной налоговой реформы, дающей возможность местным властям увеличить уровень своих поступлений

Компонент 2

- 2.3.4 Формирование Высшего судебного совета

Компонент 3

- 3.1.4 Ратификация парламентом одного из трех международных договоров, касающихся прав детей и подлежащих ратификации
-

Осуществление усилий МООНСГ по наращиванию институционального потенциала остается одной из основных задач, определяющих достижение успеха в период после землетрясения

40. После землетрясения МООНСГ сосредоточила свои усилия на трех отдельных, но взаимосвязанных основных направлениях деятельности:

- а) укрепление потенциала правительства в плане непрерывного функционирования;
- б) поддержка гуманитарной помощи;
- с) предоставление поддержки в проведении выборов.

Тем не менее, осуществление усилий МООНСГ по наращиванию потенциала, включая институциональный потенциал в правоохранительном секторе, прекратилось в связи с землетрясением и последовавшей за ним политической неопределенностью, включая затянувшийся избирательный цикл и задержку с формированием правительства. Импульс, накопленный в период до 2010 года, был утерян.

41. Поддержка, предоставляемая властям Гаити в форме подготовки кадров и технической помощи, стала ограниченной, и ее объем начал восстанавливаться лишь в 2011 году. Как сообщается во втором докладе о положении дел с применением комплексных стратегических рамок в Гаити (2011 год), в первой половине 2011 года из пяти областей деятельности (институциональное, территориальное, экономическое и социальное восстановление и создание благоприятных условий) наименьший прогресс отмечался в области институционального восстановления (особенно в областях пограничного контроля и укрепления системы правосудия).

42. В течение отчетного периода МООНСГ предпринимала усилия по наращиванию потенциала во всех областях своей работы. Как правило, Миссия ис-

пользовала техническую помощь, обучение и консультации для укрепления навыков и возможностей в различных государственных учреждениях (включая парламент, министерство внутренних дел, учреждения сектора правосудия, Гаитянскую национальную полицию и Директорат пенитенциарных учреждений). На уровне департаментов МООНСГ предоставляла широкую поддержку мэрам, делегатам и региональным и общинным избирательным отделениям. На основе сотрудничества с Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) МООНСГ производила набор национальных сотрудников для предоставления технических консультаций некоторым государственным учреждениям¹⁴. Такая помощь предоставлялась на национальном и общинном уровнях. Хотя Миссия удовлетворила некоторые потребности в помощи, она не смогла удовлетворить все из них.

43. Укрепление институционального потенциала в некоторой степени зависит от возможностей и политической воли получателей помощи. В Гаити иногда не имелось ни одного, ни другого из этих элементов. Отсутствие действующего правительства в течение длительного периода времени не позволяло МООНСГ наращивать государственный потенциал. По мере вступления в должность новых чиновников уже подготовленные государственные служащие зачастую не оставались на своих местах, что приводило к потере институционального опыта и потенциала, и сотрудники Миссии часто восполняли этот недостаток институционального опыта и потенциала. Например, МООНСГ содействовала подготовке отчетов о работе 140 общин за 2006–2011 годы, которые способствовали передаче власти. В условиях неполноценного функционирования местных органов власти из-за нехватки ресурсов и ограниченных полномочий возникали трудности с наращиванием и поддержанием потенциала.

**Несмотря на ценную поддержку, предоставлявшуюся
МООНСГ Гаитянской национальной полиции, цель этих сил,
заключающаяся в их превращении в эффективное учреждение
в области безопасности, не была достигнута**

44. Помимо оказания оперативной поддержки полиции Организации Объединенных Наций было поручено «продолжать оказывать правительству Гаити помощь в реформировании и реорганизации Гаитянской национальной полиции»¹⁵. До 2010 года был достигнут некоторый заметный прогресс: правительство приняло план реформирования Гаитянской национальной полиции на 2000–2005 годы, и общее число гаитянских полицейских постоянно возрастало, хотя и медленно¹⁶. На фоне значительного сокращения числа случаев похищения людей доверие населения к Гаитянской национальной полиции повысилось¹⁷.

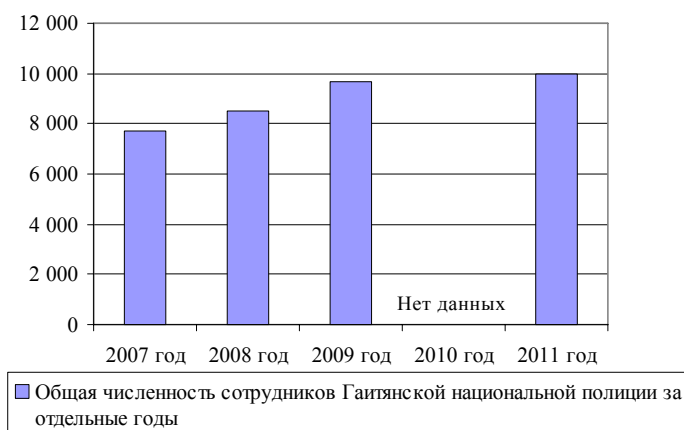
¹⁴ См. S/2011/183, пункт 37.

¹⁵ Резолюция 1892 (2009) Совета Безопасности, пункт 10.

¹⁶ Цель национального плана реформирования Гаитянской национальной полиции заключалась в достижении ее численности на уровне 14 000 человек к 31 декабря 2011 года.

¹⁷ См. Athena Kolbe et al., “Mortality, crime and access to basic needs before and after the Haiti earthquake”, *Medicine, Conflict and Survival*, vol. 26, issue 4.

Диаграмма II
Общая численность Гаитянской национальной полиции: 2007–2011 годы



Источник: S/2011/540, пункт 21; S/2010/446; S/2009/439, пункт 32; S/2008/586, пункт 26; S/2007/503, пункт 34. За 2010 год не сообщалось о росте числа сотрудников, и осуществление программы подготовки полицейских было временно прекращено после землетрясения.

45. На протяжении 2010 и 2011 годов степень общественного доверия продолжала возрастать. По данным обследования домашних хозяйств за 2010 год¹⁸, более двух третей опрошенных прежде всего обратятся за помощью к Гаитянской национальной полиции, если они сами или их имущество окажутся под угрозой. Если сопоставить эти данные с данными опроса, проведенного среди другой части населения Гаити в 2009 году, можно утверждать, что степень общественного доверия возросла¹⁹. В других исследованиях приводятся данные опроса населения Гаити, согласно которым Гаитянская национальная полиция представляет собой самый надежный государственный институт^{20,21}. Присутствие Гаитянской национальной полиции на улицах вскоре после землетрясения продемонстрировало жизнеспособность этих сил перед лицом огромных проблем²¹. МООНСГ способствовала достижению этих результатов на основе своей неустанной поддержки усилий по обеспечению и укреплению возможностей этих сил в плане оперативной деятельности.

46. Общие результаты деятельности Гаитянской национальной полиции за 2010–2011 годы по-прежнему нуждаются в улучшении. По сообщениям, коррупция получила широкое распространение, и поступали сообщения о непрофессионализме, включая чрезмерное применение силы, нарушения прав человека и плохие навыки расследования²⁰. Согласно отдельным мнениям, с

¹⁸ Это исследование проводилось научными сотрудниками, ассоциированными с Международным научно-исследовательским центром по проблемам развития, Центром исследований по вопросам стрелкового оружия и ПРООН.

¹⁹ Athena Kolbe and Robert Muggah, "Securing the State: Haiti Before and After the Earthquake". Small Arms Survey, *Small Arms Survey 2011: States of Security*.

²⁰ См. Keith Crane et al., "Building A More Resilient Haitian State, RAND Corporation, 2010.

²¹ См. Timothy Donais, "Reforming the Haitian National Police: From Stabilization to Consolidation", in A. Thompson and J. Heine, eds., *Haiti's Governance Challenges and the International Community*, Wilfred Lannier Press, 2010.

2004 года качество Гаитянской национальной полиции лишь незначительно улучшилось, и лишь немногие считают, что в ближайшие несколько лет МООНСГ сможет передать национальной полиции ответственность за обеспечение безопасности. Заинтересованные стороны находят неустойчивым прогресс в укреплении потенциала национальной полиции и считают, что после расформирования МООНСГ положение дел может ухудшиться. Национальная полиция по-прежнему в значительной мере полагается на помощь со стороны МООНСГ, особенно за пределами Порт-о-Пренса²⁰.

47. Кроме того, в результате произошедшего в 2010 году землетрясения усилия МООНСГ были переориентированы с профессиональной подготовки сотрудников полиции на устранение последствий стихийного бедствия, включая восстановление инфраструктуры. Осуществление программы профессиональной подготовки было временно прекращено, поскольку парламент, здание которого было разрушено, использовал помещения полицейской академии на временной основе. Процесс набора персонала был приостановлен из-за отсутствия финансовых средств для проведения медицинских комиссий. После землетрясения был выпущен лишь один класс (877 сотрудников) двадцать второго набора. В 2010 году прекратилось непрерывное увеличение числа сотрудников, наблюдавшееся с 2004 года, но в 2011 году оно возобновилось²². Вызванные землетрясением разрушения, возможно, обусловили сокращение численности национальной полиции примерно на 17 процентов.

48. Стратегия подготовки кадров для Гаитянской национальной полиции не была оптимальной. Во-первых, эта подготовка была в основном ориентирована на сотрудников низших званий. В результате не проводилось подготовки сотрудников среднего звена, и это в конечном итоге повлияло на оперативный потенциал сил. Сотрудники среднего звена играют важную роль в осуществлении надзора и контроля за полицейскими, которые часто оказываются неопытными. Кроме того, инициативы в области подготовки кадров зачастую не координировались, и доноры как правило сами по себе осуществляли программы, не вписывающиеся в единую программу или стратегию подготовки кадров.

49. Землетрясение привело также к прекращению процесса проверки национальных сотрудников полиции. Проверка сотрудников помогает обеспечивать их соответствие этическим и профессиональным стандартам, что способствует восстановлению доверия к Гаитянской национальной полиции. В период до землетрясения МООНСГ играла ключевую роль в процессе проверки²³. Совместно с Гаитянской национальной полицией МООНСГ завела более 7000 личных дел для целей проверки и завершила рассмотрение примерно половины из них²⁴. Хотя в процессе проверки было рассмотрено много личных дел, почти не принималось мер по результатам проверки в случае выявления проблем этического и/или профессионального характера. В то время как 138 сотрудников были признаны непригодными для службы, ни один из них не был освобожден от выполнения обязанностей²⁴, и по некоторым делам все еще не принято окончательного решения Высшим советом национальной полиции по прошествии более двух лет.

²² Проект плана развития Гаитянской национальной полиции на 2012–2016 годы (текст получен в октябре 2011 года).

²³ Keeping Haiti Safe: Police Reform, International Crisis Group, 2011.

²⁴ Согласно последним данным, представленным МООНСГ.

50. Полиция Организации Объединенных Наций испытывала трудности с завершением работы на заключительных этапах процесса проверки. Многие отмечали отсутствие приверженности реформам со стороны правительства и Гаитянской национальной полиции, хотя медленный прогресс может также объясняться трудностями в получении достоверной справочной информации и обеспечении полной укомплектованности кадрами совместной группы проверки. Для создания полиции, отвечающей профессиональным и этическим стандартам, необходимо усовершенствовать процесс проверки в том, что касается его проведения в установленные сроки и принятия надлежащих мер в случае выявления не пригодных для службы сотрудников.

51. Снижение эффективности поддержки, предоставляемой полицией Организации Объединенных Наций Гаитянской национальной полиции, было обусловлено множеством факторов. Например, полицейский компонент МООНСГ набирает своих сотрудников из более чем 50 стран, предоставляющих полицейские контингенты²⁵, и в результате сотрудники имеют различный опыт работы и различную квалификацию. При отсутствии общей рамочной основы для выполнения различных функций полиции Организации Объединенных Наций отдельные сотрудники применяли различные подходы, что иногда сбивало с толку их коллег из Гаитянской национальной полиции. Кроме того, некоторые заинтересованные участники ставили под сомнение компетентность отдельных сотрудников полиции Организации Объединенных Наций, проводящих подготовку или инструктаж сотрудников гаитянской полиции, что частично объяснялось наличием несоответствия между профессиональным уровнем сотрудника и функциональными требованиями, предъявляемыми к определенной должности.

52. Незнание французского и/или креольского языка многими сотрудниками полиции Организации Объединенных Наций оказывало негативное воздействие на общение и установление доверительных отношений в контексте повседневного сотрудничества. Отмечался повышенный спрос на сотрудников полиции Организации Объединенных Наций, владеющих французским или креольским языком, и Гаитянская национальная полиция отмечала, что сотрудничество и совместное размещение сотрудников, не говорящих на одном языке, не давало результатов. Лингвистическая помощь, по сообщениям, была недостаточной, и в пунктах временного размещения для вынужденных переселенцев, как сообщается, не было доступа к устным и/или письменным переводчикам.

53. Полиция Организации Объединенных Наций рассматривала политическую приверженность в качестве необходимого предварительного условия для того, чтобы Миссии могла эффективно поддерживать Гаитянскую национальную полицию, и для успешного осуществления реформы полиции. Диалог по вопросам реформы полиции между МООНСГ и сотрудниками национальной полиции высокого уровня, как сообщается, носил ограниченный характер, и политический вакуум в правительстве, продолжавшийся на протяжении большей части 2011 года, обусловил ухудшение ситуации. Если правительство не проявит более решительную приверженность реформированию и развитию национальной полиции, институциональный и оперативный потенциал этих сил останется слабым.

²⁵ С данными о численности войск можно ознакомиться на веб-сайте <http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/>.

Предоставляемая МООНСГ поддержка в укреплении правопорядка в Гаити претерпела ряд неудач

54. Прогресс в создании эффективных правоохранительных учреждений является недостаточным. По сравнению с прогрессом, достигнутым в создании потенциала Гаитянской национальной полиции, прогресс в реформировании судебного и пенитенциарного секторов представляется замедленным, и это заставляет обратить внимание на необходимость комплексного подхода к реформе пенитенциарной системы. Согласно данным многочисленных исследований, невозможно успешно провести реформу полиции без проведения параллельных реформ в других правоохранительных учреждениях, включая обеспечение их координации^{26,27}.

55. Усилия МООНСГ по применению комплексного подхода к решению проблем, связанных с верховенством права, претерпели несколько неудач. В первой половине 2011 года МООНСГ обсудила с основными заинтересованными сторонами инициативу, касающуюся заключения договоренности об обеспечении законности и правопорядка, которая будет служить в качестве инструмента для достижения следующих целей: а) усиление стремления общественности к обеспечению правосудия и правовых мер защиты; а также б) гарантирование предоставления донорами и частным сектором скоординированной поддержки для осуществления реформ в секторах безопасности и правосудия²⁸. Однако эта инициатива потеряла импульс в связи с тем, что политический прогресс в Гаити обратился вспять после того, как парламент отверг две кандидатуры на пост премьер-министра. После своего прихода к власти новое правительство без энтузиазма отнеслось к идее возрождения обсуждений, посвященных договоренности об обеспечении законности и правопорядка. Вместо этого оно проявило интерес к обсуждению национальной «дорожной карты» с указанием приоритетных направлений.

56. Группе по вопросам политики в области верховенства права, созданной в 2009 году МООНСГ и страновой группой Организации Объединенных Наций в целях укрепления межотраслевой координации, не удалось заметно улучшить координацию оперативной деятельности на трех запланированных уровнях: в рамках Миссии, между секциями Миссии и членами страновой группы, а также между полевыми отделениями и штабом Миссии. Однако на протяжении последних нескольких лет МООНСГ и ПРООН осуществляли совместные программы в некоторых областях деятельности полиции и судебных органов. В этой связи сотрудники МООНСГ считают, что координация между секциями/компонентами является недостаточной и что мероприятия планировались и осуществлялись без обеспечения широкого участия.

57. В МООНСГ имеется должность координатора по вопросам верховенства права, и занимающий ее сотрудник обладает существенными полномочиями с

²⁶ См. *World Development Report 2011: Conflict, Security and Development*, World Bank, Washington, D.C., 2011.

²⁷ В издании Организации экономического сотрудничества и развития “*Handbook on Security System Reform*” подчеркивается также, что реформа полиции должна осуществляться в рамках комплексной реформы сектора правосудия, включающей реформирование судебной и тюремной систем.

²⁸ S/2011/183, пункты 42 и 43.

учетом того, что он отвечает за надзор за деятельностью Миссии в этой области и установление соответствующих приоритетных задач. В то время как усилия по расширению возможностей координатора были приостановлены в связи с прекращением деятельности по укреплению потенциала Миссии в результате землетрясения, на достижение Миссией прогресса в этой области могло повлиять также отсутствие определенности в отношениях подчиненности между координатором по вопросам верховенства права и соответствующими подразделениями МООНСГ, такими как Секция правосудия и Группа по исправительным учреждениям. Предусмотренная для координатора руководящая роль не была воплощена в жизнь, о чем свидетельствует тот факт, что деятельность, осуществляемая канцелярией координатора и Секцией правосудия, иногда страдает дублированием. По состоянию на момент проведения настоящей оценки, должность координатора оставалась вакантной на протяжении более шести месяцев. Миссия проводит пересмотр этой должности в контексте корректировки своего общего подхода к наращиванию потенциала и созданию учреждений.

58. Хотя создание учреждений, в частности в области верховенства права, рассматривалось в качестве одной из первоочередных задач, выполнение которых определяет достижение прогресса Миссией, не было уверенности в том, что Миссия и страновая группа Организации Объединенных Наций в Гаити располагают согласованной стратегией для осуществления этого. На ближайшее время не планируется возобновить работу Группы по вопросам политики в области верховенства права и разработать подобную стратегию.

Хотя эффективная интеграция со страновой группой Организации Объединенных Наций имеет жизненно важное значение для переходного периода, ее достижение остается трудной задачей

59. Комплексное стратегическое планирование МООНСГ на местах активно осуществлялось в напряженный период после землетрясения. По сравнению с 2009 годом отмечалось заметное улучшение отношений между МООНСГ и страновой группой Организации Объединенных Наций в Гаити, о чем свидетельствует более активный обмен сообщениями и готовность к участию. Это положительное изменение обусловлено разработкой и внедрением комплексных стратегических рамок, расположенностью МООНСГ и страновой группы вблизи друг от друга, а также тем, что личные качества и стиль руководства старших руководящих сотрудников способствуют совместному участию. В качестве примера сообщалось о многих случаях конструктивного сотрудничества между МООНСГ и страновой группой.

60. В случае достижения консенсуса в рамках стратегического планирования он не обязательно воплощается в более эффективную координацию или применение более комплексного подхода на техническом и оперативном уровнях. Усилия в целях обеспечения дальнейшей интеграции достойны похвалы, но они все еще находятся в процессе осуществления. Что касается расширения совместной работы в целях осуществления программных мероприятий, то отмечалось очень мало изменений системного характера. Некоторые партнеры заявили, что присутствие Организации Объединенных Наций в Гаити на осно-

ве применения подхода «Единая Организация Объединенных Наций» может стать более эффективным, если будет обеспечиваться более широкая информированность о программах и их координация, по крайней мере в определенных секторах.

61. Сотрудники Миссии заявляли о наличии проблем в том, что касается связи и координации деятельности с партнерскими учреждениями. Это особенно проявлялось в тех районах, где присутствие учреждений Организации Объединенных Наций было ограниченным и региональные отделения МООНСГ не всегда имели регулярно действующий канал связи с штаб-квартирами соответствующих учреждений в Порт-о-Пренсе. Уровень координации между региональными отделениями МООНСГ и страновой группой различался по регионам и зачастую определялся инициативностью отдельных сотрудников.

62. В связи с увеличением потребностей в Гаити и возросшим объемом донорских взносов (в период после землетрясения) расширилась сфера деятельности, осуществляемой учреждениями Организации Объединенных Наций. Большинство приоритетных направлений деятельности связаны между собой, что неизбежно приводит к совпадению усилий МООНСГ и страновой группы Организации Объединенных Наций. Хотя такое совпадение усилий может оказаться полезным, в целях избежания дублирования и неэффективности работы заинтересованные участники должны координировать свои усилия с использованием дополнительных навыков и ресурсов.

63. Трудности в обеспечении интеграции в Гаити не являются чем-то особенным, и Организация Объединенных Наций сталкивается с аналогичными основными проблемами в своем стремлении добиться большей согласованности действий в рамках помощи в целях развития. Эти проблемы включают различия в циклах планирования и финансирования, источниках и предсказуемости финансирования и подотчетности перед руководящими органами²⁹.

64. Кроме того, дублирование и непоследовательность международной помощи в областях гуманитарной помощи, развития и безопасности наблюдаются не только в системе Организации Объединенных Наций или в Гаити. В случае одновременно осуществляемых мер вмешательства проявляются цели и направления деятельности, которые не являются полностью взаимодополняющими и иногда могут приводить к работе, направленной на выполнение одних и тех же задач. Финансирование из различных источников — многосторонних, двусторонних или частных, — а также наличие различных процессов принятия решений, осуществляемых с различной скоростью, может приводить к возникновению трудностей с координацией усилий международных заинтересованных участников в любой стране²⁶. С учетом этого следует проявлять реализм в ожиданиях, насколько быстро и как далеко может продвинуться МООНСГ в процессе интеграции со страновой группой Организации Объединенных Наций в ближайшие два года.

65. Тем не менее в решении по Гаити, принятом Комитетом Генерального секретаря по вопросам политики (решение 2011/24), и в основных документах МООНСГ, посвященных планированию на ближайшее время, установлены четкие направления с указанием требований, предъявляемых к прогрессу, и с призывами к соответствующим сторонам, правительству, МООНСГ и страно-

²⁹ См. A/64/589.

вой группе Организации Объединенных Наций в Гаити объединить свои усилия. Невозможно заранее предсказать, насколько эффективно будет осуществляться комплексный план. Результаты деятельности МООНСГ будут зависеть, в частности, от того, насколько эффективно другие учреждения Организации Объединенных Наций будут выполнять свои обязательства, принятые в комплексном плане, и наоборот.

В период после землетрясения расширение обязанностей, связанных с обеспечением защиты, привело к возникновению дополнительных сложностей в осуществлении ранее принятых программных мероприятий, связанных с выполнением мандата МООНСГ в области прав человека

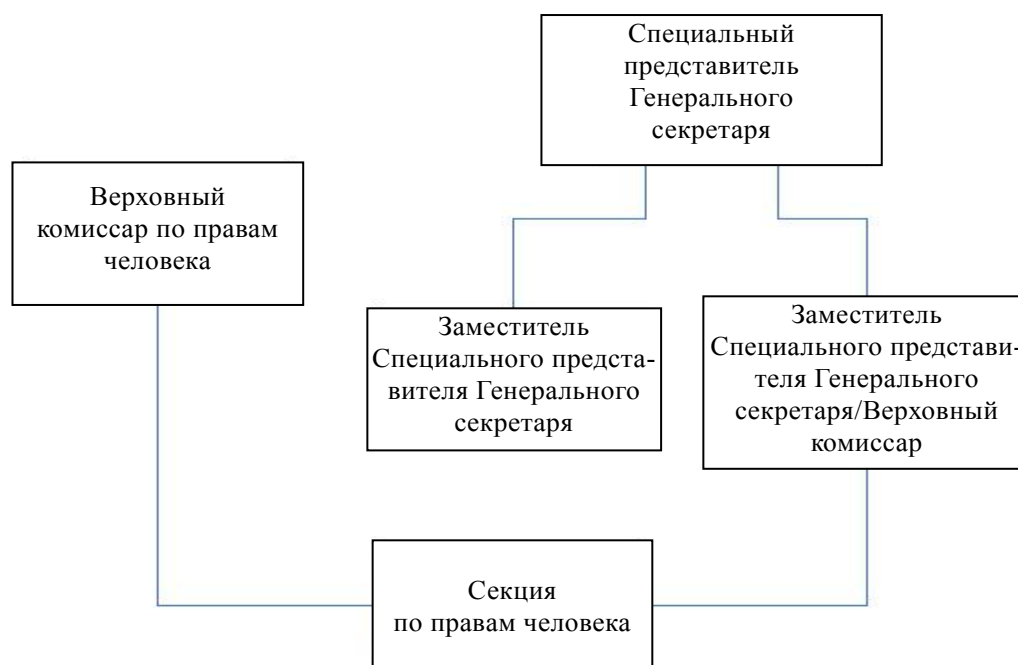
66. Секция по правам человека МООНСГ выполняет функцию, связанную с обеспечением комплексного учета аспектов прав человека в работе Миссии, а также наблюдением за положением дел в соответствующей стране и представлением последующих отчетов. Как и в случае других комплексных миссий Организации Объединенных Наций по поддержанию мира, Секция выполняла также функцию представительства Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ) в Гаити, а после землетрясения она руководила работой по тематическому блоку защиты в рамках глобального тематического блока защиты (в других случаях этой работой руководило Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ))³⁰.

67. Таким образом, сотрудники Секции по правам человека подчинялись следующим трем отдельным учреждениям:

- а) Верховному комиссару Организации Объединенных Наций по правам человека (в качестве представителя УВКПЧ в Гаити);
- б) Специальному представителю Генерального секретаря через заместителя Специального представителя Генерального секретаря (по политическим вопросам);
- с) Специальному представителю Генерального секретаря через заместителя Специального представителя Генерального секретаря/координатора-резидента/координатора по гуманитарным вопросам, который отвечает за гуманитарные вопросы и вопросы развития (в качестве руководителя тематического блока защиты).

³⁰ УВКПЧ имеет два отделения связи в Гаити.

Диаграмма III
Порядок подчиненности Секции МООНСГ по правам человека



68. Двойной порядок подчиненности, предполагающий подчиненность Секции как МООНСГ, так и УВКПЧ, предназначен для того, чтобы она имела возможность поощрять и внедрять подход к правам человека на основе концепции «Единая Организация Объединенных Наций». В оперативном плане этот двойной порядок подчиненности означает, что Секция должна представлять отдельные бюджеты, планы работы и ежегодные доклады. Выполнение этих требований приводит не только к увеличению рабочей нагрузки Секции, но и к возникновению трудностей с обеспечением единого и согласованного концептуального подхода.

69. В период после землетрясения работа МООНСГ в области прав человека была сосредоточена на наблюдении за соблюдением прав человека и обеспечении комплексного учета связанных с ними аспектов в деятельности правоохранительных учреждений, а также на создании благоприятных для защиты условий (особенно в интересах наиболее уязвимых групп населения). Секция по правам человека координировала свою работу с секциями МООНСГ по вопросам правосудия и по вопросам исправительных учреждений и полицейским компонентом в целях наблюдения за соблюдением прав человека в местах лишения свободы и обеспечения комплексного учета аспектов прав человека в различных учебных мероприятиях, осуществляемых для сотрудников Миссии и их гаитянских коллег. Секция по правам человека прикомандировала советника по правам человека к Комиссару полиции Организации Объединенных Наций. Этот советник руководил работой Секции, связанной с решением вопросов в области прав человека, затрагивающих Гаитянскую национальную полицию и систему правосудия, с уделением повышенного внимания связанным с этим вопросам (включая наставничество и проверку сотрудников нацио-

нальной полиции), и приступил к проведению совместной оценки по вопросам безопасности лагерей для внутренне перемещенных лиц.

70. Вопросам защиты не уделялось приоритетного внимания в рамках системы тематических блоков в контексте оказания гуманитарной помощи в период после землетрясения. Это объяснялось недостаточным руководством со стороны МООНСГ, которая отмечала, что она не имеет достаточных ресурсов для работы³¹. По мнению Миссии, отсутствие согласия между членами тематического блока относительно стратегии и направлений деятельности негативно повлияло на их работу. Некоторые гуманитарные организации предпочитали подход, в соответствии с которым основное внимание уделялось предоставлению основных услуг наиболее уязвимым группам, в то время как другие организации считали, что в рамках тематического блока необходимо уделять повышенное внимание обеспечению защиты наиболее уязвимых групп. Отмечались также некоторые разногласия по вопросу о степени, в которой участники данного тематического блока должны контролировать и пропагандировать применение ко всем блокам подхода, основанного на защите прав человека (в целях обеспечения надлежащего учета аспектов равного доступа к услугам сотрудниками гуманитарных организаций и учреждений).

71. Секция по правам человека подготавливала ежедневные, еженедельные, ежемесячные и ежегодные доклады, которые распространялись только в рамках Миссии и более широкой системы Организации Объединенных Наций (включая УВКПЧ и Центральные учреждения Организации Объединенных Наций). Решения об издании докладов по правам человека для широкой общественности принимались на разовой основе с учетом стратегических аспектов, определяющих наиболее эффективное использование докладов. МООНСГ намеренно отдавала предпочтение этой стратегии по сравнению с подходом, предполагающим поименное осуждение нарушителей.

72. В директивных указаниях по вопросам прав человека в контексте операций по поддержанию мира и политических миссий Организации Объединенных Наций говорится, что общим правилом должно быть представление один раз в шесть месяцев периодических публичных докладов о контроле за нарушениями прав человека³². Тем не менее, в период после землетрясения никаких докладов о правах человека среди общественности не распространялось, за исключением докладов о нарушениях прав человека Гаитянской национальной полицией³³. Несколько внешних заинтересованных участников, опрошенных УСВН, выразили заинтересованность в получении доступа к большему числу докладов Миссии о правах человека.

³¹ "Haiti: still trapped in the emergency phase", Refugees International, field report, 6 Oct. 2010.

³² Руководящее указание по вопросам публичной отчетности компонентов по правам человека в рамках операций по поддержанию мира и политических миссий Организации Объединенных Наций, опубликованное 1 июля 2008 года.

³³ Пресс-релиз МООНСГ, 27 декабря 2011 года (<http://minustah.org/?p=33385>).

V. Выводы

73. МООНСГ проявила жизнеспособность и эффективно мобилизовала усилия сразу после землетрясения, хотя она по-прежнему испытывает проблемы в процессе осуществления усилий в целях наращивания потенциала Гаитянской национальной полиции и других правоохранительных учреждений. По мере восстановления и реконструкции страны, МООНСГ сохраняла свое важное значение за счет переориентации своих усилий с уделением повышенного внимания поддержанию политической стабильности, содействию дальнейшему оказанию гуманитарной помощи, восстановлению потенциала Гаитянской национальной полиции и укреплению потенциала судебных органов и исправительных учреждений. В этот период Миссия доказала также свое важное значение в том, что касается поддержки проведения национальных выборов.

74. После инаугурации президента Мартелли в мае 2011 года МООНСГ вернулась от осуществления усилий в целях оказания чрезвычайной помощи и восстановления к выполнению своего основного мандата, заключающегося в институциональном строительстве и наращивании потенциала, особенно в области верховенства права. Однако последующие политические неурядицы заставили Миссию посвятить большую часть своих усилий содействию достижению основополагающего политического консенсуса.

75. При осуществлении усилий в целях содействия созданию устойчивых основных государственных учреждений МООНСГ сталкивается с проблемами, главным образом из-за политической нестабильности и недостаточных возможностей в плане освоения средств. Это обуславливает недостаточную национальную ответственность за осуществление инициатив по созданию потенциала. Работа Миссии затрудняется также отсутствием единого подхода Организации Объединенных Наций к поддержке правоохранительных учреждений. Хотя на стратегическом уровне, возможно, обеспечивается интеграция со страновой группой Организации Объединенных Наций, это не всегда имеет место на оперативном и техническом уровнях. Не представляется ясным, как именно Миссия и страновая группа, имеющие различное происхождение, источники финансирования, структуры и мандаты, могут эффективно совместно работать в целях реализации стратегии прекращения деятельности Миссии.

76. Сохраняются проблемы: несоответствие между завышенными ожиданиями от МООНСГ и ее возможностями в плане предоставления услуг ставит под угрозу репутацию Организации Объединенных Наций. Решение вопросов, связанных с ожиданиями общественности, должно быть неотъемлемой частью постоянных усилий Миссии по обеспечению общественного доверия.

77. По мере того, как Миссия планирует свой окончательный выход из Гаити, укрепление правоохранительных учреждений, включая Гаитянскую национальную полицию, становится самой важной задачей. Укрепление этих учреждений требует принятия долгосрочных усилий на протяжении определенного времени. Краткосрочный цикл планирования миротворческих миссий, предполагающий достижение немедленных результатов, не обязательно способствует выполнению долгосрочных задач, необходимому для обеспечения устойчивости учреждений.

78. В этой связи решающее значение имеет установление приоритетов. Миссия должна уделять повышенное внимание неотложному выполнению этой за-

дачи и устранять многочисленные проблемы, связанные с укреплением учреждений. Для того чтобы осуществление этих усилий могло привести к достижению устойчивых результатов, меры, принимаемые МООНСГ, должны подкрепляться готовностью и способностью правительства Гаити к реформированию и развитию правовых институтов. Произошедшая в феврале 2012 года отставка премьер-министра Кония, в отношении которой Генеральный секретарь и Специальный представитель Генерального секретаря по МООНСГ выразили глубокую обеспокоенность, ставит под угрозу достижение дальнейшего прогресса в области верховенства права, поскольку у Миссии не имеется партнера на самом высоком уровне, с которым можно было бы поддерживать связь. При отсутствии национальной ответственности за проведение реформ полиция, судебные органы и исправительные учреждения будут оставаться слабыми, и результаты будут неустойчивыми.

79. Для успешного организационного строительства требуется взаимная ответственность правительства Гаити и международного сообщества в целях обеспечения политического примирения и сокращения зависимости государства от внешней поддержки для предоставления услуг по поддержанию безопасности и других основных услуг. МООНСГ, правительство Гаити и международное сообщество разделяют ответственность за укрепление и реформирование основных учреждений. МООНСГ может содействовать более эффективной координации усилий международного сообщества на основе применения взаимно согласованного набора контрольных показателей. В то же время Гаити необходимо также предоставлять более оперативную и лучшим образом скоординированную помощь в целях развития, с тем чтобы эта страна имела возможность воспользоваться нынешним периодом стабильности для создания прочных основ для социально-экономического развития и преодоления многократных циклов насилия и нестабильности.

80. МООНСГ является в первую очередь политическим инструментом международного сообщества, предназначенным для оказания помощи в обеспечении прочного мира и стабильности в Гаити. Этот инструмент не обеспечит выполнения всех желаний, и его эффективность и полезность зависят от согласованной коллективной воли. Для того чтобы МООНСГ могла эффективно выполнять эту роль, необходимо обеспечить более эффективную поддержку со стороны государств-членов, и особенно государств-членов, входящую в Группу друзей Гаити³⁴, на основе консенсуса.

³⁴ Аргентина, Бразилия, Канада, Мексика, Соединенные Штаты Америки, Уругвай, Франция и Чили.

VI. Рекомендации

81. УСВН представляет следующие рекомендации:

Жизненно важные рекомендации

1. МООНСГ необходимо ускорить проведение консультаций с гаитянскими коллегами в целях скорейшего принятия предлагаемого плана развития Гаитянской национальной полиции на 2012–2016 годы, а также определить основные приоритеты, позволяющие повысить целенаправленность своей собственной поддержки, при участии Департамента операций по поддержанию мира.
2. МООНСГ, совместно со страновой группой Организации Объединенных Наций, необходимо возобновить усилия по укреплению общего подхода системы Организации Объединенных Наций к поддержке инициатив в области верховенства права, принимая при этом неотложные меры в целях координации компонентов Миссии. С этой целью МООНСГ следует уточнить и укрепить роль координатора по вопросам верховенства права.
3. МООНСГ, наряду с международным сообществом, необходимо разработать договоренность с правительством Гаити в целях реформирования правоохранительных и других важных правительственных учреждений. В такой договоренности должны быть официально установлены обязанности в том, что касается достижения взаимно согласованных контрольных показателей, и она должна выступать в качестве одного из средств повышения взаимной ответственности партнеров.

Важные рекомендации

4. МООНСГ необходимо изучить вопрос о двойном порядке подчиненности Секции по правам человека и предложить пути решения следующих вопросов: а) оказание содействия Секции по правам человека в обеспечении более эффективного осуществления мандата в области прав человека; а также б) упрощение и упорядочение соответствующей отчетности по программам.
5. МООНСГ необходимо пересмотреть свою нынешнюю практику ограниченного распространения докладов о правах человека среди общественности и выпускать более полные доклады о наблюдении за соблюдением прав человека на регулярной основе.

Приложение

Меморандум помощника Генерального секретаря полевой поддержке от 9 марта 2012 года на имя Директора Отдела инспекции и оценки Управления служб внутреннего надзора^а: замечания Департамента операций по поддержанию мира, Департамента полевой поддержки и Миссии Организации Объединенных Наций по стабилизации в Гаити по докладу Управления о программной оценке Миссии

1. Имею честь сослаться на Ваш меморандум от 24 февраля 2012 года на имя г-на Ладсуса и г-жи Малькорра относительно вышеупомянутой оценки. Ниже приведены наши замечания относительно выводов и рекомендаций, содержащихся в проекте доклада. При подготовке своего ответа мы советовались с соответствующими должностными лицами Миссии, и их замечания включены в настоящий ответ.

Справочная информация

Пункт 10

2. Департамент операций по поддержанию мира уточняет, что процитированные резолюции Совета Безопасности относятся не только к вопросу о комплексном подходе к пограничному контролю, но и включают следующие положения:

- а) поддерживать политический процесс, проходящий в Гаити, в том числе путем оказания добрых услуг, и в сотрудничестве с правительством Гаити способствовать всеохватному политическому диалогу и национальному примирению;
- б) ускорить усилия по переориентации своих ресурсов в области разоружения, демобилизации и реинтеграции на реализацию всеобъемлющей программы сокращения масштабов насилия в общинах, как об этом говорится в резолюции 1702 (2006), действуя в тесной координации с правительством Гаити и другими соответствующими субъектами;
- с) оказывать оперативную поддержку гаитянской службе береговой охраны и предлагать государствам-членам, в координации с МООНСГ, взаимодействовать с правительством Гаити в борьбе с трансграничной контрабандой наркотиков и оружия и другой незаконной деятельностью.

^а В настоящем приложении Управление служб внутреннего надзора (УСВН) представляет полный текст замечаний Департамента операций по поддержанию мира, Департамента полевой поддержки и Миссии Организации Объединенных Наций по стабилизации в Гаити (МООНСГ) по докладу УСВН о программной оценке Миссии. Эта практика была введена в соответствии с резолюцией 64/263 Генеральной Ассамблеи на основании рекомендации Независимого консультативного комитета по ревизии.

3. План развития Гаитянской национальной полиции на 2012–2016 годы посвящен укреплению полицейской службы в Гаити. Усилия по наращиванию потенциала Гаитянской национальной полиции сосредоточены на развитии Национальной школы полиции (бывшей Академии), которой предоставляется поддержка в обеспечении базовой подготовки новобранцев, а также специальной подготовки и подготовки без отрыва от службы. Страны, предоставляющие полицейские контингенты, предоставляют также квалифицированный персонал для развития потенциала и навыков сотрудников Национальной полиции, особенно в таких областях, как сексуальное и гендерное насилие, общественная безопасность, личная охрана, пресечение массовых беспорядков, расследование уголовных преступлений, борьба с наркотиками и защита гражданского населения.

Результаты

Пункт 22

4. В целях обеспечения большей ясности мы предлагаем внести изменения в три пункта, содержащиеся в докладе, с тем чтобы они включали следующий поэтапный график:

а) январь–июнь 2010 года: обеспечение стабильной и безопасной обстановки; содействие доставке гуманитарной помощи; а также восстановление потенциала Миссии, в том числе на основе обеспечения ухода за сотрудниками, пострадавшими от землетрясения;

б) июль–декабрь 2010 года: обеспечение стабильной и безопасной обстановки; содействие доставке гуманитарной помощи; оказание поддержки в проведении выборов; а также восстановление и укрепление государственного потенциала;

с) январь–июнь 2011 года: обеспечение стабильной и безопасной обстановки; содействие борьбе с холерой; оказание поддержки в проведении выборов; укрепление государственного потенциала; а также возрождение усилий по осуществлению программ, которые были запланированы на период до землетрясения.

Пункт 30

5. Утверждение о том, что был сохранен лишь незначительный потенциал и не обеспечивалось наращивания потенциала в связи с отсутствием партнеров в период после выборов, не соответствует действительности. Несмотря на то, что функции Избирательного совета по-прежнему носят временный характер и продолжается структурная перестройка региональных и общинных избирательных участков, руководящий орган по проведению выборов на центральном уровне, действующий под руководством Генерального директора, продолжает функционировать. МООНСГ удалось консолидировать потенциал остающихся гаитянских избирательных органов, сохранив в то же время имеющую ключевое значение институциональную преемственность в рамках этого переходного периода, что позволяет МООНСГ начать работу над подготовкой к предстоящим выборам. Эти достижения позволяют перестроенному избирательному совету начать подготовку к предстоящим выборам сразу после его создания, хотя

ему и придется по-прежнему полагаться на внешнюю поддержку в нескольких областях.

Пункты 37 и 38

6. Содержащиеся в докладе выводы соответствуют общим выводам по итогам всеобъемлющего исследования опыта работы в области управления проектами с быстрой отдачей в миротворческих миссиях, проведенного в 2010/11 году Отделом по вопросам политики, оценки и учебной подготовки Департамента операций по поддержанию мира и Отделом бюджета и финансов полевых операций Департамента полевой поддержки. По итогам этого исследования опыта работы был сделан, среди прочего, вывод о необходимости дальнейшего совершенствования административных и финансовых процедур в целях обеспечения того, чтобы на последствия осуществления проектов с быстрой отдачей в плане укрепления доверия не влияли задержки с обработкой платежей, и была особо отмечена необходимость обеспечения доступа к инженерно-техническим знаниям в рамках осуществления таких проектов. Кроме того, одна из ключевых рекомендаций по итогам исследования касалась увеличения максимально допустимого объема бюджета по проектам с 25 000 до 50 000 долл. США в следующих целях: расширить круг доступных для осуществления проектов; сократить рабочую нагрузку миссий в плане управления проектами на основе выдачи им разрешения на осуществление меньшего числа чуть более крупных проектов; уменьшить расходы на управление по отношению к общему объему бюджета по программам; а также обеспечить возможность для более эффективного привлечения миссиями надежных и способных партнеров-исполнителей. Результаты вышеупомянутого исследования опыта работы учитывались в ходе пересмотра руководящих указаний Департамента операций по поддержанию мира/Департамента полевой поддержки по проектам с быстрой отдачей (2007 год), который в настоящее время завершен.

Пункт 54

7. Недостаточный прогресс в создании эффективных правоохранительных учреждений в значительной мере объясняется отсутствием национальных партнеров с четко выраженной волей к проведению реформ, которое наблюдалось до недавнего времени.

Пункт 55

8. Важным достижением следует признать разработку Национальной стратегии в области верховенства права, которая была предпринята группой, сформированной президентом Гаити совместно с МООНСГ. Эта стратегия была полностью принята новым правительством. На совещании, состоявшемся в Нью-Йорке в октябре 2010 года, Группа друзей Гаити предложила заключить договоренность о верховенстве права, и в МООНСГ начался процесс приведения ее приоритетов и ресурсов в соответствие с задачами поддержки этой инициативы. Идея этой договоренности принадлежала донорам, а гаитянские партнеры так и не одобрили ее в официальном порядке, что сделало ее осуществление затруднительным. Кроме того, отсутствие политической приверженности со стороны правительства Гаити является одним из основных факторов, влияющих на развитие правоохранительных учреждений.

Пункт 56

9. Мы предлагаем добавить следующее предложение в конце данного пункта: «В особенности в период после землетрясения МООНСГ и ПРООН разработали совместную программу действий в чрезвычайной ситуации».

Пункт 57

10. Мы предлагаем заменить этот пункт следующим текстом:

«МООНСГ включает в описание деятельности в области верховенства права широкий круг вопросов, включая пограничный контроль, функционирование налоговой системы и обеспечение работоспособности системы государственного управления в регионах. В МООНСГ имеется должность координатора по вопросам верховенства права. В то время как усилия по расширению возможностей координатора были приостановлены в связи с прекращением деятельности по укреплению потенциала Миссии в результате землетрясения, на достижение Миссией прогресса в этой области могло повлиять также отсутствие определенности в отношениях подчиненности между координатором по вопросам верховенства права и соответствующими подразделениями МООНСГ, такими как Секция правосудия и Группа по исправительным учреждениям. Предусмотренная для координатора руководящая роль не была воплощена в жизнь, о чем свидетельствует тот факт, что деятельность, осуществляемая канцелярией координатора и Секцией правосудия, иногда страдает дублированием. По состоянию на момент проведения настоящей оценки должность координатора оставалась вакантной на протяжении более шести месяцев. Миссия проводит пересмотр этой должности в контексте корректировки своего общего подхода к наращиванию потенциала и созданию учреждений. В то же время отдельные компоненты Миссии, включая Секцию правосудия, Секцию по правам человека, Группу по исправительным учреждениям и полицию Организации Объединенных Наций, де-факто осуществляют координацию по конкретным вопросам верховенства права. До конца 2011 года канцелярия координатора содействовала координации мер, принимаемых Миссией в связи с увеличившимися сроками содержания под стражей в полицейских комиссариатах, причем секции, занимающиеся оперативной деятельностью, развертывали совместные группы на местах, а канцелярия координатора проводила совещания по вопросам координации».

Пункт 58

11. Мы предлагаем добавить следующий текст в этом пункте: «План реформирования Гаитянской национальной полиции заключается в преобразовании национальной полиции в современную, профессиональную и демократически ориентированную службу, которая будет уважать права человека граждан и пользоваться доверием гаитянского народа. Сроки осуществления плана реформирования Гаитянской национальной полиции приходились на период повышенной политической активности, сохраняющейся социальной напряженности и почти непрерывного гуманитарного кризиса, вызванного землетрясением 2010 года. Эти события стали испытанием для переживаемого Гаити неустойчивого периода относительной стабильности и высветили необходимость соз-

дания более эффективной и более профессиональной национальной полиции. Таким образом, план реформирования в действительности представлял собой четкую и актуальную «дорожную карту», предназначенную для укрепления института полиции, и выполнял роль краеугольного камня для поддержания стабильности в Гаити».

Пункт 66

12. Мы предлагаем изменить последнее предложение этого пункта следующим образом: «Как и в случае других комплексных миссий Организации Объединенных Наций по поддержанию мира, Секция по правам человека выполняла также функцию представительства Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ) в Гаити, а после землетрясения она руководила работой по тематическому блоку защиты в рамках глобального тематического блока защиты».

Пункт 68

13. Секция по правам человека отметила, что применяемый к ней двойной порядок подчиненности позволяет ей воплощать в жизнь интеграцию на основе концепции «Единой Организации Объединенных Наций», которая по общему мнению необходима в рамках Организации. Секция по правам человека участвует в совещаниях старших руководящих сотрудников МООНСГ по вопросам политики, стратегии и программирования. Ее представители присутствуют также на совещаниях старших сотрудников страновой группы Организации Объединенных Наций по вопросам политики, стратегии и программирования. На протяжении 2010 и 2011 годов она являлась также одним из основных членов соответствующего тематического блока по гуманитарным вопросам. Соответственно, Секция по правам человека особо отметила, что двойной порядок подчиненности позволяет ей укреплять целостный подход к правам человека в рамках различных мандатов Организации Объединенных Наций в областях поддержания мира, развития и гуманитарной деятельности. Основная проблема, препятствующая превращению этого порядка в достоинство, а не в недостатки, связана с обеспечением согласованности требований со стороны каждого из различных руководящих органов, а также обеспечением наличия у Секции по правам человека кадрового потенциала для выполнения этих требований.

Пункт 70

14. В целях более точного отражения фактов мы предполагаем изменить этот пункт следующим образом:

«В контексте руководящей роли Секции по правам человека в области защиты прав человека и гуманитарной защиты МООНСГ определяет понятие «защиты» в терминах прав человека и механизмов, таких как сотрудники правоохранительных органов и органов правосудия, которые помогают обеспечивать уважение и защиту прав человека. Это определение отличается от определений защиты, принятых среди некоторых членов гуманитарного сообщества, согласно которым защита включает распределение продовольствия и обеспечение жилья, водоснабжения и санитарии. МООНСГ настоятельно утверждала, что последняя категория деятельно-

сти уже достаточно полно охвачена соответствующими тематическими блоками жилья, продовольствия, водоснабжения, санитарно-гигиенических услуг и управления лагерями, и включение этих направлений деятельности в блок «защиты» приведет лишь к дублированию работы, уже осуществляемой по другим тематическим блокам, а также приведет к отвлечению ресурсов от направлений деятельности в целях защиты, связанных с правами человека, которыми никто больше не занимается. Как отмечалось выше, Секция по правам человека особо отметила, что она находит крайне полезным иметь возможность применения целостного подхода к защите, включающего аспекты прав человека, защиты гражданских лиц и гуманитарной защиты, избегая при этом проблем, связанных с применением разрозненных подходов к защите, и это позволяет МООНСГ играть важную роль в принятии мер реагирования по тематическому блоку гуманитарной деятельности, в котором она выполняет полезную роль, не выходя за рамки своего основного мандата. Особо сильная сторона тематического блока защиты, обусловленная руководящей ролью одного из компонентов МООНСГ, проявилась в том, что через четыре недели после землетрясения в шести департаментах Гаити уже имелись региональные тематические блоки, один субрегиональный блок и один общинный блок. По всем направлениям гуманитарной помощи тематический блок защиты был гораздо шире представлен на местах по сравнению с любым другим тематическим блоком или любой другой гуманитарной организацией, большинство из которых действуют только в Порт-о-Пренсе».

Пункт 72

15. В 2010 году Секция по правам человека, действуя по линии тематического блока защиты, выпускала в открытой печати ежемесячные доклады о положении дел, включавшие анализ развития ситуации в областях прав человека и защиты и информацию о принимаемых мерах. Весной 2011 года Секция опубликовала совместный доклад органов Организации Объединенных Наций (страновой группы Организации Объединенных Наций и МООНСГ) с описанием положения дел по широкому спектру экономических, социальных, культурных, гражданских и политических прав, который был подготовлен для представления в Совет по правам человека в контексте проведения универсального периодического обзора по Гаити. В январе, мае и июле 2011 года в рамках деятельности, осуществляемой под руководством Управления Верховного комиссара по правам человека (УВКПЧ), Секция по правам человека опубликовала три заявления для прессы, касающиеся, среди прочего, принудительного выселения из пострадавших от землетрясения лагерей. В декабре 2011 года Секция опубликовала два доклада о проведенном ею расследовании ряда убийств, предположительно незаконно совершенных полицией. Несколько внешних заинтересованных участников, опрошенных УСВН, выразили заинтересованность в получении доступа к большему числу докладов Миссии по вопросам прав человека.

Пункт 78

16. Необходимо затронуть вопрос об отставке премьер-министра Гаити, а также упомянуть об усилиях МООНСГ по поддержанию контактов с правительством Гаити в целях срочного подыскания замены для него.

Рекомендации

Рекомендация 1

17. Мы предлагаем внести изменения в эту рекомендацию, с тем чтобы она включала следующий текст: «С этой целью МООНСГ следует уточнить сферу применения концепции верховенства права в Гаити, а также провести обзор своего подхода к вопросам координации усилий в области верховенства права и укрепить этот подход».

18. МООНСГ выражает согласие с этой измененной рекомендацией. План развития Гаитянской национальной полиции на 2012–2016 годы, принятый Генеральным директором национальной полиции 1 марта 2012 года, находится на этапе окончательного утверждения членами Высшего совета национальной полиции. МООНСГ готова и далее поддерживать этот план на этапах его окончательного утверждения и осуществления. Выполнение этой рекомендации зависит от утверждения плана развития правительством Гаити.

Рекомендация 2

19. МООНСГ выражает согласие с этой рекомендацией. МООНСГ и страновая группа Организации Объединенных Наций в настоящее время находятся в процессе разработки комплексных стратегических рамок на 2013–2016 годы, которые будут включать положения о сотрудничестве по вопросам верховенства права. В феврале МООНСГ и страновая группа провели двухдневное выездное совещание в целях обсуждения и разработки комплексных стратегических рамок, а также изыскания способов укрепления общего подхода к выполнению мандата. Представители правительства Гаити приняли участие в нескольких заседаниях этого выездного совещания. Ожидается, что сводный документ по комплексным стратегическим рамкам будет представлен для утверждения правительству Гаити в июне 2012 года.

Рекомендация 3

20. МООНСГ выражает согласие с этой рекомендацией. Во многих случаях МООНСГ настаивала на разработке и принятии глобальной договоренности с правительством Гаити. Несмотря на эти попытки, правительство Гаити никогда не принимало соответствующих мер. В настоящее время предпринимаются усилия в целях обеспечения разработки такой договоренности, и подобные усилия будут предприниматься и впредь. Выполнение этой рекомендации зависит от одобрения договоренности правительством Гаити.

Рекомендация 4

21. Мы предлагаем внести изменения в рекомендацию 4, с тем чтобы она гласила следующее:

«В свете двойного, а иногда и тройного порядка подчиненности компонентов по правам человека в миссиях по поддержанию мира УВКПЧ и Департаменту операций по поддержанию мира следует дополнительно рассмотреть вопрос о численности и классе сотрудников на уровнях Д-1, С-5 и С-4, необходимых для определенных компонентов по правам человека с учетом их множественных мандатов».

22. Мы надеемся, что УВКПЧ представит свои замечания по этой рекомендации. Тем не менее, Департамент операций по поддержанию мира считает, что основная проблема, обусловленная множественным порядком подчиненности, заключается в отсутствии в штабе Миссии кадровых ресурсов, которые могли бы справляться с выполнением многочисленных противоречивых обязанностей, связанных с деятельностью по программам. В самом начале разработки компонентов Миссии необходимо уделять дополнительное внимание их штатному расписанию, с тем чтобы обеспечить их эффективное функционирование.

Рекомендация 5

23. Мы предлагаем внести изменения в рекомендацию 5, с тем чтобы она гласила следующее:

«МООНСГ следует более эффективно использовать уже имеющиеся в Миссии ресурсы в плане сбора, анализа и представления информации о правах человека, а также рассмотреть вопрос о более широком распространении этой имеющейся информации среди общественности таким образом, чтобы это способствовало выполнению задач и обязанностей Миссии».

24. МООНСГ выражает согласие с измененной рекомендацией. В декабре 2011 года УВКПЧ опубликовало два доклада Секции по правам человека об убийствах, предположительно совершенных Гаитянской национальной полицией. Четыре других доклада Секции должны быть опубликованы в июне 2012 года.

25. Благодарю Вас за предоставленную возможность высказать замечания по проекту окончательного доклада. Мы готовы представить любую дополнительную информацию, которая может понадобиться.