



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
15 March 2013
Russian
Original: English

Шестьдесят седьмая сессия

Пункт 140 повестки дня

**Доклад о деятельности Управления служб
внутреннего надзора**

Обзор отчетности о защите гражданских лиц, предоставляемой миссиями Организации Объединенных Наций по поддержанию мира

Доклад Управления служб внутреннего надзора

«В целом миссии проделали большую работу по включению информации о защите гражданских лиц в свои доклады об исполнении бюджетов, но еще многое предстоит сделать для того, чтобы в полной мере реализовать потенциал отчетности, особенно в отношении случаев гибели гражданского населения в условиях конфликта и сексуального насилия в условиях конфликта (включая изнасилование)».



Резюме

Управление служб внутреннего надзора (УСВН) провело обзор отчетности, содержащейся в годовых докладах об исполнении бюджетов семи миссий по поддержанию мира, наделенных мандатом на защиту гражданского населения. Этими миссиями были: Временные силы Организации Объединенных Наций в Ливане (ВСООНЛ), Миссия Организации Объединенных Наций в Демократической Республике Конго (МООНДРК)/Миссия Организации Объединенных Наций по стабилизации в Демократической Республике Конго (МООНСДРК), Миссия Организации Объединенных Наций в Либерии (МООНЛ), Операция Организации Объединенных Наций в Кот-д'Ивуаре (ООНКИ), Миссия Организации Объединенных Наций по стабилизации в Гаити (МООНСГ), Миссия Организации Объединенных Наций в Судане (МООНВС) и Смешанная операция Африканского союза–Организации Объединенных Наций в Дарфуре (ЮНАМИД). С учетом многочисленных вопросов, связанных с защитой гражданских лиц, и необходимости подготовить тематический доклад рамки обзора не охватывают доклады Генерального секретаря о защите гражданских лиц в вооруженном конфликте и его доклады Совету Безопасности по конкретным миссиям, за исключением ограниченной цели сравнения данных о гибели гражданских лиц, приведенных в выборке докладов по конкретным миссиям и в докладах об исполнении бюджетов.

Защита гражданских лиц стала важным тематическим вопросом после того, как в 1999 году Совет Безопасности впервые учредил миссию по защите гражданского населения. С тех пор Совет Безопасности постоянно уделяет внимание этому вопросу. На протяжении многих лет, и особенно начиная с 2009 года, как Совет, так и Генеральный секретарь подчеркивали важность контрольных параметров, контроля и отчетности в контексте миротворческих миссий, выполняющих задачи по защите гражданских лиц.

В целом Департамент операций по поддержанию мира/Департамент полевой поддержки предприняли конкретные шаги для поддержки усилий миссий, направленных на выполнение задач по защите гражданских лиц. Было опубликовано руководство, призванное устранить различное понимание этого вопроса, а также удовлетворить потребности в области планирования. Между тем, руководство по подготовке отчетности по этой проблематике в контексте составления бюджета, ориентированного на достижение результатов, департаменты так и не разработали.

В период с 1999 года миссии проделали большую работу по включению информации о защите гражданских лиц в свои доклады об исполнении бюджетов, хотя ее результаты были неравномерными и, несомненно, зависели от конкретных условий и задач той или иной миссии. Поскольку защита гражданских лиц является общей задачей всех компонентов миссии, соответствующая информация приводится во всех разделах докладов об исполнении бюджетов и редко указывается в качестве самостоятельного вида деятельности.

Итоги анализа показали, что четыре миссии (МООНДРК/МООНСДРК, МООНСГ, ЮНАМИД и ООНКИ) указали в своих докладах об исполнении бюджетов такой показатель достижения результатов, как «случай смерти», а в качестве параметра его выполнения — сокращение числа таких случаев. Три

миссии (МООНДРК, МООНСГ и МООНВС) включили в число показателей достижения результатов такой показатель, как «случаи сексуального насилия», но соответствующую работу проводили непоследовательно. ОООНКИ и МООНДРК/МООНСДРК использовали такой показатель, как «случаи угрозы», а МООНСГ — «случаи похищения людей». Непоследовательное и несистемное использование миссиями, и даже в рамках одной миссии, различных показателей, связанных с насилием, может указывать на существование незадействованного потенциала стратегического мышления в контексте обеспечения учета и оценки усилий по защите гражданских лиц как в Департаменте операций по поддержанию мира/Департаменте полевой поддержки в Центральные учреждения, так и на уровне руководства миссий.

Итоги анализа также свидетельствуют о наличии явных несоответствий в данных о количестве погибших гражданских лиц, приведенных по выборке докладов об исполнении бюджетов, по сравнению с данными, указанными в докладах Генерального секретаря по конкретным миссиям за тот же период. Департамент операций по поддержанию мира/Департамент полевой поддержки отметили, что несоответствия были обусловлены тем, что для подготовки докладов об исполнении бюджетов и докладов Генерального секретаря по конкретным миссиям используются совершенно различные механизмы отчетности: доклады по конкретным миссиям предоставляют Совету Безопасности возможность ознакомиться с содержанием анализа общей ситуации в стране, тогда как доклады об исполнении бюджетов позволяют отслеживать результаты деятельности миссий. Однако в отношении различных количественных показателей, используемых в различных докладах для различных пользователей, никакой ясности не было, и эти очевидные расхождения могут поставить под сомнение достоверность цифр, которые приводятся в той или иной подборке документов.

В целом миссии проделали большую работу по включению информации о защите гражданских лиц в свои доклады об исполнении бюджетов, но еще многое предстоит сделать для того, чтобы в полной мере реализовать потенциал отчетности, особенно в отношении случаев гибели гражданского населения в условиях конфликта и сексуального насилия в условиях конфликта (включая изнасилование).

УСВН вынесло три рекомендации в отношении того, чтобы Департамент операций по поддержанию мира в консультации с Департаментом полевой поддержки:

- а) опубликовал руководство по вопросам учета информации о защите гражданских лиц в таблицах бюджетных показателей, ориентированных на достижение результатов, составляемых для миссий по поддержанию мира;
- б) обеспечил, исходя из задач по защите гражданского населения, которые стоят перед всеми миссиями, наделенными таким мандатом, последовательное и количественное использование в докладах об исполнении бюджетов таких показателей достижения результатов, как «случаи гибели гражданского населения в условиях конфликта» и «случаи сексуального насилия в условиях конфликта» (включая изнасилование);

с) рассмотрел пути решения проблемы несоответствий в данных о численности погибших среди гражданского населения в условиях конфликта, приводимых в докладах об исполнении бюджетов и в докладах Генерального секретаря по конкретным миссиям.

Канцелярия Специального представителя Генерального секретаря по вопросу о сексуальном насилии в условиях конфликта выразила общее удовлетворение в связи с тем, что в вынесенных соответствующим операциям по поддержанию мира рекомендациях меры по борьбе с сексуальным насилием указаны в качестве одного из контрольных параметров деятельности.

Департамент операций по поддержанию мира/Департамент полевой поддержки согласились с рекомендацией 1, но не приняли рекомендацию 2. Основное возражение заключалось в том, что эта рекомендация предполагает наличие «причинно-следственной связи». Между тем, это возражение является неуместным, поскольку в докладе УСВН прямо говорится о том, что «рост числа погибших гражданских лиц не обязательно означает, что деятельность миссии является неэффективной». В отношении рекомендации 3 Департамент операций по поддержанию мира/Департамент полевой поддержки согласились с тем, что необходимо более последовательно подходить к определению и применению показателей, но не считают возможным устранить несоответствия в статистических данных о числе погибших гражданских лиц в условиях конфликта, представленных в докладах об исполнении бюджетов и в докладах по конкретным миссиям. Они также считают, что усилия, затраченные на попытки провести такую выверку данных, не будут способствовать повышению эффективности выполнения мандатов на защиту гражданского населения. Департамент операций по поддержанию мира/Департамент полевой поддержки предпочли бы, чтобы в случае сохранения этой рекомендации она была отнесена к категории «предлагаемых», а не «важных» рекомендаций.

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	8
II. Цель, рамки и методология	8
III. Справочная информация	10
IV. Результаты	14
A. Департамент операций по поддержанию мира/Департамент полевой поддержки подготовили для миссий руководство в целях обеспечения общего понимания концепции защиты гражданских лиц и соответствующего планирования, но при этом они не разработали руководство по вопросам представления информации о защите гражданских лиц в контексте составления бюджета, ориентированного на достижение конкретных результатов	14
B. Миссии проделали большую работу по включению информации о защите гражданских лиц в свои доклады об исполнении бюджетов, хотя ее результаты были неравномерными и, несомненно, зависели от конкретных условий и задач миссий	16
C. В силу того, что защита гражданских лиц является задачей всех компонентов миссии, информация об этой деятельности приводится в различных разделах докладов об исполнении бюджетов	17
D. Миссии использовали различные показатели, связанные с насилием, включая данные о числе погибших гражданских лиц и сексуальном насилии, однако такое использование показателей миссиями, и даже в рамках одной миссии, было непоследовательным и несистемным	18
E. Очевидное несоответствие числа погибших, о котором сообщается в докладах об исполнении бюджета и докладах Генерального секретаря о конкретных миссиях	21
F. Возможности улучшения порядка использования «внешних факторов», включенных в доклады об исполнении бюджета, в поддержку точной отчетности	23
V. Заключение	24
VI. Рекомендации	26
Приложения	
I. Рассмотренные элементы мандатов миссий по поддержанию мира, связанных с защитой гражданского населения	29
II. Связанные с насилием показатели достижения результатов, используемые миссиями по поддержанию мира, наделенными мандатами по защите гражданского населения, с 2003 по 2011 год	30
III. Примеры «предварительных» или «вспомогательных» результатов отчетности миссий по защите гражданского населения	32
IV. Замечания, полученные от Департамента операций по поддержанию мира и Департамента полевой поддержки	34

Сокращения

ВСООНЛ	Временные силы Организации Объединенных Наций в Ливане
МООНВС	Миссия Организации Объединенных Наций в Судане
МООНДРК	Миссия Организации Объединенных Наций в Демократической Республике Конго
МООНЛ	Миссия Организации Объединенных Наций в Либерии
МООНСА	Миссия Организации Объединенных Наций по содействию Афганистану
МООНСГ	Миссия Организации Объединенных Наций по стабилизации в Гаити
МООНСДРК	Миссия Организации Объединенных Наций по стабилизации в Демократической Республике Конго
МООНСЛ	Миссия Организации Объединенных Наций в Сьерра-Леоне
МООНЮС	Миссия Организации Объединенных Наций в Южном Судане
ОООНКИ	Операция Организации Объединенных Наций в Кот-д'Ивуаре
ЮНАМИД	Смешанная операция Африканского союза-Организации Объединенных Наций в Дарфуре
ЮНИСФА	Временные силы Организации Объединенных Наций по обеспечению безопасности в Абьее

Сокращения

ВСООНЛ	Временные силы Организации Объединенных Наций в Ливане
МООНВС	Миссия Организации Объединенных Наций в Судане
МООНДРК	Миссия Организации Объединенных Наций в Демократической Республике Конго
МООНЛ	Миссия Организации Объединенных Наций в Либерии
МООНСА	Миссия Организации Объединенных Наций по содействию Афганистану
МООНСГ	Миссия Организации Объединенных Наций по стабилизации в Гаити
МООНСДРК	Миссия Организации Объединенных Наций по стабилизации в Демократической Республике Конго
МООНСЛ	Миссия Организации Объединенных Наций в Сьерра-Леоне
МООНЮС	Миссия Организации Объединенных Наций в Южном Судане
ОООНКИ	Операция Организации Объединенных Наций в Кот-д'Ивуаре
ЮНАМИД	Смешанная операция Африканского союза-Организации Объединенных Наций в Дарфуре
ЮНИСФА	Временные силы Организации Объединенных Наций по обеспечению безопасности в Абьее

I. Введение

1. Управление служб внутреннего надзора (УСВН) в сотрудничестве с Департаментом операций по поддержанию мира/Департаментом полевой поддержки провели обзор того, как миссии с мандатами на защиту гражданских лиц представляют Генеральной Ассамблее в своих ежегодных докладах об исполнении бюджетов информацию об этой деятельности в более широком контексте таблиц бюджетных показателей, ориентированных на достижение результатов.

II. Цель, рамки и методология

Цель

2. Цель обзора состояла в том, чтобы определить, как миссии с мандатами на защиту гражданских лиц представляют информацию о ходе выполнения этой задачи в своих докладах об исполнении бюджетов, поскольку этот вопрос постоянно находится в поле зрения Совета Безопасности, Генеральной Ассамблеи, Генерального секретаря и других организаций системы Организации Объединенных Наций. УСВН считает, что в целом эта деятельность имеет большое значение и сопряжена с потенциальным риском, поскольку качество предоставляемой миссиями информации о защите гражданских лиц может помочь государствам-членам и Департаменту операций по поддержанию мира/Департаменту полевой поддержки в Центральном учреждении оценить прогресс в этой важной области, а также оказать миссиям поддержку, чтобы они могли прагматично подходить к выполнению своих мандатов на защиту гражданских лиц.

Рамки

3. Отчетность о защите гражданских лиц в условиях вооруженного конфликта представляется в трех форматах: а) доклады об исполнении бюджета по каждой миссии; б) тематические доклады Генерального секретаря по этому вопросу Совету Безопасности; и с) доклады Генерального секретаря Совету по каждой миссии (доклады по конкретным миссиям). Рамки настоящего обзора ограничены докладами об исполнении бюджетов за период 2001–2011 годов; до этого система составления бюджета, ориентированного на достижение результатов, в Организации Объединенных Наций, не использовалась. Обзор охватывал следующие миссии, имеющие мандат на защиту гражданских лиц: Временные силы Организации Объединенных Наций в Ливане (ВСООНЛ), Миссию Организации Объединенных Наций в Демократической Республике Конго (МООНДРК)/Миссию Организации Объединенных Наций по стабилизации в Демократической Республике Конго (МООНСДРК), Миссию Организации Объединенных Наций в Либерии (МООНЛ), Операцию Организации Объединенных Наций в Кот-д'Ивуаре (ООНКИ), Миссию Организации Объединенных Наций по стабилизации в Гаити (МООНСГ), Миссию Организации Объединенных Наций в Судане (МООНВС) и Смешанную операцию Африканского союза-Организации Объединенных Наций в Дарфуре (ЮНАМИД). На долю этих миссий приходится 85 процентов общей численности миротворческого персонала, работающего по всему миру. Миссия Организации Объеди-

ненных Наций в Южном Судане (МООНЮС) и Временные силы Организации Объединенных Наций по обеспечению безопасности в Абее (ЮНИСФА) не были охвачены этим обзором, поскольку им еще предстоит подготовить доклады по бюджету, ориентированному на достижение конкретных результатов.

4. Для целей настоящего обзора диапазон деятельности миссий, связанной с защитой гражданских лиц, определяется разработанной Департаментом операций по поддержанию мира/Департаментом полевой поддержки Оперативной концепцией защиты гражданского населения в операциях Организации Объединенных Наций по поддержанию мира (2010 год), которая предусматривает трехуровневую, не имеющую иерархической структуры защиту: политические процессы; защита от физического насилия; и создание инфраструктуры защиты.

Методология

5. Обзор предусматривал проведение анализа содержания докладов об исполнении бюджетов ВСООНЛ¹, МООНДРК/МООНСДРК², МООНЛ³, ОООНКИ⁴, МООНСГ⁵, МООНВС⁶ и ЮНАМИД⁷, а также выборки докладов Генерального секретаря по конкретным миссиям Совету Безопасности для ограниченной цели сравнения содержащихся в них данных о погибших гражданских лицах с данными, представленными в докладах об исполнении бюджетов миссий за период с 1 июля 2009 года по 30 июня 2011 года.

6. Были также изучены другие соответствующие документы, включая те, которые относились к вопросам защиты гражданских лиц, такие как резолюции Совета Безопасности, доклады Генерального секретаря, документы, подготовленные в последнее время Департаментом операций по поддержанию мира/Департаментом полевой поддержки и Управлением по координации гуманитарных вопросов (УКГВ), документация по ориентированному на результаты бюджетированию и другие бюджетные инструкции.

7. УСВН также направило проект доклада Канцелярии Специального представителя по вопросу о сексуальном насилии в условиях конфликта. Применяемое определение сексуального насилия в условиях конфликта было утверждено Руководящим комитетом Организации Объединенных Наций по борьбе с сексуальным насилием в условиях конфликта в мае 2011 года⁸. Согласно этому определению, сексуальное насилие в условиях конфликта включает в себя случаи сексуального насилия или распространенные явления, т.е. изнасилование, сексуальное рабство, принудительную проституцию, принудительную беременность, принудительную стерилизацию или какие-либо другие формы сек-

¹ A/66/582, A/65/608, A/64/542, A/63/520, A/62/632, A/61/829, A/60/629, A/59/626, A/58/637 и A/57/662.

² A/66/652, A/65/682, A/64/583, A/63/563, A/62/737, A/61/672, A/60/669, A/59/657, A/58/684 и A/57/682.

³ A/66/602, A/65/620, A/64/601, A/63/588, A/62/648, A/61/715, A/60/645 и A/59/624.

⁴ A/66/616, A/65/615, A/64/584, A/63/610, A/62/642, A/61/673 и A/60/630.

⁵ A/66/658, A/65/703, A/64/554, A/63/549, A/62/631, A/61/741 и A/60/646.

⁶ A/66/608, A/65/630, A/64/566, A/63/604, A/62/749, A/61/689 и A/60/626.

⁷ A/66/596, A/65/631, A/64/579 и A/63/535.

⁸ С информацией о действиях Организации Объединенных Наций по борьбе с сексуальным насилием в условиях конфликта можно ознакомиться по адресу: <http://www.stoprapenow.org/about/>.

суального насилия сопоставимой тяжести в отношении женщин, мужчин или детей⁹.

8. Рамки обзора не включают следующее:

- а) эффективность действий миссий по защите гражданских лиц;
- б) анализ содержащейся в докладах отчетности, которые Генеральный секретарь представляет Совету Безопасности по вопросу о защите гражданских лиц в условиях конфликта;
- с) анализ отчетности, содержащейся в докладах Генерального секретаря по конкретным миссиям.

9. УСВН консультировалось с Департаментом операций по поддержанию мира/Департаментом полевой поддержки на основных этапах проведения обзора, и Управление высоко оценивает сотрудничество и предоставленную помощь. Ответ Департамента операций по поддержанию мира/Департамента полевой поддержки на заключительный доклад содержится в приложении IV (пункты 1–12) к настоящему докладу.

10. **Ограничения:** результаты обзора главным образом касаются докладов об исполнении бюджетов миссий, а к докладам Генерального секретаря по конкретным миссиям они имеют отношение только в части, касающейся данных о числе погибших гражданских лиц.

III. Справочная информация

11. В своей резолюции 1265 (1999) Совет Безопасности впервые рассмотрел защиту гражданских лиц в качестве тематического вопроса. В этом же году Миссия Организации Объединенных Наций в Сьерра-Леоне (МООНСЛ) стала первой миротворческой миссией, которой Совет Безопасности поручил «предпринимать необходимые действия в рамках своих возможностей и в своих районах развертывания в целях предоставления защиты гражданским лицам, которым угрожает реальная опасность физического насилия» (резолюция 1270 (1999) Совета Безопасности). Эта формулировка стала стандартной для миссий, наделенных мандатом на защиту гражданских лиц, и, по мнению экспертов, свидетельствует о принципиальном намерении Совета Безопасности решать многочисленные вопросы, связанные с предоставлением защиты, ибо выполнение этой задачи предусмотрено во всех мандатах на защиту гражданских лиц.

12. Решение Совета Безопасности предоставить МООНСЛ мандат на защиту гражданских лиц было крайне важным прецедентом. С тех пор Совет Безопасности поручил выполнение этой важной задачи 10 операциям по поддержанию мира. В настоящее время мандат на защиту гражданских лиц предоставлен 8 из 16 миссий.

⁹ Это определение, которое используется для целей стандартизации отчетности с помощью механизмов контроля, анализа и отчетности, не означает, что сексуальное насилие в условиях конфликта является синонимичным или равнозначным гендерному насилию, насилию в отношении женщин, вредным традиционным практикам, таким как калечащие операции на женских половых органах, сексуальной эксплуатации и надругательствам или «занятию проституцией ради выживания».

13. Во всех случаях главную ответственность за защиту гражданского населения несет правительство принимающей страны. Задачи же миссии по защите гражданских лиц обусловлены требованиями, отражающими и поддерживающими принципы миротворческой деятельности Организации Объединенных Наций, а именно: наличие согласия правительства принимающей страны и основных сторон конфликта, беспристрастность и неприменение силы, за исключением случаев самообороны либо в целях выполнения предусмотренных мандатом задач (различные элементы мандатов на защиту гражданских лиц предусмотренных миротворческих миссий см. в приложении I)¹⁰.

14. Эффективное осуществление миротворческой миссией мандата на защиту гражданских лиц имеет крайне большое значение, поскольку миссия, как правило, является единственной международной структурой, прямая обязанность которой заключается в том, чтобы предоставлять защиту от физического насилия. В этом отношении из всех участников миротворческого процесса на миссии возложена уникальная ответственность. Защита гражданских лиц неразрывно связана с основополагающими принципами Организации Объединенных Наций, и, следовательно, Организация может столкнуться с высоким риском, если ее действия в этой области воспринимаются — обоснованно или нет — как несоответствующие ее декларируемым намерениям.

15. В рамках общего контекста поиска решения различных вопросов, касающихся защиты гражданского населения, Совет Безопасности, Генеральный секретарь, Специальный комитет по операциям по поддержанию мира и другие участники миротворческого процесса обращают внимание на большое значение контрольных параметров, контроля и отчетности¹¹.

16. В своей резолюции 1894 (2009) Совет Безопасности подтвердил «свою практику, в соответствии с которой он требует установления контрольных параметров, когда и где это уместно, для оценки и анализа прогресса, достигнутого в осуществлении мандатов на поддержание мира». Кроме этого, он подчеркнул важность включения «показателей прогресса» в отношении защиты гражданских лиц в такие контрольные параметры для соответствующих миссий.

¹⁰ См. приложение I и записку Департамента операций по поддержанию мира/Департамента полевой поддержки, касающуюся извлеченных уроков в деле защиты гражданского населения при проведении операции Организации Объединенных Наций по поддержанию мира: дилеммы, новая практика и уроки, а также Оперативную концепцию Департамента операций по поддержанию мира/Департамента полевой поддержки по вопросам защиты гражданского населения при проведении операций Организации Объединенных Наций по поддержанию мира, 2010 год.

¹¹ Совет Безопасности и Генеральный секретарь постоянно уделяют внимание вопросам защиты гражданского населения, например Совет Безопасности принял более 100 резолюций по этому вопросу, а Генеральный секретарь в период с 1999 по 2012 год подготовил 10 тематических докладов о защите гражданских лиц в условиях вооруженного конфликта и представил Совету 165 рекомендаций. Доклады Генерального секретаря охватывают широкий круг тем, подпадающих под контекст этого вопроса, включая перемещение беженцев, разоружение, демобилизацию и реинтеграцию, деятельность по разминированию, права человека и общие вопросы насилия в отношении женщин и детей.

17. В 2010 году Генеральный секретарь подчеркнул, что «мы должны систематически контролировать, анализировать и сообщать о защите гражданских лиц во всех соответствующих ситуациях и, более того, о роли всех соответствующих участников действий, включая, но не ограничиваясь, миротворческими миссиями» (S/2010/579, пункт 108). В соответствии с резолюцией 1894 (2009) он рекомендовал операциям по поддержанию мира разрабатывать конкретные контрольные параметры для оценки и анализа прогресса, достигнутого в осуществлении мандатов на защиту гражданских лиц (S/2010/579, пункт 70). Описывая эти контрольные параметры в качестве «основных», он также призвал «представлять соответствующим органам откровенные отчеты о препятствиях, мешающих прогрессу, и имеющихся возможностях» (там же, пункт 5).

18. Специальный комитет по операциям по поддержанию мира призвал Департамент операций по поддержанию мира/Департамент полевой поддержки помочь обеспечить полноценное функционирование механизмов контроля, анализа и предоставления информации по проблеме сексуального насилия в условиях конфликтов. Один из важных участников деятельности по защите гражданского населения, Управление по координации гуманитарных вопросов, подготовило для Совета Безопасности памятную записку для рассмотрения вопросов, касающихся защиты гражданского населения в ходе вооруженных конфликтов, а также просьбу о том, чтобы «миротворческие и другие соответствующие миссии Организации Объединенных Наций разработали контрольные параметры и прочие показатели прогресса в деле защиты гражданских лиц для оценки конкретных успехов в осуществлении их мандатов на защиту»¹². Проект показателей, разрабатываемый Управлением по координации гуманитарных вопросов для использования в рамках системы Организации Объединенных Наций, предусматривает классификацию данных по погибшим гражданским лицам и жертвам сексуального насилия, совершенного в условиях вооруженного конфликта в течение отчетного периода, в разбивке, если это возможно, по признаку пола и возрасту.

Мандаты миссий на защиту гражданских лиц являются частью процесса составления бюджета, ориентированного на конкретные результаты

19. Доклады об исполнении бюджетов миротворческих миссий составляются с помощью метода составления бюджета, ориентированного на конкретные результаты, который используется в операциях Организации Объединенных Наций по поддержанию мира с 2001/02 бюджетного года в рамках более широкой общеорганизационной инициативы по реформе, призванной повысить эффективность управления деятельностью Организации Объединенных Наций. Эта инициатива была выдвинута Генеральным секретарем в 1998 году¹³, и ее цель заключалась в том, чтобы сосредоточить внимание на достижении конкретных результатов. Если Совет Безопасности примет соответствующее решение, то задача по защите гражданских лиц станет одним из многочисленных элементов, которые миротворческие миссии включают в свои таблицы ориентировочных результатов для целей планирования, оценки прогресса и повышения качества отчетности, представляемой Генеральному секретарю и Совету. Бюджет,

¹² Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, Policy and Study Series, vol. I, No. 4, 2011.

¹³ См. A/53/500 и Add.1 и A/51/950 и Add.1–7.

ориентированный на достижение результатов, отражает результаты работы миссии и других сторон, занимающихся выполнением задач по защите гражданского населения. На диаграмме I, ниже, приводится логическая схема для миссий, которым поручено выполнение задач по защите гражданского населения.

Диаграмма I
Упрощенная логическая схема для миссий, имеющих мандат на защиту гражданских лиц

<i>Вводимые ресурсы</i>	<i>Мероприятия</i>	<i>Показатели достижения результатов</i>	<i>Ожидаемые достижения</i>	<i>Цель</i>
<ul style="list-style-type: none"> Резолюция Совета Безопасности, предоставляющая миссии мандат на защиту гражданских лиц Людские ресурсы Бюджет 	<ul style="list-style-type: none"> 240 ежедневных патрулей силами военнослужащих контингентов в приоритетных районах 50 ротных оперативных баз в приоритетных районах 365 совместных патрулей в окрестностях лагерей Деятельность по разминированию 	<ul style="list-style-type: none"> Увеличение числа совместных миссий по оценке в небезопасных районах Сокращение численности внутренне перемещенных лиц в результате вооруженных конфликтов Сокращение числа лиц, пострадавших от мин 	<ul style="list-style-type: none"> Более надежная защита гражданских лиц 	<ul style="list-style-type: none"> Защита гражданских лиц от непосредственной угрозы физического насилия Стабилизация обстановки в плане безопасности

Внешние факторы: события и/или условия, которые не поддаются контролю Миссии, но от которых может зависеть успех ее деятельности

- Местные стороны отзывают свое согласие и отказываются от сотрудничества
- События в области политики/безопасности, масштаб которых превышает возможности и ресурсы миссии

20. Приведенная выше схема была использована для классификации информации, приведенной в докладах об исполнении бюджетов миссий по различным составным компонентам отчетности, с тем чтобы определить наметившиеся закономерности и сделать заключения по конкретным и общим вопросам.

IV. Результаты

А. Департамент операций по поддержанию мира/Департамент полевой поддержки подготовили для миссий руководство в целях обеспечения общего понимания концепции защиты гражданских лиц и соответствующего планирования, но при этом они не разработали руководство по вопросам представления информации о защите гражданских лиц в контексте составления бюджета, ориентированного на достижение конкретных результатов

21. Одной из отличительных особенностей и проблемой процесса реализации концепции защиты гражданских лиц является то, что его участники по-разному понимают эту проблематику. Независимое исследование, проведенное по поручению Департамента операций по поддержанию мира и Управления по координации гуманитарных вопросов в 2009 году, выявило пробелы в директивных руководящих принципах, планировании и готовности, которые существенным образом мешали миротворческим миссиям выполнять мандаты на защиту гражданских лиц¹⁴. По итогам проведения внутренних оценок Департамент операций по поддержанию мира/Департамент полевой поддержки также отметили наличие «разнообразных и специальных подходов к проблематике защиты гражданского населения, которые применяются в миссиях, а также тот факт, что многие миссии ведут свою деятельность, не имея четкого представления о путях выполнения этой задачи»¹⁵.

22. Департамент операций по поддержанию мира/Департамент полевой поддержки предприняли конкретные шаги, направленные на устранение отдельных серьезных пробелов, выявленных независимым исследованием. В 2010 году департаменты подготовили записку, касающуюся оперативной концепции по вопросам защиты гражданского населения при проведении операций Организации Объединенных Наций по поддержанию мира, с тем чтобы она стала рамочной основой для обеспечения выполнения миротворческими миссиями Организации Объединенных Наций задач по защите гражданских лиц. Эта концепция предусматривает три не имеющих иерархической структуры, «взаимодополняемых» уровня. Каждый уровень предусматривает неполный перечень соответствующих задач, которые та или иная миротворческая миссия может выполнять в целях защиты гражданских лиц.

23. Эти задачи включают: оказание поддержки политическому процессу; урегулирование конфликтов; оказание поддержки процессу примирения; создание условий, благоприятствующих доставке гуманитарной помощи; поощрение и защиту прав человека; решение проблем, связанных с перемещением, включая беженцев и внутренне перемещенных лиц; верховенство закона; реформу сектора безопасности; разоружение, демобилизацию и реинтеграцию; деятельность по разминированию в целях защиты гражданского населения от минной

¹⁴ См. *Protecting Civilians in the Context of United Nations Peacekeeping Operations: Successes, Setbacks and Remaining Challenges* (United Nations publications, Sales No. E.10.III.M.1).

¹⁵ См. Оперативная концепция Департамента операций по поддержанию мира/Департамента полевой поддержки по вопросам защиты гражданского населения при проведении операций Организации Объединенных Наций по поддержанию мира.

опасности; защиту детей; и борьбу с сексуальным и гендерным насилием. Вопросы отчетности в оперативной концепции не упоминаются.

24. Департамент операций по поддержанию мира/Департамент полевой поддержки также подготовили рамочную основу для разработки проектов стратегий всеобъемлющей защиты гражданского населения¹⁶. Рамочная основа предусматривает механизмы контроля и отчетности, хотя они главным образом, но не исключительно предназначены для представления отчетности Совету Безопасности. Отсутствие какой-либо ссылки на представление информации о защите гражданского населения в контексте докладов об исполнении бюджетов миссий говорит о том, что их значение для повышения эффективности деятельности миссии в этой области может недооцениваться¹⁶.

25. И наконец, в 2012 году в ответ на просьбу Специального комитета по операциям по поддержанию мира департаменты подготовили матрицу ресурсов и возможностей для операций Организации Объединенных Наций по поддержанию мира, имеющих мандаты на защиту гражданского населения. Цель состояла в том, чтобы оказать миссиям помощь в плане соотнесения имеющихся ресурсов и возможностей с задачами по защите гражданского населения, которые им необходимо выполнить, и выявить ресурсы и возможности в этой области деятельности. Как только эта работа будет проделана, ее результаты будут доведены до сведения Секретариата. Матрица имеет отношение исключительно к механизмам контроля и представления отчетности о рисках, сопряженных с защитой гражданских лиц.

26. В целом ответы, полученные от отдельных объединенных оперативных групп, и практическое наполнение рамочной основы для разработки проектов стратегий всеобъемлющей защиты гражданского населения говорят о том, что в финансовой отчетности миссий нет конкретных инструкций в отношении представления информации о защите гражданского населения, а существующие инструкции, регламентирующие составление бюджета, ориентированного на достижение конкретных результатов, не являются ни полными, ни конкретными. При этом задача защиты гражданского населения рассматривается в качестве одной из многих в перечне задач и вопросов, которые миссия должна решать. Однако это не исключает возможности разработки специальных рамок для представления информации о защите гражданского населения на этапе развертывания миссии. В своем ответе ЮНАМИД сообщила о том, что наметилась тенденция использовать в качестве отправной точки предыдущий формат бюджета, ориентированного на достижение конкретных результатов, и, по мере необходимости, обновлять его.

¹⁶ См. «Рамочную основу для разработки проектов стратегий всеобъемлющей защиты гражданского населения в миротворческих операциях Организации Объединенных Наций».

В. Миссии проделали большую работу по включению информации о защите гражданских лиц в свои доклады об исполнении бюджетов, хотя ее результаты были неравномерными и, несомненно, зависели от конкретных условий и задач миссий

27. В период после предоставления первого мандата на защиту гражданских лиц в 1999 году и, несмотря на отсутствие до недавнего времени инструкций в отношении представления информации по этому вопросу, в деле включения информации о защите гражданских лиц в доклады об исполнении бюджетов был достигнут значительный прогресс, в частности, появилась описательная часть (посвященная, среди прочего, выполнению мандата миссии и каждого из его компонентов) и такие элементы, как ожидаемые достижения, показатели достижения результатов и мероприятия.

28. Между тем, миссии применяют различную практику представления информации о защите гражданского населения исходя из конкретных задач в этой области, стоящих перед миссией при выполнении своего мандата в той или иной стране. Поэтому объем и периодичность представления информации о защите гражданского населения в докладах об исполнении бюджетов миссий зависит от сложности задач в отношении защиты гражданского населения, с которыми они сталкиваются на местах. Сам по себе такой мандат не обязательно является достаточным основанием для того, чтобы информация о защите гражданского населения автоматически отражалась в докладе об исполнении бюджета.

29. МООНСДРК является единственной миссией, которая непосредственно включила показатель «защита гражданских лиц» в свой компонент ожидаемых достижений (A/66/652, ожидаемое достижение 1.1)¹⁷. В отчетности этой миссии также отмечается самое высокое число ссылок на термин «защита гражданских лиц». Наиболее четко и подробно задача защиты гражданских лиц указана в докладе об исполнении бюджета МООНСДРК за 2010–2011 годы, в котором проводится четкое различие между защитой гражданских лиц посредством осуществления ряда мероприятий, в том числе «посредством проведения совместных военных операций и совместных миссий по оценке, и обеспечением безопасных условий для возвращения внутренне перемещенных лиц и беженцев, осуществлением программ по стабилизации ситуации в районах повышенной напряженности и по разоружению и демобилизации бывших комбатантов» (там же, пункт 14).

¹⁷ Кроме этого, в своей резолюции 1856 (2008) Совет Безопасности просил Миссию уделять первоочередное внимание защите гражданских лиц, включая гуманитарный персонал, которым непосредственно угрожает применение физического насилия, в частности насилия, исходящего от любой из сторон, вовлеченных в конфликт.

Таблица 1

Число ссылок на термин «защита гражданских лиц» в докладах об исполнении бюджетов миссий

<i>МООНДРК/ МООНСДРК</i>	<i>МООНС</i>	<i>ЮНАМИД</i>	<i>ООНКИ</i>	<i>МООНЛ</i>	<i>МООНСГ</i>	<i>ВСООНА</i>
<i>2001–2012 годы</i>	<i>2004–2011 годы</i>	<i>2007–2010 годы</i>	<i>2004–2011 годы</i>	<i>2003–2011 годы</i>	<i>2004–2010 годы</i>	<i>2006–2011 годы</i>
21	18	17	5	2	1	0

Источник: Анализ термина «защита гражданских лиц» в докладах об исполнении бюджетов миссий за период 2001–2011 годов, проведенный УСВН.

Примечания: мандаты миссий на защиту гражданского населения могут различаться в зависимости от года учреждения миссии.

30. УСВН было проинформировано о том, что элемент мандата ВСООНЛ, связанный с защитой гражданского населения, не отражен ни в ее докладах об исполнении бюджетов, ни по разделам «цель», «ожидаемые достижения» и «показатели достижения результатов». И хотя миссия занимается разработкой стратегий защиты гражданских лиц, никакой информации о мероприятиях, ожидаемых достижениях или показателях достижения результатов предоставить нет возможности. Миссии могут и не использовать термин «защита гражданского населения», однако на практике так или иначе они представляют такую информацию по многим другим основным компонентам.

С. В силу того, что защита гражданских лиц является задачей всех компонентов миссии, информация об этой деятельности приводится в различных разделах докладов об исполнении бюджетов

31. Итоги обзоров показали, что представление информации, касающейся защиты гражданских лиц, в качестве «самостоятельного» вида деятельности или по отдельной категории сопряжено с некоторыми сложностями, поскольку в соответствии с трехуровневой рамочной основой, разработанной Департаментом операций по поддержанию мира/Департаментом полевой поддержки, задача защиты гражданских лиц требует участия практически всех компонентов миссии, включая такие компоненты, как политические вопросы, военная полиция, права человека, гендерные вопросы, гражданские вопросы, защита детей, разминирование и гуманитарные вопросы. Все эти компоненты формируют как количественную, так и качественную информацию, касающуюся защиты прав человека, которая размещается в различных частях докладов о выполнении бюджетов. Кроме этого, такую информацию невозможно выделить, используя терминологию «защита гражданских лиц», что затрудняет ее поиск. По сути, деятельность по защите гражданских лиц является общей по своей цели, однако по своему характеру зависит от конкретных задач. Поэтому избежать несистемного представления в докладах об исполнении бюджетов информации, касающейся защиты гражданских лиц, — задача трудная.

32. Если говорить более конкретно, то информация о защите гражданских лиц отражалась по компонентам миссии, содержащим различные таблицы ожидаемых результатов, включая следующие компоненты: «военные вопросы»,

«мир и безопасность», «человеческое измерение устойчивого мира», «гуманитарная помощь и права человека», «гражданское общество и права человека» и «переходный процесс». В результате такая информация разрозненно содержалась во всех таблицах бюджетных показателей, ориентированных на достижение результатов (вводимые ресурсы, мероприятия, показатели достижения результатов, ожидаемые достижения и цели), но главным образом отражалась по разделу вводимых ресурсов и в некоторых случаях по разделу показателей достижения результатов, в частности:

а) «увеличение числа совместных миссий по оценке в небезопасных районах» и «отсутствие случаев нарушения соглашений о прекращении огня» — как показатель достижения результатов;

б) «патрули», «объем человеко-дней обеспечения защиты» и «количество заседаний рабочей группы по вопросам защиты населения» — в качестве мероприятий.

33. Представление информации о мероприятиях отдельных миссий по защите гражданских лиц подпадает под две категории: «контактные» и «вспомогательные» мероприятия. Выполнение задач в рамках контактных мероприятий, таких как организация стационарных и мобильных контрольно-пропускных пунктов, пешее патрулирование, воздушное патрулирование и катерное патрулирование, обеспечивает, но не во всех случаях, прямую защиту гражданского населения, над которым нависла угроза физического насилия. И наоборот, выполнение вспомогательных мероприятий не обеспечивает прямой защиты гражданского населения, над которым нависла угроза насилия. В связи со вспомогательными мероприятиями можно отметить проведение информационно-разъяснительной работы и социальную мобилизацию, включая проведение семинаров для уязвимых групп населения в пострадавших от насилия районах (дополнительную информацию см. в приложении III). Миссия также сообщает об использовании количественной и не количественной информации о различных видах предоставленной гражданским лицам помощи, в частности чрезвычайной помощи и предоставленном жилье, предотвращении враждебных нападений и предоставлении защиты и убежища.

34. Департамент операций по поддержанию мира подчеркнул, что упоминание о защите гражданского населения по целому ряду различных компонентов само по себе является показателем того, что выполнение этой возложенной в соответствии с мандатом задачи является одним из основных направлений деятельности.

D. Миссии использовали различные показатели, связанные с насилием, включая данные о числе погибших гражданских лиц и сексуальном насилии, однако такое использование показателей миссиями, и даже в рамках одной миссии, было непоследовательным и несистемным

35. С учетом частого упоминания и бессистемного отражения во всех частях докладов об исполнении бюджетов информации о защите гражданских лиц при отсутствии какой-либо выявленной закономерности, УСВН проанализировало отдельные показатели, касающиеся насилия, два из которых были рассмотрены

в первоочередном порядке: число погибших гражданских лиц в условиях конфликта и сексуальное насилие в условиях конфликта (включая изнасилование). Такие показатели наиболее тесно связаны с одним из элементов мандата «защитить гражданское население от непосредственной угрозы физического насилия», на который Совет Безопасности неоднократно обращал внимание и указывал в качестве своего принципиального намерения, последовательно утверждая мандаты на защиту гражданского населения. Когда уровень таких показателей является запредельным, то они ставят под вопрос провозглашенные цели миротворческой миссии и могут породить сомнения и скептицизм по поводу ее эффективности. Они широко используются средствами массовой информации и общественностью для оценки интенсивности конфликта и масштабов страданий людей. УСВН определило показатели, касающиеся данных о погибших гражданских лицах, сексуальном насилии и других видах насилия, и провело анализ докладов об исполнении бюджетов с использованием терминов, отражающих эти показатели¹⁸.

1. Четыре миссии, представляя информацию о защите гражданских лиц, включили в свои доклады об исполнении бюджетов такой показатель, как «число погибших»

36. Что касается защиты гражданских лиц, над которыми нависла «непосредственная угроза физического насилия», то ОООНКИ, МООНДРК/МООНСДРК и МООНСГ включили в свои доклады об исполнении бюджетов в качестве показателей достижения результатов такие показатели, как «число погибших» и «потери». Причины смерти, которые они попытались классифицировать, включали наступление смерти во время содержания под стражей (ОООНКИ и МООНДРК), смерть в результате взрыва мины и неразорвавшегося боеприпаса (ЮНАМИД и МООНСДРК) и «насильственная смерть» (МООНСГ). Все три миссии в качестве достижения указали такой показатель, как сокращение числа таких смертей (см. приложение II)¹⁹.

2. Три миссии включили в число показателей достижения результатов такой показатель, как «сексуальное насилие», однако применяли его несистемно

37. МООНДРК, МООНСГ и МООНС прямо использовали термин «сексуальное насилие» в своих показателях достижения результатов, однако делали это несистемно. МООНДРК использовала его только в период с 2003 по 2005 год. Ее показатель достижения результатов был сформулирован как «сокращение числа случаев сексуального насилия», но количественно он измерен не был. МООНСГ использовала его лишь один раз в период 2005–2006 годов. Ее показатель был сформулирован следующим образом: «сокращение на 10 процентов зарегистрированных случаев насилия, включая сексуальное насилие в отношении женщин и девочек, по сравнению с периодом 2004–2005 годов». МООНС регулярно использовала этот термин в период с 2005 по 2011 год, однако ее показатели год от года менялись и также включали данные, предоставляемые правительством. ЮНАМИД и ОООНКИ не отслеживали случаи сексуального

¹⁸ Это было сделано путем выделения различных терминов, включая «случаи смерти», «защита гражданских лиц», «непосредственная угроза», «физическое насилие», «сексуальное насилие» и «гендерное насилие».

¹⁹ Миссии также использовали в качестве показателя число пострадавших от взрывов мин.

насилия в качестве формального показателя, однако представляли такие данные в обобщенном виде. ВСООНЛ и МООНЛ этот показатель не использовали.

3. Три миссии включили в число показателей достижения результатов в своих докладах об исполнении бюджетов такие показатели, как «угрозы» гражданскому населению или «похищение людей»

38. Три миссии, ОООНКИ, МООНДРК/МООНСДРК и МООНСГ, также включили другие связанные с насилием показатели достижения результатов; ОООНКИ и МООНДРК/МООНСДРК использовали показатель «угрозы», а МООНСГ — показатель «похищение людей».

39. ОООНКИ делала это наиболее последовательно начиная с 2005 по 2011 год. Ее показатели были сформулированы следующим образом: «отсутствие сообщений об угрозе нападения на гражданское население со стороны вооруженных групп, не подписавших всеобъемлющее соглашение о прекращении огня от 3 мая 2003 года». С другой стороны, МООНДРК использовала данный показатель в период с 2003 по 2005 год. Один из показателей был сформулирован так: «отсутствие сообщений об угрозе гражданскому населению со стороны вооруженных групп», а другой — «сокращение числа гражданских лиц, подвергающихся неминуемой угрозе физического насилия» (A/59/657, ожидаемое достижение 1.1).

40. МООНСГ последовательно включала в число показателей достижения результатов такой показатель, как «похищение людей», в период с 2006 по 2011 год. В частности, в 2010–2011 годах этот показатель был сформулирован следующим образом: «сокращение в 2010–2011 годах числа зарегистрированных в Порт-о-Пренсе случаев похищения людей на 40 процентов по сравнению с 2009–2010 годами, когда было зарегистрировано 57 таких случаев, и по сравнению с 2008–2009 годами, когда было зарегистрировано 130 таких случаев».

41. МООНСДРК, МООНС, ЮНАМИД, ОООНКИ и МООНСГ также включили и количественно оценили другие связанные с насилием показатели достижения результатов. В частности, такие показатели, как «сокращение числа связанных с вооруженным конфликтом инцидентов», «увеличение числа совместных миссий по оценке в небезопасных районах», «сокращение общего числа внутренне перемещенных лиц вследствие вооруженного насилия», «увеличение числа судебных разбирательств, которые проводятся в связи со случаями сексуального насилия» и «сокращение числа сообщений о нарушениях прав человека, совершаемых национальными вооруженными силами».

42. Непоследовательное и несистемное использование различных связанных с насилием показателей миссиями, и даже в рамках одной миссии (причем все они сталкиваются с жестким сценарием в отношении защиты гражданских лиц), может указывать на существование незадействованного стратегического мышления в контексте обеспечения учета и оценки усилий по защите гражданских лиц как в Департаменте операций по поддержанию мира/Департаменте полевой поддержки в Центральном учреждении, так и на уровне руководства миссий.

4. Все больше уделяется внимания вопросу координации деятельности миротворческих миссий с деятельностью других структур Организации Объединенных Наций по вопросу о защите гражданских лиц

43. Упоминания защиты гражданских лиц в описательной части докладов об исполнении бюджетов были различными по характеру и зависели от контекста, однако все больше внимания уделяется вопросу о координации действий по этому вопросу с другими структурами Организации Объединенных Наций, включая страновые группы Организации Объединенных Наций. Такие упоминания имеют место в описательной части докладов об исполнении бюджетов ЮНАМИД, МООНС, ОООНКИ и МООНСДРК. Меры в этом отношении носили широкий характер, включая улучшение доступа гуманитарных организаций в партнерстве с Управлением по координации гуманитарных вопросов (A/66/596, пункт 9); сотрудничество между ЮНАМИД, страновой группой Организации Объединенных Наций и правительством Судана «с целью заострить внимание на вопросе о водоснабжении как инструменте обеспечения мира и защите гражданского населения в регионе и мобилизации ресурсов на проекты водоснабжения в Дарфуре» (там же, пункт 42); создание механизма взаимодействия по вопросам гуманитарной помощи «для обеспечения надлежащего обмена информацией между ЮНАМИД и учреждениями, программами и фондами Организации Объединенных Наций» (A/63/535, пункт 37); совместный план действий ЮНАМИД и страновой группы Организации Объединенных Наций по защите гражданских лиц (там же, пункт 38); передислокация пехотных рот и вертолетов из МООНЛ в ЮНАМИД во время кризиса, разразившегося после выборов в Кот-д'Ивуаре (A/66/616, пункт 21); и интеграционные усилия МООНСДРК совместно со страновой группой Организации Объединенных Наций, направленные на укрепление общесистемной стратегии Организации Объединенных Наций по защите гражданского населения (A/66/652, пункт 27).

Е. Очевидное несоответствие числа погибших, о котором сообщается в докладах об исполнении бюджета и докладах Генерального секретаря о конкретных миссиях

44. В результате сопоставления числа погибших мирных жителей в результате конфликта в подборке докладов об исполнении бюджета отдельных миссий, а также числа погибших мирных жителей, о котором сообщается в докладах Генерального секретаря о конкретных миссиях примерно за тот же период времени, наблюдается очевидное несоответствие сообщаемого числа погибших мирных жителей. Во всех случаях, за исключением МООНСГ, о большем числе погибших сообщается в докладах Генерального секретаря о конкретных миссиях. Что касается МООНСГ, случаи гибели, о которых сообщалось в докладах об исполнении бюджета, характеризовались как «насильственная смерть» (убийства и самосуд), а случаи гибели, о которых сообщалось в докладах о конкретных миссиях, характеризовались как «нападения толпы» и «убийства несовершеннолетних лиц». Ни в одном из документов не дается ссылка на случаи гибели, приводимые в другом документе, т.е. в докладе об исполнении

бюджета не указываются случаи гибели, отмеченные в докладах Генерального секретаря о конкретных миссиях и наоборот²⁰.

45. Департамент операций по поддержанию мира/Департамент полевой поддержки отметили, что доклады об исполнении бюджета и доклады о конкретных миссиях являются принципиально разными. Согласно этим департаментам, цель докладов о конкретных миссиях заключается в том, чтобы Совет Безопасности получил представление о существующем положении в стране с более широкой и аналитической точки зрения, в том числе не только об усилиях миссии, но также о политическом процессе, положении в области безопасности и гуманитарной обстановке. С другой стороны, в докладах об исполнении бюджета представляется информация о контроле за деятельностью миссии и о том, выполнены ли или не выполнены конкретные задачи, касающиеся осуществления мандатов Совета Безопасности. Например, департаменты отметили, что число жертв неразорвавшихся боеприпасов за отчетный период может быть релевантным в контексте составления бюджета, ориентированного на конкретные результаты, но не в докладе Генерального секретаря. Вместе с тем сообщалось о случаях, когда в докладах о конкретных миссиях упоминались случаи гибели от неразорвавшихся боеприпасов; например, это касается доклада о ЮНАМИД от 16 ноября 2009 года (S/2009/592, пункт 55).

46. В этом разъяснении не учитывается тот факт, что, поскольку в докладах о конкретных миссиях и докладах об исполнении бюджета затрагиваются вопросы защиты мирного населения, несмотря на их разные цели, они должны быть согласованы, особенно в отношении важного вопроса числа погибших мирных жителей.

47. Кроме того, в объяснении департаментов не уточняется, почему количественные показатели являются разными для разных аудиторий (Совет Безопасности для докладов Генерального секретаря и Пятый комитет для докладов об исполнении бюджета), что может вызвать сомнение в отношении точности количественных показателей, представленных в той или иной подборке документов. Оба пользователя докладов подчеркнули важность контрольных показателей, мониторинга и отчетности о защите мирного населения, и в этой связи базовым стандартам должно быть соответствие. Неясно также, почему Департамент операций по поддержанию мира/Департамент полевой поддержки исключают число жертв неразорвавшихся боеприпасов за отчетный период из докладов о конкретных миссиях, в то время как цель заключается в том, чтобы представить всеобъемлющий отчет о случаях гибели в результате насилия, связанного с конфликтом. Вполне очевидно, что случаи гибели от неразорвавшихся боеприпасов относятся к вопросам защиты гражданского населения, как это определяется департаментами.

²⁰ Вместе с тем УСВН отмечает, что в течение этого периода усилия Миссии были направлены на устранение последствий разрушительного землетрясения 2010 года.

Таблица 2

Число погибших мирных жителей согласно информации, приводимой в докладах о конкретных миссиях и докладах об исполнении бюджета

<i>Миссия</i>	<i>Доклад об исполнении бюджета</i>	<i>Доклад о конкретной миссии</i>
ВСООНЛ	0	8
МООНЛ	0	0
МООНСГ	383	26
МООНСДРК	264	585
ОООНКИ	3 154	3 268
ЮНАМИД	54	404
МООНВС	102	334

Источник: подготовленный УСВН контент-анализ случаев гибели, о которых сообщалось в докладах о конкретных миссиях и докладах об исполнении бюджета за период с 1 июля 2009 года по 30 июня 2011 года в отношении упомянутых выше миссий.

Примечание: в процессе определения общего числа погибших мирных жителей, о котором сообщалось в докладах о конкретных миссиях и докладах об исполнении бюджета, применялся консервативный подход. Из двух докладов были исключены следующие виды смерти: смерть в результате заболевания и стихийных бедствий; гибель комбатантов в результате столкновений между вооруженными группами (например, в результате межплеменной вражды); и случаи смерти, о которых сообщалось в связи с другими инцидентами с применением насилия, такими как похищения, конфликты или изнасилования, поскольку дезагрегировать точное число погибших не представляется возможным. Поэтому с учетом методологических трудностей такие количественные показатели являются приблизительными. К числу проанализированных документов относятся следующие: S/2010/105; S/2010/406; S/2010/88; S/2010/429; S/2011/497; S/2011/540; S/2011/183; S/2011/20; S/2010/164; S/2009/623; S/2009/472; S/2011/20; S/2011/298; S/2010/512; S/2011/656; S/2011/807; S/2010/15; S/2011/211; S/2010/600; S/2009/495; S/2011/211; S/2010/600; S/2011/387; S/2010/245; S/2011/244; S/2011/22; S/2010/50; S/2010/382; S/2010/213; S/2011/422; S/2010/543; S/2009/592; S/2009/545; S/2010/31; S/2010/168; S/2010/388; S/2010/528; S/2010/681; S/2011/239.

Г. Возможности улучшения порядка использования «внешних факторов», включенных в доклады об исполнении бюджета, в поддержку точной отчетности

48. Департамент операций по поддержанию мира/Департамент полевой поддержки отметили, что имеется ряд факторов, не зависящих от миссии с точки зрения защиты мирного населения в районе действия миссии, которые не будут надлежащим образом отражены с помощью количественных показателей в докладе об исполнении бюджета, включая увеличение числа вооруженных групп с целью причинения вреда гражданскому населению и способность принимающих властей (которые несут главную ответственность за защиту гражданского населения) решать вопросы защиты гражданского населения. В этой связи использование исключительно количественных мер для выполнения миссией ее мандата по защите гражданского населения не будет отражать многие другие вопросы, влияющие на угрозы физического насилия в отношении гражданского населения.

49. В этой связи уместно отметить, что в докладах об исполнении бюджета допускаются «внешние факторы», которые являются событиями и/или условиями, не зависящими от миссии, но оказывающими влияние на успех или провал операции. Что касается докладов об исполнении бюджета, основным критерием, которого миссии должны придерживаться, является утверждение с разумной обоснованностью о содействии достижению необходимых результатов. В докладах об исполнении бюджета не требуется сообщать лишь об успешных усилиях. УСВН признает, что количество резонансных инцидентов может возрасти, несмотря на максимальные усилия миссии. Неудачи, если и не являются неотъемлемой частью операций по поддержанию мира, то по крайней мере являются общераспространенными. Увеличение числа погибших мирных жителей необязательно означает, что миссия оказалась неэффективной. Подобным же образом увеличение числа сообщений о сексуальном насилии может также быть результатом успешных усилий миссии, направленных на повышение информированности гражданского общества, или расширения доступа жертв к службам, занимающимся такими случаями.

50. Кроме того, фактическая деятельность миссий свидетельствует о том, что миссии представляют регулярные отчеты в тех случаях, когда внешние факторы негативно влияют на достижение их ожидаемых результатов. Например, в докладе МООНДРК за период 2009–2010 годов зарегистрировано увеличение случаев нарушений прав человека, и объясняется это «продолжением военных операций, усилением конфликтов и увеличением числа сообщений о нарушениях прав человека в результате повышения информированности гражданского общества» (см. A/65/682, ожидаемое достижение 3.1). С другой стороны, внешние факторы также предоставляют миссиям возможность сообщить об успешных результатах, даже несмотря на то, что могут существовать сложные обстоятельства, не зависящие от миссии.

51. УСВН отмечает, что в тех случаях, когда одновременно используются качественные фактологические и количественные таблицы и конкретно учитываются внешние факторы, доклады об исполнении бюджета могут способствовать точному пониманию, адаптации и реагированию миссий на изменяющиеся сценарии защиты гражданского населения.

V. Заключение

52. За более чем 12 лет с момента выдачи первого мандата по защите гражданского населения практика представления миротворческими миссиями информации по этому вопросу в их докладах об исполнении бюджета стала все более распространенной. Департамент операций по поддержанию мира/Департамент полевой поддержки активно поддерживают усилия миссий по защите гражданского населения на основе самых разных подходов. В целом миссии добились определенного прогресса в деле включения связанной с защитой гражданского населения информации в их доклады об исполнении бюджета, однако необходимы дополнительные усилия для реализации полного потенциала докладов об исполнении бюджета, особенно в отношении связанных с конфликтом случаев гибели гражданского населения и сексуального насилия (включая изнасилования). Кроме того, возникли пробелы, требующие постоянного руководства со стороны департаментов и обеспечения стратегического руководства реализацией этого основополагающего мандата.

53. Следует отметить, что некоторые миссии, используя случаи гибели гражданского населения и сексуального насилия в качестве показателя достижения результатов, положили начало улучшению отчетности о защите гражданского населения. Как было упомянуто выше, ОООНКИ, МООНДРК/МООНСДРК и МООНСГ используют случаи «гибели» в качестве показателей достижения результатов. В настоящее время использование этого показателя необходимо распространить на другие миссии в случае его соответствия их контексту²¹. Регулярное представление информации о случаях гибели гражданского населения, которое может содействовать обобщению данных в миссии и обмену данными с другими подразделениями Организации Объединенных Наций, занимающимися вопросами защиты, имеет крайне важное значение в условиях интегрированной миссии. Число погибших мирных жителей также имеет отношение к контрольным показателям, связанным с восстановлением стабильной и безопасной обстановки. Признавая их важное значение, в 2012 году в своем докладе Совету Безопасности о защите гражданского населения в вооруженном конфликте Генеральный секретарь отметил, что «в настоящее время все больше внимания уделяется обеспечению более строго учета людских потерь» (S/2012/376, пункт 28). Соответственно, предварительные показатели для системы Организации Объединенных Наций, разрабатываемые УКГВ²², включают категорию числа мирных жителей, убитых в результате конфликта в течение конкретного отчетного периода.

54. В равной степени важен вопрос сексуального насилия, связанного с конфликтом. Здесь так же, как и в случае гибели гражданского населения, существует прецедент и добросовестная практика, поскольку три миссии (МООНДРК, МООНСГ и МООНВС) используют в своих докладах об исполнении бюджета случаи сексуального насилия, хотя и не на постоянной основе, в качестве показателя достижения результатов. Требуется более твердый и целенаправленный подход. В докладе Генерального секретаря о связанном с конфликтом сексуальном насилии за 2012 год (A/66/657-S/2012/33) четко отмечается, что случаи сексуального насилия в ходе вооруженного конфликта зависят от многих переменных величин, включая социальные и культурные факторы, и говорится, что количественное отражение сексуального насилия (включая изнасилования) возможно и что это уже делается, например в МООНСДРК. Кроме того, предварительные показатели, подготавливаемые в настоящее время в системе Организации Объединенных Наций под руководством Управления по координации гуманитарных вопросов, включают категорию «число сообщенных случаев сексуального насилия, совершенного в контексте вооруженного конфликта и связанного с ним, в течение отчетного периода». Включение сексуального насилия (включая изнасилования) в качестве показателя в миссиях, в которых случаи

²¹ УСВН признает, что сбор надежных данных о гибели гражданского населения в ходе миротворческой деятельности является сложной задачей, однако отмечает, что в системе Организации Объединенных Наций усилия в этом направлении предпринимаются.

²² Предварительные показатели защиты гражданского населения разрабатываются Управлением по координации гуманитарных вопросов на основе консультаций с Департаментом операций по поддержанию мира, Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев, Специальным представителем Генерального секретаря по вопросу о детях и вооруженных конфликтах, Специальным представителем Генерального секретаря по вопросу о сексуальном насилии в условиях конфликта и неправительственными организациями.

его совершения являются предметом высказанной международной обеспокоенности, будет полностью согласовано с намерением Совета Безопасности обеспечить защиту гражданского населения, в частности в его резолюции 1325 (2000) о междисциплинарных вопросах, касающихся женщин и мира и безопасности, и его резолюции 1960 (2010), в которой объявлено о новых механизмах мониторинга, анализа и отчетности в отношении связанного с конфликтом сексуального насилия.

55. Как отмечалось выше, УСВН представило проект настоящего доклада Специальному представителю Генерального секретаря по вопросу о сексуальном насилии в условиях конфликта. Хотя канцелярия не имела каких-либо официальных замечаний по докладу, она высказала свое общее удовлетворение рекомендациями относительно включения мер по решению проблемы сексуального насилия в качестве показателей эффективности соответствующих операций по поддержанию мира.

56. Необходимо также обеспечить руководство в целях расширения общего использования механизмов отчетности об эффективности защиты гражданского населения, включая элемент качества. Например, точная и подробная информация в разделе докладов об исполнении бюджета может оказаться весьма полезной для выявления достигнутых миссиями результатов в ходе выполнения их мандатов по защите гражданского населения, включая важные возникающие проблемы и вопросы. Такая сбалансированная система отчетности может быть весьма полезной для государств-членов и Департамента операций по поддержанию мира/Департамента полевых операций в Центральных учреждениях, которые в значительной степени зависят от точной и полной информации, поступающей с мест, для выполнения их функций руководства и/или управления.

57. В 1999 году Генеральный секретарь отметил, что защита гражданского населения имеет важнейшее значение для основного мандата Организации Объединенных Наций. Как и тогда, этот вопрос сохраняет свою актуальность и сегодня. Поскольку вооруженные конфликты по-прежнему приносят многочисленные страдания гражданскому населению, Организация должна максимально точно отслеживать ситуацию в плане его охраны и безопасности и сообщать об этом, с тем чтобы можно было принимать все необходимые меры для усиления его защиты. Одним из таких важных шагов является оптимизация процедуры отчетности о результатах работы для миссий, осуществляющих мандаты по защите гражданского населения.

VI. Рекомендации

58. Хотя Департамент операций по поддержанию мира/Департамент полевых операций согласны с рекомендацией 1, вместе с тем они не согласны с рекомендацией 2, отмечая, что, как представляется, она содержит преждевременное суждение в отношении разработки руководства, предлагаемого в рекомендации 1. Они считают, что в рекомендации 2 заявляется о причинно-следственной связи, поскольку число сообщаемых случаев гибели в результате конфликта и случаев сексуального насилия/изнасилований, связанных с конфликтом, может быть не обусловлено действиями миссии по поддержанию мира и необязательно отражает неудачи или успех миссии; связанные с конфликтом случаи гибели

могут быть результатом самых разных обстоятельств, не охватываемых мандатом миссии по поддержанию мира, связанным с защитой гражданского населения; анализ, основанный исключительно на этих показателях, может привести к ошибочному заключению о том, что миссия не смогла (или смогла) обеспечить защиту гражданского населения, что многие факторы, не зависящие от миссии, которые, вероятно, невозможно надлежащим образом отразить на основе количественных показателей в докладах об исполнении бюджета, ориентированного на конкретные результаты, отражаются на ее способности защищать гражданское население и что на принимающих государствах лежит главная ответственность за защиту гражданского населения. Хотя УСВН признает обоснованность таких аргументов, оно по-прежнему убеждено в том, что связанные с конфликтом случаи гибели гражданского населения и случаи сексуального насилия являются релевантными показателями, требующими мониторинга и отчетности.

59. Что касается рекомендации 3, Департамент операций по поддержанию мира/Департамент полевой поддержки согласны с необходимостью повышения согласования процесса выявления и использования показателей, однако департаменты не считают возможным согласование статистических данных о связанных с конфликтом случаях гибели гражданского населения, представленных в докладах об исполнении бюджета и докладах Генерального секретаря о конкретных миссиях; они также не считают, что попытка обеспечить такое согласование позволит усилить осуществление мандатов по защите гражданского населения. Департамент операций по поддержанию мира/Департамент полевой поддержки предпочли бы, чтобы в случае сохранения этой рекомендации она была отнесена не к категории «важная», а к категории «предлагаемая».

Рекомендация 1

Департаменту операций по поддержанию мира следует в консультации с Департаментом полевой поддержки представить руководство о включении элемента защиты гражданского населения в рамки бюджета, ориентированного на конкретные результаты, для миссии по поддержанию мира (пункты 21–26) [важная рекомендация].

Рекомендация 2

Для обеспечения мониторинга в области защиты гражданского населения, что было подчеркнуто Советом Безопасности, Генеральным секретарем и Специальным комитетом по операциям по поддержанию мира, Департаменту операций по поддержанию мира следует в консультации с Департаментом полевой поддержки обеспечивать, чтобы миссии, наделенные мандатом защиты гражданского населения, на постоянной основе использовали в своих докладах об исполнении бюджета выраженные в количественной форме случаи гибели гражданского населения в ходе конфликта и случаи сексуального насилия, связанные с конфликтом (включая изнасилования), в качестве показателей достижения результатов, с учетом их сценария защиты гражданского населения, для всех миссий, наделенных мандатом защиты гражданского населения (пункты 35–42) [важная рекомендация].

Рекомендация 3

Департаменту операций по поддержанию мира следует в консультации с Департаментом полевой поддержки рассмотреть возможность решения проблемы несоответствия приводимых в докладах об исполнении бюджета и докладах Генерального секретаря о конкретных миссиях данных о числе погибших мирных жителей в ходе конфликта (пункты 44–49) [важная рекомендация].

(Подпись) Карман Л. Ляпуант
Заместитель Генерального секретаря
по службам внутреннего надзора

14 марта 2013 года

Приложение I

Рассмотренные элементы мандатов миссий по поддержанию мира, связанных с защитой гражданского населения

	<i>Резолюция Совета Безопасности и год принятия мандата</i>	<i>Год создания</i>	<i>Защита гражданского населения, находящегося под угрозой неминуемого физического насилия</i>	<i>Без ущерба для ответственности принимающей страны</i>	<i>В рамках имеющихся возможностей и в районах развертывания</i>	<i>Все необходимые меры (или меры/действия)</i>	<i>Защита гражданского населения в качестве приоритетной задачи</i>
ВСООНЛ	1701 (2006)	1978	✓	✓	✓	✓	
МООНЛ ^a	1509 (2003)	2003	✓	✓	✓		
ОООНКИ	1528 (2004)	2004	✓	✓	✓	✓	✓
МООНСГ	1542 (2004)	2004	✓	✓	✓		
ЮНАМИД	1769 (2007)	2007	✓	✓	✓		✓
МООНСДРК	1925 (2010)	2010	✓	✓	✓	✓	✓
МООНДРК ^b	1291 (2000)	1998	✓		✓	✓	
МООНВС ^b	1590 (2005)	2005	✓	✓	✓	✓	

^a Мандат МООНЛ лишь предусматривает «в рамках имеющихся возможностей» без указания «районов развертывания» в данном контексте.

^b Срок действия мандата МООНДРК истек в 2010 году; срок действия мандата МООНВС истек в 2011 году.

Приложение II

Связанные с насилием показатели достижения результатов, используемые миссиями по поддержанию мира, наделенными мандатами по защите гражданского населения, с 2003 по 2011 год

		МООНДРК/ МООНСДРК	МООНВС	ЮНАМИД	ООНКИ	МООНЛ	МООНСГ	ВСООНЛ
Случаи гибели гражданского населения	2010–2011 годы	✓						
	2009–2010 годы				✓		✓	
	2008–2009 годы				✓		✓	
	2007–2008 годы				✓		✓	
	2006–2007 годы			Данные отсутствуют	✓			
	2005–2006 годы			Данные отсутствуют			✓	
Сексуальное насилие	2010–2011 годы		✓	✓	✓			
	2009–2010 годы		✓					
	2008–2009 годы		✓					
	2007–2008 годы		✓					
	2006–2007 годы		✓	Данные отсутствуют				
	2005–2006 годы		✓	Данные отсутствуют			✓	
	2004–2005 годы	✓		Данные отсутствуют				
	2003–2004 годы	✓	Данные отсутствуют	Данные отсутствуют	Данные отсутствуют			
Похищения	2010–2011 годы						✓	
	2009–2010 годы						✓	
	2008–2009 годы						✓	
	2007–2008 годы						✓	
	2006–2007 годы			Данные отсутствуют			✓	
Угрозы	2010–2011 годы				✓			
	2009–2010 годы				✓			
	2008–2009 годы				✓			
	2007–2008 годы				✓			

		МООНДРК/ МООНСДРК	МООНВС	ЮНАМИД	ООНКИ	МООНЛ	МООНСГ	ВСООНЛ
2006–2007 годы				Данные отсут- ствуют	✓			
2005–2006 годы				Данные отсут- ствуют	✓			
2004–2005 годы	✓			Данные отсут- ствуют				

✓ Указывает на использование этого показателя достижения результатов.

Данные отсутствуют. Указывает на отсутствие доклада об исполнении бюджета за конкретный год или отсутствие миссии в течение этого периода.

Примечание: связанные с насилием показатели в таблице указываются в разных миссиях в разные годы, что объясняется различиями по указанному диапазону годов.

Приложение III

Примеры «предварительных» или «вспомогательных» результатов отчетности миссий по защите гражданского населения

<i>Предварительный результат</i>	<i>Вспомогательный результат</i>
Работа по обеспечению потенциала быстрого реагирования для предотвращения и недопущения эскалации непосредственных угроз безопасности в объеме X человеко-дней	Осуществление для уязвимых групп населения в затронутых насилием районах мероприятий по повышению информированности и социальной мобилизации
Организация работы стационарных и мобильных контрольно-пропускных пунктов на основных дорогах, границах и пунктах пересечения границы	Консультирование и вынесение рекомендаций учреждениям принимающей страны в отношении подготовки национальной стратегии усиления защиты гражданского населения и техническая поддержка в деле осуществления такой стратегии
Патрулирование: пешее; воздушное; с использованием катеров	Совещания группы по вопросам защиты при координации и ведущей роли НПО, занимающихся вопросами защиты; проведение учебных курсов по вопросам защиты для сотрудников Секции по правам человека и НПО с целью укрепления потенциала и решения вопросов прав человека
Ротные оперативные базы в приоритетных районах в целях мониторинга нападений на гражданское население и их предотвращение	Координационные совещания по вопросам безопасности внутренне перемещенных лиц в лагерях с участием смешанных групп в составе сотрудников по правам человека, сотрудников полиции принимающей страны, полиции Организации Объединенных Наций, представителей воинских контингентов и гуманитарных служб Организации Объединенных Наций
Подготовка заданий, наблюдение за их выполнением и контроль качества операций по разминированию и проверке районов, где могут находиться мины или взрывоопасные пережитки войны	Совещания по региональному сотрудничеству и сотрудничеству между миссиями, на которых особое внимание будет уделяться вопросам пресечения трансграничных вылазок вооруженных групп и борьбы с незаконной перевозкой оружия
Мобильное и пешее патрулирование в целях установления маршрутов миграции кочевников и обеспечения безопасного передвижения по этим маршрутам на основе создания стационарных и мобильных контрольно-пропускных пунктов и блок-постов на главных путях снабжения, а также создание и патрулирование районов разъединения и буферных зон между Силами в районах активных боевых действий	Отслеживание ситуации в области защиты населения на основе определения и анализа недостатков и нарушений режима защиты, подготовка рекомендаций для национальных и местных органов власти и всех других соответствующих сторон и последующее обсуждение с ними вопросов защиты в целях их решения

*Предварительный результат**Вспомогательный результат*

Свободное и беспрепятственное движение людей и товаров по всей территории страны

Проведение совместных расследований нарушений прав человека с участием национальных судебных органов в целях обеспечения судебного преследования грубых нарушений прав человека

Источник: анализ и классификация Управления служб внутреннего надзора (УСВН) на основе представляемых миссиями докладов о защите гражданского населения.

Примечание: Основная характеристика «предварительного» результата: в случае достижения предварительного результата может быть обеспечена прямая, но не постоянная, защита гражданского населения, находящегося под угрозой неминуемого физического насилия. Основная характеристика «вспомогательного» результата: в случае достижения вспомогательного результата не может быть обеспечена прямая защита гражданского населения, находящегося под угрозой неминуемого физического насилия; такая защита обеспечивается косвенным образом.

Приложение IV

Замечания, полученные от Департамента операций по поддержанию мира и Департамента полевой поддержки

Управление служб внутреннего надзора (УСВН) представляет ниже полный текст полученных от Департамента операций по поддержанию мира и Департамента полевой поддержки замечаний по обзору, содержащемуся в настоящем докладе (см. пункты 1–12 ниже). Такая практика была введена в соответствии с резолюцией 64/263 Генеральной Ассамблеи в ответ на рекомендацию Независимого консультативного комитета по ревизии. Департаменты согласились с рекомендацией 1, но не приняли рекомендацию 2. Что касается рекомендации 3, департаменты согласны с необходимостью повышения согласования в процессе выявления и использования показателей, однако они не считают возможным согласование статистических данных о связанных с конфликтом случаях гибели гражданского населения, представленных в докладах об исполнении бюджета и докладах Генерального секретаря о конкретных миссиях; они также не считают, что попытка обеспечить такое согласование позволит усилить осуществление мандатов по защите гражданского населения. Департаменты предпочли бы, чтобы в случае сохранения этой рекомендации она была бы отнесена не к категории «важная», а к категории «предлагаемая».

Рекомендация 2 основана на фактических примерах миссий. Поэтому в ней выявляется и используется передовой опыт определенных миссий, что особо отличает «обучающуюся» организацию. В ней не выносятся поспешного суждения в отношении разработки руководства, предлагаемого в рекомендации 1. В основу этих двух показателей положены прошлые события, связанные с гибелью огромного числа мирных жителей, в связи с чем особо подчеркивается, что в рамках своих усилий по защите гражданского населения основное внимание миссии должны уделять случаям гибели людей и сексуального насилия. Для системы Организации Объединенных Наций этот вопрос по-прежнему имеет актуальное и важное значение^a. Кроме того, не исключается разработка других продуманных и применимых показателей, которые не являются взаимоисключающими.

Основную обеспокоенность у Департамента операций по поддержанию мира/Департамента полевой поддержки вызывает то, что заявляемая в докладе «причинно-следственная связь» используется неправильно, поскольку в докладе четко говорится, что «увеличение числа погибших мирных жителей необязательно означает, что миссия является неэффективной». УСВН согласно с тем, что анализ, основанный исключительно на таких показателях, может привести к ошибочным заключениям относительно усилий миссий по защите гражданского населения. Рекомендация 2 не исключает анализа эффективности деятельности миссии с использованием других соответствующих показателей. Факторы, не зависящие от миссии, которые влияют на ее способность защищать гражданское население, могут определяться в докладах об исполнении бюджета как «внешние» факторы. Хотя на принимающих правительствах ле-

^a Доклад Генерального секретаря: Группа по внутреннему обзору о деятельности Организации Объединенных Наций в Шри-Ланке.

жит основная ответственность за защиту гражданского населения, миссии играют определенную роль на основе поддержки их усилий в рамках политического процесса, как это предусмотрено под руководством Департамента операций по поддержанию мира/Департамента полевой поддержки.

Хотя УСВН признает обоснованность обеспокоенности департаментов, оно по-прежнему убеждено в том, что связанные с конфликтом случаи гибели гражданского населения и случаи сексуального насилия являются релевантными показателями, требующими мониторинга и отчетности.

Кроме того, мнение Консультативного комитета по административным и бюджетным вопросам имеет отношение к рекомендации 3, поскольку Консультативный комитет отметил, что, насколько это возможно, в доклады, представляемые Генеральной Ассамблее на рассмотрение, следует включать всеобъемлющую информацию по тем или иным конкретным вопросам для устранения случаев дублирования информации и предотвращения случаев включения несогласующейся информации (A/65/743, пункт 16).

Полученные от Департамента операций по поддержанию мира и Департамента полевой поддержки замечания об обзоре докладов миссий Организации Объединенных Наций по поддержанию мира о защите гражданского населения

Меморандум заместителя Генерального секретаря по операциям по поддержанию мира и заместителя Генерального секретаря по полевой поддержке от 8 марта 2013 года

1. Выражаю благодарность за ваш меморандум от 28 февраля, в котором предлагается представить наши замечания по проекту доклада Управления служб внутреннего надзора (УСВН) об обзоре докладов миссий Организации Объединенных Наций по поддержанию мира о защите гражданского населения. Этот доклад является своевременным, поскольку в нем особое внимание уделяется путям повышения эффективности механизмов, разработанных Департаментом операций по поддержанию мира и Департаментом полевой поддержки, а также наших миссий по поддержанию мира в деле выполнения мандатов по защите гражданского населения. Мы удовлетворены тем, что в докладе признается достигнутый к настоящему моменту прогресс в деле разработки концепций и стратегической основы, необходимых для управления решением сложных задач, связанных с защитой гражданского населения в ходе операций по поддержанию мира.

2. Анализ, представленный в проекте доклада, содержит полезную информацию, позволяющую учитывать нашу работу с миссиями по повышению эффективности процедуры мониторинга и отчетности об их усилиях по защите гражданского населения и достигнутых результатах. Мы в целом согласны с содержащимся в проекте заключением о возможности и необходимости усиления процедуры отчетности об эффективности защиты гражданского населения в контексте докладов об исполнении бюджета, ориентированного на конкретные результаты. Рассмотрение этого вопроса требует применения тщательно продуманного подхода. С учетом сложности условий, в которых действуют миссии, разного объема имеющихся в их распоряжении ресурсов и проблем, возникающих в связи с получением надежных данных, касающихся широкого

круга осуществляемых миссиями мероприятий для достижения основной цели защиты гражданского населения, у нас имеются определенные сомнения в отношении ряда аспектов проекта доклада. Ниже представлены наши подробные замечания.

3. Рекомендация 1: Департамент операций по поддержанию мира и Департамент полевой поддержки согласны с этой рекомендацией. Мы обязуемся поддерживать сотрудничество с нашими миссиями в целях определения параметров соответствующего руководства.

4. Рекомендация 2: в проекте доклада имеются две разные формулировки этой рекомендации. В тексте резюме в рекомендации 2 Департаменту операций по поддержанию мира предлагается в консультации с Департаментом полевой поддержки *«рассмотреть»* (добавлен курсив) возможность «на постоянной основе использовать в докладах об исполнении бюджета выраженные в количественной форме случаи гибели гражданского населения в ходе конфликта и случаи сексуального насилия, связанные с конфликтом (включая изнасилования) в качестве показателей достижения результатов...». В отличие от этого в рекомендации 2, содержащейся в проекте доклада Департаменту операций по поддержанию мира, предлагается в консультации с Департаментом полевой поддержки *«обеспечить»* (добавлен курсив) ... чтобы миссии, наделенные мандатами защиты гражданского населения, на постоянной основе использовали в своих докладах об исполнении бюджета выраженные в количественной форме случаи гибели гражданского населения и случаи сексуального насилия, связанные с конфликтом (включая изнасилования) в качестве показателей достижения результатов ...». В ходе консультаций с группой УСВН в процессе подготовки проекта доклада Департамент операций по поддержанию мира и Департамент полевой поддержки согласились с формулировкой этой рекомендации в резюме, высказав в то же время оговорки в отношении концепции и методологии. Департамент операций по поддержанию мира и Департамент полевой поддержки смогут работать с рекомендацией 2, содержащейся в резюме. Вместе с тем мы сожалеем о том, что не можем согласиться с указанной последней формулировкой, содержащейся в докладе, по нескольким причинам, изложенным ниже.

5. Как представляется, в рекомендации 2, содержащейся в проекте доклада, выносится преждевременное суждение о разработке руководства, предлагаемого в рекомендации 1. Непосредственной целью такого руководства является разработка эффективных показателей и обеспечение их согласованного использования. Настоятельное требование сохранить два показателя, содержащихся в рекомендации 2, неизбежно ослабит руководство, включая возможное исключение других надежных показателей или уменьшение их значимости. Наша основная обеспокоенность в отношении формулировки рекомендации 2 заключается в том, что в ней устанавливается причинно-следственная связь, которой может не быть. Число сообщаемых случаев гибели гражданского населения в ходе конфликта и случаев сексуального насилия/изнасилований, связанных с конфликтом, может не быть прямым образом связано с действиями миссий по поддержанию мира в районе ее развертывания.

6. Число погибших в результате конфликта и случаи сексуального насилия/изнасилования в районе действия миссии необязательно свидетельствуют о неудаче *или успехе* миссии в деле выполнения ее мандата по защите гражданского

населения; кроме того, оно не является единственным эффективным способом определения результатов деятельности миссии в этой области. Случаи гибели людей в ходе конфликта могут быть результатом самых разных причин, не охватываемых мандатом миссий по поддержанию мира, связанным с защитой гражданского населения, как он определен Советом Безопасности. Анализ, основанный исключительно на таких показателях в широкой области ответственности миссии, может привести к ошибочному заключению о том, что миссии не удалось (или удалось) обеспечить защиту гражданского населения, при этом будут не учитываться или преуменьшаться другие важные и релевантные показатели (например, сокращение случаев принудительного перемещения гражданского населения или случаев обеспечения доступа к гуманитарной помощи), что может привести к совершенно другому заключению.

7. Многие факторы, не зависящие от миссии, влияют на ее способность защищать гражданское население, что, вероятно, будет невозможно надлежащим образом отразить на основе количественных показателей в докладе об исполнении бюджета, ориентированного на конкретные результаты. К таким факторам относится готовность и способность принимающих властей выполнять свою главную обязанность по защите гражданского населения; увеличение числа случаев нанесения ущерба гражданскому населению вооруженными группами; условия местности, при которых миссии не располагают достаточной мобильностью для получения доступа в районы, в которых гражданское население может быть подвергнуто угрозе физического насилия. Использование ограниченных, сугубо количественных мер в отношении представления доклада об эффективности действий миссии по защите гражданского населения не позволяет определить такие сложности.

8. Главную ответственность за защиту гражданского населения несут принимающие государства. Этот принцип закреплен во всех резолюциях Совета Безопасности, в которых операции по поддержанию мира наделены мандатом защищать гражданское население от угрозы неминуемого физического насилия, а также в докладах Генерального секретаря и многочисленных докладах Специального комитета по операциям по поддержанию мира. В оценке эффективности защиты гражданского населения на основе имеющейся информации о всех случаях гибели в ходе конфликта и сексуального насилия/изнасилований, которые происходят в районе действия миссии, также отсутствует признание успехов или неудач принимающего государства в вопросах обеспечения защиты. В этих целях рассмотрение других более разнообразных качественных факторов может послужить более точным способом оценки эффективности защиты гражданского населения.

9. Рекомендация 3: в исследовании отмечается, что в докладах о составлении бюджета, ориентированного на конкретные результаты, и докладах Генерального секретаря о конкретных миссиях прослеживаются несоответствия в отношении числа «жертв» в районах действия миссии. Мы согласны с необходимостью повышения согласования в процессе выявления и использования показателей. Как представляется, рекомендация 3, в которой Департаменту операций по поддержанию мира и Департаменту полевой поддержки предлагается «рассмотреть вопрос о несоответствиях», выносится при том понимании, что статистическая информация в таких докладах может быть идентичной или согласованной. Вместе с тем мы не считаем возможным согласование статистических данных о представленных в этих докладах случаях гибели в ходе кон-

фликта; кроме того, предпринимаемые усилия по обеспечению такого согласования не усилят процесс выполнения мандатов по защите гражданского населения. Мы предпочли бы исключить эту рекомендацию из доклада. Если УСВН считает, что данную рекомендацию следует сохранить, мы предлагаем отнести ее не к категории «важная», а к категории «предлагаемая».

10. Доклады об исполнении бюджета, ориентированного на конкретные результаты, и доклады Генерального секретаря о конкретной миссии являются принципиально разными. В них делается попытка получить и распространить информацию и анализ для разных аудиторий и целей. Доклады об исполнении бюджета, ориентированного на конкретные результаты, преследуют узкоограниченную цель отслеживания связи между использованием ресурсов и общими задачами миссии на основе количественных показателей без какого-либо контекста. Целью докладов Генерального секретаря Совету Безопасности является информирование Совета о существующем положении и его решениях относительно стратегического руководства операциями по поддержанию мира в конкретной стране в более широком плане. В них рассматриваются не только усилия миссии, но также другие события, включая развитие политических процессов и общее положение в плане безопасности, в области прав человека и гуманитарной области. Департамент операций по поддержанию мира отвечает за окончательное содержание этих докладов, причем включенная в них информация представляется самыми разными подразделениями Организации Объединенных Наций. Департаменту операций по поддержанию мира будет сложно, а вероятно и невозможно, согласовать в докладах Генерального секретаря и докладах об исполнении бюджета, ориентированного на конкретные результаты, сроки и приоритетные задачи каждого из этих исполнителей.

11. В проводимом УСВН обзоре докладов на уровне Центральные учреждений содержится подробная информация о принимаемых разными миссиями подходах к распространению информации, касающейся выполнения мандата по защите гражданского населения. Такой обзор является лишь отправной точкой и не может служить контекстуальной основой, необходимой для уточнения данных, представляемых в докладах об исполнении бюджета, ориентированного на конкретные результаты, и докладах Генерального секретаря Совету Безопасности. С учетом сложности осуществления мандата по защите гражданского населения и определения эффективности действий миссии в конкретном районе мы считаем, что, хотя проводимый УСВН обзор по этой теме приветствуется, для него были бы также полезными обсуждения с миссиями, наделенными в настоящее время мандатами защищать гражданское население.

12. Департамент операций по поддержанию мира и Департамент полевой поддержки согласны с тем, что случаи гибели гражданского населения и случаи сексуального насилия/изнасилования в ходе конфликта можно было бы рассматривать для использования в качестве показателей достижения результатов в докладах об исполнении бюджета, ориентированного на конкретные результаты, как об этом говорится в резюме доклада. Вместе с тем мы считаем, что формулировка рекомендации 2 в проекте доклада является недостаточной и, возможно, препятствующей разработке полезного руководства с учетом сложности защиты гражданского населения в ходе операций по поддержанию мира.