



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
7 March 2014
Russian
Original: English

Шестьдесят восьмая сессия

Пункт 142 предварительной повестки дня

Доклад о деятельности Управления служб внутреннего надзора

Оценка и результаты осуществления мандатов миссий Организации Объединенных Наций по поддержанию мира на защиту гражданских лиц

Доклад Управления служб внутреннего надзора

**«Миротворческие миссии с мандатом на защиту гражданских лиц
сосредотачивают внимание на деятельности по предупреждению
и смягчению последствий, и сила почти никогда не используется
для защиты гражданских лиц, подвергаемых нападению»**

Резюме

Защита гражданских лиц является одной из наиболее важных и заметных областей миротворческой деятельности Организации Объединенных Наций. На сегодняшний день Совет Безопасности выдал мандаты, включающие требование о защите гражданских лиц, 13 операциям по поддержанию мира, включая девять нынешних операций. Настоящая оценка учитывает осуществление и результаты осуществления мандатов на защиту гражданских лиц в ходе текущих операций.

Проведенный в 2009 году всеобъемлющий обзор привел к выводу о том, что цепочка событий, имеющих целью поддержку защиты гражданских лиц, была разорвана. С тех пор был достигнут значительный прогресс. Были разработаны руководящие указания и созданы структуры для оказания поддержки деятельности по защите гражданских лиц на местах в рамках трехъярусной оперативной концепции, охватывающей предотвращение, физическую защиту и создание защитной среды. Позитивные результаты многих из этих видов деятельности ясны.

Тем не менее оценка указала на устойчивую модель миротворческих операций, не прибегающих к использованию силы, когда гражданские лица подвергаются нападению. Применения силы дозволено с юридической точки зрения и согласуется с намерениями Совета Безопасности и с ожиданиями граж-



данских лиц, но, как представляется, миротворческие операции регулярно уклоняются от него как от варианта действий. Причины этого включают различные мнения в Совете Безопасности и среди стран, предоставляющих войска, и, что весьма важно, фактически двойную цепочку командных инстанций, то есть руководство миссии и страны, предоставляющие войска, которая регулирует использование силы миссиями. Кроме того, обязательство миссий предпринимать действия, когда правительства принимающих стран не могут или не хотят выполнять свою главную обязанность по защите гражданских лиц, не очень хорошо осознается; миссии сами считают, что они не имеют достаточных ресурсов для того, чтобы отвечать на силу силой, а сами члены контингентов обеспокоены возможными мерами наказания, если использование силы ими будет сочтено ненадлежащим. Отчасти как результат этого и несмотря на значительные обязательства со стороны Организации Объединенных Наций и стран, предоставляющих войска и полицию, гражданские лица продолжают страдать от насилия и перемещения во многих странах, в которых миссии Организации Объединенных Наций имеют мандаты на защиту гражданских лиц.

Хотя миротворческие миссии успешно предотвращают и смягчают причинение вреда гражданским лицам, даже будучи развернутыми на огромных территориях и сталкиваясь с асимметричными угрозами при наличии ограниченных ресурсов, цепочка, связывающая намерение Совета Безопасности с действиями Секретариата, стран, предоставляющих войска и полицию, и самих миротворческих миссий, остается разорванной в том, что касается применения силы. Поскольку никакая часть миротворческой архитектуры не несет уникальной ответственности за эту ситуацию, требуется откровенный диалог по этому вопросу в рамках миротворческого партнерства стран, предоставляющих войска, полицию и финансовые ресурсы, правительств принимающих стран, Совета Безопасности, Секретариата и других сторон. Для нахождения решений также требуется привлечение Генеральной Ассамблеи в качестве главного совещательного органа Организации Объединенных Наций.

В докладе также рассматриваются вопросы руководства, информационных систем и партнерских связей в рамках миссий, равно как и ожидания гражданских лиц в отношении защиты со стороны миротворцев.

Было вынесено три рекомендации. Они включают усиление оперативного контроля над контингентами; повышение ясности относительно задач миротворцев на тактическом уровне и улучшение отношений на рабочем уровне между миротворческими операциями и гуманитарными субъектами. Департамент операций по поддержанию мира/Департамент полевой поддержки поддержали рекомендации, но при этом высказали замечание по рекомендации 1. Полный текст отклика Департамента операций по поддержанию мира/Департамента полевой поддержки на проект доклада содержится в приложении I к настоящему докладу.

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	4
II. Рамки и методология	4
III. Результаты	6
A. С 2009 года достигнут значительный прогресс в разработке руководящих указаний и создании структур в поддержку деятельности по защите гражданских лиц на местах	6
B. Отмечается устойчивая картина, которая сводится к тому, что миротворческие операции не используют силу, когда гражданские лица подвергаются нападению	7
C. Многочисленные факторы способствуют неприменению силы в рамках миротворческих операций	12
D. Концепция защиты гражданских лиц чрезмерно растянута, что грозит потерей внимания	19
E. На уровне миссии руководство, информационные системы и партнерские связи влияют на эффективность деятельности по защите гражданских лиц	19
F. Позитивные результаты в предотвращении и смягчении вреда, наносимого гражданским лицам, и в достижении долговременных итогов очевидны, однако деятельность трех миссий является крайне неэффективной, когда гражданским лицам причиняется реальный вред	21
IV. Заключение	23
V. Рекомендации	26
Приложения	
I. Замечания по проекту доклада, полученные от Департамента операций по поддержанию мира и Департамента полевой поддержки	27
II. Замечание Отдела инспекций и оценок Управления служб внутреннего надзора	30

I. Введение

1. Тяжелая участь гражданских лиц в зонах вооруженного конфликта между странами или внутри стран является непреходящей проблемой, стоящей перед Организацией Объединенных Наций с 1945 года. За прошедшие десятилетия миллионы людей были перемещены, убиты, ранены или подверглись сексуальному насилию. Несоразмерные страдания испытывают женщины и дети. Мало какие проблемы, стоящие перед международным сообществом, являются более срочными и непрерывными, чем защита гражданских лиц, подвергающихся нападениям.

2. Настоящая оценка, вторая, проведенная этим Управлением (см. [A/67/795](#)), посвящена осуществлению и результатам осуществления мандатов на защиту гражданских лиц в рамках восьми миротворческих миссий, имеющих такие мандаты, по состоянию на 31 июля 2013 года.

3. Эта тема была выбрана в силу веских оснований. Защита гражданских лиц является стратегической целью миротворчества, а само миротворчество — это один из главных видов деятельности Организации Объединенных Наций, подкрепляемый почти 8 млрд. долл. США каждый год. Миротворчество — это один из наиболее важных инструментов, используемых международным сообществом для защиты гражданских лиц, и, возможно, единственная область, в которой результативность деятельности Организации может буквально означать разницу между жизнью и смертью для гражданского лица в зоне конфликта. Государства-члены и региональные организации пристально следят за деятельностью миссий, а средства массовой информации, академические круги и гражданское общество сохраняют постоянную бдительность. К сожалению, в прошлом имели место очень серьезные ошибки в деле защиты гражданских лиц¹, и сохраняется высокая угроза для репутации Организации. Что самое важное, находящиеся под угрозой гражданские лица по-прежнему кровно заинтересованы в эффективности усилий Организации по их защите.

4. Мандат Отдела инспекций и оценок Управления служб внутреннего надзора требует, чтобы проводимые им оценки создавали возможности для «систематического обдумывания» среди государств-членов и руководителей программ. Цель настоящего доклада состоит в том, чтобы сделать это в связи с темой, важность которой признается всеми. Полномочия на повышение эффективности защиты гражданских лиц возложены не только на Департамент операций по поддержанию мира/Департамент полевой поддержки, но и на все государства-члены и на другие подразделения системы Организации Объединенных Наций.

II. Рамки и методология

5. Оценка сосредоточилась на восьми из девяти миссий, имеющих в настоящее время мандаты на защиту гражданских лиц (Временные силы Организации Объединенных Наций в Ливане (ВСООНЛ), Миссия Организации Объединенных Наций в Либерии (МООНЛ), Операция Организации Объединенных Наций в Кот-д'Ивуаре (ОООНКИ), Миссия Организации Объединенных Наций по стабилизации в Гаити (МООНСГ), Миссия Организации Объединенных Наций

¹ Например, в Руанде, Сребренице и Шри-Ланке.

по стабилизации в Демократической Республике Конго (МООНСДРК), Смешанная операция Африканского союза-Организации Объединенных Наций в Дарфуре (ЮНАМИД), Временные силы Организации Объединенных Наций по обеспечению безопасности в Абее (ЮНИСФА) и Миссия Организации Объединенных Наций в Южном Судане (МООНЮС))². На эти девять миссий приходится примерно 97 процентов военного и полицейского персонала и 95 процентов гражданского персонала, занятого в миротворческой деятельности Организации Объединенных Наций³. Особое внимание было уделено МООНСДРК и МООНЮС. Недавно МООНСДРК получила мандат на проведение наступательных операций (см. резолюцию [2098 \(2013\)](#) Совета Безопасности, пункты 9–10), что дало ей новую возможность для защиты гражданских лиц.

6. Разработанные Департаментом операций по поддержанию мира/Департаментом полевой поддержки концептуальные рамки оценки определяют защиту гражданских лиц как усилия «в рамках всей миссии», предполагающие деятельность по трем следующим направлениям: «защита посредством политического процесса», «защита от физического насилия» и «создание способствующих защите условий»⁴. Оценка была сконцентрирована на первых двух направлениях, особенно на физической защите и на применении силы в качестве крайней меры, и при этом отмечалось, что на миротворческие операции возложена уникальная ответственность за обеспечение защиты от физического насилия⁵. В настоящем докладе особо отмечается применение силы, поскольку, как показала оценка, оно является более приоритетным элементом с точки зрения его критического значения. Это, однако, не должно рассматриваться как умаляющее значение политических решений и других аспектов всеобъемлющего подхода к миротворческим операциям, которые — все без исключений — имеют важнейшее значение для эффективной защиты гражданских лиц. Третье направление деятельности было исключено как слишком широкая тема для целей настоящего доклада.

7. В основе представленных результатов лежит следующее:

- а) обстоятельный обзор литературы, охватывающий документы Организации Объединенных Наций и конкретных миссий, равно как и внешнюю литературу о защите гражданских лиц;
- б) заполняемый каждой миссией вопросник относительно имеющихся структур и механизмов для осуществления мандата на защиту гражданских лиц;
- в) структурный анализ принимаемых миссиями мер реагирования на серьезные инциденты, связанные с фактическими или неминуемыми угрозами для гражданских лиц;

² Многопрофильная комплексная миссия Организации Объединенных Наций по стабилизации в Мали (МИНУСМА) была исключена, поскольку она была создана только в апреле 2013 года.

³ Рассчитано по данным, приведенным в *United Nations Peacekeeping Operations Factsheet*, 31 декабря 2013 года.

⁴ Департамент операций по поддержанию мира/Департамент полевой поддержки, *Оперативная концепция защиты гражданского населения в операциях Организации Объединенных Наций по поддержанию мира*, 9 апреля 2010 года, пункт 14.

⁵ Там же, пункт 16.

d) в общей сложности 170 полусистематизированных личных бесед или бесед по телефону со следующими лицами:

- i) сотрудниками на ключевых должностях, связанных с военными вопросами, вопросами планирования, надзора и правовыми вопросами, в Департаменте операций по поддержанию мира, Департаменте полевой поддержки и других департаментах Центральных учреждений Организации Объединенных Наций;
- ii) персоналом миссий на ключевых должностях с точки зрения защиты гражданских лиц, как в штаб-квартирах, так и на местах;
- iii) членами группы по вопросам защиты;
- iv) представителями государств-членов Организации Объединенных Наций, включая страны, предоставляющие войска и полицию, и всех постоянных членов Совета Безопасности;
- v) представителями правительств и ведомств безопасности принимающих стран;
- vi) представителями гражданского общества и неправительственных организаций, активно занимающихся вопросами защиты.

8. Существующие и пользующиеся хорошей репутацией базы данных вместе с имеющимися обследованиями воззрений гражданского населения в странах, в которых в настоящее время действуют миротворческие миссии с мандатами на защиту гражданского населения, были оценены в качестве возможных показателей эффективности операций по защите гражданского населения. Вместе с тем несовместимости в определениях и методологии, а также другие проблемы помешали их конечному использованию. Три пользующихся международной известностью эксперта по миротворчеству и сам Департамент операций по поддержанию мира/Департамент полевой поддержки проанализировали мандат на оценку и проект доклада. В приложение I включен отклик Департамента операций по поддержанию мира/Департамента полевой поддержки на проект доклада, и из него видно, что департаменты согласились с рекомендациями, высказав замечания по рекомендации 1. Отдел инспекций и оценок Управления служб внутреннего надзора благодарен за поддержку, высказанную членами Совета Безопасности и странами, предоставляющими войска и полицию, в отношении настоящей оценки и ее направленности. Он также благодарит оба департамента и перечисленные выше миссии за их сотрудничество.

III. Результаты

A. С 2009 года достигнут значительный прогресс в разработке руководящих указаний и создании структур в поддержку деятельности по защите гражданских лиц на местах

9. В подготовленном в 2009 году по заказу Департамента операций по поддержанию мира/Управления по координации гуманитарных вопросов независимом докладе был сделан вывод о том, что цепочка событий, имеющих целью поддержку защиты гражданских лиц, была разорвана. В нем отмечалось, что слабости преобладали во всей этой цепочке, от Совета безопасности до такти-

ческого уровня⁶. Специальный комитет по операциям по поддержанию мира одобрил вынесенную в этом докладе рекомендацию о том, что для миссий необходимо выпустить широкие руководства по вопросам защиты гражданских лиц.

10. Впоследствии выпустили оперативную концепцию (2010 год), подборку извлеченных уроков (2010 год), рамки и шаблон для разработки всеобъемлющих стратегий по защите гражданских лиц (2011 год) и матрицу ресурсов и возможностей для оказания содействия миссиям в планировании деятельности по защите гражданских лиц (2012 год).

11. Для осуществления руководящих указаний почти все миссии с мандатами на защиту гражданских лиц разработали или разрабатывают стратегии по защите гражданских лиц на уровне миссии⁷. Большинство из них включают четкое признание уязвимых групп, включая женщин и детей, в свои оценки рисков и в свои цели.

12. Миссии с самыми непосредственными угрозами с точки зрения защиты гражданских лиц, включая МООНСДРК и МООНЮС, разработали наиболее полные структуры и процессы для осуществления своих стратегий. Соответствующие механизмы включают системы раннего предупреждения, сети оповещения на уровне общин, мероприятия по обеспечению связи на уровне общин, системы общественной информации и системы представления донесений. Они охватывают различные элементы миссий и реагируют на конкретные условия в конкретных миссиях. Осуществление стратегии является общей для всех миссий обязанностью.

В. Отмечается устойчивая картина, которая сводится к тому, что миротворческие операции не используют силу, когда гражданские лица подвергаются нападению

13. В местах, в которых гражданские лица сталкиваются с угрозами физического насилия, они рассчитывают на защиту со стороны Организации Объединенных Наций. Миротворческие миссии могут защищать гражданское население мирным путем, с помощью силы или за счет сочетания этих двух элементов. Мирные средства могут использоваться всеми частями миссии, в то время как сила является большей частью монополией военного компонента миссии. В целом, гражданский персонал лишь ограниченно участвует в непосредственной физической защите, несмотря на осуществляемую им крайне важную консультативную и аналитическую деятельность; индивидуальные сотрудники полиции концентрируют внимание главным образом на деятельности, идущей по третьему направлению; участие же сформированных полицейских подразделений в непосредственной физической защите, как представляется, ограничивается большей частью патрулями.

⁶ Victoria Holt and Glyn Taylor with Max Kelly, *Protecting Civilians in the Context of UN Peacekeeping Operations: Successes, Setbacks and Remaining Challenges* (United Nations Sales publication E.10.III, vol. 1), Executive Summary, pp. 5–9. CM. FINAL.

⁷ МООНСГ заявила, что она не имеет определенных элементов других театров, на которых применяется концепция защиты гражданских лиц.

14. Регулярно представляемые доклады⁸ показывают, что миссии постоянно прилагают усилия по использованию мирных средств для выявления различных угроз для гражданского населения и затем для их сдерживания, предотвращения или предвосхищения до того, как они преобразуются в нападения (см. раздел III.F ниже).

15. Тем не менее, использование силы в качестве крайнего средства является исключительно важным вариантом действий для обеспечения защиты гражданских лиц от неминуемой угрозы физического насилия или когда они фактически подвергаются нападению и одним из последовательных и основных элементов во всех мандатах Совета Безопасности на защиту гражданских лиц. Следовавшие одна за другой резолюции Совета разрешали миссиям использовать силу, включая и смертоносную силу. В правовом отношении это приводит к требованию о том, чтобы они делали это в пределах своих возможностей, когда гражданские лица находятся под неминуемой физической угрозой или же реально подвергаются нападению в районах их развертывания. Хотя ни от одной миссии нельзя ожидать, что она будет защищать всех гражданских лиц все время, от каждой из них можно разумно ожидать, что она будет обеспечивать защиту в районах наибольшего риска. Когда миссии не делают этого, гражданские лица часто отзываются весьма критично об эффективности деятельности миссии. Успехи в деле предотвращения, по мнению гражданских лиц, не компенсируют невмешательство, когда гражданское население подвергается нападению.

16. Действия миссий в случае нападений на гражданское население в районах их развертывания были проанализированы Отделом инспекций и оценок Управления служб внутреннего надзора. Примеры были взяты из докладов Генерального секретаря Совету Безопасности (наиболее регулярная и заметная отчетность относительно деятельности миссий), от самих миссий и из бесед. Отдел инспекций и оценок Управления служб внутреннего надзора также расспросил миссии об использовании ими силы.

17. Этот анализ привел к двум заключениям.

По сообщениям миссий, они реагируют незамедлительно только в меньшинстве случаев, когда гражданские лица подвергаются нападениям

18. Во-первых, лишь в меньшинстве случаев, связанных с непосредственными нападениями на гражданских лиц, о которых сообщалось в докладах Генерального секретаря, включая весьма серьезные случаи, сообщалось о каких-либо незамедлительных ответных действиях со стороны миссий.

19. Считается, что незамедлительные ответные действия включают вмешательство, будь то политическое или военное, в ходе самого нападения. Из 507 инцидентов с участием гражданских лиц, о которых сообщалось в докладах Генерального секретаря за период с 2010 по 2013 год, только в 101, или в 20 процентах всех инцидентов, сообщалось о том, что они вызывали незамедлительное реагирование со стороны миссии. И наоборот, миссии не сообщали ни о каких ответных мерах в 406 (80 процентов) случаях нападений на гражданское население. Коэффициент сообщаемых ответных мер варьировался от миссии к миссии, отражая серьезность инцидентов, а также наличие раннего

⁸ Например, доклады Генерального секретаря Совету Безопасности по каждой миссии.

предупреждения, доступность мест, в которых происходят инциденты, и других факторов. Он был самым высоким в ЮНИСФА (68 процентов) и МООНСДРК (26 процентов) и самым низким в МООНСГ и МООНЮС (менее 10 процентов).

20. В большинстве случаев персонал миссий не был на месте во время нападения и не добрался до места во время нападения. Хотя много миротворцев погибли при исполнении своего долга, данные Департамента операций по поддержанию мира говорят об отсутствии каких-либо жертв в случае размещения миротворцев между уязвимым населением и враждебными элементами, совершающими нападение на мирных жителей, хотя такое размещение является одним из вариантов действий, указанных в оперативной концепции.

21. Последствия этих инцидентов для гражданских лиц, как явствует из докладов Генерального секретаря, были огромными. Они включали гибель гражданских лиц, нанесение им увечий, сексуальное насилие, похищение людей, перемещение населения, потерю имущества, сказывающуюся на средствах к существованию, и другие нарушения прав человека.

В случаях, когда сообщалось об ответных действиях, миссии почти никогда не использовали силу, даже в качестве крайней меры

22. Во-вторых, когда персонал миссии (включая военный или полицейский персонал) реально находился на месте во время нападения или угрозы нападения на гражданских лиц, сила почти никогда не использовалась. Ответные меры включали поддержку местных сил безопасности, охрану районов и объектов, эвакуацию или сопровождение гражданских лиц в безопасные места, их укрытие в помещениях Организации Объединенных Наций, создание безопасных условий, необходимых для оказания гуманитарной помощи, и начало расследований в связи с нарушениями прав человека. Параллельные подходы включали политическое вмешательство на национальном, региональном и/или местном уровнях (см. таблицу).

Таблица

Действия миссий в ответ на 10 самых смертоносных нападений, о которых Генеральный секретарь сообщал в период с 2010 по 2013 год⁹

Дата	Инцидент	Количество убитых гражданских лиц	Сообщаемые ответные действия	
			Во время инцидента	После инцидента
18 августа 2011 года	Нападения боевиков из одной общины на города соперничающей общины (МООНЮС)	600	Не было	Ежедневные воздушные патрули и возросшее военное присутствие в целях сдерживания в районе Инициативы по снижению напряженности и примирению между общинами

⁹ Доклады Генерального секретаря Совету Безопасности об индивидуальных операциях по поддержанию мира (S/2011/678, пункты 25–26; S/2013/607, пункты 17–18; S/2013/651, пункты 22, 39–40; S/2010/213, пункты 29, 51; S/2013/607, пункт 21; S/2012/838, пункт 14; S/2010/164, пункт 8; S/2013/420, пункты 19–23; S/2013/140, пункт 33; S/2013/366, пункт 30; S/2013/225, пункты 21–22).

Дата	Инцидент	Количество убитых гражданских лиц	Сообщаемые ответные действия	
			Во время инцидента	После инцидента
8–22 августа 2013 года	Межобщинные бои в Восточном Дарфуре (ЮНАМИД)	500–600	Не было	Материально-техническая поддержка, оказанная лидерам местных общин и другим в целях урегулирования спора, эвакуации, содействие оказанию гуманитарной помощи, обеспечена безопасность имущества гуманитарных учреждений
Июль 2013 года	Межобщинное насилие в нескольких местах в округе Пибор (МООНЮС)	> 328	Не было	Начато расследование. В округе Пибор начата устойчивая кампания пешего и автомобильного патрулирования; осуществляются инициативы по вовлечению общин и политические инициативы
Март 2010 года	Межобщинные столкновения в Западном и Южном Дарфуре (ЮНАМИД)	> 182	Не было	Взаимодействие с местными лидерами и с государственными властями, несмотря на ограниченный доступ
22–30 июля 2013 года	Межобщинные бои в Центральном Дарфуре (ЮНАМИД)	150	Не было	Содействие доставки гуманитарной помощи перемещенному гражданскому населению
Август–сентябрь 2012 года	Нападения вооруженной группы на гражданских лиц в районе Катойи, Северное Киву (МООНСДРК)	> 112	Не было	Начаты расследования нарушений прав человека
14–15 декабря 2010 года	Массовое истребление людей вооруженной группой в Мабанге-я-Тало, Северное Киву (МООНДРК)	> 100	Не было	Предпринято расследование; приняты меры для усиления защиты гражданских лиц в основных населенных пунктах (новые временные оперативно-тактические базы, увеличение дневных и ночных патрулей, воздушная разведка, расширение сбора информации, дополнительное совместное патрулирование и проведение операций силами МООНДРК и Вооруженных сил Демократической Республики Конго). В Дунгу назначен гражданский координатор по вопросам защиты гражданских лиц
3–6 апреля 2013 года	Межобщинные бои в частях Центрального и Южного Дарфура (ЮНАМИД)	> 100	Не было	Обеспечение охраны межучрежденческой миссии по оценке. Доставка предметов медицинского назначения. Налажено взаимодействие с местными должностными лицами и общинными лидерами. Содействие выделению транспорта в связи с конференцией по примирению. Усилено присутствие для защиты перемещаемого населения
8 февраля 2013 года	Нападение на общину в Вангаре, штат Джонглеи, совершенное вооруженными элементами из соперничающей общины (МООНЮС)	> 100	Не было	Начато расследование. Активное вовлечение общин и национальных властей в целях предотвращения актов возмездия
4 января 2013 года	Межобщинные бои из-за спора о доступе к золотому прииску (ЮНАМИД)	100	Не было	Доставка правительственных чиновников в район в целях ослабления напряженности. Эвакуация гражданских лиц, получивших ранение. Доставка гуманитарной помощи по воздуху. Усиление патрулирования. Налажено взаимодействие с лидерами ополченцев

23. Сила с наибольшей степенью вероятности могла использоваться для защиты гражданского населения, когда войска занимались самообороной или обороной персонала и имущества Организации Объединенных Наций. В некоторых случаях гражданские лица скапливались на базах или вокруг баз Организации Объединенных Наций, и военный компонент открывал огонь по комбатантам, чтобы воспрепятствовать их доступу на базу. Два таких инцидента произошли в Демократической Республике Конго и в Дарфуре в июне 2012 года и феврале 2009 года, соответственно¹⁰. МООНСДРК оказала поддержку инициативам конголезской армии по борьбе с движением «М23» посредством непосредственного военного столкновения к северу от Гомы до падения Гомы в ноябре 2012 года (см. S/2013/96, пункты 7 и 37). До сведения Отдела инспекций и оценок Управления служб внутреннего надзора были доведены два случая, когда миротворцы размещались для защиты гражданских лиц от нападения, когда они не находились в помещениях Организации Объединенных Наций, или предотвращали применение тяжелого оружия против гражданского населения (см. S/2012/230, пункт 6, и S/2011/387, пункт 8).

24. Демонстрация силы для воспрепятствования продвижению действительных или потенциальных нападающих комбатантов также была редким событием. Исключительное событие произошло, когда примерно 8000 вооруженных молодых людей из племени лу-нуэр подошли к Пибору в Южном Судане в декабре 2011 года после того, как они уничтожили соседний город Ликуанголе. МООНЮС оказала поддержку армии Южного Судана, выдвинув бронетранспортеры на позиции, чтобы сдерживать приближающихся мятежников и заставить их отступить (см. S/2012/140, пункт 31). Группе по оценке были даны и другие примеры.

25. Однако в случае угроз или реального использования силы против гражданского населения реакция миссий была, как правило, пассивной. Сила не была использована, когда было осуществлено вторжение в Гому (см. S/2013/96, пункты 7 и 37), когда был уничтожен город Ликуанголе (см. S/2012/140, пункты 28–30), или когда мятежники майи-майи (Шека) постоянно совершали набеги на население Пинги в Демократической Республике Конго⁹, несмотря на присутствие войск Организации Объединенных Наций на месте и существование значительной опасности для гражданского населения. Только четыре миссии указали на то, что они когда-либо производили предупредительный выстрел, и только три указали, что они когда-либо производили выстрел на уничтожение.

26. Помимо того, обычно отсутствовала даже угроза со стороны миссий в отношении того, что они прибегнут к силе для защиты гражданских лиц. Единственное исключение имело место в МООНСДРК, когда после принятия резолюции 2098 (2013) Совета Безопасности Миссия предъявила публичный ультиматум мятежникам из движения «М23» в отношении того, что либо они разоружаются, либо они «столкнутся с применением силы»¹¹.

¹⁰ Личное сообщение.

¹¹ <http://www.presstv.ir/detail/2013/07/30/316415/un-gives-ultimatum-to-east-congo-rebels/>

27. Интервьюируемые выражали обеспокоенность по поводу сохраняющейся нерешительности в том, что касается использования силы. Один из интервьюируемых сказал: «Мы не можем ждать, когда они убьют кого-то, и мы не можем не реагировать, когда они убивают». Доказывалось, что гражданские лица нуждаются в более надежной защите, когда им угрожают, в том числе с применением силы. Если это не делается, наблюдатели могут законно задаваться вопросом о том, зачем Организация «развертывает тысячи военнослужащих и тратит миллиарды долларов».

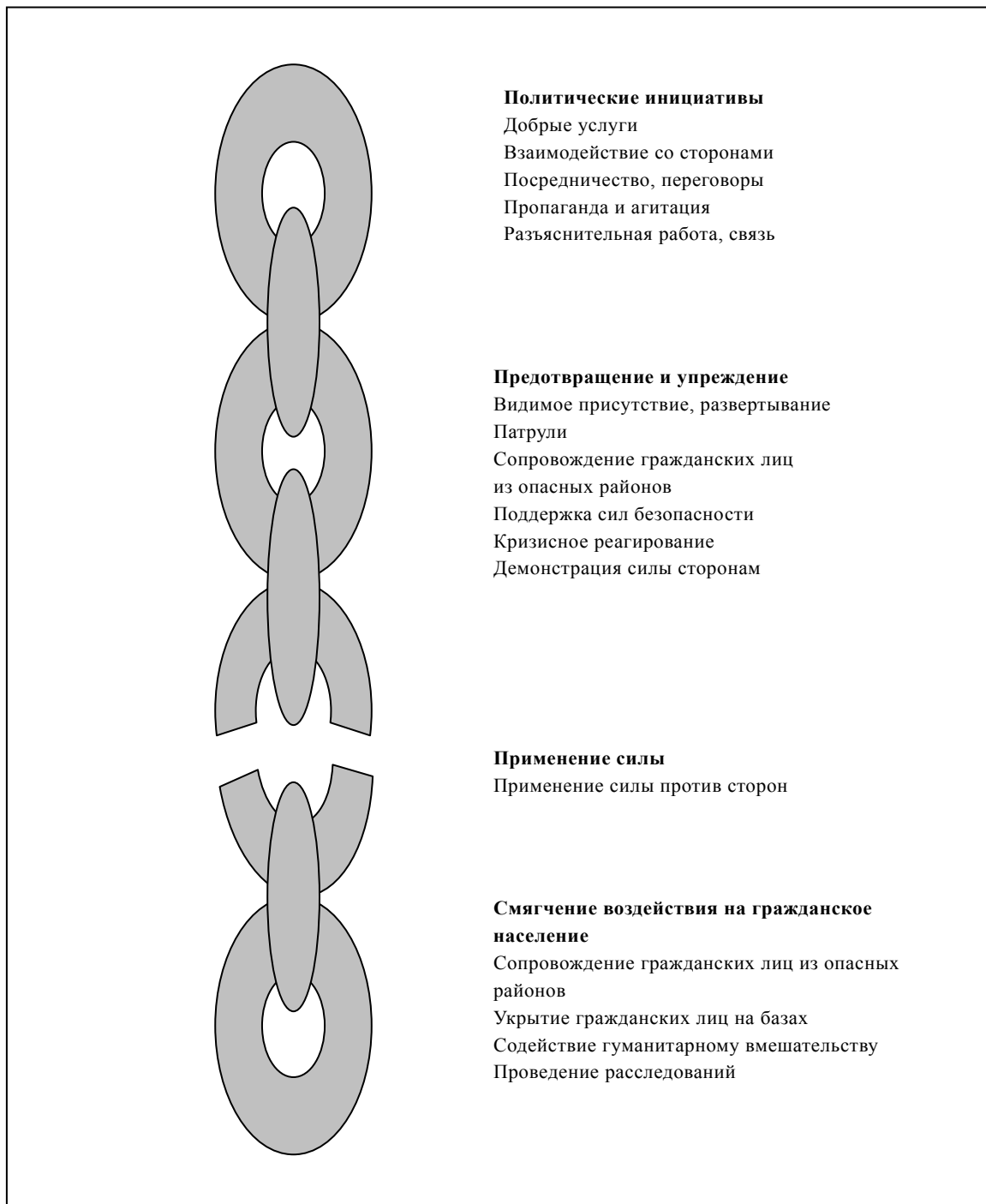
28. Однако в МООНСДРК резолюция 2098 (2013) Совета Безопасности привела к кардинальному изменению по сравнению с прошлым в том, что касается формулировки и реальности применения силы. Это говорит о том, что ясность мандата Совета Безопасности является самым важным фактором, определяющим доктрину миссии в отношении применения силы. Включение слов «целевые наступательные операции» в отношении бригады оперативного вмешательства МООНСДРК (в отличие от обычных слов «все необходимые средства») стало ключом к устранению неопределенностей относительно того, что разрешено и что ожидается. Один из интервьюируемых сказал: «Когда [резолюция] 2098 (2013) была принята, мы знали, что Силы станут более инициативными». Активное миротворчество привело к капитуляции движения «М23» в 2013 году. Также ускорились темпы сдачи комбатантов из вооруженных групп. В то же время, однако, усилилась обеспокоенность гуманитарных организаций в отношении того, что, когда начнутся наступательные операции, их роль будет сведена воедино с ролью миссии.

С. Многочисленные факторы способствуют неприменению силы в рамках миротворческих операций

29. Использование вооруженной силы является крайней мерой для защиты гражданского населения, рассматриваемой только тогда, когда предотвращение и сдерживание не дают результата. Соответственно, чтобы позволить миссиям защищать мирное население, когда такое происходит, применение силы предусматривается и санкционируется во всех мандатах Совета Безопасности на защиту гражданских лиц (с учетом оговорок), в оперативной концепции и в правилах применения силы миссией. Хотя миссии могут использовать этот инструмент, они редко делают это. Здесь, как представляется, задействованы сложные факторы, начиная с Совета Безопасности и простираясь до тактических уровней. В целом в «цепочке» действий, предназначенных для защиты гражданских лиц, сохраняется разрыв (см. рисунок ниже).

Рисунок

Цепочка действий по защите гражданских лиц



Разногласия в Совете Безопасности и среди стран, предоставляющих войска, находят свое отражение в разногласиях в рядах миссий относительно применения силы

30. В Совете Безопасности и среди стран, предоставляющих войска, существуют крупные разногласия в отношении использования силы, хотя выдаваемые Советом мандаты на защиту гражданских лиц становятся более четкими и более детальными. В беседах некоторые члены Совета подчеркивали «необходимость осознать необходимость применения силы для защиты жизни людей» и выражали разочарование по поводу отсутствия желания делать это и сохраняющейся «пассивности» перед лицом нападений на гражданское население. Один из членов Совета подчеркнул, что миссии должны осознавать угрозы и использовать имеющиеся у них средства для их упреждения. С другой стороны, страны, предоставляющие войска, с представителями которых были проведены беседы для целей оценки, указывали на то, что угроза, стоящая перед миротворцами, постепенно усилилась и сейчас превышает тот уровень, с которым страны, предоставляющие войска, готовы примириться. Предупреждение и политическая твердость считались более действенным средством защиты людей, чем «покупка танков для миротворцев», а использование силы считалось оправданным только для защиты самих миротворцев. Один из членов Совета подчеркнул необходимость защиты миротворцев от вреда. Вместе с тем одна из стран, предоставляющих войска, также высказала мысль о том, что, если все другие средства исчерпаны, военнослужащие должны использовать силу для защиты гражданского населения и что «если у миротворца есть оружие, может возникнуть и необходимость его применения». Ряд стран, предоставляющих войска, настаивали на необходимости сохранять различие между традиционными миротворческими операциями и действиями бригады оперативного вмешательства, конкретно санкционированными резолюцией 2098 (2013).

31. Кроме того, между странами, предоставляющими войска, нет единогласия в отношении определения того, что именно составляет «неминуемую угрозу физического насилия».

32. Эти разногласия в Совете Безопасности и среди стран, предоставляющих войска, сказываются на осуществлении мандатов на защиту гражданских жителей самими миссиями, создавая «пространство» между принятыми Советом резолюциями и их осуществлением на местах, которое, по мнению одного из государств-членов, необходимо «серьезно сократить».

33. Когда намерение Совета Безопасности является неясным (или, по словам одного из старших должностных лиц миссии, «скудным с точки зрения деталей»), руководители миссий, равно как и контингенты в рамках той же миссии могут по-разному толковать мандаты. По имеющимся данным, некоторые контингенты в большей мере готовы использовать силу, чем другие.

34. Со времени принятия резолюции 2098 (2013) Совета различия в толковании в отношении применения силы для защиты гражданских лиц стали более заметными и потенциально более способными вызывать разногласия. Высказывались опасения насчет того, что мандаты, такие как тот, который дает резолюция 2098 (2013), растягивают три основных принципа миротворчества, а именно согласие сторон, беспристрастность и неприменение силы, за исключением самообороны и защиты мандата. Толкование, предшествовавшее принятию резолюции 2098 (2013) — а именно то, что миротворчество должно

быть сосредоточено на предотвращении и упреждении и не должно распротраняться на принуждение, — по-прежнему пользуется широким признанием среди воинских контингентов Организации Объединенных Наций. В то же время эта резолюция также побудила к обсуждению — по крайней мере еще в одной миссии — необходимости принятия аналогичных резолюций и там.

Фактически двойная цепочка командования регулирует использование силы миссиями

35. Имеются данные, наводящие на мысль о том, что фактически двойная цепочка командования, осуществляемого странами, предоставляющими войска, в отношении их воинских контингентов, несущих службу в составе миротворческих миссий, регулирует использование силы в миссиях. Интервьюируемые из государств-членов, стран, предоставляющих войска, Секретариата и гражданских и военных компонентов миссий последовательно подчеркивали то, что некоторые страны, предоставляющие войска, навязывают письменные и неписанные «национальные оговорки» своим контингентам, по сути дела исключая применение силы. Обычно это истолковывается как нежелание стран, предоставляющих войска, подвергать военнослужащих опасности. Интервьюируемые также заявляли, что командиры на местах нередко докладывают в свои столицы и запрашивают указания из своих столиц, когда в миссии отдаются приказы, и выполняют такие указания, даже если они вступают в противоречие с приказами Командующего Силами миссии или командира бригады. Это подтвердили несколько командиров, включая командиров из одной из стран, упоминавшихся интервьюируемыми.

36. Были приведены примеры бездействия со стороны миротворцев, хотя они и находились поблизости от места совершения смертоносного насилия, и невыполнения ими отданных приказов. Особую тревогу вызывает прибытие миротворцев на место с опозданием. Один из интервьюируемых сказал: «Мы всегда опаздываем. Всегда. Без каких-либо исключений».

37. Не было ни одного случая, о котором знал бы Отдел инспекций и оценок Управления служб внутреннего надзора, когда невыполнение каким-то подразделением войск Организации Объединенных Наций приказа Командующего Силами было доведено до сведения Совета Безопасности или даже включено в оперативные сводки миссии, регулярно направляемые в Департамент операций по поддержанию мира. Офицеры в составе миссий, как сообщается, предпочитают поддерживать «гармоничные отношения» с контингентами, вместо того чтобы докладывать вверх по инстанциям. Если это так, то это равнозначно не только невыполнению указаний, но и нежеланию миссий докладывать о таком неподчинении в Центральные учреждения Организации Объединенных Наций.

38. Обеспокоенность этой ситуацией выражалась группе по оценке в силу ряда факторов. По мнению некоторых, речь идет о проблеме командования и управления, которая касается существа руководства миротворческими операциями. Другие, включая нескольких руководителей миссий, подчеркивали необходимость большей подотчетности среди стран, предоставляющих войска, и активного взаимодействия Департамента операций по поддержанию мира/ Департамента полевой поддержки со столицами соответствующих стран, предоставляющих войска, поскольку эту проблему нельзя решить на уровне миссии.

39. МООНСДРК высказала мысль о том, что необходимо больше внимания и больше ясности со стороны Совета Безопасности в вопросе о том, как положения резолюции 2098 (2013) соотносятся с ранее утвержденными мандатами. Резолюция, по мнению некоторых в составе миссии, представляет собой «более мелкий мандат в рамках более крупного мандата», что приводит к отсутствию паритета в использовании силы, ожидаемого от различных контингентов. В настоящее время так называемые «рамочные бригады» (бригады, находившиеся на местах до принятия резолюции 2098 (2013)) осуществляют развертывание в поддержку бригады оперативного вмешательства. Руководство миссии пытается урегулировать эту ситуацию, используя спланированный лозунг «Один мандат, одна задача, одни силы». Однако внутренние сомнения сохраняются.

Не полностью осознается ответственность миссий за принятие мер, когда правительства принимающих стран не могут или не хотят выполнять свою главную ответственность

40. Проведенные беседы указали на широкое понимание миссиями главной ответственности правительства принимающей страны за защиту гражданских лиц, но менее глубокое осознание правового обязательства миссии принимать меры, в том числе с использованием силы, когда правительства принимающих стран не могут или не хотят делать это. Руководители испытывают напряженность, делая выбор между применением силы и необходимостью сохранять согласие властей принимающей страны. Соответственно, когда правительственные силы сами рассматриваются как виновная сторона, применение силы считается нереальным. Это учитывает оперативные и политические сдерживающие факторы, но расходится с правомочиями и мандатом на принятие мер.

41. В некоторых случаях напряженность устранялась путем поддержки местных сил, когда они вступали в столкновения с нападающими (как это было в Южном Судане в 2011 и 2012 годах), но при этом выражалась решимость не предпринимать действий, если местных сил безопасности не было или если они оставили соответствующий район (Демократическая Республика Конго, 2012 год). В одном случае эффективные сдерживающие меры были приняты военным персоналом миссии против нападавших, которые угрожали гражданским лицам, несмотря на то, что нападавшие были составной частью национальных сил безопасности. Кроме того, готовность миссии предпринимать односторонние действия для защиты гражданского населения, как представляется, зависела от характера ее отношений с национальным правительством и от того, проводит ли она регулярно совместные операции с национальными силами безопасности. Если отношения были хорошими, как это было в случае ОООНКИ и МООНЛ, вероятность «быстрых и решительных ответных действий» считалась более высокой.

42. Однако, даже если руководитель миссии на месте считает, что национальные власти не могут или не хотят защищать гражданских лиц и что вмешательство Сил Организации Объединенных Наций, возможно, является оправданным, и даже если он обладает полномочиями для принятия мер, этот вопрос является настолько чувствительным, что решение будет, скорее всего, переадресовано на более высокий уровень, что приводит к задержкам.

43. Несколько государств-членов, должностные лица Секретариата и даже сотрудники миссий выражали в ходе бесед разочарование возможностью того,

что такие соображения могут использоваться в качестве предлога командирами военных компонентов миссий на местах. Одна миссия признала, что в таких ситуациях происходили сбои в том, что касается защиты гражданских лиц. Другие выражали несогласие с этим, и одно государство-член высказало мысль о том, что роль миротворческих миссий заключается в поддержке развития потенциала правительства принимающей страны по выполнению своих обязанностей. Другое государство-член призвало найти баланс между «не освобождением правительства принимающей страны от его обязанностей согласно международному праву и осознанием того, что мы можем сделать».

44. Миссии заявляли также о приверженности букве закона в попытках объяснить то, почему они не могут действовать более инициативно. Например, во время и после падения Гомы в декабре 2012 года руководители Организации Объединенных наций доказывали, что МООНСДРК не могла предпринимать действий против наступающих сил движения «М23», поскольку конголезская армия бежала. Это, доказывали они, исключало возможность оказания самостоятельного сопротивления мятежникам с помощью силы, поскольку Миссия могла действовать только в поддержку вооруженных сил. Они предпочли не ссылаться на общий мандат на защиту гражданских лиц, хотя они вполне могли сделать это¹².

Миссии считают себя слабыми, имеющими недостаточную численность и растянутыми по обширным районам, в силу чего применение силы является лишь вариантом на бумаге

45. Хотя настоящая оценка не была ресурсным исследованием, беседы показали, что миссии считают себя слабыми в четырех важнейших областях: огневая мощь, авиационные средства, численность деструктивных сил и территория, которую они должны прикрывать. Некоторые миссии, включая ЮНАМИД и МООНЮС, будучи убежденными в своей слабости, исключают, как представляется, применение силы в качестве реалистичного варианта.

46. Миссии конкретно говорили о дилеммах и компромиссах, с которыми они сталкиваются при развертывании войск. Одна дилемма касается «защиты на основе обеспечения присутствия», в рамках которой миссии создают базы в известных горячих точках или вблизи них. Однако это может привести к распылению ресурсов. Нередко база, которая должна была быть временной, остается существовать, поскольку гуманитарные организации и другие заинтересованные стороны высоко оценивают ее сдерживающее воздействие и оказывают давление, чтобы помешать ее закрытию. Миссии, соответственно, чувствуют, что им не хватает критической численности и вспомогательных сил и средств, чтобы предпринимать решительные действия.

47. В МООНСДРК компромиссы в плане обеспечения защиты за счет рассредоточенного присутствия войск сейчас, как считается, «разрезали на тоненькие кусочки» силы Миссии и привели к «14-летнему представлению о сожительстве с негативными силами». МООНСДРК пришла к выводу о том, что эта модель развертывания не могла обеспечить защиту на протяжении следовавших один за другим мандатов, и сейчас она переходит к доктрине, согласно которой

¹² См., например, полуденный брифинг официального представителя Организации Объединенных Наций, 20 ноября 2012 года, имеется на сайте: <http://www.un.org/News/briefings/docs/2012/db121120.doc.htm>.

войска являются мобильными, сосредоточенными и способными к быстрому реагированию.

48. Несколько руководителей миссий обратили внимание на необходимость большего соответствия между их ресурсами и поставленными задачами. Войска специального назначения и снаряжение, включая несмертельное оружие, и большее число авиационных и речных средств считаются крайне важными для улучшения доступа к местам, в которых происходят инциденты, и, следовательно, для укрепления способности защищать гражданское население, в том числе в МООНЮС.

49. В общем, воззрения миссий относительно их слабой ресурсной базы имеют решающее значение и превращают применение сил лишь в вариант на бумаге, хотя они и признают его потенциальную ценность. Миссии добивались более глубокого понимания Центральными учреждениями в Нью-Йорке и Советом Безопасности их потребностей в ресурсах и ограниченности имеющихся ресурсов.

Обеспокоенность по поводу возможных мер наказания препятствует применению силы контингентами

50. Столь же очевидным является страх перед мерами наказания в случае утверждений о чрезмерном использовании силы. Военный трибунал, репатриация, потеря финансовых льгот или даже преследование Международным уголовным судом относятся к числу последствий, которых опасаются военнослужащие, как явствует из проведенного Департаментом операций по поддержанию мира/Департаментом полевой поддержки в 2013 году конфиденциального обследования, несмотря на учебную подготовку, указывающую на широту их полномочий. Результатом является несклонность к риску. Один из интервьюируемых заявил: «Существуют меры наказания за действия, но никакого наказания за бездействие».

51. Соответствующая учебная подготовка контингентов считается необходимой для уменьшения неопределенности относительно надлежащего использования силы.

Указания на тактическом уровне не учитывают адекватным образом реальности и сложности на местах, когда может возникнуть необходимость в применении силы

52. Интервьюируемые часто ссылались на существующие на тактическом уровне пробелы в вопросе о том, как реагировать на сложные и неясные ситуации, которые могут требовать использования силы. Они включают такие вопросы, как вмешательство в столкновения между двумя или более вооруженными группами, когда возможны жертвы среди гражданских лиц; когда вооруженные группы видны в общинах и когда они занимаются вымогательством посредством страха, но без физического насилия; когда нельзя оценить неминуемость угрозы; когда подкрепления отсутствуют; когда было бы трудно или невозможно добраться до места; или когда применение силы может вызвать больше насилия или привести к большему числу жертв среди гражданского населения. Руководящие указания, официальные документы, включая правила применения вооруженной силы, и учебная подготовка, несмотря на значитель-

ные усилия, включая учебную подготовку на основе соответствующих сценариев, не дают, как представляется, адекватного ответа на такие ситуации.

D. Концепция защиты гражданских лиц чрезмерно растянута, что грозит потерей внимания

53. Мандаты на защиту гражданских лиц сейчас охватывают угрозы, исходящие от организованных и политизированных вооруженных групп или неприимчивых криминальных вооруженных групп, вследствие племенных и межобщинных конфликтов и конфликтов по поводу земли и ресурсов. Эта концепция чрезмерно растянута, чтобы охватить большинство видов деятельности миссий.

54. Некоторые наблюдатели считают это неизбежной характеристикой сквозного мандата, но, по мнению других, это — риск. Несколько интервьюируемых призвали сузить соответствующее определение, чтобы сделать его более практичным и целенаправленным. Одно государство-член считает, что определение должно преимущественным образом касаться упреждения физического насилия. Также отмечалась неопределенность в отношении применения концепции защиты гражданских лиц в миссиях, сталкивающихся с постоянно меняющимися условиями безопасности, таких как ВСООНЛ, ОООНКИ и МООНСГ, или находящихся на этапах свертывания, например МООНЛ.

55. Достойно упоминания то, что, хотя мандаты на защиту гражданских лиц действуют вот уже 13 лет, ни один из них не был отменен в период существования миссии.

E. На уровне миссии руководство, информационные системы и партнерские связи влияют на эффективность деятельности по защите гражданских лиц

Толкование мандатов руководителями миссий является одним из кардинальных элементов, определяющих то, насколько активным или консервативным является подход к защите гражданских лиц

56. Приоритеты и подходы руководителей миссий являются критическим фактором, определяющим то, как осуществляются мандаты на защиту гражданских лиц.

57. Эффективность руководства миссии является разной. Изменения в руководстве приводили в некоторых миссиях к крупным изменениям в придаваемом защите гражданских лиц значении и в походе к этой задаче. Вместе с тем беседы показали, что большинство руководителей миссий рассматривают предотвращение конфликта в качестве конечной цели миротворческих миссий, а вмешательство в вооруженный конфликт, в который замешаны гражданские лица — в качестве крайней меры. Они отдают предпочтение дипломатическим инициативам, материально-технической поддержке и укреплению потенциала местных сил безопасности, а на местах — профилактическим мерам в целях сдерживания конфликта и смягчения его последствий для гражданских лиц.

58. В одной миссии руководство единодушно выступает против любого применения силы. Руководство на основе собственного примера также важно. Со-

трудники выражали обеспокоенность по поводу отсутствия руководителей из расположения миссии в течение длительных периодов времени или во время кризисов.

Повысился уровень сложности информационных структур, однако оперативные проблемы сохраняются

59. Осведомленность об обстановке и подкрепляющие ее информационные системы являются крайне важными элементами стратегии миссии по защите гражданских лиц. Информационные системы, позволяющие собирать, обобщать, анализировать и распространять информацию в пределах миссий, стали более сложными и более совершенными, и сейчас они охватывают почти каждый компонент деятельности миссии.

60. Вместе с тем проведенные беседы говорят о том, что проблемы сохраняются. Порой сообщалось о сбоях в работе систем раннего предупреждения в крайне важные моменты времени, вследствие чего миссии оказывались застигнутыми врасплох ходом развития событий. По-прежнему существуют информационная «отчужденность» и раздробленность, особенно между военным/полицейским и гражданским компонентами. Командиры на местах считают, что информация в тактических целях (которую один из командиров определил как «информацию, которую мы можем использовать в течение следующих пяти часов») отсутствует. В некоторых случаях проблема заключается в проведении анализа в реальном масштабе времени исходя из одновременных, часто дублирующих друг друга источников. Расследования, проводимые после кризиса, могут также страдать от задержек в прибытии в места конфликтов. Миссии часто не имеют точных данных о количестве погибших гражданских лиц, а оценки являются весьма различными.

61. Будучи миссией с острыми проблемами в плане защиты гражданских лиц, МООНСДРК активно занимается развитием механизмов сбора информации, дабы ввести поправку на большие расстояния, однако передовая практика не всегда попадает в другие миссии.

62. В некоторых миссиях отсутствие в отдаленных общинах постоянно базирующегося персонала или патрули, в которых военнослужащие не выходят из своих транспортных средств, затрудняют сбор информации. По мнению интервьюируемых, возможности для улучшений имеются, а сбор информации и укрепление доверия общин требуют длительного присутствия. Они говорили: «Мы не можем прилететь на вертолете и приземлиться на пару часов. Информацию мы получаем тогда, когда мы садимся, чтобы побеседовать с людьми».

В большинстве миссий самыми трудными и двойственными партнерскими связями в сфере защиты гражданских лиц являются связи с правительствами принимающих стран и с гуманитарными организациями

63. Миротворческие миссии работают с самыми различными партнерами. Некоторые партнерские связи, такие как с членами гражданского общества и с национальными и международными неправительственными организациями, обычно базируются на взаимодополняющих целях и навыках и в своем большинстве функционируют хорошо. Другие могут быть более сложными.

64. Для всех миссий правительства являются главными заинтересованными сторонами, поскольку они несут главную ответственность за защиту гражданских лиц. Однако состояние этих важных взаимоотношений бывает самым различным. В некоторых случаях правительства проявляют радушие и поддержку. В других они являются трудными и противоречивыми. Особые проблемы связаны с правительствами, которые, как считается, являются соучастниками, прямыми или косвенными, в причинение вреда гражданскому населению и/или относятся безразлично к защите гражданских лиц. Отказ в доступе в места, затронутые конфликтом, ограничения на полеты, затрудняющие доступ или рекогносцировку, транспортные требования и беспокоящие действия в отношении сотрудников миссий являются крупными преградами на пути эффективного осуществления мандата на защиту гражданских лиц по крайней мере в двух миссиях.

65. Когда отношения основаны на взаимной поддержке, положение в области безопасности улучшается, а угрозы для гражданских лиц заметно уменьшаются.

66. Взаимоотношения между гуманитарными организациями и миротворческими миссиями также страдают от многочисленных и острых предметов спора. Они основываются большей частью на различиях в их соответствующих мандатах и подходах к их реализации. Гуманитарные организации нередко критикуют то, что, по их мнению, является чрезмерно уступчивым отношением миссий к правительствам и силам безопасности. Миротворцы считают, что гуманитарные работники жаждут их помощи, но при этом хотят сохранить дистанцию, дабы сберечь гуманитарное пространство. В посткризисных ситуациях, когда гражданские лица спасаются бегством, оказываются ранеными или ищут убежища в помещениях Организации Объединенных Наций, обеспокоенность по поводу того, кто что должен делать, приводила к неопределенностям, которые нужно было устранять. Часто упоминалось различие в окраске автотранспортных средств Организации Объединенных Наций: «черные» — миротворчество Организации Объединенных Наций и «голубые» — гуманитарная деятельность Организации Объединенных Наций. Директивные положения по вопросам гуманитарной деятельности создают различия между гражданскими и военными средствами, что мешало совместному использованию авиационных и речных средств.

67. Управлению служб внутреннего надзора известно о прилагаемых в настоящее время усилиях как на уровне Центральных учреждений, так и на местном уровне для обеспечения лучшего сотрудничества и координации, но оно отмечает, что проблемы с осуществлением сохраняются.

Г. Позитивные результаты в предотвращении и смягчении вреда, наносимого гражданским лицам, и в достижении долговременных итогов очевидны, однако деятельность трех миссий является крайне неэффективной, когда гражданским лицам причиняется реальный вред

68. Результаты усилий по защите гражданских лиц могут рассматриваться и в краткосрочном, и в долгосрочном плане. Если говорить о краткосрочной перспективе, то их можно подразделить еще на три этапа: до нанесения вреда гражданским лицам (этап предупреждения); когда гражданским лицам наносится

вред (физическая защита); и после нанесения им вреда (этап смягчения воздействия). Долгосрочные результаты — это результаты, достигаемые за 5–10-летний период.

69. Имеющиеся свидетельства показывают, что профилактическая и политическая работа миссий до нанесения вреда гражданским лицам дает заметные и позитивные результаты. Гражданские лица неизменно высоко оценивают физическое присутствие миссий, которое, как показывают факты, оказывало большое сдерживающее воздействие и помогало избежать насилия, которое в ином случае имело бы место. Например, беспрецедентное число гражданских лиц находили физическую безопасность на базах МООНЮС в последние годы. Ценность такого сдерживания не поддается количественному определению, но является огромной.

70. Когда предотвращение не дает результата и гражданским лицам действительно причиняется вред, имеющиеся доказательства указывают на крайне неэффективную деятельность в МООНСДРК (до принятия резолюции [2098 \(2013\)](#) Совете Безопасности), ЮНАМИД и МООНЮС. МООНСДРК признала неудачи в связи с несколькими весьма важными инцидентами. В ЮНАМИД интервьюируемые считали, что ответные действия Миссии часто бывали слабыми, особенно когда гражданское население подвергалось нападению. МООНЮС отличалась «моделью невмешательства, и она была менее чем эффективной во время кризиса в ноябре-декабре 2012 года, когда погибло более 600 гражданских жителей.

71. Ценность работы миссий после того, как гражданскому населению нанесен вред, является чрезвычайно высокой. Миссии, как правило, очень активны на этом этапе и оказывают помощь страдающим мирным жителям, сопровождая их из опасных мест, предоставляя им приют на базах, облегчая гуманитарный доступ, обеспечивая медицинскую эвакуацию и т.д.

72. Что касается долгосрочных результатов, то здесь налицо осторожное, но явное чувство прогресса. Многочисленные примеры успешных итогов были предоставлены группе по оценке или собраны из документов. Они включают 10 лет мира в Либерии, подготовку тысяч полицейских — мужчин и женщин — в Гаити с 2004 года, успешное проведение выборов в Демократической Республике Конго в 2006 году, ослабление «Армии сопротивления Бога», добровольную явку Боско Нтаганды, руководителя движения «М23», в Международный уголовный суд и активное осуществление политики должной заботливости Организации Объединенных Наций в вопросах прав человека (см. [S/2013/110](#)). Один из представителей гражданского общества заявил: «Наше собственное правительство боится совершать нарушения прав человека в присутствии Организации Объединенных Наций. Вооруженные группы боятся международных уголовных трибуналов. Всем известно, что люди, совершающие массовые убийства и акты геноцида, будут схвачены и переданы правосудию». Гражданские лица демонстрировали и демонстрируют поддержку миссиям, когда те принимают решительные меры для их защиты. Примечательными также являются недавние достижения МООНЮС, давшей приют тысячам мирных жителей.

73. Вместе с тем некоторые интервьюируемые высказывали предостережения в отношении того, что достигнутые результаты являются неустойчивыми вследствие нехватки потенциала в самих принимающих странах. По их мнению, фундаментальные решения проблемы защиты гражданских лиц возможны только тогда, когда устраняются коренные причины конфликта.

IV. Заключение

74. Когда готовится настоящий доклад, гражданское население сталкивается с новыми зверствами. По сообщениям, тысячи людей погибли в Южном Судане и в Сирии, сотни — в Центральноафриканской Республике. Не вызывают сомнений и другие страдания гражданского населения.

75. Хотя главная ответственность за защиту гражданских лиц лежит на самом правительстве, международное сообщество призвано сыграть кардинальную роль, когда правительство не может или не хочет делать это. В своем послании персоналу 21 ноября 2013 года Генеральный секретарь заявил, что обязательство Организации при таких обстоятельствах является ясным: когда «люди сталкиваются с такими рисками [зверств и вопиющей преступности], они ожидают от Организации Объединенных Наций действий, и деятельность Организации по праву измеряется с помощью такого критерия».

76. С 2009 года миротворческие миссии с мандатом на защиту гражданских лиц занимаются этим весьма сложным вопросом и достигли важных результатов. Несмотря на сложные условия, пользуясь поддержкой за счет руководящих указаний со стороны Центральные учреждений, миссии успешно предотвращали и смягчали вред, наносимый мирным жителям, будучи развернутыми на обширных территориях, сталкиваясь с асимметричными угрозами и располагая ограниченными ресурсами. Миротворческие миссии будут и далее сталкиваться с огромными проблемами в процессе осуществления своих мандатов на защиту гражданских лиц.

77. Поскольку конечными «бенефициарами» усилий миротворческой миссии по защите гражданских жителей являются простые граждане страны, в которой она развернута, поведение мирных жителей, находящихся под угрозой, является лучшим показателем результатов деятельности миссии. Имеются явные доказательства того, что в конфликтных ситуациях мирные жители в странах с миротворческой миссией всегда обращаются к Организации Объединенных Наций в качестве своего первого и предпочтительного источника защиты. Однако эти высокие ожидания не выполняются, да и не могут выполняться, большую часть времени. Следовательно, миссии должны использовать свои ограниченные ресурсы всеми имеющимися в их распоряжении способами.

78. Вопрос, следовательно, остается таким же, каким он имплицитно был после принятия Советом Безопасности первой резолюции о защите гражданских жителей в 1999 году: будет ли Организация Объединенных Наций — Организация, созданная с основополагающей целью содействия миру, — защищать гражданских лиц только мирными средствами, или же она готова и хочет прибегать к насилию, пусть даже редко и в качестве крайней меры, чтобы прийти к ним на помощь?

79. Как дела обстоят сейчас, миротворческие миссии с мандатом на защиту гражданских лиц концентрируют внимание на деятельности по предотвращению и смягчению последствий, и сила почти никогда не используется для защиты гражданских лиц, подвергающихся нападению. Что касается применения силы, то цепочка остается разорванной в следующих отношениях:

а) хотя Совет Безопасности разрешает миссиям использовать силу, когда это необходимо для защиты мирных жителей, внутренние разногласия приводят к возникновению двусмысленности в том, что передается и принимается Секретариатом и миссиями;

б) страны, предоставляющие войска, не желающие и не способные принимать все риски, связанные с применением силы, регулируют и ограничивают ответные действия своих контингентов. Под их контролем контингенты могут предпочесть не выполнять некоторые поручаемые им задачи. Когда миссии не докладывают о таких случаях в Центральные учреждения Организации Объединенных Наций, этот вопрос не может быть обсужден со странами, предоставляющими войска;

в) на местах миссии, убежденные в своей совершенной беспомощности перед асимметрическими угрозами, придерживаются тактики, сводящей к минимуму или избегающей применения силы;

г) наконец, на самых передовых рубежах индивидуальный миротворец, сталкиваясь с многочисленными и нечетко определенными угрозами, находясь в постоянной опасности, опасаясь наказания, если он прибегнет к силе, но зная о том, что в случае бездействия никаких наказаний не будет, часто решает, что лучше, что он может сделать — это не делать ничего.

80. Отчасти в результате этого и многих факторов, не контролируемых Организацией Объединенных Наций, мирных жителей продолжают убивать, ранить, похищать и подвергать сексуальному насилию. Женщины и девочки испытывают несоразмерные страдания. Миротворцы отсутствуют во многих местах, когда мирные жители подвергаются нападениям, а когда они присутствуют, они не могут или не хотят предотвращать нанесение серьезного физического вреда. Каждая часть миротворческой архитектуры сыграла свою роль в том, что напоминает постоянный и системный неуспех, но вместе с тем, учитывая расплывчатый характер нормотворчества, планирования и осуществления, ни одна из них не является единственно ответственной.

81. Необходимость улучшения и ясности в вопросе об использовании силы очевидна, однако правомочие на изменение статус-кво принадлежит — и лишь весьма частично — Департаменту операций по поддержанию мира/Департаменту полевой поддержки.

82. Требуется провести откровенный диалог по этому вопросу в рамках миротворческого партнерства с участием стран, предоставляющих войска, полицию и финансовые средства, правительств принимающих стран, Совета Безопасности, Секретариата и других сторон. Для нахождения решений также требуется привлечь Генеральную Ассамблею в качестве главного совещательного органа Организации Объединенных Наций. Прецедент для этого существует: в 2009 году Ассамблея обсудила вопрос об «ответственности за защиту».

83. Совет Безопасности сам может решить, выполняется ли должным образом подлинная цель его резолюций относительно применения силы. Он также может рассмотреть — с учетом того, что он не имел в виду, чтобы резолюция 2098 (2013) Совета была прецедентом, — вопрос о том, как можно сделать существующие мандаты более эффективными.

84. Оценка показала также, что необходимо улучшить оперативный контроль Организации Объединенных Наций над контингентами. Следует докладывать о ситуациях, когда контингенты проявляют нерешительность или не выполняют должным образом отданные приказы военной структуры миссии.

85. За период с 2009 года концептуальная ясность в отношении всего вопроса о защите гражданских лиц улучшилась на более высоких уровнях. Однако необходимо, чтобы это дошло и до тактического уровня, дабы миротворцы даже в самых маленьких подразделениях знали, как и когда принимать ответные меры, если они видят, что над мирными жителями нависла угроза.

86. Сохраняющиеся напряженные институциональные взаимоотношения между миротворцами и гуманитарными субъектами по-прежнему вызывают обеспокоенность, особенно на рабочем уровне. Результаты нынешних инициатив на высоком уровне по устранению периодически возникающих проблем следует регулярно докладывать Генеральному секретарю.

87. Это Управление подчеркивает, что миротворчество обходится не дешевой, а лишь относительно недорогой ценой. На операции по поддержанию мира расходуется ежегодно почти 8 млрд. долл. США. Соответственно, ни один должным образом санкционированный инструмент — в том числе применение силы — не должен оставаться неиспользованным, особенно тогда, когда он может помочь уменьшить страдания мирных жителей. Устав Организации Объединенных Наций не запрещает применение силы — он делает это крайним средством, но все-таки одним из средств.

88. В целом, это Управление считает, что сообразно с его мандатом на оценку, имеющим целью поддержать систематические размышления среди государств-членов, вопрос об использовании силы в качестве крайнего для Организации Объединенных Наций средства для защиты гражданских лиц от неминуемой угрозы физического насилия или когда они подвергаются нападению заслуживает безотлагательного рассмотрения. Реальность такова, что стандартная практика исключает применение силы даже в качестве крайнего средства, хотя в резолюциях Совета Безопасности устанавливается прямо противоположное.

89. Вопрос заключается в том, следует ли оставлять зазор между предписаниями и практикой, когда сохраняются огромные человеческие страдания, когда растут угрозы насилия против мирных жителей и когда единственной организацией, к которой такие гражданские лица могут обращаться — и часто обращаются — за помощью и защитой, является Организация Объединенных Наций.

V. Рекомендации

90. С этой целью Управление служб внутреннего надзора выносит следующие рекомендации. Департамент операций по поддержанию мира/Департамент полевой поддержки согласился с этими рекомендациями, хотя и высказал замечания по рекомендации 1 (см. приложение I).

Самая важная рекомендация

Рекомендация 1: Департаменту операций по поддержанию мира следует обращать особое внимание на обязательства в области командования и управления и требовать от всех миротворческих миссий с мандатом на защиту гражданских лиц в случае невыполнения любым контингентом приказов или распоряжений миссии в связи с мандатом на защиту гражданских лиц сообщать о таких случаях в Центральные учреждения Организации Объединенных Наций, которые затем обеспечивают проверку таких случаев и их рассмотрение с соответствующими странами, предоставляющими войска. Когда такие вопросы имеют системный или существенный характер, Генеральный секретарь может подумать об информировании Совета Безопасности.

Важные рекомендации

Рекомендация 2: Департаменту операций по поддержанию мира следует давать четкие, не требующие дополнительных разъяснений указания всем военнослужащим-миротворцам, переводимые на их родной язык с помощью стран, предоставляющих войска, и подкрепляемые учебной подготовкой до развертывания, в которых ясно формулировались бы действия, ожидаемые при конкретных сценариях, соответствующих обстоятельствам в каждой миссии, с тем чтобы предотвращать, сводить к минимуму или ликвидировать угрозы для гражданских лиц.

Рекомендация 3: Департаменту операций по поддержанию мира/Департаменту полевой поддержки и Управлению по гуманитарным вопросам через посредство Руководящей группы по вопросам интеграции следует доложить Генеральному секретарю о результатах осуществляемых в настоящее время инициатив по улучшению рабочих взаимоотношений между миротворческими операциями и гуманитарными организациями в том, что касается деятельности по защите гражданских лиц, особенно на рабочем уровне; можно подумать о включении этого вопроса в доклад Генерального секретаря о работе Организации за 2015 год.

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

7 марта 2014 года

Приложение I

Замечания по проекту доклада, 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 результатам оценки, изложенным в проекте доклада. Такая практика была введена в соответствии с резолюцией 64/263 Генеральной Ассамблеи в ответ на рекомендацию Независимого консультативного комитета по ревизии.

Меморандум заместителя Генерального секретаря по операциям по поддержанию мира и заместителя Генерального секретаря по полевой поддержке от 28 февраля 2014 года

1. Благодарим Вас за приглашение высказать замечания по этому своевременному докладу. Защита гражданских лиц является вопросом первостепенной важности для наших департаментов, для государств-членов, предоставляющих персонал, и для всех членов Организации в целом.
2. Мы приветствуем сделанный в этом докладе всеобъемлющий вывод о том, что миротворчество является одним из самых важных инструментов международного сообщества для целей защиты, а также признание того, что миротворцы регулярно приносят в жертву свою безопасность, а порой и свою жизнь ради этого благородного дела. Мы также отмечаем с признательностью то, что в докладе признаются успехи, достигнутые с точки зрения руководящих указаний и учебной подготовки по вопросам защиты гражданских лиц в рамках миротворческой деятельности Организации Объединенных Наций и других усилий по обеспечению использования с максимальной отдачей ресурсов, имеющихся для выполнения этого важного и первостепенного мандата.
3. Следует воздать должное Управлению служб внутреннего надзора за проведение большого числа бесед и двух поездок на места при полной поддержке со стороны наших двух департаментов. В докладе, однако, упущена важная возможность оценить осуществление мандатов на защиту гражданских лиц во всем их объеме. Основное внимание в нем сосредоточено на таком варианте, как крайнее средство — применение силы, — который, мы верим и надеемся, будет редким случаем, поскольку миссии имеют столь много других инструментов в своем распоряжении. Тем не менее, доклад заходит еще дальше и еще больше ограничивает это исследование, давая настолько узкое определение понятия «применение силы», что из него исключаются важные военные операции по защите, такие как «поддержка местных сил безопасности, охрана районов и объектов, эвакуация или сопровождение гражданских лиц в безопасные места, создание безопасных условий, необходимых для оказания гуманитарной помощи» (пункт 22). Мы согласны с тем, что о миссиях будут часто судить на основе вопроса об использовании силы, и мы серьезно относимся к вопросам, поднятым в докладе в этой связи. Оба наших департамента уделяют присталь-

ное внимание этому вопросу, в том числе посредством постоянного планирования, дачи указаний, проведения обзоров миссий и разбора результатов выполнения задач. В то же время нас беспокоит то, что используемый в докладе подход придает чрезмерное значение одному элементу военных действий и обесценивает важность политических решений и других аспектов всеобъемлющего подхода, используемого миротворческими операциями при осуществлении их мандата на защиту.

4. Мы сожалеем также, что данное исследование не воспользовалось возможностью, чтобы лучше осветить ту центральную роль, которую играют принимающие страны в защите гражданских лиц. Условлено, что принимающие страны несут главную ответственность за защиту гражданских лиц. Однако, в некоторых контекстах сегодня, миротворческие усилия Организации Объединенных Наций сталкиваются с ограниченным потенциалом принимающих стран и/или проблемами, связанными с получением согласия принимающей страны на полную свободу передвижений и доступа для наших миротворческих операций. Что мы узнали о нашей способности помогать принимающим странам в выполнении этого основополагающего обязательства? Чего операции Организации Объединенных Наций по поддержанию мира могут с достаточными основаниями достичь в таких условиях? Как мы можем избежать создания надежды на защиту, которую в конечном итоге мы, возможно, не сможем обеспечить? Мы считаем, что это — безотлагательные вопросы, требующие нашего коллективного и срочного внимания.

5. Мы приветствуем уделяемое в докладе внимание важности ясных и недвусмысленных мандатов. Это — важный момент, поднятый многими государствами-членами во время состоявшихся 12 февраля 2014 года открытых прений Совета Безопасности по вопросу о защите гражданских лиц в вооруженном конфликте. Мы согласны с тем, что консенсус и договоренность между государствами-членами, в частности между членами Совета Безопасности и странами, предоставляющими войска и полицию, по мандату на защиту гражданских лиц важны. Мы также приветствуем признание того, что ресурсы и возможности часто являются решающими факторами в деле защиты гражданских лиц и что многие миссии сталкиваются с проблемами в плане мобильных средств, численности войск и других возможностей.

6. Мы пользуемся данной возможностью, чтобы ответить на первую рекомендацию доклада.

Рекомендация 1: Департаменту операций по поддержанию мира следует обращать особое внимание на обязательства в области командования и управления и требовать от всех миротворческих миссий с мандатом на защиту гражданских лиц в случае невыполнения любым контингентом приказов или распоряжений миссии в связи с мандатом на защиту гражданских лиц сообщать о таких случаях в Центральные учреждения Организации Объединенных Наций, которые затем обеспечивают проверку таких случаев, их рассмотрение с соответствующими странами, предоставляющими войска, и доведение итогов своевременным образом и через регулярные интервалы до сведения Совета Безопасности.

7. Мы придерживаемся твердого мнения о том, что эта рекомендация не будет служить цели улучшения деятельности наших операций по выполнению их мандатов. Доклад в пункте 37 наводит на мысль о том, что миротворцы и эти Центральные учреждения приносят эффективность операций в жертву «гармонии». Наши департаменты придерживаются иного мнения. Ожидания в отношении командования и управления четко изложены в официальных руководящих указаниях и подкрепляются на всех уровнях. Хотя проблемы могут возникать в ходе наших операций, чего вполне можно ожидать от операций таких масштабов, такого разнообразия и такой сложности миротворческой деятельности, проблемы в плане командования и управления, как о них говорится в настоящем докладе, являются крайне редкими. Когда такие вопросы возникают, они решаются оперативно на основе обсуждений с государствами-членами. Вызывает сомнения то, является ли Совет Безопасности надлежащим форумом для постановки конкретных вопросов относительно результативности выполнения задач.

8. Эта рекомендация также игнорирует существующие процедуры, касающиеся командования и управления, поведения и дисциплины, равно как и множества связанных с этим вопросов, включая комиссии по расследованию и другие меры. Недавно нашими департаментами было создано Управление по стратегическому партнерству для систематического отслеживания вопросов, связанных с теми, которые затрагиваются в этой рекомендации. Важно то, что этот подход и другие подходы, используемые нашими департаментами, не пытаются искусственно отделить вопрос командования и управления от других, смежных вопросов, а, скорее, решают их всеобъемлющим и поступательным образом.

9. С учетом этого постоянное взаимодействие между странами, предоставляющими войска и полицию, Секретариатом и Советом Безопасности необходимо для обеспечения общего понимания мандата во всем его спектре и того, как его следует осуществлять. Наши департаменты были и остаются приверженными таким усилиям в рамках «трехстороннего сотрудничества».

Приложение II

Замечание Отдела инспекций и оценок Управления служб внутреннего надзора

УСВН благодарит Департамент операций по поддержанию мира и Департамент полевой поддержки за их содержательный ответ на настоящий доклад об оценке и принимает к сведению высказанную ими обеспокоенность по поводу рамок доклада и многих вопросов, которые, будучи важными с точки зрения защиты гражданских лиц, не могли быть охвачены в документе такого ограниченного объема.

Хотя в докладе на первый план выведены вопросы, связанные с применением силы, в нем также была предпринята попытка затронуть многочисленные существенные вопросы защиты гражданских лиц, включая руководящие указания и структуры для обеспечения защиты гражданских лиц, эволюцию самой концепции защиты гражданских лиц, роль руководства, информационных систем и партнерских связей, а также достигнутые позитивные результаты. Применению силы было уделено особое внимание ввиду нечеткого понимания и противоречивых взглядов, выраженных интервьюируемыми, и той опасности, которую оно представляет для Организации Объединенных Наций. Вместе с тем это отнюдь не должно рассматриваться как умаляющее значение других видов деятельности, осуществляемых в рамках миротворческих операций для обеспечения защиты гражданских лиц.

Аналогичным образом, включение мероприятий в рамках третьего направления (связанных с созданием защитной среды) было решением, относящимся к определению подлежащих изучению вопросов, которое отражало то, что представлялось практически осуществимым с учетом времени и ресурсов, имевшихся для проведения оценки. Нарастание потенциала правительств и учреждений принимающих стран по защите их собственных граждан имеет, несомненно, основополагающее значение для создания защитной среды и является одним из приоритетов для миротворческих операций. УСВН приветствовало бы любые попытки оценить результаты деятельности, направленной на достижение этих целей.

УСВН также указало на свою готовность поделиться с Департаментом операций по поддержанию мира/Департаментом полевой поддержки информацией, полученной в ходе оценки, соответствующим образом агрегированной и «обезличенной», которую нельзя было включить в настоящий доклад.