



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
12 March 2012
Russian
Original: English

Шестьдесят шестая сессия
Пункт 142 повестки дня
Доклад о деятельности Управления
служб внутреннего надзора

Оценка выполнения и достижения результатов программы: миротворческая деятельность Организации Объединенных Наций в Демократической Республике Конго

Доклад Управления служб внутреннего надзора

«Несмотря на беспрецедентный объем средств, вложенных в миротворческие операции Организации Объединенных Наций в Демократической Республике Конго, медленный ход реформы сектора безопасности и установления законности означает, что выполнение контрольных критериев, предусмотренных Советом Безопасности для вывода Миссии, представляется в ближайшем будущем маловероятным»

Резюме

Миротворческая деятельность Организации Объединенных Наций в Демократической Республике Конго ведется непрерывно начиная с 1999 года. В 2010 году Миссия Организации Объединенных Наций в Демократической Республике Конго (МООНДРК) была реорганизована в миссию по стабилизации, названную Миссией Организации Объединенных Наций по стабилизации в Демократической Республике Конго (МООНСДРК). На всем протяжении существования Миссии ее мандат заключался в продвижении вперед процесса упрочения мира и стабилизации путем оказания поддержки в проведении реформы реформы сектора безопасности и выборов и в расширении государственной власти. В составе Миссии, которой зачастую приходится вести деятельность на территории, включающей недоступные районы, и в сложной политической и военной обстановке, в определенный момент времени было развернуто до 27 000 военнослужащих и сотрудников, и она располагает воздушным флотом, являющимся одним из крупнейших в истории миротворческих операций. Совокупная номинальная стоимость содержания Миссии превышает 11,5 млрд. долл. США. Защита гражданских лиц остается ее самой главной и самой трудной



задачей. Оценка деятельности Миссии проводится Управлением служб внутреннего надзора впервые.

Военная и гражданская деятельность Миссии способствовала улучшению безопасности в Демократической Республике Конго. Миссия обеспечила поддержку осуществления Лусакского соглашения о прекращении огня и последующих соглашений, которые обеспечили вывод иностранных вооруженных сил с конголезской территории и улучшение отношений с соседними государствами.

Продолжающиеся операции миротворческих сил, в том числе проводимые совместно с Вооруженными силами Демократической Республики Конго, обеспечивали сдерживание вооруженного конфликта в Демократической Республике Конго. Конфликт и насилие, которым он сопровождается, по-прежнему представляют угрозу для населения, но они теперь в основном ограничены пятью восточными провинциями, где наблюдается шаткая и неустойчивая ситуация. Благодаря оказываемой ею поддержке Миссия способствовала укреплению потенциала национальных полицейских сил и Вооруженных сил Демократической Республики Конго, несмотря на возникшие проблемы с проведением в жизнь политики интеграции, предусматривающей включение в состав этих сил бывших комбатантов из вооруженных групп. Благодаря проводимым инициативам в области разоружения и реинтеграции ослаблен потенциал оставшихся вооруженных групп.

Миссия играет важнейшую вспомогательную роль в отношениях с правительством, международным сообществом и гражданским обществом. Она оказала поддержку в проведении двух избирательных циклов и создала благоприятные условия для предоставления гуманитарной помощи и работы гражданского общества. Она уделяла особое внимание гендерным вопросам, проблемам полового насилия, связанным с конфликтом, и правам человека.

Миссия принимала инициативные меры по решению проблем, с которыми сталкиваются и другие операции по поддержанию мира. Такие нововведения, к числу которых относятся использование помощников по связи с общинами (для облегчения взаимодействия между персоналом Миссии, военнослужащими и местными общинами) и реализация проекта профилирования (для содействия претворению в жизнь политики должной заботливости), могут служить образцом для других миссий по поддержанию мира.

Следствием медленного хода реформы сектора безопасности и установления законности является то, что выполнение контрольных критериев, предусмотренных Советом Безопасности для вывода Миссии, представляется в ближайшем будущем маловероятным. Выполнение этих критериев не зависит от одной лишь Миссии и Организации Объединенных Наций и может оказаться недостижимым при сохранении нынешнего курса. Важнейшая предпосылка выполнения критериев — налаживание подлинного партнерства между Организацией Объединенных Наций и правительством, включающего взаимную подотчетность за проводимую деятельность и результаты, — пока не создана. Для обеспечения устойчивого прогресса требуется также подлинное взаимодействие между всеми участвующими сторонами международного сообщества в Демократической Республике Конго, позволяющее оказывать правительству более слаженную и эффективную поддержку и проводить объективную оценку достигнутого прогресса.

Организации Объединенных Наций следует позаботиться об устранении опасности подрыва ее репутации, обусловленной видимостью невыполнения мандата Миссии и подозрениями насчет того, что поддержка, оказываемая Миссией в работе правительства и его сил безопасности, подразумевает одобрение нынешней политической администрации. Возлагаемые на Миссию надежды представляются неоправданно завышенными, вызывая тем самым разочарование среди национальных и международных заинтересованных сторон и видимость отсутствия реагирования на имеющиеся нужды. Организации Объединенных Наций и МООНСДРК следует позаботиться о том, чтобы мандат Миссии находил широкое понимание и чтобы ее деятельность представлялась воплощением и образцом беспристрастности и добросовестности как одних из ценностей Организации Объединенных Наций. Уже предпринятые шаги по воплощению в жизнь принципа должной заботливости и принятию решительных мер по борьбе с сексуальной эксплуатацией и насилием со стороны персонала Миссии с удовлетворением встречены многими.

В настоящем докладе содержатся рекомендации по устранению факторов, создающих угрозу Миссии и Организации Объединенных Наций, по дальнейшему решению вопроса о том, следует ли шире распространять нововведения, применяемые Миссией, на другие операции по поддержанию мира, и по обеспечению того, чтобы Миссия могла добиться прогресса, необходимого для ее последующего вывода.

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	5
II. История вопроса	6
III. Методология	9
IV. Результаты	10
A. Миссия способствовала стабилизации положения в Демократической Республике Конго	10
B. Миссия оказывала поддержку национальной армии и полиции, несмотря на стоявшие перед ней трудности	15
C. Ход реформы сектора безопасности и установления законности оказался медленным	17
D. Миссия играет важнейшую вспомогательную роль в отношениях с правительством, международным сообществом и гражданским обществом	19
E. Особое внимание уделялось гендерным вопросам и правам человека	21
F. На внутриорганизационном уровне Миссия добивается в целом слаженного функционирования в трудных условиях	23
G. Выполнение контрольных критериев, предусмотренных для вывода Миссии, представляется в ближайшем будущем маловероятным	27
V. Заключение	27
VI. Рекомендации	30
 Приложение	
Меморандум заместителя Генерального секретаря по операциям по поддержанию мира от 19 марта 2012 года на имя заместителя Генерального секретаря, возглавляющего Управление служб внутреннего надзора	32

I. Введение

1. Миротворческая деятельность Организации Объединенных Наций в Демократической Республике Конго ведется непрерывно начиная с 1999 года. Миссия, которая первоначально называлась Миссией Организации Объединенных Наций в Демократической Республике Конго (МООНДРК), стала в 2010 году Миссией Организации Объединенных Наций по стабилизации в Демократической Республике Конго (МООНСДРК). В настоящем докладе представлена оценка миротворческой деятельности Организации Объединенных Наций в Демократической Республике Конго, впервые проведенная Отделом инспекций и оценок Управления служб внутреннего надзора (УСВН). Главным объектом оценки была эффективность Миссии в достижении целей, предусмотренных Советом Безопасности в последовательно сменяющихся друг друга мандатах Миссии.

2. Во многих отношениях МООНДРК открыла новую эру в миротворческой деятельности Организации Объединенных Наций. Сформированная накануне выхода в свет доклада Брахими¹, в котором был переосмыслен подход Организации Объединенных Наций к вопросам поддержания мира, Миссия явилась интегрированной миротворческой операцией Организации Объединенных Наций, занимающейся не только предотвращением конфликта, но и установлением и поддержанием мира и миростроительством.

3. Защита гражданских лиц остается самой главной задачей Миссии. Тем не менее мандат Миссии на протяжении ее существования расширился и менялся, отражая изменения обстановки в области политики и безопасности, в которой она вела свою деятельность. Хотя изначально МООНДРК могла действовать самостоятельно при выполнении некоторых задач, инициатива постепенно перешла к избранному правительству. В нынешнем мандате МООНСДРК основной упор делается на обеспечении поддержки возглавляемых правительством усилий по упрочению мира и стабилизации.

4. Настоящий доклад начинается с краткого изложения истории миротворческой деятельности Организации Объединенных Наций в Демократической Республике Конго за период с 1999 года. Дается краткое описание использованных методов, а затем приводятся результаты оценки и формулируются выводы. В заключение в докладе излагаются рекомендации, адресованные МООНСДРК и соответствующим департаментам Секретариата. Хотя МООНДРК и МООНСДРК являются с технической точки зрения двумя миссиями, между ними не было перерыва и на протяжении всего текста настоящего доклада они именуется «Миссией». Более подробный анализ результатов работы в области гендерной проблематики будет подготовлен Структурой Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин («ООН-женщины»).

¹ Доклад Группы по операциям Организации Объединенных Наций в пользу мира (A/55/30-S/2000/809).

II. История вопроса

Миротворческая деятельность Организации Объединенных Наций в Демократической Республике Конго

5. Хотя миротворческая деятельность Организации Объединенных Наций в Демократической Республике Конго ведется непрерывно начиная с 1999 года, предыдущая операция по поддержанию мира была развернута в Демократической Республике Конго в период с 1960 по 1964 год. Скорейшая необходимость нынешнего развертывания была вызвана боевыми действиями с участием вооруженного ополчения, которые предшествовали приходу к власти в 1998 году президента Лорана-Дезире Кабила и продолжались после него. В июле 1999 года Генеральный секретарь указал, что сложившаяся ситуация характеризуется «страшными, широкомасштабными и систематическими нарушениями прав человека» и принесла «стране, уже несущей тяжкое бремя нищеты и забвения, новые ужасные страдания»².

6. Совет Безопасности учредил МООНДРК в ноябре 1999 года³, вслед за подписанием Лусакского соглашения о прекращении огня. В течение периода с 1999 года Совет реагировал на развитие ситуации в Демократической Республике Конго путем продления срока действия мандата Миссии и внесения в него поправок. В феврале 2000 года Совет санкционировал увеличение численности военного персонала и расширил мандат Миссии⁴. К 2007 году МООНДРК было поручено выполнение 24 разных элементов мандата⁵, которые были приоритизированы Советом Безопасности в конце 2008 года⁶.

7. В начале 2010 года президент Кабила заявил, что наступило время, чтобы позволить стране «отправиться в самостоятельное плавание», и что следует начать сокращение численности сил МООНДРК⁷. В мае 2010 года Совет Безопасности переименовал миссию в Миссию Организации Объединенных Наций по стабилизации в Демократической Республике Конго, санкционировал вывод до 2000 миротворцев, сократив максимальную утвержденную численность военнослужащих до 19 815 человек, и поручил Миссии сосредоточить внимание на стабилизации и упрочении мира, продолжая обеспечивать при этом в качестве своей первейшей задачи защиту гражданских лиц⁸.

8. В мандатах, предусматриваемых Советом Безопасности, все сильнее подчеркивается роль Миссии, направленная на оказание поддержки и помощи правительству, и постепенно сужается свобода самостоятельного функционирования Миссии. Из 20 элементов мандата МООНСДРК, перечисленных Советом Безопасности в его резолюции 1925 (2010), в 17 элементах Совет требует от Миссии в отношении конкретных вопросов «поддерживать» правительство Демократической Республики Конго или конголезские власти, «помогать» им,

² См. S/1999/790, пункт 13.

³ Резолюция 1279 (1999) Совета Безопасности.

⁴ Резолюция 1291 (2000) Совета Безопасности.

⁵ Резолюция 1756 (2007) Совета Безопасности.

⁶ Резолюция 1856 (2008) Совета Безопасности.

⁷ См. S/2010/164, пункт 100.

⁸ Резолюция 1925 (2010) Совета Безопасности.

«тесно сотрудничать» или работать «в тесной консультации» с ними и — применительно к выборам — действовать «по конкретной просьбе» правительства Демократической Республики Конго или конголезских властей.

9. Нынешняя структура МООНСДРК отражает сложность возложенного на нее мандата и широкий спектр осуществляемой ею деятельности. Эта деятельность распределяется по пяти бюджетным компонентам, а именно:

- обеспечение безопасности и защиты гражданских лиц;
- стабилизация обстановки в районах, затронутых конфликтом;
- оказание поддержки в области обеспечения правосудия, безопасности и прав человека;
- демократические институты и упрочение мира;
- поддержка Миссии.

В составе МООНСДРК имеется больше 20 разных оперативно-функциональных подразделений, подотчетных Специальному представителю Генерального секретаря по Демократической Республике Конго. Ее штаб в Киншасе обеспечивает поддержку 15 местных отделений, центра материально-технического снабжения в Энтеббе, Уганда, и отделений связи в Претории, Южная Африка, Кигали и Кампале.

10. Поскольку значительная часть территории является недоступной для автомобильного транспорта, при осуществлении многих видов своей деятельности Миссия полагается на воздушный транспорт. В январе 2012 года ее воздушный флот насчитывал 63 воздушных судна, в том числе 20 военных, и был одним из крупнейших в истории миротворческих операций Организации Объединенных Наций.

Бюджет и ресурсы

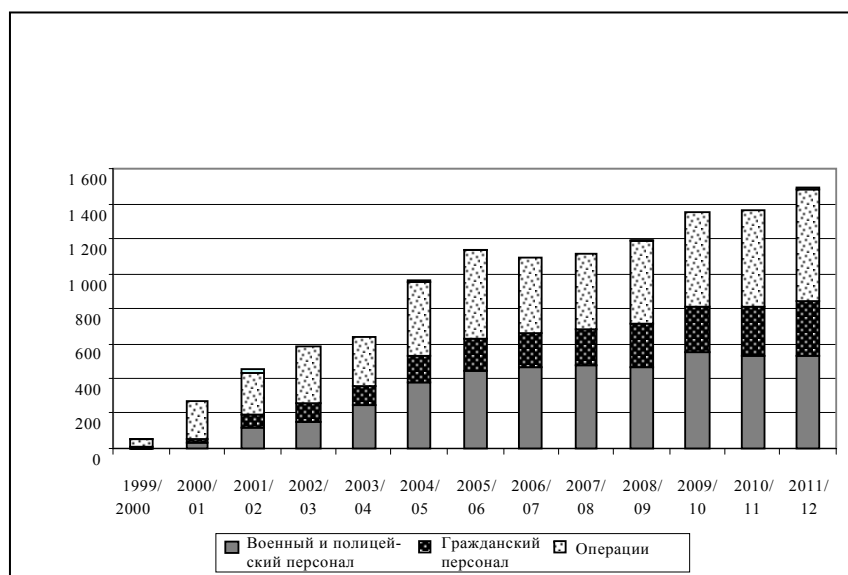
11. МООНСДРК была учреждена с первоначальным бюджетом в размере 58,7 млн. долл. США на 1999/2000 год и с утвержденной численностью персонала в количестве 5537 военнослужащих и 344 национальных и международных сотрудников. К 2005/06 году бюджет превысил 1,1 млрд. долл. США, а в 2009/10 году, в последний год функционирования МООНСДРК, бюджет составил более 1,3 млрд. долл. США. Утвержденный бюджет МООНСДРК на 2011/12 год, включая средства на поддержку проведения выборов, составляет 1 486 486 000 долл. США. На диаграмме I показана динамика изменения бюджета по годам.

12. В апреле 2011 года Миссия насчитывала в своем составе 17 009 военнослужащих, 731 военного наблюдателя, 1255 полицейских, 986 международных гражданских сотрудников, 2781 местного гражданского сотрудника и 616 добровольцев Организации Объединенных Наций.

13. По мере распространения деятельности Миссии с обеспечения безопасности на поддержание процесса упрочения мира и развитие национальных институтов доля финансовых и людских ресурсов, выделяемых военному компоненту, стабилизировалась, а доля, выделяемая гражданскому компоненту, немного возросла. Тем не менее военный и полицейский персонал по-прежнему составляет большую часть людских ресурсов (см. диаграмму II).

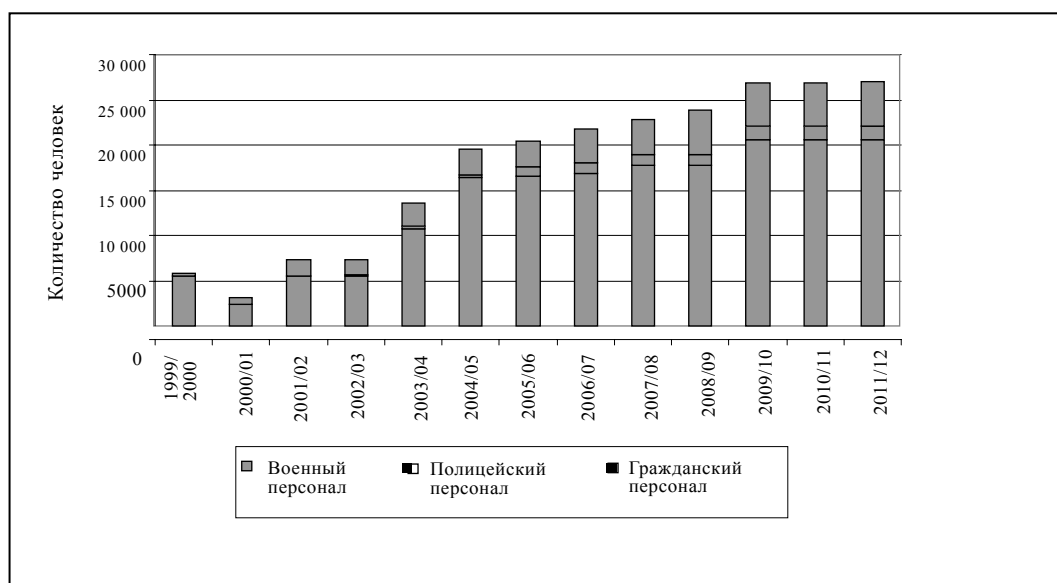
Диаграмма I
Утвержденный бюджет, МООНДРК и МООНСДРК,
1999/2000 — 2011/12 годы

(В млн. долл. США)



Источник: A/55/935, A/56/660, A/56/897, A/57/683, A/58/701, A/60/389, A/60/840, A/61/767, A/62/755, A/63/806, A/64/670, A/65/744, A/66/584.

Диаграмма II
 Людские ресурсы в МООНДРК и МООНСДРК, 1999/2000 — 2011/12 годы



Источник: См. диаграмму I.

III. Методология

14. В ходе оценки были проанализированы результаты деятельности Миссии и общее выполнение ее мандата за период с момента ее учреждения по декабрь 2011 года, при этом особое внимание было уделено периоду после проведения национальных выборов 2006 года. В ходе оценки были рассмотрены факторы, сдерживающие достижение Миссией намеченных целей, и факторы, которые могут препятствовать ее дальнейшей успешной работе.

15. Эффективность операций Миссии не была предметом глубокого анализа. Достижение результатов и выполнение мандата рассматривались как более крупные вопросы, учитывая продолжительность и стоимость содержания Миссии и тот факт, что углубленная оценка этих вопросов ранее не проводилась. Деятельность Миссии является объектом регулярного надзора со стороны Отдела внутренней ревизии УСВН.

16. Учитывая важное значение гендерных вопросов для успешной работы этой Миссии, УСВН подключило к работе структуру «ООН-женщины», которая предоставила в состав оценочной группы своего специалиста по оценке. Ответственность за материалы, представленные в настоящем докладе, сохраняется за Отделом инспекций и оценок УСВН.

17. Основанием при подготовке представленных результатов служили следующие материалы:

- а) обзор документов, включающих внутреннюю и официальную документацию Организации Объединенных Наций и внешние документы, касающиеся Демократической Республики Конго;

b) электронный опрос мнений произвольно выбранных 610 сотрудников МООНСДРК относительно достигнутых Миссией результатов и управления ее деятельностью⁹;

c) 240 полусистематизированных личных бесед или бесед по телефону со следующими лицами:

- сотрудниками МООНСДРК;
- должностными лицами страновой группы Организации Объединенных Наций в Демократической Республике Конго;
- сотрудниками соответствующих департаментов Секретариата;
- официальными лицами правительства Демократической Республики Конго;
- представителями государств — членов Организации Объединенных Наций;
- представителями организаций гражданского общества и неправительственных организаций;
- другими заинтересованными лицами.

18. Сфера охвата оценки и проект доклада были рассмотрены тремя международно признанными экспертами по вопросам миротворческой деятельности. Представители Миссии и отдельные сотрудники Департамента операций по поддержанию мира и Департамента полевой поддержки высказали замечания по предыдущему проекту доклада. В приложении приводятся их ответы на окончательный доклад. Отдел инспекций и оценок УСВН благодарит эти два департамента и МООНСДРК за их сотрудничество и содействие, оказанное в ходе проведения оценки.

IV. Результаты

A. Миссия способствовала стабилизации положения в Демократической Республике Конго

19. Основной приоритетной задачей Миссии была и остается защита гражданских лиц. В ее показателях достижения результатов¹⁰ учитываются изменения по ряду аспектов, создающих угрозу дестабилизации. Хотя показателям иногда не хватает последовательности и/или в их основу закладываются данные, которые трудно объективно проверить, некоторые из них указывают на существенное повышение стабильности в период существования Миссии (см. вставку).

⁹ Опрос проводился в период с 28 ноября 2011 года по 20 января 2012 года с 31-процентной долей респондентов и доверительным интервалом в размере как минимум $\pm 3,89$ процента (на 95-процентном уровне).

¹⁰ Как они изложены в отчетах об исполнении бюджета, самый последний из которых представлен в документе A/66/652.

События, способствовавшие усилению безопасности в Демократической Республике Конго

- Подписание Лусакского соглашения о прекращении огня (июль 1999 года)
- Подписание Глобального и всеобъемлющего соглашения о переходном периоде в Демократической Республике Конго (декабрь 2002 года)
- Отсутствие в стране незаконного присутствия войск иностранных правительств начиная с 2004/05 года
- Проведение первых национальных выборов и формирование правительства Демократической Республики Конго (2006 год)
- Отсутствие начиная с 2004 года сообщений о случаях использования территорий соседних государств вооруженными группами в качестве плацдарма
- Обмен послами между Демократической Республикой Конго и ее соседями (Бурунди, Руанда, Уганда) (2009/10 год)
- Разоружение и демобилизация к июню 2011 года 112 383 бывших конголезских комбатантов
- Возвращение на родину в период с 2002 года по июль 2011 года 24 617 иностранных комбатантов и членов их семей
- Возвращение к августу 2011 года 221 456 конголезских беженцев в свои общины в Демократической Республике Конго
- Освобождение к июню 2011 года 42 092 детей, находившихся в рядах вооруженных групп
- Разминирование больших участков территории; уменьшение числа пострадавших в результате взрыва мин
- Уменьшение числа случаев полового насилия со стороны служащих национальных сил безопасности
- Увеличение числа государственных судебных процессов над лицами, совершившими серьезные нарушения прав человека, с последующим вынесением обвинительного приговора

Источник: Собрано из отчетов об исполнении бюджета Миссии, 2002/03 — 2010/11 годы.

20. Хотя вооруженный конфликт все еще продолжается, особенно в более неустойчивых восточных провинциях страны, он изменил характер и стал не межгосударственным, а скорее внутригосударственным конфликтом, во все большей степени подстегиваемым борьбой за обладание экономическими ресурсами. В 2010 году из страны было выведено 1674 военнослужащих Миссии.

21. Миссия внесла огромный вклад в повышение стабильности. Ее военный компонент оказал поддержку в осуществлении Лусакского соглашения о прекращении огня 1999 года и последующих соглашений. Миссия обеспечила поддержку переходного правительства, существовавшего в период с 2003 по 2006 год, и сыграла важную роль в содействии проведению выборов в 2006 году. Миссия поощряла и поддерживала меры, направленные на улучшение отношений Демократической Республики Конго с ее соседями, особенно с Руандой, и содействовала проведению переговоров с целью заключения соглашений по вопросам возвращения беженцев и по вопросам демобилизации, разоружения, репатриации, расселения и реинтеграции бывших иностранных комбатантов, где были достигнуты большие и заметные успехи. Благодаря твердой приверженности со стороны Миссии, Программы развития Организации Объединенных Наций и Вооруженных сил Демократической Республики Конго и значительному объему ресурсов, предоставленных донорами, к июню 2011 года более 24 600 бывших иностранных комбатантов были возвращены в свои страны.

22. Миссия поддерживала также создание общих механизмов пограничного контроля и безопасности и разработку инициатив в области экономического сотрудничества с соседними странами. Она принимала в пределах своих возможностей решительные меры в ответ на серьезные события и злодеяния¹¹, используя сочетание военных и дипломатических мер и опираясь на поддержку членов международного сообщества и старшего руководства Организации Объединенных Наций.

23. В числе применяемых Миссией подходов к обеспечению защиты гражданских лиц были эффективно функционирующие инструменты и механизмы, некоторые из которых были разработаны ею для решения конкретных проблем. Группы старших руководителей по вопросам защиты, созданные в Киншасе и в отделениях в провинциях, служат механизмом комплексного планирования. Поддержку этим структурам оказывают Рабочая группа Миссии по вопросам защиты, совместные группы по вопросам защиты и информационно-аналитические службы. Действия других участвующих сторон, в том числе гражданского общества, координируются в рамках объединения по вопросам защиты и Группы по гуманитарной деятельности. Помощники по связи с общинами и сети экстренного оповещения общин обеспечивают прямые контакты с общинами. К числу инициативных подходов, применяемых воинским компонентом в целях предотвращения и сдерживания нападений на гражданских лиц, относятся более активное использование пешего патрулирования; размещение конголезцев, нанятых в качестве помощников по связи с общинами, на военных базах в целях восполнения нехватки сотрудников, знающих местные языки; обмен информацией с гражданским обществом и базирующимся на местах членами международного сообщества; и предоставление охранного сопровождения деревенским жителям, особенно женщинам, отправляющимся пешком на рынок. Применение таких подходов позволяет осуществлять широкий сбор информации, ее коллективный анализ и использование для определения приоритетности и планирования военной и гражданской деятельности Миссии. Персонал Миссии и заинтересованные стороны приветствуют такие

¹¹ Например, расправы среди племенных групп в Итури в 2003 году, нарушения безопасности в период до и после выборов в Киншасе в 2006 и 2007 годах и местные столкновения в Экваториальной провинции в 2009 году.

инициативы, и Совет Безопасности конкретно ссылался на них в своих резолюциях¹².

24. Миссия устранила коренные причины конфликта путем поддержки строительства и оборудования сырьевых торгово-заготовительных контор, обучения полицейского и административного персонала методам организации работы таких контор, отслеживания и изъятия незаконного оружия и оказания помощи неправительственным организациям в их посреднической деятельности по урегулированию конфликта на общинном уровне. Благодаря разминированию уменьшена угроза, которую представляют для гражданского населения мины и неразорвавшиеся боеприпасы¹³. Предоставление материальных средств и профессиональной подготовки способствовало закреплению успехов в области обеспечения безопасности и стабильности и сокращения масштабов безнаказанности.

25. Несмотря на эти усилия, в районах продолжающихся общинных или иных конфликтов возникли вооруженные группы, умело использующие прорехи в безопасности. Торговля землей, оружием и ресурсами продолжает создавать возможности для обогащения и при отсутствии достаточно прочной государственной власти по-прежнему служит средством разжигания ожесточенного конфликта. Злодеяния, в том числе массовые изнасилования, продолжают совершаться. В обстановке широко распространившегося насилия и безнаказанности сохраняется угроза для безопасности гражданского населения.

Усиленный курс на стабилизацию

26. Будучи интегрированной миротворческой миссией, Миссия занимается всем спектром деятельности: от поддержания мира до упрочения мира и миростроительства. Теоретически такой переход характеризуется переносом акцента со стабилизации положения на укрепление потенциала, институциональное строительство и установление законности. При этом растет число участвующих партнеров, с которыми должна взаимодействовать Миссия. Поэтому результаты работы Миссии становятся во все большей степени зависимыми от действий других сторон.

27. Создание МООНСДРК в 2010 году в качестве миссии по стабилизации¹⁴ обусловило усиление ее курса на поддержание усилий правительства, направленных на упрочение государственной власти на территории, которая ранее контролировалась вооруженными группами. Такой курс, подтвержденный с новой силой в 2011 году¹⁵, оказывает влияние почти на всю работу Организации Объединенных Наций в Демократической Республике Конго, в частности в области государственного управления.

28. Основным районом деятельности по стабилизации положения была восточная часть страны, где эта деятельность осуществляется в соответствии с утвержденным правительством планом стабилизации и реконструкции для районов, которые были ранее охвачены вооруженным конфликтом, и Междуна-

¹² Последний раз такая ссылка делалась в пункте 12(f) резолюции 1925 (2010).

¹³ См. данные о мероприятиях, приведенные в документе A/66/652 и в соответствующих документах за предыдущие годы.

¹⁴ Резолюция 1925 (2010) Совета Безопасности.

¹⁵ Резолюция 1991 (2011) Совета Безопасности.

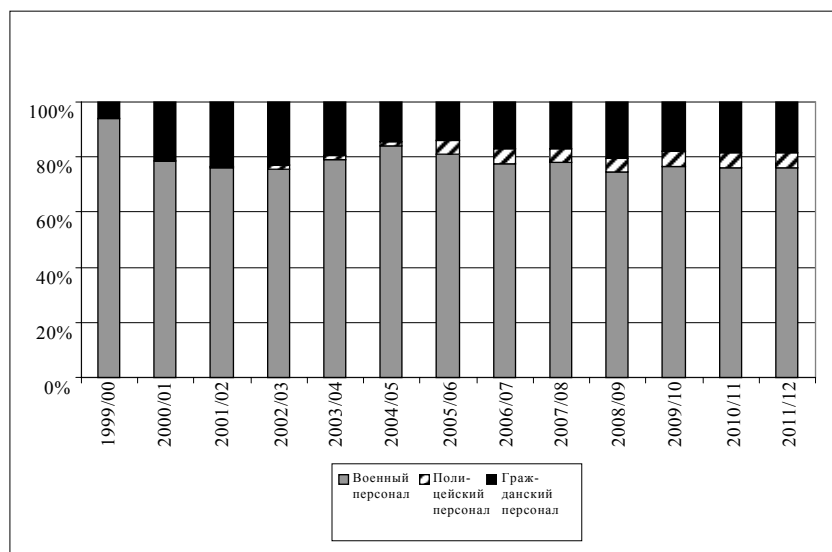
родной стратегией по обеспечению безопасности и поддержке процесса стабилизации. Миссия, возглавляющая работу по осуществлению и координации этой Стратегии, создала в 2010 году Группу по вопросам поддержки процесса стабилизации, базирующуюся в Гоме, Северное Киву, — единственное оперативно-функциональное подразделение, базирующееся за пределами Киншасы. В настоящее время разрабатывается программа упрочения мира, предназначенная для провинций, не охваченных программой стабилизации, которые в основном расположены на западе страны.

29. Миссия выполняет координирующую и исполнительскую функцию в том, что касается планирования, реализации стратегии и обеспечения бюджетными средствами процесса стабилизации. Высокопоставленные должностные лица правительства в одной из восточных провинций страны считают, что координация с МООНСДРК дает хорошие результаты и идет на пользу местному населению. Это мнение разделяет и ряд неправительственных организаций, действующих в этой провинции. Было особо выделено строительство и ремонт дорог. Проекты, дающие быструю отдачу, позволяют удовлетворять пусть и более мелкие, но взаимодополняющие потребности общин и встречают особую поддержку среди неправительственных организаций, которые часто участвуют в реализации этих проектов на правах партнеров.

30. По мере перехода Миссии к осуществлению деятельности по упрочению мира доля военного персонала в составе Миссии должна сокращаться, а доля полицейского и гражданского персонала увеличиваться (см. диаграмму III), однако в рамках Миссии сохраняется значительный военный компонент. Вместо уменьшения в пропорциональном отношении военный персонал по-прежнему составляет более 75 процентов всей численности персонала Миссии. В 2005/06 году произошло резкое увеличение доли полицейского персонала в общем составе персонала Миссии по сравнению с 2004/05 годом.

Диаграмма III

Состав персонала Миссии, 1999/2000 — 2011/12 годы



Источник: См. диаграмму I.

В. Миссия оказывала поддержку национальной армии и полиции, несмотря на стоявшие перед ней трудности

31. Миссия оказывала поддержку конголезской армии при проведении совместных операций начиная по крайней мере с 2005 года, обеспечивая возможности для осуществления скоординированных операций, иногда во взаимодействии с соседними странами, в ответ на действия вооруженных групп¹⁶. Миссия обеспечила учебную подготовку для военнослужащих бригад и предоставила им снаряжение и иную помощь (например, продовольственное снабжение, медицинскую поддержку, обеспечение топливом и осуществление в отдельных случаях воздушных перевозок), без которой подразделения конголезской армии не имели бы достаточной оперативной мобильности и столкнулись бы с дефицитом пайков и других предметов снабжения, необходимых для ведения боевых действий¹⁷. Проведение совместных операций в сочетании с реализацией целенаправленных инициатив в области учебной подготовки содействовало процессу наращивания потенциала, который является одной из важнейших предпосылок для вывода миротворцев. Деятельность по оказанию поддержки была сосредоточена в тех районах, где были развернуты военнослужащие Миссии, то есть преимущественно на востоке страны.

32. Поддерживать взаимодействие с Вооруженными силами Демократической Республики Конго было зачастую сложно. Армейские командиры не всегда делились своими планами и иногда принимали самостоятельные решения относительно важных перемещений войск или же обращались с незапланированными просьбами¹⁸. Языковые барьеры ограничивали контакты между конголезскими военнослужащими, которые говорили преимущественно на французском языке, и военнослужащими МООНСДРК, которые в большинстве своем на французском языке не говорили¹⁹.

33. Значительная часть деятельности Миссии, в том числе учебная подготовка конголезских батальонов, зависит от наличия донорского финансирования, франкоговорящих экспертов и инструкторов и приверженности правительства осуществлению учебной и других программ. Дефицит вышеперечисленного стал причиной невыполнения в последние годы некоторых запланированных мероприятий по учебной подготовке²⁰. Тем не менее совместные операции, которые убедительно демонстрируют свое преимущество как с точки зрения планирования, так и с точки зрения исполнения, наряду с систематизированной учебной подготовкой, создают очевидные возможности для наращивания потенциала на всех уровнях вооруженных сил.

34. Другие проблемы оказали более серьезное негативное влияние. Миссии поручено содействовать процессу интеграции, в рамках которого бывшие комбатанты из вооруженных групп включались в состав Вооруженных сил Демократической Республики Конго, зачастую при отсутствии достаточной подготовки и при ограниченном дисциплинарном контроле. Согласно имеющимся

¹⁶ Например, операция «Амани лео», операция «Рвензори» и операция «Рудия II».

¹⁷ См. S/2007/156, пункты 48–49.

¹⁸ См. S/2008/218, пункт 38.

¹⁹ В 2010 году 91 процент военнослужащих контингентов и 63 процента полицейских были из нефранкоязычных стран.

²⁰ См., например, A/65/682, ожидаемое достижение 3.1.

сообщениям, процесс интеграции осложнил задачи командования и управления, усилил проблемы с дисциплиной и стал одним из факторов нарушений прав человека, совершаемых Вооруженными силами Демократической Республики Конго.

35. С введением в 2010 году политики должной заботливости (которая первоначально называлась политикой обусловленности), в соответствии с которой Организация Объединенных Наций отказывалась сотрудничать или оказывать поддержку тем подразделениям Вооруженных сил Демократической Республики Конго, военнослужащие которых были уличены в совершении нарушений прав человека, было установлено требование и создан механизм для избежания такой связи²¹. Тем не менее проведение совместных операций создает опасность того, что Миссия будет рассматриваться как сообщник армии, которая продолжает совершать нарушения прав человека, включая случаи полового насилия, и нападать на мирных жителей. Нежелание Вооруженных сил Демократической Республики Конго отдавать под суд старших офицеров, предположительно причастных к нарушениям прав человека, только подкрепляет такие опасения²².

36. В самых последних мандатах, утвержденных Советом Безопасности, сделан однозначный упор на полицейской деятельности. Создание объединенного полицейского подразделения было первоначально предложено в 2003 году²³, и МООНДРК и другие партнеры начали осуществлять подготовку конголезской национальной полиции и предоставлять ей техническую помощь в соответствии с координационным механизмом, разработанным совместно с министерством внутренних дел²⁴. Миссия помогла разработать национальный план подготовки полиции, в который были включены учебные модули по проблеме гендерного и полового насилия, организовала учебные программы, предоставила техническую помощь, оказала консультативную помощь в вопросах оперативного планирования и управления, включая обеспечение безопасности в период выборов, и снабдила оборудованием. Услуги наставников и консультантов были предоставлены также полицией Организации Объединенных Наций, а Миссия в числе прочих видов деятельности оказала поддержку в осуществлении инфраструктурных проектов, включая строительство полицейских участков для конголезской национальной полиции.

37. При оказании поддержки конголезской национальной полиции Миссия столкнулась с меньшим числом проблем, чем при оказании поддержки Вооруженным силам Демократической Республики Конго. Хотя сообщения о нарушениях прав человека и других дисциплинарных проблемах не обходят стороной и национальную полицию, на политическом и оперативном уровнях возникало меньшее число препятствий и результаты, по всей видимости, оказывались более предсказуемыми и прочными. Совместные операции отличались высоким уровнем координации и пользовались хорошей репутацией, а преподавание учебных курсов велось с использованием франкоязычного персонала полиции Организации Объединенных Наций.

²¹ См. резолюцию 1906 (2009), пункт 22.

²² См. S/2006/390, пункт 53.

²³ См. S/2003/566, пункты 40–41.

²⁴ S/2004/650, пункты 25–26.

38. Однако лица, с которыми беседовало УСВН, отметили, что учебная подготовка полиции в Демократической Республике Конго велась раздробленно, поскольку разные подразделения конголезской национальной полиции обучались разными представителями международного сообщества с использованием разных учебных программ. Тем самым была ограничена возможность единообразного обучения всех полицейских сил одинаковым навыкам. Применение разрозненных подходов и ограниченная интеграция с учебной подготовкой других элементов системы правосудия, например прокуроров, судей и работников исправительной системы, стали причиной отсутствия увязки с более широкой цепью юридических инстанций в стране.

С. Ход реформы сектора безопасности и установления законности оказался медленным

39. Объектом инициатив Миссии в области реформы сектора безопасности первоначально были силы безопасности, в частности полицейская служба, а затем они постепенно распространились на судебные и исправительные учреждения. Начиная с 2003 года в мандате Миссии предусматривались такие конкретные компоненты, как развитие и укрепление учреждений, практики, навыков, бюджетов и культуры обеспечения безопасности. Сейчас в структуре Миссии имеются группа по вопросам реформы сектора безопасности, бюро по вопросам обеспечения законности и отдельная группа по исправительным учреждениям. Однако, как представляется, отсутствует общая координирующая структура по вопросам реформы сектора безопасности, подобная созданной структуре по вопросам защиты гражданских лиц.

40. Конкретные виды деятельности, которыми занималась Миссия, иногда в партнерстве с другими сторонами, включали учебную подготовку, в том числе подготовку военных и гражданских судей; материально-техническое обеспечение; поддержку в проведении заседаний военных трибуналов и выездных заседаний судов; создание групп по поддержке работы прокуратур; содействие проведению правовой и судебной реформы, включая составление и принятие законодательных актов, учитывающих гендерные аспекты, и принятие национального плана действий по борьбе с половым насилием; улучшение условий содержания в тюрьмах; и оказание консультативной помощи и содействия правительственным группам и процессам высокого уровня²⁵. Миссия сыграла ведущую роль в разработке совместной многолетней программы Организации Объединенных Наций по оказанию поддержки в области правосудия и в проведении мероприятия по локализации учреждений сектора безопасности и разработке инструментов для обмена информацией между партнерами по осуществлению реформы сектора безопасности.

41. Миссия создала также механизмы координации и согласования подходов, применяемых донорами, и их деятельности в области реформы сектора безопасности. К таким механизмам относились рабочие группы и форум послов, созданный в 2009 году.

42. В целях поддержки восстановления государственной власти и законности Миссия предоставила технических советников для оказания содействия прави-

²⁵ См., например, S/2009/160, пункт 86; S/2008/433, пункты 45–46; и S/2009/335, пункт 63.

тельству на национальном уровне и уровне провинций, координировала проведение консультативных совещаний с национальными и международными партнерами и создала комитеты по надзору за конкретными тематическими областями. Миссия оказала решающую поддержку в проведении национальных выборов 2006 года, которые сыграли важнейшую роль в создании предпосылок для установления законности.

43. Некоторые участники бесед выразили разочарование с связи с тем, что Миссия сосредоточивала основное внимание на учебной подготовке, снабжении оборудованием и строительстве вместо применения более целостного подхода к осуществлению реформы сектора безопасности. Представители правительства, с которыми проводились беседы, выразили желание, чтобы Миссия осуществляла более широкое консультативное планирование, особенно в области учебной подготовки, направляла больший объем средств на поддержку и управление осуществлением реформенных инициатив и оперативнее реагировала на просьбы об оказании помощи. Несмотря на усилия Миссии, координация с международным сообществом в вопросах осуществления реформы сектора безопасности была ограниченной, что ослабило способность находящихся внутри страны представителей международного сообщества выступать единым собеседником в диалоге с правительством.

44. Успехи в области осуществления реформы сектора безопасности и установления законности включали улучшение доступа к системе правосудия и услугам судебных органов в восточной части страны и укрепление потенциала и инфраструктуры полицейской службы, и в частности в области «учебной подготовки, организационного строительства и наращивания возможностей». Члены международного сообщества отметили «реальный прогресс в области борьбы с безнаказанностью», указав на рост числа судебных процессов по делам о нарушении прав человека и «изменение культуры отношения» в государственных учреждениях. В течение прошедших лет была принята Конституция, образованы парламентские органы, созданы судебные и правительственные структуры, принят широкий круг законодательных актов и наняты гражданские служащие, в том числе судьи. В национальном законе было предусмотрено также разделение ветвей власти.

45. Тем не менее базовые структуры безопасности в Демократической Республике Конго остаются слабыми. Генеральные секретари неоднократно обращали внимание на отсутствие всеобъемлющей национальной стратегии проведения реформы сектора безопасности и на недостаток прогресса в осуществлении реформы, в том числе в законодательной области. Внешние наблюдатели и персонал Миссии разделяют эту точку зрения. Недостаток прогресса, как считается, препятствует не только восстановлению и упрочению мира в Демократической Республике Конго, но и конечному выводу Миссии.

46. По мнению лиц, с которыми были проведены беседы, к числу основных факторов, препятствующих прогрессу, относятся отсутствие всеобъемлющей стратегии правительства, ограниченность государственных средств, выделяемых на цели улучшения работы сектора безопасности, и предпочтение, отдаваемое правительством, по его собственному заявлению, двусторонним обсуждениям и инициативам²⁶. Эти условия идут вразрез почти со всеми предпо-

²⁶ См. S/2010/164, пункт 101.

жениями, содержащимися в документах по планированию работы Миссии, касающихся реформы сектора безопасности²⁷, и, по всей видимости, снижают вероятность достижения устойчивого прогресса по всем направлениям, по крайней мере в краткосрочной перспективе.

D. Миссия играет важнейшую вспомогательную роль в отношениях с правительством, международным сообществом и гражданским обществом

Миссия оказала поддержку в проведении двух избирательных циклов

47. Оказание поддержки в проведении выборов было одним из самых заметных видов деятельности Миссии в 2006 и 2011 годах. В обоих случаях Миссия совместно с ПРООН сыграла решающую роль путем оказания содействия в планировании и проведении национальных выборов и обеспечении их безопасности, предоставления материально-технической поддержки, обучения работников избирательных органов, оказания консультативной помощи и содействия в вопросах просвещения и информирования избирателей, а также предоставления в 2006 году секретариатской поддержки объединенным комиссиям по базовым законодательным актам и избирательному процессу и координации работы международных финансовых и вспомогательных механизмов. В обоих случаях Миссия оказывала поддержку кандидатам и избирателям из числа женщин. Работа Миссии в 2006 году в области проведения выборов получила широкое признание²⁸, и несколько заинтересованных сторон назвали проведение выборов одним из главных достижений МООНДРК.

48. Применительно к избирательному циклу 2011/12 года Миссия выполняла иной мандат. Если работу по планированию и организации выборов возглавляла Независимая национальная избирательная комиссия, то МООНСДРК сосредоточила внимание на техническом консультировании, материально-технической поддержке и учебной подготовке полиции в целях усиления безопасности в период выборов. Некоторые сотрудники Миссии работали вместе с членами Комиссии в целях облегчения связи взаимодействия.

49. Миссии пришлось преодолевать серьезные трудности, которые включали выполнение требований материально-технического обеспечения, связанных с приемкой, складированием и перевозкой тысяч тонн материалов, задержку процесса закупок и изменение условий контракта Комиссией, неопределенность механизмов бюджетного обеспечения и трагическую гибель восьми сотрудников по вопросам проведения выборов в результате авиационной катастрофы в Киншасе в апреле 2011 года, унесшей жизнь 32 человек. Тем не менее, несмотря на опасения в отношении готовности, голосование состоялось, как и планировалось, 28 ноября 2011 года. Вспомогательная роль, которую выполняла Миссия, ограничила ее возможности в плане обеспечения действительности

²⁷ См., например, A/65/744, ожидаемое достижение 3.4.

²⁸ Например, со стороны ПРООН (см. www.undp.org/evaluation/documents/thematic/conflict/DRC.pdf), организаций, занимающихся оказанием международной помощи (см., например, www.dfid.gov.uk/Documents/publications1/elections/elections-cd-2006.pdf), Всемирного банка (см. http://wdr2011.worldbank.org/sites/default/files/pdfs/WDR_2011_Case_Study_DRC_1.pdf р5) и Совета Безопасности (см. резолюцию 1711 (2006)).

и достоверности результатов выборов, которые были поставлены под сомнение.

50. Большинство заинтересованных лиц, с которыми состоялись беседы в ходе проведения оценки, согласились с тем, что МООНСДРК эффективно справилась со своей задачей. Несколько представителей правительства выразили признательность МООНСДРК за то, что она согласилась с ведущей ролью Комиссии, высказав при этом пожелание того, чтобы Миссия оказывала, по возможности, еще больший объем материально-технической поддержки. Женские группы подчеркнули вклад Миссии в повышение осведомленности избирателей из числа женщин посредством проведения общенациональной просветительской работы среди избирателей и в оказание поддержки кандидатам-женщинам. Большинство отметили, что без поддержки МООНСДРК, особенно без ее материально-технической поддержки, выборы не могли бы состояться.

51. Различие между поддержкой избирательного процесса со стороны Миссии и ассоциированием с выборами и недостатки этого не всегда были ясны заинтересованным лицам. Некоторые сотрудники подразделений Организации Объединенных Наций и организаций гражданского общества сообщили, что репутация Миссии пострадала из-за ее ассоциирования с правительством и Избирательной комиссией, поскольку многие конголезские граждане полагают, что в ходе избирательного процесса Миссия оказала поддержку тем элементам, которые считаются коррумпированными и незаконными.

Миссия создает благоприятные условия для оказания гуманитарной поддержки и поддержки пострадавшим лицам

52. Миссия оказывает поддержку почти всем структурам Организации Объединенных Наций, действующим в Демократической Республике Конго. К наиболее распространенным видам поддержки относятся предоставление информации и услуг в области обеспечения безопасности и обеспечение сопровождения или доставки работников организаций, занимающихся вопросами гуманитарной помощи и развития, до мест и общин, где осуществляются проекты. Участвующие структуры, в том числе ПРООН, Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев, Управление по координации гуманитарных вопросов и ЮНИСЕФ, также занимаются совместным планированием и проведением совместных операций с участием Миссии и/или применяют совместные механизмы принятия решений. Миссия оказывает также поддержку национальным и международным общественным и неправительственным организациям путем предоставления транспортного обслуживания, информации по вопросам безопасности, учебной подготовки и, в некоторых случаях, оборудования, предметов снабжения и права пользования ее помещениями.

53. Взаимодействие Миссии с такими структурами приносит взаимовыгодные результаты. Многие из них «посещают те районы, которые сотрудники МООНСДРК не могут и не станут посещать», что позволяет обмениваться информацией и планировать и проводить совместные или взаимодополняющие мероприятия. При отсутствии доступа к таким услугам многие структуры не смогли бы передвигаться по территории и выполнять свои собственные мандаты. Однако такая зависимость от Миссии приводила к возникновению ситуаций, когда спрос на услуги, особенно на воздушные перевозки, превышал возможности Миссии, что неизбежно вызывало разочарование.

Е. Особое внимание уделялось гендерным вопросам и правам человека

Миссия проделала заметную работу в области решения проблемы гендерного и полового насилия, хотя имеются возможности для совершенствования

54. Миссия занимается осуществлением резолюций Совета Безопасности по вопросам, касающимся женщин и мира и безопасности²⁹, и директивных рамок по гендерной проблематике, разработанных Департаментом операций по поддержанию мира³⁰. Почти во всех резолюциях Совета, касающихся Миссии, содержится конкретное упоминание гендерной проблематики, и с 2002 года работает Секция по гендерным вопросам. После получивших широкое освещение случаев полового насилия в Демократической Республике Конго Миссия усилила внимание на деятельности по борьбе с половым и гендерным насилием, и в 2009 году было создано специальное подразделение.

55. При выполнении своих обязанностей в гендерной области Миссия работала бок о бок с правительством, общественными организациями и другими структурами Организации Объединенных Наций, в том числе со структурой «ООН-женщины», ПРООН и Фондом Организации Объединенных Наций в области народонаселения. Миссия поставила своей приоритетной задачей обеспечение координации, учебной подготовки, технической поддержки и укрепления потенциала и начиная с 2009 года играла ключевую роль в координации деятельности по борьбе с половым и гендерным насилием. Благодаря своему заметному положению в стране Миссия получила сравнительное преимущество в плане координации деятельности и поощрения учета гендерной проблематики в правительстве и в обществе. Во взаимодействии с различными структурами Организации Объединенных Наций, национальными общественными организациями и конголезским министерством по делам женщин, семьи и детей Миссия разработала рамочный механизм для осуществления резолюции 1325 (2000) Совета Безопасности и оказала поддержку в подготовке законодательных и директивных основ в гендерной области. Однако трудности с осуществлением резолюции 1325 (2000) сохраняются, в том числе структурные ограничения и нехватка ресурсов внутри правительства, вооруженных сил и полиции и слабая система правосудия, при которой законы зачастую не применяются на местном уровне.

56. Миссия содействовала сбору и составлению данных по гендерным вопросам и вопросам полового и гендерного насилия и помогла наладить освещение в средствах массовой информации случаев полового насилия, особенно за счет трансляций радиостанции «Окапи» и путем оказания поддержки в проведении успешных судебных процессов над лицами, уличенными в изнасиловании и половом насилии. Лица, с которыми проводились беседы, высказали мнение о том, что такая деятельность Миссии помогла привлечь внимание населения к этой проблеме и повысить осведомленность.

²⁹ Резолюции 1325 (2000), 1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2009) и 1960 (2010).

³⁰ Департамент операций по поддержанию мира и Департамент полевой поддержки Организации Объединенных Наций, *DPKO/DFS Guidelines: Integrating a Gender Perspective into the Work of the United Nations Military in Peacekeeping Operations* (New York, 2010). Имеется по адресу www.un.org/en/peacekeeping/documents/dpko_dfs_gender_military_perspective.pdf.

57. Внутри Миссии ее группы по гендерным вопросам и проблеме полового насилия поддерживают взаимодействие с другими секциями, и гендерная проблематика учитывается во многих аспектах работы Миссии. Начиная с 2002 года доклады Генерального секретаря о деятельности Миссии включают раздел, посвященный гендерным и женским вопросам, и с 2004 года гендерный аспект планирования миссии начал получать отражение в бюджетных докладах, особенно в области проведения выборов и реформы правового и судебного сектора. Однако оценка результатов работы на уровне Миссии с помощью дезагрегированных показателей и целей в основном отсутствует. Достичь целевого показателя гендерного соотношения персонала Миссии оказалось сложно: в декабре 2011 года женщины составляли 18 процентов ее гражданского персонала и 29 процентов ее международного гражданского персонала по сравнению с ее намеченным показателем 50 процентов.

Выполнение мандата Миссии в области прав человека оказалось сложной задачей

58. Первые сотрудники МООНДРК по вопросам прав человека были развернуты в начале 2000 года, и с тех пор проведение расследований нарушений прав человека и поощрение и защита прав человека стали неотъемлемой частью деятельности Миссии. В 2008 году МООНДРК и Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ) заменили свои соответствующие подразделения в Демократической Республике Конго Совместным бюро по правам человека в составе Миссии. Совместное бюро по правам человека борется с безнаказанностью путем проведения расследований нарушений прав человека и их документирования и применяет политику должной заботливости (обусловленности)³¹, в соответствии с которой Организация Объединенных Наций отказывается сотрудничать или оказывать поддержку тем подразделениям Вооруженных сил и национальной полиции Демократической Республики Конго, военнослужащие которых были уличены в совершении нарушений прав человека. Эта политика распространяется теперь на все виды деятельности Организации Объединенных Наций на местах.

59. В целях обеспечения должной заботливости Миссия при поддержке со стороны ПРООН осуществила проект профилирования, в рамках которого была создана база данных о нарушениях прав человека и лицах, связанных с такими нарушениями. База данных позволяет Миссии проводить проверку конголезских военнослужащих и полицейских путем сопоставления их имен с именами включенных в базу данных лиц, уличенных в совершении нарушений. Проект профилирования уникален в Организации Объединенных Наций и стал возможен в результате подписания в 2009 году меморандума о взаимопонимании между Миссией (МООНДРК), ПРООН и УВКПЧ. База данных использовалась до настоящего времени только для проверки армейских военнослужащих и сотрудников полиции, хотя она могла бы в потенциале использоваться и для проверки любого конголезца, связанного с Миссией. Политика должной заботливости применялась во всех областях сотрудничества Миссии с Вооруженными силами и полицией Демократической Республики Конго, хотя в процессе планирования и начала осуществления совместных инициатив, требовавших проведения проверки, возникали некоторые задержки и, по мнению от-

³¹ См. резолюцию 1906 (2009) Совета Безопасности, пункт 22.

дельных наблюдателей, произошло определенное снижение уровня открытости в отношениях между миротворцами и их конголезскими коллегами.

60. Миссия помогла организовать судебные процессы по крупным делам о нарушении прав человека путем оказания поддержки партнерам и механизмам судебной системы и наращивания потенциала внутри государственных учреждений по правам человека³². Миссия поддерживает частые контакты с органами власти, отвечающими за соблюдение прав человека, на национальном уровне и уровне провинций. Продолжается обсуждение совместной программы Организации Объединенных Наций в области правосудия, и правительством разработан план выполнения рекомендаций, вынесенных международными органами по правам человека.

61. Миссия проводит расследование нарушений и инцидентов, связанных с ущемлением прав человека, и издает специальные доклады, однако по состоянию на март 2012 года не велось регулярной подготовки полугодовых контрольных отчетов, как это было рекомендовано в опубликованной в 2008 году программной директиве о составлении публичных отчетов компонентами по правам человека в составе миротворческих операций Организации Объединенных Наций. При отсутствии всеобъемлющих национальных данных о положении в области прав человека в Демократической Республике Конго внешние участвующие стороны выразили заинтересованность в том, чтобы Миссия готовила регулярные контрольные отчеты. Без таких данных невозможно отслеживать изменения, происшедшие в общем состоянии дел в области соблюдения прав человека.

62. УВКПЧ и Генеральный секретарь продолжают публично высказывать серьезные опасения относительно положения в области прав человека в Демократической Республике Конго, и эти опасения разделили почти все находящиеся в стране международные субъекты, опрошенные в ходе проведения настоящей оценки. Недостаточное количество публичных контрольных отчетов и нечастая подготовка отчетов по результатам расследований приводят к ослаблению гласности и не позволяют привлекать к ответственности виновных в несоблюдении международных договоров.

F. На внутриорганизационном уровне Миссия добивается в целом слаженного функционирования в трудных условиях

63. В Демократической Республике Конго, где дороги малочисленны и находятся в плохом состоянии, велика зависимость от воздушного транспорта. Однако Миссия имеет ограниченный контроль в том, что касается количества и качества своего воздушного флота, о чем свидетельствовал вывод в течение 18-месячного периода до декабря 2011 года нескольких ее военных вертолетов, в том числе всех боевых, предоставившими их странами. Генеральный секретарь неоднократно обращал внимание Совета Безопасности на вопрос недостаточной обеспеченности авиационными средствами³³.

³² См., например, S/2011/656, пункт 80; S/2011/298, пункты 12 и 62; и S/2011/20, пункт 76.

³³ На момент написания доклада в составе Миссии были только что развернуты четыре боевых вертолета, предоставленные одним из государств-членов.

64. На эффективности операций Миссии сказывается также ее ограниченный контроль над другими ресурсами и действующими положениями. Сложность некоторых процессов и видов деятельности Миссии вызывает задержки, особенно в области набора персонала и закупок, и разочарование и порой негативно отражается на эффективности, в том числе в тех случаях, когда ведущие сотрудники выбывали по причине болезни или несчастного случая и не могли быть быстро заменены³⁴. Эти процессы в основном обусловлены проводимой общесистемной политикой и не зависят полностью от Миссии. Некоторые сотрудники жаловались на то, что действующие правила и процедуры (например, связанные с вопросами поездок и получением разрешений от службы безопасности) мешают их работе и побуждают их прибегать к рискованным обходным вариантам. Национальный персонал и добровольцы Организации Объединенных Наций работают в худших, по их мнению, условиях, чем их международные коллеги. Установленные крайние сроки планирования не позволяют осуществлять более долгосрочное планирование и интеграцию с другими партнерами. Военнослужащие Миссии и некоторые из ее гражданских сотрудников не говорят свободно на французском языке. Аналогичные проблемы свойственны и другим миссиям по поддержанию мира.

Показатели достижения результатов дают неполную картину выполнения конечных задач Миссии

65. Подобно другим миссиям по поддержанию мира МООНСДРК измеряет свои достижения с помощью показателей, указанных в ее бюджетных документах, которые предназначены для оценки прогресса в достижении более масштабных целей, зафиксированных в ее мандате, включая улучшение защиты гражданских лиц, достижение прогресса в деле борьбы с безнаказанностью и улучшение положения в области прав человека. Деятельность и мероприятия Миссии способствуют выполнению этих конечных задач.

66. Отдел инспекций и оценок УСВН провел изучение сообщаемых Миссией показателей и попросил партнеров, заинтересованные стороны и другие источники данных представить подтверждающую информацию, в том числе динамические ряды статистических данных, которые готовятся Организацией Объединенных Наций и соответствующими организациями и научными учреждениями. Набор показателей, сообщаемых Миссией, меняется в зависимости от изменения ее мандата и включает показатели, которые дают лишь частичное представление о более общей картине существующего положения и/или зависят от факторов, не контролируемых Миссией, не всегда могут быть подтверждены данными из внешних источников и не служат мерилем прогресса в выполнении всей совокупности ее конечных задач. В результате этот набор является важным, но, по самой своей сути, не идеальным средством измерения отдачи от работы Миссии.

67. Опрос мнений персонала позволил узнать, что думают сотрудники об управлении деятельностью Миссии и выполнении ее конечных задач. В целом респонденты дали положительную оценку эффективности управления Миссией: по меньшей мере половина ответивших оценили большинство областей оказания поддержки как эффективные или исключительно эффективные. Сорок четыре процента оценили общую эффективность работы Миссии как хорошую

³⁴ Например, в связи с гибелью сотрудников Миссии в 2011 году (см. пункт 49 выше).

или отличную, 45 процентов — как удовлетворительную и 11 процентов — как низкую.

68. Мнения заинтересованных сторон о работе Миссии, оцененные в ходе бесед и на основе представленных письменных замечаний, показывают, что на Миссию возлагаются неоправданно высокие ожидания, что порождает разочарование. Как внешние заинтересованные стороны, так и сотрудники Миссии часто высказывали опасения по поводу недостаточности объема бюджета Миссии в соотношении с рамками ее мандата и условиями ее функционирования. На протяжении своего существования Миссия вносила инициативные изменения в процессы в целях повышения эффективности работы, в частности в области материально-технического обеспечения и транспортных перевозок.

Подтвержденные сообщения о случаях сексуальной эксплуатации и насилия со стороны миротворцев создали особую проблему

69. Сообщения о случаях сексуальной эксплуатации и насилия со стороны персонала МООНДРК стали достоянием гласности в 2004 году, когда Генеральный секретарь впервые упомянул о них в своем очередном докладе Совету Безопасности³⁵. Обвинения выносились в адрес как гражданского, так и военного персонала, в том числе в изнасиловании, половых связях с несовершеннолетними, склонении к половым отношениям в обмен на трудоустройство и половых связях с проститутками.

70. В ответ Секретариат и Миссия начали расследование по линии УСВН³⁶ и разработали всеобъемлющую стратегию для решения этой проблемы. Поскольку сообщения продолжали появляться и УСВН выявил закономерность, свойственную таким нарушениям, были предприняты действия в масштабе всего Секретариата: в октябре 2005 года УСВН принял на себя ответственность за расследование случаев сексуальной эксплуатации и насилия, и в декабре 2005 года в Миссии была создана Группа по вопросам поведения и дисциплины для принятия сообщений, передачи их на расследование, обеспечения соблюдения кодекса поведения и проведения занятий с персоналом. В последующих докладах Генерального секретаря о деятельности МООНДРК неоднократно подчеркивалась политика абсолютной нетерпимости Миссии по отношению к сексуальной эксплуатации и насилию.

71. Меры, применяемые к военнослужащим контингентов Миссии, в отношении которых были подтверждены обвинения в сексуальной эксплуатации и насилии, включали репатриацию или рекомендацию о репатриации на основании дисциплинарного проступка. Однако и за проведение расследований, и за применение дисциплинарных мер в таких случаях отвечают прежде всего соответствующие страны, предоставляющие войска. В случаях подобных нарушений со стороны гражданского персонала применялись методы увольнения, приостановления контракта и объявления выговора. Некоторые участники бесед выразили озабоченность в связи со сроками, которые понадобились для расследования сообщений, и неспособностью УСВН предавать огласке результаты расследования конкретных дел. Несмотря на улучшение ситуации, статистические данные УСВН и Группы по вопросам поведения и дисциплины по-прежнему свидетельствуют о более высокой частоте случаев сексуальной эксплуата-

³⁵ S/2004/1034, пункты 65–68.

³⁶ Проводилось Отделом расследований УСВН.

ции и насилия в Миссии по сравнению с другими миссиями по поддержанию мира (см. диаграммы IV–VII)³⁷.

Диаграмма IV
Возбужденные дела по сообщениям о случаях сексуальной эксплуатации и насилия в МООНДРК и МООНСДРК, 2009–2011 годы

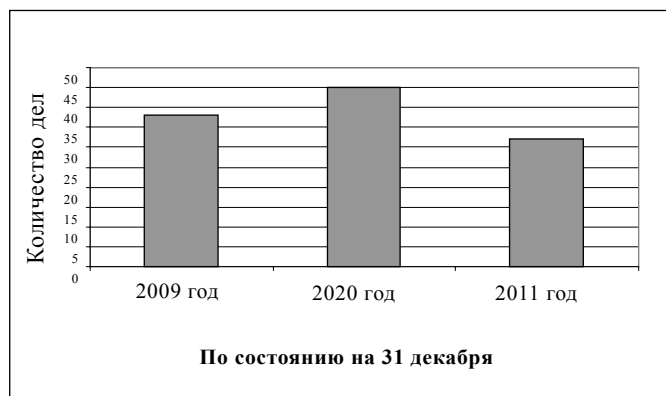
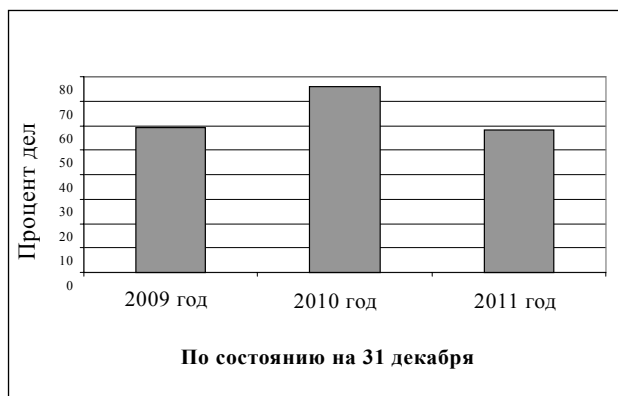


Диаграмма V
Возбужденные дела по сообщениям о случаях сексуальной эксплуатации и насилия в МООНДРК и МООНСДРК в процентах от всего количества таких дел, 2009–2011 годы



Источник: Отдел расследований УСВН.

Диаграмма VI
Подтвержденные сообщения о случаях сексуальной эксплуатации и насилия в миссиях Организации Объединенных Наций по поддержанию мира, 2007–2011 годы

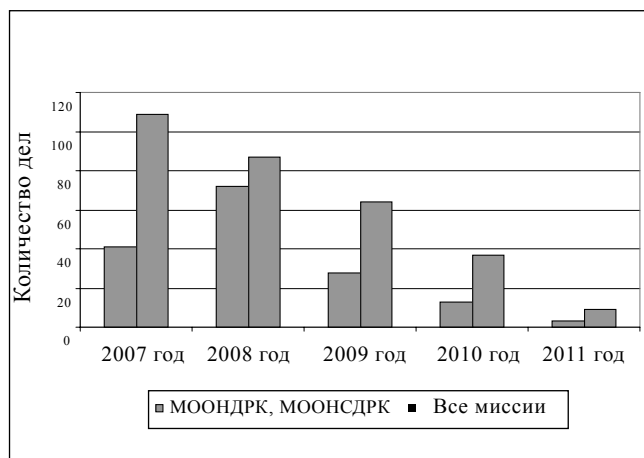
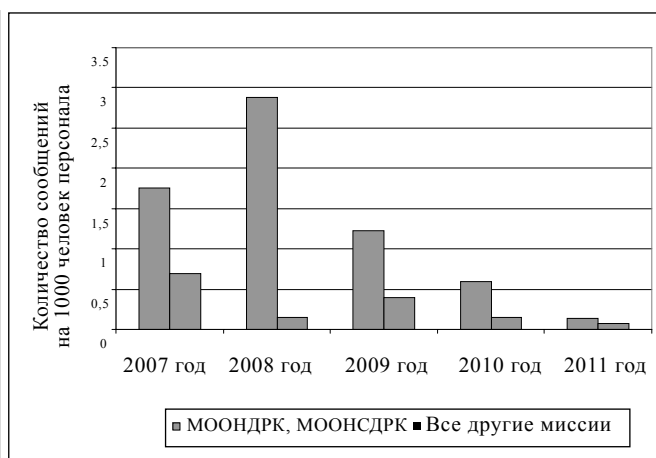


Диаграмма VII
Подтвержденные сообщения о случаях сексуальной эксплуатации и насилия на 1000 человек персонала миссии, 2007–2011 годы



Источник: Группа по вопросам поведения и дисциплины, фактологические таблицы Департамента операций по поддержанию мира.

³⁷ В период с 2007 по 2011 год Группой по вопросам поведения и дисциплины было зафиксировано 157 подтвержденных сообщений о случаях сексуальной эксплуатации и насилия в МООНДРК и МООНСДРК по сравнению с 51 случаем в Операции Организации Объединенных Наций в Кот-д'Ивуаре, 45 случаями в Миссии Организации Объединенных Наций по стабилизации в Гаити, 25 случаями в Миссии Организации Объединенных Наций в Либерии, 13 случаями в Миссии Организации Объединенных Наций в Судане и 5 или менее случаями во всех других миссиях.

G. Выполнение контрольных критериев, предусмотренных для вывода Миссии, представляется в ближайшем будущем маловероятным

72. В мае 2007 года Совет Безопасности просил представить ему контрольные критерии для вывода Миссии³⁸. Контрольные критерии, предложенные впоследствии Генеральным секретарем, были связаны с созданием стабильной обстановки в области безопасности и укреплением демократических институтов³⁹.

73. Тогда же Генеральный секретарь отметил, что добиться выполнения этих контрольных критериев невозможно за счет одного лишь потенциала МООНДРК и ее нынешнего мандата и что они вряд ли могут быть выполнены в течение срока функционирования Миссии⁴⁰. Последующие обзоры подтвердили эту точку зрения. В обзорах, проведенных миссией по технической оценке⁴¹ и по линии совместного процесса оценки⁴², наряду с собственной отчетностью Миссии, по-прежнему указывалось на недостаточный прогресс в выполнении этих контрольных критериев. Особое беспокойство вызывали способность армии обеспечивать защиту гражданского населения, состояние судебной и исправительной систем, случаи полового насилия и нарушения прав человека.

V. Заключение

74. В беседах, проведенных группой оценки, ей неоднократно указывали на то, что на Миссию возложена невозможная работа, обусловленная масштабом проблем, стоящих перед Демократической Республикой Конго, громадностью и недоступностью территории страны и неразвитостью ее государственных институтов, количеством и сложностью задач, порученных Миссии, и недостаточной приверженностью проведению подлинной реформы со стороны отдельных лиц в правительстве. В настоящем докладе выделены области, в которых Миссия добилась успехов в выполнении своего мандата, и области, в которых ей не удалось этого сделать. Были освещены нововведения, которые могут служить образцом для других операций по поддержанию мира.

75. Самое важное достижение Миссии — содействие ослаблению конфликта — имело огромные последствия для страны. Исследования показывают, что конфликты имеют особенно катастрофические последствия в наименее развитых странах⁴³. Индекс развития человеческого потенциала в Демократической Республике Конго повысился с 0,224 в 2000 году до 0,282 в 2010 году, что

³⁸ См. резолюцию 1756 (2007) Совета Безопасности, пункт 23.

³⁹ См. S/2007/671, пункты 58–60.

⁴⁰ См. S/2007/671, пункт 61.

⁴¹ С 22 февраля по 5 марта 2010 года.

⁴² См. S/2010/164, пункт 105.

⁴³ Asher and Daponte, “A hypothetical cohort model of human development”. Human Development Research Paper No. 2010/40 (New York: UNDP, 2010). Имеется по адресу http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2010/papers/HDRP_2010_40.pdf.

почти соответствует его уровню 1980 года⁴⁴. Повышение индекса на 0,052 за десятилетие свидетельствует о том, что Демократическая Республика Конго не увязла в конфликте, а встала теперь на нормальный путь развития для наименее развитой страны⁴³.

76. Несмотря на беспрецедентный объем средств, вложенных в миротворческие операции Организации Объединенных Наций в Демократической Республике Конго, медленный ход реформы сектора безопасности и установления законности означает, что выполнение контрольных критериев, предусмотренных Советом Безопасности для вывода Миссии, представляется в ближайшем будущем маловероятным. Главной приоритетной задачей Миссии, даже в ее нынешнем структурном формате миссии по стабилизации, остается защита гражданских лиц. Шаги в направлении упрочения мира и миростроительства были незначительными, а положение в области безопасности в стране, особенно в ее уязвимой восточной зоне, остается шатким. В ближайшей перспективе мало шансов на достижение контрольных критериев, предусмотренных для вывода Миссии, поскольку их выполнение не зависит от одной лишь Миссии, да и, пожалуй, самой Организации Объединенных Наций. Контрольных критериев вряд ли удастся достичь в ближайшем будущем при сохранении нынешнего курса. Для выполнения этих контрольных критериев требуется:

а) установление достижимых мандатов в сочетании с надлежащим количеством и качеством ресурсов, необходимых для их выполнения;

б) готовность международного сообщества в Демократической Республике Конго и системы Организации Объединенных Наций не замыкаться полностью на своих индивидуальных мандатах и приоритетах, а налаживать механизмы более подлинного взаимодействия;

в) прежде всего подлинное партнерство между Организацией Объединенных Наций и институтами в Демократической Республике Конго, особенно правительством, включая взаимную подотчетность за проводимую деятельность и конечные результаты.

Несмотря на то, что большинство из этих вопросов рассматривались Группой по операциям Организации Объединенных Наций в пользу мира в 2000 году, они по-прежнему создают проблемы для Миссии и в более общем плане для миротворческой деятельности Организации Объединенных Наций.

77. Если бы даже некоторые внутренние процессы в Миссии были усовершенствованы, представляется маловероятным, что ее работа дала бы весьма отличные или более высокие результаты. Одним из основных факторов, определяющих эффективность работы Миссии, была степень ее контроля над процессами планирования и осуществления ее работы. Ее успехи были достигнуты в тех областях, где она располагает значительным контролем, а именно в области защиты гражданских лиц и в осуществлении процесса разоружения, демобилизации, репатриации, реинтеграции и реабилитации. Менее заметный прогресс был достигнут в тех областях, где важнейшие решения или ресурсы находятся под контролем других сторон. Это особенно было особенно заметно в тех ситуациях, когда планам и деятельности основных партнеров не хватало

⁴⁴ UNDP, Congo (Democratic Republic of the), International Human Development Indicators, HDRStats database. Имеется по адресу http://hdrstats.undp.org/en/countries/profiles/display_xls_output.cfm?country_iso3=COD&lang=en (просмотр 9 февраля 2012 года).

согласованности или завершения, как в случае с осуществлением реформы сектора безопасности.

78. Внимания требуют еще две области, каждая из которых чревата подрывом репутации Организации Объединенных Наций. Первая связана с ожиданиями, возлагаемыми на Организацию Объединенных Наций. Зависимость многих заинтересованных сторон от услуг, предоставляемых Миссией, в сочетании с большими надеждами, возлагаемыми на ее операции, породила в определенных кругах ожидания, которые не всегда могут быть оправданы или, пожалуй, не могут быть оправданы никогда. Наступающее затем разочарование подогревает складывающееся впечатление, будто Миссия не ведет достаточно активной работы или не достаточно оперативно реагирует. Факты, свидетельствующие о невыполнении мандата или даже о противоправных действиях, например случаях сексуальной эксплуатации и насилия со стороны персонала Миссии, только усиливают такое впечатление. Чрезвычайно важно, чтобы заинтересованные стороны осознавали возможности миротворческой деятельности Организации Объединенных Наций и их пределы и чтобы руководство Организации Объединенных Наций, а также самой Миссии предпринимало шаги к обеспечению того, чтобы мандат Миссии был понятен всем и чтобы ее деятельность упрочивала ценности Организации Объединенных Наций. Опасность подрыва репутации Организации реальна.

79. Вторая область связана с отношением к Организации Объединенных Наций. Между необходимостью поддержки избранного правительства в принимающей стране и очевидным всем отставанием ценностей Организации Объединенных Наций имеется внутреннее напряжение. В мандате Миссии все больший упор делается на ее функции оказания содействия и поддержки правительству Демократической Республики Конго. Мандат сформулирован таким образом, что в нем признается суверенность избранного правительства, но при этом Миссии поручается занимать иную позицию, если подразделения правительства или его служб оказываются замешанными в коррупции, мошенничестве или нарушениях прав человека.

80. В 2009 году Организация Объединенных Наций отреагировала на выраженную обеспокоенность по поводу нарушений прав человека, совершаемых военнослужащими Вооруженных сил и национальной полиции Демократической Республики Конго, введением политики должной заботливости (обусловленности). Тем не менее участники бесед сообщили о повсеместно бытующем представлении о том, что Миссия находится в слишком тесной связи с деятельностью правительства, в том числе с деятельностью ее армии и в последнее время с деятельностью избирательного органа, в составе которых, как представляется, могут иметься незаконные, безнравственные, коррумпированные и/или уголовные элементы. Усилия Миссии в области «тихой дипломатии», по всей видимости, не дали заметного результата в плане устранения таких представлений, а, наоборот, могли еще больше подогреть их. Необходимы более зримые действия, направленные на осуждение противоправного поведения и на разрыв видимой связи Миссии с ним. Улучшение представлений и возложение более реалистичных надежд могут в потенциале усилить содействие, оказываемое Миссией, и тем самым повысить значимость и эффективность миротворческих операций в Демократической Республике Конго.

VI. Рекомендации

Управление служб внутреннего надзора выносит следующие рекомендации:

Важнейшие рекомендации

Рекомендация 1

Миссии следует усилить свою приверженность развитию сектора безопасности:

- a) путем создания соответствующей структуры старшего звена и разработки конкретных планов Миссии для выполнения этого мандата;
- b) путем расширения своего существующего перечня учреждений сектора безопасности за счет включения в него:
 - i) законодательных актов, касающихся сектора безопасности в Демократической Республике Конго;
 - ii) политики, стратегий и планов развития сектора безопасности, имеющих у всех основных участвующих сторон.

Рекомендация 2

Миссии следует развернуть по линии общественной информации и через ее Бюро по гражданским вопросам информационную кампанию, которая разъясняла бы различие между обязанностью Миссии поддерживать правительство и укреплять его потенциал, с одной стороны, и поддержкой отдельных лиц в правительстве и/или поддержкой противоправных деяний — с другой.

Рекомендация 3

Департаменту операций по поддержанию мира и УВКПЧ следует обеспечить, чтобы МООНСДРК и все миссии, имеющие мандат в области прав человека, регулярно издавали всеобъемлющие публичные доклады, в которых отслеживалось бы положение в области прав человека в их соответствующем районе действий, через регулярные интервалы времени, по крайней мере два раза в год.

Рекомендация 4

Миссии, Департаменту операций по поддержанию мира, Департаменту полевой поддержки, Отделу расследований УСВН и Управлению людских ресурсов следует предпринять все возможные шаги для упрочения политики абсолютной нетерпимости по отношению к случаям сексуальной эксплуатации и насилия со стороны персонала Миссии. Данные шаги должны включать привлечение к ответственности не только лиц, занимающихся сексуальной эксплуатацией и насилием, но и их начальников и, в конечном счете в случае военного персонала, соответствующих стран, предоставляющих войска.

Важные рекомендации

Рекомендация 5

Департаменту операций по поддержанию мира следует проанализировать важные нововведения, использованные в Миссии, для определения их сильных и слабых сторон и пригодности для более широкого применения в рамках миротворческой деятельности Организации Объединенных Наций. К нововведениям, которые следует проанализировать, относятся, в частности, следующие:

- a) применение принципа должной заботливости (обусловленности);
- b) реализация проекта профилирования и возможность и полезность распространения этой работы на другие районы, где отмечается большое количество нарушений прав человека;
- c) работа сети экстренного оповещения общин;
- d) осуществление программы набора помощников по связи с общинами.

Рекомендация 6

Департаменту полевой поддержки следует подготовить для руководящих органов сводное исследование по вопросам наличия, использования, предсказуемости получения, безопасности эксплуатации и полезности воздушных ресурсов для Миссии.

Рекомендация 7

Департамент полевой поддержки должен обеспечить составление и наличие соответствующих обновленных реестров кандидатов по всем ключевым должностям уровня С-4 и выше, с тем чтобы вакантные должности в тех областях или функциональных подразделениях, которые имеют исключительно важное значение для выполнения мандатов, могли заполняться на своевременной основе, особенно в случае возникновения незапланированных вакансий.

Рекомендация 8

Миссии следует использовать свою базу данных профилирования для дополнительной проверки всех граждан Демократической Республики Конго, связанных с Миссией.

(Подпись) Кармен Л. Лапойнт
Заместитель Генерального секретаря
по службам внутреннего надзора

9 марта 2012 года

Приложение*

Меморандум заместителя Генерального секретаря по операциям по поддержанию мира от 19 марта 2012 года на имя заместителя Генерального секретаря, возглавляющего Управление служб внутреннего надзора

Замечания по докладу Управления служб внутреннего надзора об оценке выполнения и достижения результатов программы: миротворческая деятельность Организации Объединенных Наций в Демократической Республике Конго

1. Ссылаюсь на меморандум Директора Отдела инспекций и оценок Управления служб внутреннего надзора (УСВН) от 24 февраля 2012 года, касающийся вышеупомянутой оценки программы, и на окончательный доклад от 9 марта, с которым я с интересом ознакомился. Это важный доклад, содержащий проведенную УСВН полезную оценку выполнения мандата и достижения результатов Миссией Организации Объединенных Наций в Демократической Республике Конго (МООНДРК)/Миссией Организации Объединенных Наций по стабилизации в Демократической Республике Конго (МООНСДРК). Я приветствую отличное сотрудничество между коллегами из МООНСДРК, Департамента полевой поддержки, Департамента операций по поддержанию мира и УСВН, которое поддерживалось в процессе подготовки доклада.
2. Мы в целом согласны с основными выводами доклада и с большинством содержащихся в нем рекомендаций и приветствуем их. По нашему мнению, в докладе верно отражен прогресс, достигнутый в работе МООНДРК/МООНСДРК как интегрированной миссии, и признаны сложные обстоятельства, в которых функционирует Миссия с момента своего создания в 1999 году.
3. В докладе точно передана суть успехов, которых добилась Миссия, и задач, над которыми она работает. В нем кратко изложены основные достижения Миссии, которые являются заслуженным результатом работы и приверженности ее персонала, а также персонала других структур Организации Объединенных Наций. В докладе отмечается, что благодаря своей военной и дипломатической деятельности Миссия способствовала достижению заметных улучшений в области обеспечения общей стабилизации и безопасности в Демократической Республике Конго. Мы с удовлетворением отмечаем сделанный в докладе акцент на использовании Миссией новаторских инструментов и механизмов для защиты гражданских лиц, в частности в районах восточной части страны, где вооруженные группы продолжают представлять угрозу для населения. В этой связи я ссылаюсь на рекомендацию 5 доклада и с удовлетворением сообщаю, что Департамент операций по поддержанию мира приступил к ана-

* В настоящем приложении УСВН представляет полный текст замечаний Департамента операций по поддержанию мира, Департамента полевой поддержки и МООНСДРК по докладу об оценке выполнения и достижения результатов программы: миротворческая деятельность Организации Объединенных Наций в Демократической Республике Конго. Такая практика была введена во исполнение резолюции 64/263 Генеральной Ассамблеи по рекомендации Независимого консультативного комитета по ревизии.

лизу этих инструментов с целью оценки их возможной пригодности к применению в других миссиях по поддержанию мира, имеющих похожие мандаты.

4. Несмотря на серьезные проблемы, с которыми она сталкивается, Миссия продолжала выполнять свои многоплановые задачи в пределах своих возможностей и оказывать важнейшую поддержку конголезским властям, в том числе в проведении президентских выборов и выборов в национальные законодательные органы, состоявшихся в ноябре 2011 года, в соответствии со своим мандатом. Другой важной задачей, которая освещается в докладе, является жизненно важная, но иногда игнорируемая функция Миссия по содействию доставке гуманитарной помощи путем предоставления решающей транспортной поддержки и поддержки в плане обеспечения безопасности структурам Организации Объединенных Наций и другим гуманитарным структурам в их работе. Эта задача позволяет также лучше понять объем бюджета Миссии и основания для этого (на 2012/13 год испрошен бюджет в размере более 1,3 млрд. долл. США).

5. В докладе верно подмечено, что основные успехи Миссии были достигнуты в тех областях, где она располагает значительным контролем, в частности в области защиты гражданских лиц и в области демобилизации, разоружения, репатриации, расселения и реинтеграции бывших иностранных комбатантов. Не все порученные Миссии задачи выполнимы: многие решения в ключевых областях находятся вне ее контроля, как отмечено в докладе, подтверждением чему служит реформа сектора безопасности и установление законности. В этих ключевых областях еще предстоит добиться значительного прогресса. В докладе подтверждаются ранее сделанные выводы о том, что этот фактор является одной из главных причин того, почему до сих пор не удается добиться выполнения контрольных критериев, предусмотренных в стратегии вывода Миссии, за счет ее потенциала и мандата. В этой связи руководящие органы Организации Объединенных Наций могли бы извлечь полезные уроки для разработки будущих мандатов по поддержанию мира в Демократической Республике Конго и в других местах.

6. Как мы понимаем, УСВН согласилось с рядом соображений и предложенных альтернативных формулировок, изложенных Департаментом операций по поддержанию мира, Департаментом полевой поддержки и МООНСДРК, и включило их в окончательный доклад. Мы отмечаем также, что некоторые рекомендации и уточнения не получили отражения по ряду причин, в том числе в силу установленных ограничений по количеству слов и в силу того, что в нескольких областях наша точка зрения отличалась от точки зрения УСВН. Сводные замечания, в которых содержатся уточнения и дополнительная информация в этой связи, приводятся ниже.

7. Мы в целом согласны с содержащимся в докладе выводом о том, что возлагаемые на Миссию надежды часто оказываются неоправданно завышенными. Однако мы считаем, что критика применяемого Миссией метода «тихой дипломатии», высказанная УСВН в связи с бытующими представлениями о невыполнении мандата и одобрении политики, проводимой властями принимающей страны, не учитывает в должной мере сложность позиции Миссии, которой приходится балансировать необходимость поддержания конструктивного партнерства с властями принимающей страны (момент, отмеченный в самом докладе) со своими интенсивными усилиями в области поддержания связи с

общественностью по сложным вопросам. Это относится, например, к подготовке откровенных публичных докладов о проблематичной ситуации в области прав человека в стране, которые могут в потенциале осложнить отношения с национальными институциональными субъектами. Несмотря на эти проблемы, Миссия добивается хороших успехов в достижении ощутимых результатов, тесно взаимодействуя с национальными партнерами в осуществлении совместных мероприятий, что, как мы считаем, можно было бы сильнее подчеркнуть в докладе.

8. Что касается другого заслуживающего упоминания момента, то мы считаем, что рекомендацию 8 о том, чтобы МООНСДРК использовала свою «базу данных профилирования для дополнительной проверки всех граждан Демократической Республики Конго, связанных с Миссией», можно было бы убрать из доклада. По нашему мнению, Миссия не имеет правового мандата на использование базы данных для каких-либо иных целей, кроме проверки сотрудников национальных сил безопасности. Мы считаем, что такое расширение сферы применения базы данных еще больше ослабило бы ее основную цель — ее использование для выявления лиц, совершивших серьезные нарушения прав человека, среди сотрудников сил безопасности.

9. Мы рекомендуем представить настоящий меморандум вместе с содержащимися ниже замечаниями вниманию Генеральной Ассамблеи, с тем чтобы в полной мере отразить отзывы на доклад, поступившие из Миссии и из Центральных учреждений.

Сводные замечания

Пункт 20

10. Что касается развертывания миротворцев на территории Демократической Республики Конго, то для более точного отражения нынешнего состояния развертывания персонала к существующему пункту рекомендуется добавить следующее:

В настоящее время в составе МООНСДРК имеется вооруженный военный и полицейский персонал, развернутый за пределами восточной части страны. Миссия имеет батальон в Киншасе и незначительное присутствие в Экваториальной провинции, а сформированные полицейские подразделения развернуты в обеих провинциях Касаи. Им поручено обеспечивать защиту персонала и имущества Организации Объединенных Наций, гражданских лиц и гуманитарных работников, обеспечивать сопровождение для Миссии и осуществлять проекты с быстрой отдачей в местных общинах. В двух провинциях, где отмечается более стабильная обстановка в плане безопасности, Нижнее Конго и Бандунду, ведется только наблюдение группами военных наблюдателей.

Пункт 27

11. Что касается курса Миссии на стабилизацию, то в этом разделе можно было бы упомянуть учреждения, фонды и программы Организации Объединенных Наций, занимавшиеся вопросами государственного управления, в том числе деятельностью, связанной с укреплением государственной власти, до создания МООНСДРК в 1999 году. Этот курс был усилен в 2011 году и способ-

ствовал налаживанию взаимоусиливающих связей с деятельностью, осуществляемой структурами Организации Объединенных Наций в соответствии с их собственными мандатами, в частности в области государственного управления.

Пункты 39–46

12. В этом разделе доклада можно было бы полнее отразить деятельность и достижения Миссии в области оказания поддержки органам безопасности и обеспечения законности (в том числе органам правосудия, полиции и исправительным учреждениям). Дополнительную информацию можно найти в ежегодных отчетах об исполнении бюджета Миссии, последний из которых был подготовлен за период с 1 июля 2010 года по 30 июня 2011 года (A/66/652).

Пункт 57

13. Что касается сложностей, с которыми сталкивается МООНСДРК в плане достижения целевого показателя гендерного соотношения гражданского персонала, то следует отметить, что целевой показатель равного гендерного соотношения был признан нереалистичным для миротворческих операций, развернутых в местах с трудными условиями службы. В согласованной системе показателей управления людскими ресурсами на 2010/11 год, которая была принята взамен планов действий в области людских ресурсов, гендерный целевой показатель определен как уменьшение разрыва в численности мужчин и женщин по сравнению с нынешним составом данной конкретной миссии на 20 процентов, с конечной целью достижения 50-процентой представленности женщин. Поскольку целевой показатель в новой формулировке был одобрен для Организации Объединенных Наций Советом по служебной деятельности руководителей, миротворческие операции, как мы понимаем, должны оцениваться по данному приростному показателю, а не по целевому показателю гендерного паритета. В отчетном периоде с июля 2010 года по июнь 2011 года показатель гендерного соотношения в МООНСДРК повысился с 17 до 19 процентов, что означает достижение пересмотренного целевого показателя для Миссии.

Пункт 64

14. Проводятся различные информационно-пропагандистские мероприятия в целях увеличения числа франкоговорящих кандидатов, подающих заявления на должности в полевых миссиях, в частности в операциях по поддержанию мира. Установлены процедуры, облегчающие вынесение рекомендации о включении франкоговорящих кандидатов в реестры. В ходе кампаний 2010/11 года по набору персонала и составлению реестров кандидаты могли проходить письменную аттестацию по французскому языку для работы в различных профессиональных группах, в том числе в областях деятельности, касающихся органов обеспечения законности и безопасности, политических вопросов и общественной информации. Кроме того, кандидаты, которым было предложено пройти собеседование для выявления их соответствия профессиональным требованиям, давалось право проходить такое собеседование на французском языке. Благодаря этому увеличилось число включенных в реестры франкоговорящих кандидатов, которые будут рассматриваться для последующего назначения и развертывания. В 2012 году объявления о вакансиях на конкретные должности в миссиях даются на французском языке применительно к тем миссиям, которые развернуты во франкоязычных странах.

Пункт 71

15. Что касается более высокой частотности случаев сексуальной эксплуатации и насилия в Миссии по сравнению с другими операциями по поддержанию мира, то следует отметить, что МООНСДРК является крупнейшей по численности персонала операцией Организации Объединенных Наций в мире. Миссия добилась сокращения количества подобных сообщений в 2010/11 году на 40 процентов, что представляет собой самый высокий показатель сокращения среди миссий во всем мире.

Пункт 80

16. Что касается бытующих представлений о МООНСДРК, и в частности о том, что Миссия «находится в слишком тесной связи с деятельностью правительства», то мы согласны с тем, что возлагаемые на Миссию надежды часто оказываются неоправданно завышенными и что регулирование представлений о деятельности Миссии является важной задачей. Миссия ведет активную работу, направленную на решение этой задачи, по линии существующих информационных кампаний, ориентированных как на международных, так и на конголезских партнеров. В этой связи мы считаем, что в пункте 80 не учитывается в должной мере сложность позиции Миссии, которой приходится балансировать необходимость поддержания конструктивного партнерства с властями принимающей страны (момент, отмеченный в самом докладе) со своими согласованными усилиями, направленными на решение сложных вопросов по линии связи с общественностью, а также с усилиями в области «тихой дипломатии». Например, МООНСДРК, совместно с УВКПЧ, регулярно готовит открытые публичные доклады о проблематичной ситуации в области прав человека в стране, которые могут в потенциале осложнить отношения с национальными институциональными субъектами. К их числу относятся изданные в июле 2011 года доклады о массовых изнасилованиях и грабежах, совершенных участниками вооруженных групп в Валикале в августе 2010 года, и об аналогичных нарушениях, совершенных военнослужащими Вооруженных сил Демократической Республики Конго в Бушани в период с декабря 2010 года по январь 2011 года, а также изданный в ноябре 2011 года доклад о случаях насилия во время проведения выборов. При необходимости Миссия распространяла также публичные заявления, в которых выражалась обеспокоенность по поводу некоторых действий, совершаемых властями, например в связи с проведением в ноябре 2011 года президентских выборов и выборов в законодательные органы. Тем не менее МООНСДРК добивается хороших успехов в достижении ощутимых результатов в предусмотренных мандатом приоритетных областях, в том числе связанных с проведением выборов и правами человека, когда она поддерживает тесное взаимодействие с национальными партнерами в осуществлении совместных мероприятий.

Рекомендация 2

17. В соответствии с изложенными выше соображениями, касающимися пункта 80, следует отметить, что МООНСДРК старается вести активную работу по разъяснению обязанностей и мандата Миссии, в том числе в отношении оказания поддержки правительству и укрепления его потенциала, с помощью информационных кампаний. В соответствии со своим мандатом Миссия будет также продолжать, при необходимости, выражать обеспокоенность и объявлять

о совершенных «противоправных деяниях», в том числе в тех случаях, когда такие деяния совершаются властями.

Рекомендация 6

18. Рекомендация о том, чтобы Департамент полевой поддержки подготовил для руководящих органов сводное исследование по вопросам воздушных ресурсов, уже выполнена. Руководящим органам были представлены следующие доклады о воздушных операциях:

- доклад Генерального секретаря о воздушных операциях Организации Объединенных Наций (A/65/738), изданный в ответ на просьбу Консультативного комитета по административным и бюджетным вопросам, адресованную Генеральной Ассамблее (см. A/64/660, пункт 55);
- доклад Генерального секретаря об административных мерах и мерах безопасности, связанных с управлением военными вертолетами вспомогательного назначения в миротворческих операциях (A/64/768), изданный в ответ на просьбу Специального комитета по операциям по поддержанию мира (см. A/63/19, пункт 71, и A/64/19, пункт 72).

Рекомендация 8

19. Данную рекомендацию о проведении проверки всех граждан Демократической Республики Конго, «связанных с Миссией», предлагается убрать из доклада. В настоящее время Миссия не имеет мандата на проведение такого процесса проверки. Если бы действие мандата было распространено на предлагаемую проверку всех лиц, имеющих отношения с Миссией, то это ослабило бы главную, предусмотренную мандатом цель реализации проекта профилирования. База данных проекта профилирования и применение правозащитной политики должной заботливости (обусловленности) конкретно ориентированы на тех лиц в Демократической Республике Конго, которые служат в национальных силах безопасности. Юридическое основание для использования МООНСДРК таких инструментов, как база данных проекта профилирования, для проверки лиц, получающих помощь от Организации Объединенных Наций, тесно увязано с осуществлением МООНСДРК совместного планирования, совместных операций и оказания поддержки Вооруженным силам Демократической Республики Конго в проведении операций против конголезских и иностранных вооруженных групп. Во всех соответствующих резолюциях, подтверждающих правозащитную политику должной заботливости, — резолюции Совета Безопасности 1856 (2008) (пункты 3(g) и 22), 1906 (2009) (пункты 21–23 и 32), 1925 (2010) (пункты 12(h) и (k)) и 1991 (2011) — она увязывается с совместными военными операциями. Поэтому правозащитные инструменты должной заботливости/профилирования применяются Миссией главным образом к подразделениям Вооруженных сил Демократической Республики Конго, участвующим в совместных операциях, но сфера их применения может быть расширена в целях оказания поддержки правительству в проведении более широкой проверки других «национальных сил безопасности», в том числе, но не только, конголезской национальной полиции.