



## Генеральная Ассамблея

Distr.: General  
24 March 2005  
Russian  
Original: English

---

### Пятьдесят девятая сессия

Пункт 77 повестки дня

### Всестороннее рассмотрение всего вопроса об операциях по поддержанию мира во всех их аспектах

### Письмо Генерального секретаря от 24 марта 2005 года на имя Председателя Генеральной Ассамблеи

Десятилетиями операции Организации Объединенных Наций по поддержанию мира несли мир и стабильность странам, оправляющимся от войны. Женщины и мужчины, которые служат под голубым флагом, действуют в непростых и зачастую опасных условиях. История миротворчества была историей выдающихся коллективных свершений и личного самопожертвования.

Однако этот образцовый послужной список омрачен неприглядным поведением некоторых личностей. В частности, обнаруженные в 2004 году факты сексуальной эксплуатации и надругательства со стороны значительного числа миротворцев Организации Объединенных Наций в Демократической Республике Конго обернулись большим уроном для имени миротворчества. Подобные гнусные деяния являются нарушением основополагающего долга всех миротворцев Организации Объединенных Наций перед местным населением, на службу которому их направили, — долга заботы об этом населении.

Когда всплыли обвинения в Демократической Республике Конго, стало понятно, что действующие ныне меры по противодействию сексуальной эксплуатации и надругательству при операциях по поддержанию мира явно недостаточны и что подход необходимо коренным образом менять. Я начал обзорный процесс, призванный выяснить характер и масштаб проблемы и урегулировать ее. В порядке первого шага я предложил в июле 2004 года Постоянному представителю Иордании, Его Королевскому Высочеству принцу Зейду Раад Зейд аль-Хусейну, стать моим советником и помочь мне в преодолении проблемы сексуальной эксплуатации и надругательства со стороны миротворческого персонала Организации Объединенных Наций. Как постоянный представитель страны, являющейся крупным поставщиком войск и полицейских, и бывший участник миротворческой деятельности по гражданской линии принц Зейд привнес актуальный взгляд на проблему и на потенциальные ее решения. Поэтому, когда в своем докладе за 2005 год (A/59/19) Специальный комитет по операциям по поддержанию мира поручил мне представить всеобъемлющий

доклад с рекомендациями по вопросу о сексуальной эксплуатации и надругательстве со стороны миротворческого персонала Организации Объединенных Наций, я попросил принца Зейда взять на себя подготовку этого доклада. Теперь я представляю этот доклад Вам. Буду признателен за его направление членам Генеральной Ассамблеи.

Представленный Вам доклад — это первый комплексный анализ проблемы сексуальной эксплуатации и надругательства по вине миротворческого персонала Организации Объединенных Наций. В нем содержатся смелые рекомендации, адресованные как Секретариату, так и государствам-членам. При выработке этих рекомендаций принц Зейд опирался на обстоятельные консультации с должностными лицами Секретариата и с представителями стран, откуда поступает бóльшая часть военного и полицейского персонала, а также на впечатления от поездки 24 октября — 3 ноября 2004 года в район действия операции Организации Объединенных Наций по поддержанию мира в Демократической Республике Конго.

Я считаю выполненный принцем Зейдом анализ справедливым и честным изложением серьезной проблемы. Я полностью согласен со всеми рекомендациями, которые касаются четырех основных проблемных областей, затрагиваемых в докладе:

- нынешние правила, регулирующие стандарты поведения;
- процесс расследования;
- ответственность Организации, руководителей и командиров;
- индивидуальная дисциплинарная, финансовая и уголовная ответственность.

Решение проблемы сексуальной эксплуатации и надругательства со стороны миротворческого персонала Организации Объединенных Наций — обязанность совместная, и успешно заниматься этим можно только при твердом настрое и активности как Секретариата, так и государств-членов. Работая в тесном контакте друг с другом, нам необходимо будет наметить общий дальнейший путь. Я обещаю сделать все от меня зависящее для осуществления необходимых реформ в сфере моей компетенции, причем эти реформы пойдут гораздо дальше тех первоначальных шагов, которые предприняты для более широкого ознакомления участников операций по поддержанию мира с действующими в Организации Объединенных Наций стандартами поведения и для обеспечения соблюдения этих стандартов. Кроме того, я призываю государства-члены, проявив решительность и расторопность, предоставить Секретариату и учреждениям, фондам и программам Организации Объединенных Наций необходимые ресурсы на проведение в жизнь требуемых важных изменений.

Осуществление рекомендаций, вынесенных в докладе, повысит способность операций по поддержанию мира шире подходить к насаждению достойного поведения и дисциплины и усилит ответственность руководителей и офицеров в этой области. Поскольку проблема сексуальной эксплуатации и надругательства не ограничивается миротворческим контекстом, в докладе предлагается также много новаторских идей, которые можно было бы применить к системе Организации Объединенных Наций вообще.

Миротворческая деятельность Организации Объединенных Наций — высокое призвание, и она является неотъемлемой частью всемирных усилий по поддержанию мира и безопасности. Сексуальную эксплуатацию и надругательство со стороны миротворческого персонала необходимо сначала ликвидировать, а затем превратить в исключенное в дальнейшем явление. Хочу выразить свою искреннюю благодарность и признательность принцу Зейду за подготовку настоящего доклада и рассчитываю, что этот доклад станет отправной точкой для продвижения вперед процесса реформ, который позволит достичь этой цели.

*(Подпись)* Кофи Аннан

## Комплексная стратегия ликвидации в дальнейшем сексуальной эксплуатации и надругательства при операциях Организации Объединенных Наций по поддержанию мира

### Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
Резюме .....		5
I. История проблемы .....	1–13	9
II. Правила .....	14–27	13
Проблема .....	14	13
Краткое изложение правил, регулирующих статус и поведение миротворческого персонала .....	15–22	13
Рекомендации .....	23–27	16
III. Расследование .....	28–36	18
Проблема .....	28–30	18
Рекомендации .....	31–36	19
IV. Ответственность Организации, руководителей и командиров .....	37–65	22
Проблема .....	37	22
Рекомендации .....	38–65	22
V. Индивидуальная дисциплинарная, финансовая и уголовная ответственность .....	66–93	30
Проблема .....	66–67	30
Рекомендации .....	68–93	31
VI. Заключение .....	94–95	39
Приложение Миротворческий персонал Организации Объединенных Наций: статус, правила поведения и дисциплинарные нормы .....		40
Сотрудники Организации Объединенных Наций .....	A.1–A.13	40
Гражданские полицейские и военные наблюдатели Организации Объединенных Наций .....	A.14–A.26	45
Служащие национальных воинских контингентов .....	A.27–A.35	48
Добровольцы Организации Объединенных Наций .....	A.36–A.39	50
Индивидуальные подрядчики .....	A.40–A.43	51

## Резюме

В разделе I настоящего доклада приводится история проблемы сексуальной эксплуатации и надругательства при операциях по поддержанию мира. После изложения основных причин этого явления и его воздействия на пострадавших описываются трудности, с которыми сопряжено принятие мер в отношении предполагаемых нарушителей. Констатируется, что Организации Объединенных Наций пришло время принять эффективные меры к тому, чтобы прекратить сексуальную эксплуатацию и надругательство.

Проблема сексуальной эксплуатации и надругательства разбирается с четырех основных сторон. В разделе II приводятся действующие в Организации правила, касающиеся данного вопроса, а в разделе III изучается предусмотренный в Организации процесс расследования. В разделе IV дается обзор вопроса о гражданской ответственности Организации и ее руководителей и командиров за то, чтобы принимать эффективные меры к преодолению сексуальной эксплуатации и надругательства, равно как и обзор вопроса о личной ответственности тех, кто нарушает правила Организации. В разделе V обсуждается вопрос об уголовной ответственности.

**Правила Организации.** В разделе II отмечается, что сложность преодоления сексуальной эксплуатации и надругательства усугубляется тем фактом, что в операции по поддержанию мира может принимать участие до пяти категорий персонала. Эти категории регулируются разными правилами, которые вкратце описываются в названной части (более подробное их описание см. в приложении). В частности, страны, предоставляющие войска, отвечают за поведение и дисциплину своих военнослужащих. Генеральной Ассамблее следует распространить действие правил, предусмотренных в бюллетене Генерального секретаря «Специальные меры по защите от сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательств» (ST/SGB/2003/13), на все категории миротворческого персонала Организации Объединенных Наций, включая гражданских полицейских, военных наблюдателей, служащих национальных контингентов, добровольцев Организации Объединенных Наций, консультантов и индивидуальных подрядчиков. Кроме того, Генеральной Ассамблее следует принять решение о том, чтобы эти стандарты, а также стандарты, изложенные в документах «Десять правил: кодекс поведения военнослужащих из состава „голубых касок“» и «Мы — миротворцы Организации Объединенных Наций», включались в каждый меморандум о взаимопонимании, подписываемый Организацией с каждой страной, предоставляющей войска, и чтобы такие страны должны были обеспечивать обязательное соблюдение этих стандартов военнослужащими их национальных контингентов. Эти правила следует сделать легкодоступными для всех участников миссии по поддержанию мира, контингентам нужно выдавать карточки с их текстом, а странам, предоставляющим войска, и Генеральному секретарю следует совместными усилиями наладить публикацию правил на языках контингентов за счет Организации Объединенных Наций.

**Следственная работа Организации.** В разделе III указывается, что для расследования обвинений в сексуальной эксплуатации и надругательстве требуются кадры специалистов. Рекомендуется создать постоянный профессиональный следственный механизм для расследования сложных дел, в которых идет речь о серьезных проступках, включая сексуальную эксплуатацию и надругательство. Кроме того, к любому расследованию обвинений, выдвинутых в адрес служащих того или иного контингента, следует привлекать специалиста по военному праву, желательно прокурора, из соответствующей страны, предоставившей войска. Это позволит обеспечить, чтобы при собирании доказательств следственным механизмом соблюдались требования национального законодательства данной страны, благодаря чему при вынесении заключения о том, что допущен проступок, можно будет принять дальнейшие меры. Рекомендуется также предусмотреть в меморандуме о взаимопонимании требование о том, чтобы предоставляющая войска страна делилась информацией, полученной ею в ходе собственного расследования инцидента контингентом. Странам, предоставляющим войска, следует проводить военные суды по месту происшествия, поскольку это облегчило бы доступ к свидетелям и доказательствам в зоне миротворческой деятельности. Тем из этих стран, у кого законодательство не разрешает проводить военные суды по месту происшествия, следует рассмотреть вопрос о реформе своего законодательства.

**Ответственность Организации, руководителей и командиров.** В разделе IV доклада рассматривается вопрос об ответственности Организации за операции по поддержанию мира и о ее попутной обязанности предпринимать разумные шаги к тому, чтобы по возможности ликвидировать проблему сексуальной эксплуатации и надругательства со стороны миротворческого персонала Организации Объединенных Наций. Обсуждается также вопрос об ответственности руководителей и командиров за проведение в жизнь программ и установок, утвержденных Организацией.

**Ответственность Организации.** Рекомендуется серия мер, призванных помочь ликвидации сексуальной эксплуатации и надругательства в миссиях по поддержанию мира, включая интенсивный инструктаж, эффективную программу просветительной работы с местным населением, систему сбора данных для отслеживания того, как расследуются обвинения в сексуальной эксплуатации и надругательстве и как улаживаются поступившие жалобы, и создание в Центральных учреждениях и на местах небольшого числа штатных единиц для координации мер, принимаемых по данным вопросам миссиями. Выносятся также рекомендации в отношении конкретных для каждой миссии мер по преодолению проблемы и в отношении мер, призванных скрасить жизнь и быт в миссионских условиях. Кроме того, Организация Объединенных Наций должна оказывать элементарную помощь предполагаемым потерпевшим.

**Ответственность руководителей и командиров.** Принятие мер, направленных на ликвидацию сексуальной эксплуатации и надругательства, рекомендуется сделать частью служебных задач руководителей и командиров. Служебную же деятельность руководителей рекомендуется оценивать в зависимости от фактического решения этих задач. Аналогичные рекомендации выносятся и в отношении производимой командующим силами служебной аттестации командующих контингентами и их старших офицеров. Нужно награждать руководителей и командиров, которые принимают эффективные меры к преодолению проблемы и обеспечивают надлежащее расследование обвинений в сексуальной эксплуатации и надругательстве. Те, у кого это не получается, должны отстраняться от должности.

**Индивидуальная дисциплинарная, финансовая и уголовная ответственность.** В разделе V рассматривается вопрос об индивидуальной ответственности тех, кто нарушает действующие в Организации Объединенных Наций запреты на сексуальную эксплуатацию и надругательство.

*Индивидуальная дисциплинарная ответственность.* Рекомендуется предусмотреть строгую дисциплинарную ответственность миротворческого персонала, нарушающего действующие в Организации правила о пресечении сексуальной эксплуатации и надругательства. Генеральной Ассамблее следует отнести акты сексуальной эксплуатации и надругательства к серьезным проступкам по смыслу Положений о персонале, подчеркнув тем самым, что государства-члены не потерпят подобных нарушений. Кроме того, Генеральной Ассамблее следует просить Генерального секретаря ввести ускоренный порядок рассмотрения таких дел, включая в надлежащих случаях временное отстранение от должности без сохранения содержания. В типовом меморандуме о взаимопонимании между Организацией Объединенных Наций и странами, предоставляющими войска, рекомендуется предусмотреть, что если в ходе проводимого Департаментом операций по поддержанию мира расследования, в котором участвует такая страна, устанавливается, что служащий ее контингента совершил акт сексуальной эксплуатации и надругательства, то страна соглашается передать дело своим компетентным национальным или военным инстанциям, которые рассмотрят вопрос о возбуждении дела в соответствии с ее законодательством, и доложить о результатах Генеральному секретарю.

*Индивидуальная финансовая ответственность.* Миротворческий персонал Организации Объединенных Наций рекомендуется считать финансово ответственным за ущерб, причиненный потерпевшим в результате совершенных этим персоналом актов сексуальной эксплуатации и надругательства. В частности, Генеральной Ассамблее следует уполномочить Генерального секретаря на то, чтобы требовать в надлежащих случаях анализов ДНК и иных проверок для установления отцовства, обязывая тем самым миротворцев к выплатам на содержание так называемых «миротворческих детей», рожденных от них и ими брошенных.

*Уголовная ответственность военнослужащих национальных контингентов.* В типовом меморандуме о взаимопонимании рекомендуется специально предусмотреть, что страны, предоставляющие войска, следят за обязательным соблюдением их контингентами местного законодательства. Отмечается, что, как вытекает из типового соглашения о статусе сил, Генеральный секретарь получает от предоставляющей войска страны официальные заверения в том, что она будет осуществлять уголовную юрисдикцию в отношении своих военнослужащих в обмен на иммунитет, предоставляемый тем по соглашению о статусе сил принимающим государством. Однако такие официальные заверения больше не запрашиваются. Соответствующие положения следует вновь включить в типовой меморандум о взаимопонимании, благодаря чему страны, предоставляющие войска, будут юридически обязаны рассматривать вопрос о судебном преследовании за те акты сексуальной эксплуатации и надругательства со стороны военнослужащих миссий по поддержанию мира, которые представляют собой преступления по законам страны, предоставляющей войска, или принимающего государства. В типовом меморандуме о взаимопонимании следует предусмотреть требование о том, чтобы страна, предоставляющая войска, сообщала о мерах, принятых ею по делам, переданным ей на осно-

вании проведенных Организацией Объединенных Наций расследований, в которых эта страна участвовала. Генеральной Ассамблее предлагается вынести решение о том, что согласие на такой порядок является непременным условием принятия делаемого страной предложения предоставить Организации войска.

*Уголовная ответственность сотрудников Организации Объединенных Наций и ее экспертов в командировках.* Основатели Организации Объединенных Наций не собирались превращать привилегии и иммунитеты должностных лиц (сотрудников, имеющих статус должностного лица) и экспертов в командировках (гражданских полицейских и военных наблюдателей, имеющих статус такого эксперта) в заслон от их уголовного преследования на родине, если они совершили преступления в государстве, где осуществляется операция Организации Объединенных Наций. Однако отсутствие функционирующих судебных систем в некоторых местах, где осуществляется миротворчество, означает, что отказ от иммунитета в этих условиях нереален. Поэтому преследование сотрудников или экспертов в командировках за преступления, совершенные в таком государстве, зависит от того, предусмотрело ли государство, в гражданстве которого состоит подозреваемый, экстерриториальную подсудность таких дел своим судам и может ли оно, в зависимости от обстоятельств дела, эффективно обеспечить такую подсудность. Однако такая ситуация будет, судя по всему, исключением, а не правилом. Генеральному секретарю рекомендуется назначить группу экспертов, которая посоветовала бы ему, реально ли выработать международный документ или использовать какие-то другие средства для обеспечения того, чтобы персонал Организации Объединенных Наций привлекался к уголовной ответственности за оговоренные преступления, выражающиеся в сексуальной эксплуатации и надругательстве. Если эта группа рекомендует подобный курс действий, Генеральная Ассамблея могла бы передать вопрос либо Шестому комитету, либо специальному комитету Ассамблеи, который будет специально создан для выработки соответствующего текста.



## I. История проблемы

1. Операции Организации Объединенных Наций по поддержанию мира были задуманы вскоре после создания Организации, чтобы наблюдать за соблюдением прекращения огня и мирных соглашений — сначала с помощью невооруженных наблюдателей, а затем (с 1956 года) с добавлением к ним вооруженных батальонов. К 1960 году, с учреждением Операции Организации Объединенных Наций в Конго, деятельность Организации Объединенных Наций по поддержанию мира радикально преобразовалась, охватив не только наблюдение, но и оказание самой разнообразной технической помощи правительству, отчаянно нуждающемуся в поддержке. Эта форма многопланового миротворчества стала новым словом в работе Организации. Однако усилия, приложенные Организацией Объединенных Наций в Конго, были настолько колоссальны, что такого рода миротворчество стало вновь практиковаться только в 1989 году, когда была образована Группа Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в переходный период в Намибии. С этого момента в большинстве операций Организации Объединенных Наций по поддержанию мира, разворачивавшихся Советом Безопасности, предусматривались разнообразные задачи, не замыкающиеся на наблюдении.

2. На протяжении всей истории Организации стабильно приходится отмечать, насколько часто миротворческий персонал был не в состоянии осознать окружающих его опасностей, обольщаясь видимым благополучием повседневности. Иными словами, миротворческий персонал Организации Объединенных Наций нередко воспринимал в качестве нормальной ситуацию, которая далеко не нормальна. Именно эта неспособность многих миротворцев разобраться в том, насколько травмированно и уязвимо общество, лежит в основе многих из тех проблем, которые разбираются в настоящем докладе. Поддержание мира является (и всегда будет) занятием опасным, нелегким и неординарным, и ни одному его участнику не следует полагать, что поддержание мира будет «нормальным».

3. Деятельность Организации Объединенных Наций в области поддержания мира отмечена выдающимися примерами того, как многим государствам и народам помогали выбраться из конфликта с надеждой на лучшее будущее. Многие из миротворцев отдали жизнь на этом поприще, и их достижения и жертвы не должны быть забыты. Но, несмотря на ту выдающуюся роль, которую миротворческий персонал Организации Объединенных Наций играл за прошедшие полста лет, приходится с сожалением отмечать, что всегда найдутся такие, кто нарушает кодексы поведения, позоря тем самым многочисленных людей, отдавших жизнь за дело мира. Сексуальная эксплуатация и надругательство со стороны военного, гражданско-полицейского и гражданского персонала, занимающегося поддержанием мира, — явление не новое. Подобное поведение охватывает широкий круг деяний: от нарушения установленных в Организации стандартов поведения, например обращения к услугам совершеннолетних проституток, которое в некоторых странах может считаться легальным, до деяний, которые в правовой системе любой страны будут считаться уголовно наказуемыми, например изнасилования и педофилии. Не только Организацией Объединенных Наций, но и, в частности, средствами массовой информации и правозащитными организациями документально установлена причастность миротворческого персонала к сексуальной эксплуатации и надругательству при про-

ведении самых разных операций: тут и Босния и Герцеговина и Косово в начале 90-х годов прошлого века, и Камбоджа и Тимор-Лешти в начале и конце 90-х, и Западная Африка в 2002 году, и Демократическая Республика Конго в 2004-м.

4. Рассмотрев доклад Управления служб внутреннего надзора о расследовании сообщенных случаев сексуальной эксплуатации и надругательства в Западной Африке (A/57/465), Генеральная Ассамблея приняла 15 апреля 2003 года резолюцию 57/306, в которой просила Генерального секретаря принять меры к предотвращению сексуальной эксплуатации и надругательств при проведении гуманитарных операций и операций по поддержанию мира. Она призвала Генерального секретаря и страны, предоставляющие войска, привлекать к ответственности любой персонал, совершающий подобные деяния. Генеральный секретарь обнародовал 15 октября 2003 года развернутые правила, запрещающие сексуальную эксплуатацию и надругательство; эти правила обязательны для всех сотрудников Организации Объединенных Наций, независимо от типа их контрактов (бюллетень ST/SGB/2003/13).

5. В разделе 1 этого бюллетеня «сексуальная эксплуатация» определяется как «любое злоупотребление или покушение на злоупотребление уязвимым положением, властью или доверием в сексуальных целях, включая, в частности, приобретение денежной, социальной или политической выгоды от сексуальной эксплуатации другого лица». «Сексуальное надругательство» определяется как «физическое действие или угроза физическим действием против половой неприкосновенности либо с применением силы, либо в неравных условиях, либо с принуждением».

6. Факты проституции и иной сексуальной эксплуатации в условиях миротворческой деятельности глубоко беспокоят многих людей, поскольку Организации Объединенных Наций поручается входить в надломленное общество помощником, а не поругателем доверия, которым ее облекло местное население. Кроме того, Организация не должна никоим образом усугублять страдания уязвимых слоев этого населения, которое нередко опустошено войной или гражданским конфликтом. Например, в Демократической Республике Конго сексуальная эксплуатация и надругательство выражаются, судя по всему, в приобретении сексуальных утех за деньги (в среднем по 1–3 долл. США за сеанс), за продукты питания (для немедленного потребления или для бартерного обмена в последующем) или за трудоустройство (особенно страдают при этом поденщицы). Некоторые молодые девушки, с которыми я беседовал в Демократической Республике Конго, говорили об «изнасиловании, замаскированном под проституцию»: по их словам, их насиловали, а потом давали деньги или продукты, чтобы дать изнасилованию видимость сношения по обоюдному согласию. Когда молодые девушки попадают в такую ситуацию, возникает вредная зависимость, которой свойственно приводить к спиралеобразному скатыванию в закоренелую проституцию с такими ее атрибутами, как насилие, безысходность, болезни и дальнейшая зависимость. Сексуальная эксплуатация и надругательство оборачиваются и появлением «миротворческих детей», т.е. детей, родившихся от миротворцев и брошенных ими. Отсутствие же функционирующей правовой системы означает отсутствие таких мер защиты от подобного рода надругательства, какими пользуются граждане большинства стран. Сочетание этих факторов еще сильнее обязывает миротворческий персонал действовать в соответствии с самым высоким уровнем добросовестности, кото-

рый, по замыслу пункта 3 статьи 101 Устава Организации Объединенных Наций, должен стать обязательной нормой поведения для должностных лиц Организации Объединенных Наций.

7. В 2003 году Департамент операций по поддержанию мира сообщил о проведенном им расследовании обвинений в сексуальной эксплуатации и надругательстве, выдвинутых против 5 сотрудников и 19 военнослужащих (A/58/777, пункт 3). Как отметил Генеральный секретарь, Секретариат отдает себе отчет в том, что собранные данные о случаях сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательствах, совершенных персоналом, связанном с Организацией Объединенных Наций, возможно, не дают полного представления о количестве этих возмутительных случаев, что процедуры подачи жалоб и механизмы оказания помощи пострадавшим еще не адекватны и что следует предпринять активные дополнительные усилия по созданию системы, которая обеспечивала бы регулярную отчетность о таких нарушениях и принятие соответствующих эффективных мер (там же, пункт 4).

8. После того как механизм подачи жалоб в Организацию был улучшен, количество поступающих обвинений против миротворцев значительно увеличилось. С мая по сентябрь 2004 года в Миссию Организации Объединенных Наций в Демократической Республике Конго (МООНДРК) поступило 72 обвинения в сексуальной эксплуатации и надругательстве (68 обвинений против военного и 4 — против гражданского персонала), которые были затем расследованы Управлением служб внутреннего надзора<sup>1</sup>. Столкнувшись с этим значительным увеличением количества дел, Генеральный секретарь предложил мне помочь ему выяснить характер и масштабы проблемы сексуальной эксплуатации и надругательства в миссиях по поддержанию мира. В октябре 2004 года я побывал в Демократической Республике Конго, в частности в Буниа, и у меня сложилось впечатление, что сексуальная эксплуатация и надругательство имеют широкое распространение и что к ним причастен персонал как в штатском, так и в форме. Были признаки того, что сексуальная эксплуатация и надругательство продолжают, а это указывало на неадекватность нынешних мер по преодолению проблемы в операциях по поддержанию мира.

9. В 2004 году в Департамент операций по поддержанию мира поступило 16 заявлений с обвинениями в адрес гражданских лиц, 9 — в адрес гражданских полицейских и 80 — в адрес военнослужащих, т.е. в общей сложности 105 заявлений. В большинстве обвинений шла речь о половых сношениях с лицами, не достигшими 18-летнего возраста (45 процентов), и с совершеннолетними проститутками (31 процент). В 13 процентах обвинений речь шла об изнасиловании, а в 5 процентах — о посягательстве на половую неприкосновенность. В остальных 6 процентах обвинений говорилось об иных формах

---

<sup>1</sup> Управление служб внутреннего надзора сообщило 5 января 2005 года (см. A/59/661), что закрыло дела по 44 обвинениям, поскольку оказалось невозможно установить личность потерпевших или свидетелей. Оно назвало 20 дел, по которым проходил 51 военнослужащий, из которых 1 был поначалу сочтен гражданским лицом, но затем признан военнослужащим. Управление служб внутреннего надзора нашло обвинения по 7 делам полностью подтвержденными. Что касается других дел, то Управление нашло, что в 2 делах доказательства убедительны, тогда как в остальных 11 делах доказательства сексуальной эксплуатации и надругательства хотя и имелись, но не были подкреплены. Ни по одному из дел служащий контингента не признал факт сексуального контакта.

сексуальной эксплуатации и надругательства, как они определяются в бюллетене Генерального секретаря 2003 года.

10. Сексуальная эксплуатация и надругательство вредят репутации и авторитету операции по поддержанию мира и замарывают ее беспристрастность в глазах местного населения, что, в свою очередь, вполне может помешать осуществлению мандата операции. Недисциплинированность же, порождаемая сексуальной эксплуатацией и надругательством, снижает эффективность операции по поддержанию мира, особенно в кризисные моменты. Кроме того, случаи сексуальной эксплуатации и надругательства могут представлять собой нарушения международного гуманитарного права, международных норм в области прав человека либо и того и другого<sup>2</sup>. И вообще, операция по поддержанию мира не вправе давать правительству советы, как соблюдать международные стандарты прав человека и как проводить правовую и судебную реформу, если ее собственный миротворческий персонал идет на акты сексуальной эксплуатации и надругательства, включая такие преступления, как изнасилование. Безответственное сексуальное поведение миротворческого персонала может также сделать как их самих, так и миссию объектом шантажа и жестокого отщипления, особенно в такие периоды, когда в стране расстраиваются законность и порядок. Кроме того, такое безответственное поведение увеличивает частотность проблем со здоровьем, включая риск получения или передачи болезней, передаваемых половым путем, и ВИЧ/СПИДа. Потерпевшие нередко страдают психическими травмами от пережитого. Потерпевшие женщины и покинутые «миротворческие дети» нередко подвергаются остракизму со стороны родни и окружающих, которые лишают их всякой поддержки (экономической, социальной, эмоциональной и т.п.). Это, в свою очередь, может вынуждать потерпевших и далее оставаться объектом эксплуатации со стороны миротворческого персонала и других лиц, чтобы быть в состоянии прокормиться самим и прокормить детей.

11. В настоящее время в рамках операций по поддержанию мира прилагается много важных усилий по решению проблемы сексуальной эксплуатации и надругательства. Однако эти усилия имеют разовый характер, и для преодоления проблемы их недостаточно. Необходимо радикально изменить подход к этой проблеме в миротворческих контекстах. В настоящем докладе предлагаются меры, которые могут быть незамедлительно приняты как Генеральным секретарем, так и государствами-членами для того, чтобы добиться сдвигов к лучшему в предупреждении этого вопиющего нарушения прав человека по отношению к местному населению, выявлении фактов такого нарушения и реагировании на них; предлагаются также меры в порядке более долгосрочной реформы.

12. В докладах Управления служб внутреннего надзора по Западной Африке и по Буниа указывается на то, что нарушителей выявить трудно, поскольку потерпевшими нередко являются напуганные, малообразованные молодые женщины и дети, которым сложно опознать своих насильников-иностранцев. Кроме того, в случаях, когда речь идет о проституции, не на что указать как на экономический стимул. Из этого следует, что, хотя Организация Объединенных

---

<sup>2</sup> См. *Women, Peace and Security: Study Submitted by the Secretary-General Pursuant to Security Council Resolution 1325 (2000)* (United Nations publication, Sales No. E.03.IV.1), chapter IV.

Наций и должна принимать меры против нарушителей, абсолютно важно сосредоточиться на профилактических мерах.

13. Во время моего пребывания в Демократической Республике Конго женские организации обратили мое внимание на ряд факторов, которые, по их мнению, способствуют сексуальной эксплуатации женщин и детей и сексуальному надругательству над ними. К их числу относятся факторы, являющиеся для Миссии внешними, например: вызванный конфликтом разрыв социальных тканей, в результате которого много детей остается без семейной поддержки или такая поддержка сильно ослабевает; высокая распространенность крайней нищеты; нехватка возможностей для получения заработка; высокая распространенность сексуального насилия над женщинами и детьми во время гражданского конфликта, которое сопровождается дискриминацией против женщин и девочек (это ведет к тому, что в той или иной степени формируется местное привыкание к жестокому и/или эксплуататорскому отношению к женщинам и девочкам); отсутствие отлаженно функционирующей правовой и судебной системы, которое порождает обстановку фактической безнаказанности. Эти факторы присутствуют до определенной степени во многих других зонах миротворчества. С другой стороны, действующий в составе МООНДРК персонал, судя по всему, разделял ту точку зрения, что для эффективного преодоления проблемы делается мало. Бытовало мнение, что тех, кто забьет тревогу, защищать не будут. Принятые в Организации Объединенных Наций стандарты поведения были малоизвестны; помещения для отдыха служащих контингентов были неадекватными, а периоды их разлуки с семьей и родным коллективом — продолжительными. При выработке рекомендаций, которые приводятся ниже, я опирался на этот опыт, а также на свои обстоятельные консультации с представителями стран, откуда поступает большая часть военного и полицейского персонала, и с сотрудниками Секретариата.

## **II. Правила**

### **Проблема**

14. Операция Организации Объединенных Наций по поддержанию мира может располагать гражданским, военным и гражданско-полицейским компонентами. Эти компоненты подпадают под разные правила и дисциплинарные процедуры, поскольку имеют разный правовой статус. Бюллетень Генерального секретаря 2003 года сам по себе распространяется не на все эти категории. Это серьезное упущение. В приложении эти технические моменты разбираются подробнее. Ниже дается их краткое изложение.

### **Краткое изложение правил, регулирующих статус и поведение миротворческого персонала**

15. Сотрудники Организации Объединенных Наций обладают статусом, а также привилегиями и иммунитетами «должностных лиц» по смыслу Конвенции о привилегиях и иммунитетах Объединенных Наций (в дальнейшем — Общая конвенция), в которой излагаются также условия, при которых Генеральный секретарь может отказаться от их иммунитета. Сотрудники должны

руководствоваться стандартами поведения, приведенными в Положениях и правилах о персонале и вытекающих из них административных распоряжениях, к каковым относятся, например, бюллетени и административные инструкции Генерального секретаря. Следование этим стандартам обеспечивается с помощью дисциплинарных процедур Организации.

16. В миссии по поддержанию мира привлекаются также добровольцы Организации Объединенных Наций. В заключенных за последнее время соглашениях о статусе сил<sup>3</sup> на них распространяются привилегии и иммунитеты, предусматриваемые Общей конвенцией за должностными лицами. Добровольцы Организации Объединенных Наций обязаны соблюдать свои правила поведения и подпадают под действие своих дисциплинарных процедур.

17. В миссии по поддержанию мира привлекаются, кроме того, индивидуальные подрядчики и консультанты. Они подпадают под действие местного законодательства и обязаны соблюдать стандарты, которые устанавливаются Организацией в стандартных условиях контрактов для индивидуальных подрядчиков и консультантов.

18. Гражданские полицейские и военные наблюдатели обладают статусом, а также привилегиями и иммунитетами «экспертов в командировках» по смыслу Общей конвенции (то же самое относится к офицерам связи взаимодействия и штабным офицерам). Общая конвенция регулирует условия, на которых Генеральный секретарь может отказаться от этого иммунитета. Гражданские полицейские и военные наблюдатели подписывают «обязательство», в котором соглашаются подчиняться всем стандартным оперативным и административным процедурам, установкам, директивам и иным распоряжениям миссии. Кроме того, эксперты в командировках подпадают под «Положения, регулирующие статус, основные права и обязанности должностных лиц, не являющихся должностными лицами Секретариата, и экспертов в командировках», которые были приняты Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 56/280 от 27 марта 2002 года. Те из экспертов, кто является гражданскими полицейскими Организации Объединенных Наций, обязаны также выполнять специальные для каждой миссии директивы, издаваемые полицейским комиссаром. Директивы прилагаются к составленным Департаментом операций по поддержанию мира руководящим указаниям для сотрудников гражданской полиции, которыми снабжаются страны, предоставляющие полицейских. В руководящих указаниях для военных наблюдателей, которыми снабжаются страны, предоставляющие войска, приводятся стандарты, регулирующие поведение военных наблюдателей. Стандарты поведения полицейских и военных наблюдателей излагаются в составленных Департаментом операций по поддержанию мира Директивах по дисциплинарным вопросам, затрагивающим сотрудников гражданской полиции и военных наблюдателей, которые гражданские полицейские и военные наблюдатели соглашаются соблюдать.

19. Военнослужащие из состава национальных контингентов обладают привилегиями и иммунитетами, оговоренными в соглашении о статусе сил, а если таковое не заключено, то в типовом соглашении, действие которого распространяется Советом Безопасности на операцию по поддержанию мира впредь

---

<sup>3</sup> Краткое изложение соответствующих элементов типового соглашения о статусе сил см. в приложении, пункты А.2–А.7.

до заключения с принимающим государством конкретного такого соглашения. В типовом соглашении о статусе сил предусматривается, что военнослужащие контингентов подпадают под уголовную и дисциплинарную юрисдикцию страны, предоставившей войска (A/45/594, приложение, пункт 47(b)). Однако в порядке административной меры Генеральный секретарь может распорядиться об отправке любого военнослужащего контингента на родину, если по итогам проведенного миссией расследования тот был признан виновным в серьезном проступке. С годами среди предоставляющих войска стран утвердилось универсальное признание общих стандартов поведения, закрепленных в следующих двух публикациях: «Десять правил: кодекс поведения военнослужащих из состава „голубых касок“» и «Мы — миротворцы Организации Объединенных Наций». Тем самым на практике эти общие стандарты стали применяться к служащим контингентов. Порядок расследования миссией обвинений, выдвигаемых в адрес военнослужащего из состава того или иного контингента, изложен во вручаемых странам, предоставляющим войска, Директивах Департамента операций по поддержанию мира по дисциплинарным вопросам, затрагивающим военнослужащих национальных контингентов.

20. В особых для каждой миссии руководящих указаниях для предоставляющих войска стран, направляющих воинские подразделения (эти указания тоже вручаются странам, предоставляющим войска), начинают получать отражение установленные в бюллетене Генерального секретаря 2003 года запреты на сексуальную эксплуатацию и надругательство. Эти руководящие указания прилагаются к особому для каждой миссии меморандуму о взаимопонимании, подписываемому Организацией Объединенных Наций с каждой страной, предоставляющей войска. Положения меморандума о взаимопонимании между Организацией Объединенных Наций и страной, предоставляющей войска, имеют обязательную силу. Однако прилагаемые к нему руководящие указания для таких стран, где приводятся развернутые правила из бюллетеня, специально характеризуются как свод общих административных и финансовых установлений. С юридической точки зрения, «руководящие указания» можно противопоставить «правилам». Руководящие указания задают общую модель, которой, в зависимости от ситуации, можно следовать, а можно и нет; в правилах же устанавливаются нормы, которые должны соблюдаться обязательно. Но ведь кодексы поведения, и в частности развернутые запреты на сексуальную эксплуатацию и надругательство, должны иметь статус обязательных к исполнению правил. Они не могут быть просто руководящими указаниями.

21. Основные стандарты поведения и добросовестности, которые требуется соблюдать различным категориям миротворческого персонала (эти стандарты излагаются в Положениях и правилах о персонале, а также в документах «Десять правил» и «Мы — миротворцы Организации Объединенных Наций»), сходны между собой, поскольку берут свое начало из принципов пункта 3 статьи 101 Устава, где предписывается высокий уровень добросовестности должностных лиц Организации Объединенных Наций. Но все эти документы составлены в общих выражениях; в них не дается конкретных инструкций по поводу того, какие именно акты сексуальной эксплуатации и надругательства запрещаются. Бюллетень 2003 года восполняет этот пробел: в нем содержатся как раз такие развернутые запреты. Бюллетень был приветственно воспринят Специальным комитетом по операциям по поддержанию мира (в дальней-

шем — Специальный комитет)<sup>4</sup> и Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 58/315 от 1 июля 2004 года, однако необходимо отметить, что бюллетень сам по себе применяется только к персоналу Организации Объединенных Наций.

22. Таким образом, имеется довольно «пестрый» набор составленных в разное время и имеющих разную юридическую силу положений, которые касаются проблемы сексуальной эксплуатации и надругательства и распространяются на разные категории миротворческого персонала. Как отмечалось выше, запреты, предусмотренные в бюллетене Генерального секретаря 2003 года, безусловно распространяются лишь на сотрудников Организации Объединенных Наций. Гражданские полицейские и военные наблюдатели соглашаются подчиняться директивам, которые примерно с середины 2004 года включают краткое изложение этих запретов. Положение военнослужащих из состава контингентов ясно не определено. Обязательность правил для военнослужащих контингентов может быть достигнута только с согласия соответствующей страны, предоставляющей войска, и при условии принятия ею надлежащих мер.

## **Рекомендации**

### **Единообразие и обязательность стандартов**

23. Запреты на сексуальную эксплуатацию и надругательство для всех категорий миротворческого персонала должны совпадать с изложенными в бюллетене Генерального секретаря 2003 года.

24. Специальному комитету предлагается вынести Генеральной Ассамблее рекомендацию о том, чтобы весь персонал в штатском и в форме, назначаемый Организацией Объединенных Наций или привлекаемый ею по контракту, был обязан соблюдать стандарты, установленные бюллетенем 2003 года, и чтобы весь миротворческий персонал, назначаемый Генеральным секретарем, приобретал такую обязанность на основании соответствующей формулировки в их контрактах или письмах о назначении. «Обязательство», которое подписывается каждым гражданским полицейским и каждым военным наблюдателем, требуется отредактировать, специально приобщив стандарты из бюллетеня 2003 года и предусмотрев требование их соблюдать. Необходимо отразить эти стандарты в условиях найма добровольцев Организации Объединенных Наций и предусмотреть требование о том, чтобы все добровольцы подписывали по назначению в миссию заявление о том, что будут соблюдать эти стандарты как часть условий их назначения. Все упомянутые выше категории персонала должны в письменном виде зафиксировать свое понимание того, что нарушение запретов приведет к немедленному прекращению их службы в Организации Объединенных Наций.

25. Что касается военнослужащих из состава контингентов, то Специальному комитету предлагается вынести Генеральной Ассамблее рекомендацию о том, чтобы принять стандарты, изложенные в бюллетене 2003 года, за едиобразный стандарт поведения для всех военнослужащих из состава национальных контингентов, участвующих в операциях по поддержанию мира. Генеральной

---

<sup>4</sup> *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят восьмая сессия, Дополнение № 19 (A/58/19), пункт 115.*



Ассамблее рекомендуется вынести решение о включении этих стандартов в типовой меморандум о взаимопонимании между Организацией Объединенных Наций и странами, представляющими войска, и предусмотреть в этом меморандуме требование об оформлении этих стандартов данными странами таким образом, чтобы они имели обязательную силу для служащих их контингентов. Департаменту операций по поддержанию мира рекомендуется провести работу над тем, чтобы исправить все действующие меморандумы о взаимопонимании, включив в них такие положения.

#### **Издание стандартов в удобной форме**

26. Эффективная стратегия борьбы с сексуальной эксплуатацией и надругательством требует не только ясности в отношении существования обязательных к исполнению правил, но и доступности этих правил для всего миротворческого персонала. Организация Объединенных Наций публикует карточки с текстом документов «Десять правил» и «Мы — миротворцы Организации Объединенных Наций», но только на своих официальных языках. Генеральному секретарю рекомендуется издать и карточки с текстом стандартов, содержащихся в бюллетене 2003 года. Кроме того, Специальному комитету рекомендуется просить Генерального секретаря и страны, предоставляющие войска, совместными усилиями наладить публикацию этих карточек и конкретных запретов на сексуальную эксплуатацию и надругательство на родном языке служащих контингентов. Странам, предоставляющим войска, рекомендуется обеспечить перевод стандартов на языки, которыми пользуются их контингенты, а Организации Объединенных Наций — за счет соответствующей миссии издавать карточки с переведенным текстом.

#### **Резюме рекомендаций**

27. Генеральная Ассамблея должна вновь заявить о том, что одобряет стандарты, изложенные в бюллетене 2003 года, и распространить действие этих стандартов на все категории миротворческого персонала без исключения. Ей также следует просить Генерального секретаря обеспечить их обязательную силу для всего гражданского персонала. Кроме того, Ассамблее следует принять решение о том, чтобы эти стандарты, а также стандарты, изложенные в документах «Десять правил» и «Мы — миротворцы Организации Объединенных Наций», были включены в типовой меморандум о взаимопонимании, а странам, предоставляющим войска, следует постараться оформить эти стандарты как обязательные к исполнению для их персонала. Генеральному секретарю и странам, предоставляющим войска, следует совместными усилиями наладить публикацию стандартов, изложенных в бюллетене 2003 года, и стандартов, содержащихся в документах «Десять правил» и «Мы — миротворцы Организации Объединенных Наций», снабжая персонал предоставляющих войска стран удобными в пользовании карточками с текстом этих стандартов на языках этого персонала, причем перевод будет обеспечиваться страной, предоставившей войска, а публикация карточек — миссией за ее счет.

### III. Расследование

#### Проблема

28. Тех, кто нарушает стандарты Организации Объединенных Наций, необходимо наказывать. Но в равной степени важно помнить о том, что выдвигать обвинения не то же самое, что установить виновность. Страны, предоставляющие войска, нередко жалуются, что в нынешних следственных механизмах Департамента операций по поддержанию мира («предварительное расследование», которое является первой реакцией миссии на сообщение о проступке, и последующая работа комиссии по расследованию) не акцентируется обязательность презумпции того, что подследственные военнослужащие вели себя должным образом. Кроме того, предоставляющие войска страны нередко жалуются, что доказательства, собранные миссионскими комиссиями по расследованию, и результаты предшествовавших им предварительных расследований либо недостаточны по национальному законодательству этих стран для того, чтобы их использовать в последующем разбирательстве в обычном или военном суде, либо собраны не так, как того требует их законодательство. Зачастую к этим странам попадает даже не вся документация комиссий по расследованию, поскольку действующая в Организации Объединенных Наций политика запрещает передавать документы, которые могут быть использованы третьими сторонами для предъявления претензий к Организации. Поэтому вряд ли удивительно, что предоставляющие войска страны зачастую неохотно идут на принятие мер на основании процедур Организации. Кроме того, в составе миссий по поддержанию мира совсем не обязательно имеются эксперты, которые могли бы помочь с расследованием, и эти миссии не всегда могут рассчитывать на помощь знакомого с прокурорской работой эксперта из соответствующей страны, способного ознакомить их с ее требованиями, которые должны быть соблюдены для принятия последующих мер.

29. Эти трудности усугубляются тем фактом, что организуемые миссией предварительные расследования и комиссии по расследованию представляются до некоторой степени дублирующими друг друга. Как указывается в Директивах по дисциплинарным вопросам, затрагивающим сотрудников гражданской полиции и военных наблюдателей, предварительное расследование проводится для того, чтобы установить факты. Если в результате предварительного расследования выявляются признаки, указывающие на то, что сообщение о серьезном поступке вполне обосновано, глава миссии учреждает комиссию по расследованию. Эта комиссия должна установить факты, а также выяснить причины разбираемого инцидента и ответственность за него и может также вынести рекомендации о принятии надлежащих административных мер, включая отправку на родину. Комиссия по расследованию называется в Директивах управленческим инструментом, помогающим главе миссии в выполнении им своих обязанностей. Тот же порядок применяется по отношению к гражданским полицейским и военным наблюдателям.

30. Предварительное расследование проводится и в отношении сотрудников Организации Объединенных Наций. Административная инструкция под названием «Пересмотренные дисциплинарные меры и процедуры» (ST/AI/371) предусматривает, что в том случае, если предварительное расследование дает основания считать сообщение о проступке вполне обоснованным, вопрос переда-

ется помощнику Генерального секретаря по людским ресурсам, который решает, предъявлять ли сотруднику обвинение в совершении проступка. Поэтому ясно, что качество первого расследования имеет важнейшее значение и для рассмотрения дисциплинарных дел сотрудников.

## **Рекомендации**

### **Профессиональный следственный механизм**

31. Не просматривается причин, по которым на уровне миссии нужно проводить два расследования для установления фактов. Что важно, так это проведение расследования профессионалами, которые в надлежащих случаях (особенно там, где есть признаки преступной деятельности) могли бы прибегать к современным научным методам опознания нарушителей, например снятию отпечатков пальцев и анализу ткани, крови и ДНК. Пользование такими методами обеспечивает экономичность и может содействовать как устранению ложных обвинений, так и установлению виновности. Из доклада профессионалов глава миссии может вынести необходимые управленческие выводы, причем сбор доказательств профессионалами повышает вероятность того, что они будут конфиденциальным образом проанализированы и окажутся более полезными на следующем этапе процесса, будь то дисциплинарная инстанция либо военный или уголовный суд. Разумеется, в однозначных случаях, например когда вина признается нарушителем или доказывается рядом независимых свидетелей, расследования могут быть продолжены и сотрудниками соответствующей миссии.

32. В связи с этим рекомендуется, чтобы для случаев сексуальной эксплуатации и надругательства (да и для других, сходных с ними по своей тяжести проступков или для случаев, когда требуются сложные методы расследования) Генеральный секретарь сформировал постоянные профессиональные следственные кадры, которые бы в какой-то степени входили в административный механизм Департамента операций по поддержанию мира, но оставались полностью независимыми от его начальства и командной структуры миссий. Такой следственный механизм Департамента операций по поддержанию мира стал бы заменой предварительному расследованию и комиссиям по расследованию. Этот следственный механизм, хотя и независимый от миссий, должен обладать приоритетными полномочиями на то, чтобы выполнять свой мандат в районе действия миссии. Иными словами, миссия должна всесторонне сотрудничать со следователями и предоставлять в их распоряжение имеющиеся у нее средства, чтобы можно было эффективно заниматься расследованием. Данный механизм мог бы базироваться на региональной основе, поскольку создание таких кадров в каждой миссии будет, наверное, неэкономичным да и неосуществимым. Для обеспечения независимости этого следственного механизма от подследственных его следует сделать подотчетным Генеральному секретарю или первому заместителю Генерального секретаря, а для информации копия каждого отчета будет направляться помощнику Генерального секретаря по операциям по поддержанию мира и главе миссии. Должна иметься возможность привлекать, в частности, специалистов, имеющих опыт расследования половых преступлений, особенно затрагивающих детей. Должна иметься возможность привлекать экспертов, которые способны проконсультировать насчет требований к доказательствам и доказательственным стандартам, необходимых для следующей ста-

дии процесса, в зависимости от того, кто под следствием: сотрудники, гражданские полицейские, военные наблюдатели или служащие воинских контингентов. В случаях, когда положительное опознание обвиняемых традиционными методами невозможно, механизм должен быть в состоянии прибегать к современным методам криминалистики. Эта реформа помогла бы обеспечить, чтобы несправедливо обвиненные могли вернуть себе честное имя, а справедливо обвиненные уличались в виновности. Она обеспечила бы также, чтобы сложным и щекотливым расследованием обвинений в сексуальной эксплуатации и надругательстве не занимались «любители-энтузиасты». К ведению следственного механизма Департамента операций по поддержанию мира относились бы все категории персонала.

33. Крайне важно, чтобы страна, предоставившая войска, участвовала в расследовании обвинений в том, что служащий ее контингента занимался сексуальной эксплуатацией и надругательством или совершал сходные с ними по тяжести правонарушения. Такое участие давало бы предоставившей войска стране доступ ко всем документам и доказательствам, что, в свою очередь, обеспечит прозрачность процесса для этой страны. Это создаст уверенность в том, что выдвинутые обвинения будут надлежащим образом проанализированы. Важнее же всего то, что участие предоставившей войска страны на уровне экспертов поможет обеспечить собирание доказательств в соответствии с ее законами, так чтобы впоследствии эти доказательства могли быть использованы ею для принятия мер к служащему контингента. Поэтому крайне важно, чтобы от стран, предоставивших войска, участвовал военный юрист, желательно военный прокурор, на уровне специалиста знакомый с требованиями военного законодательства этого государства и понимающий, какие материалы потребуются для принятия последующих мер; он будет следить за тем, чтобы проводимое расследование помогало принятию последующих мер, диктуемых национальным законодательством, а не затрудняло эти меры. Поэтому Специальному комитету предлагается вынести Генеральной Ассамблее рекомендацию о том, чтобы в типовом меморандуме о взаимопонимании имелось положение, требующее от каждой страны, предоставляющей войска, назначать военного прокурора, который сможет по вызову быстро прибыть за счет миссии для участия в проводимом Департаментом операций по поддержанию мира расследовании обвинений в сексуальной эксплуатации и надругательстве или сходных с ними по тяжести правонарушениях, предъявляемых служащему контингента этой страны.

34. Рекомендуется также предусмотреть в типовом меморандуме о взаимопонимании требование о том, чтобы предоставившая войска страна делилась со следственным механизмом Департамента операций по поддержанию мира любой информацией, которая собрана контингентом в результате его собственного расследования инцидента. Для ликвидации проблемы сексуальной эксплуатации и надругательства сотрудничество между контингентом и миссией имеет важнейшее значение.

#### **Возможное проведение военных судов по месту происшествия**

35. Проведение военного суда для разбора дел о серьезных правонарушениях, относящихся по своему характеру к уголовным, по месту происшествия давало бы непосредственный доступ к свидетелям и доказательствам в районе действия миссии. Оно демонстрировало бы местному населению, что акты сексу-

альной эксплуатации и надругательства со стороны служащих воинских контингентов не остаются безнаказанными. Разумеется, проведение военного суда в принимающем государстве потребует разрешения последнего, однако такое разрешение подразумевается пунктом 47(b) типового соглашения о статусе сил, где говорится, что военнослужащие — члены военного компонента операции Организации Объединенных Наций по поддержанию мира подпадают под исключительную юрисдикцию своих соответствующих государств-участников в том, что касается любых уголовных преступлений, которые могут быть совершены ими в принимающем государстве. Поэтому всем странам, предоставляющим войска, следует проводить военные суды по месту происшествия. Тем странам, у которых сохраняется настрой участвовать в операциях по поддержанию мира, а законодательство не разрешает проводить военные суды на таких началах, следует подумать о реформе соответствующего законодательства<sup>5</sup>.

### Резюме рекомендаций

36. Генеральной Ассамблее рекомендуется санкционировать формирование профессиональных следовательских кадров для расследования обвинений в сексуальной эксплуатации и надругательстве и в сходных с ними по своей тяжести проступках, предъявляемых всем категориям миротворческого персонала. Следственный орган должен быть укомплектован экспертами, имеющими опыт расследования половых преступлений, особенно тех, которые затрагивают детей. Он должен быть в состоянии прибегать к современным криминалистическим методам опознания. Кроме того, он должен быть независим от миссий и может базироваться на региональной основе. Рекомендуется, чтобы страна, предоставившая войска, принимала участие в любом деле, которое затрагивает ее военнослужащих, и чтобы от ее имени выступал специалист по военному праву, желательно военный прокурор, обозначенный в меморандуме о взаимопонимании; он будет прибывать за счет Организации Объединенных Наций в место, где ведется расследование, для обеспечения собирания доказательств таким образом, чтобы их можно было использовать на последующем военном суде или на национальном судебном процессе. Странам, предоставляющим войска, рекомендуется проводить военные суды по месту происшествия, а если их законодательство этого не разрешает — рассмотреть вопрос о реформе своего законодательства.

---

<sup>5</sup> На недостатки, которыми оборачивается невозможность проведения военных судов по месту происшествия, Генеральный секретарь ссылался почти 50 лет тому назад в пункте 137 своего доклада «Чрезвычайные вооруженные силы Организации Объединенных Наций: краткий обзор опыта, приобретенного в связи с созданием и функционированием Вооруженных сил» (A/3943 от 9 октября 1958 года).

## **IV. Ответственность Организации, руководителей и командиров**

### **Проблема**

37. Имеется небеспочвенное представление о том, что ни Организация, ни ее гражданские руководители и военные командиры не обязываются прилагать добросовестные усилия к преодолению проблемы сексуальной эксплуатации и надругательства при операциях по поддержанию мира. Такое положение необходимо изменить.

### **Рекомендации**

#### **Ответственность Организации**

38. В конечном счете Организация Объединенных Наций несет ответственность за свои операции по поддержанию мира. Поэтому на Организации лежит обязанность прилагать усилия к тому, чтобы максимально сокращать число случаев сексуальной эксплуатации и надругательства при осуществлении ее миссий по поддержанию мира.

#### *Основные меры*

39. Во-первых, руководители и командиры должны личным примером и воспитательной работой обеспечивать, чтобы все их подчиненные сознавали: сексуальная эксплуатация и надругательство, как они определяются в бюллетене Генерального секретаря 2003 года, являются недопустимой формой обращения с местным населением, и Организация с ними мириться не будет. Однако силы примера и воспитательной работы недостаточно. Департамент операций по поддержанию мира должен организовывать для миротворцев, как по прибытии, так и в ходе службы в миссии, интенсивный инструктаж по предписываемым стандартам поведения, и в частности запретам, развернуто изложенным в бюллетене 2003 года. На открытии таких учебных занятий должны присутствовать руководители и командиры: это подчеркнет ту важность, которую Организация придает ликвидации сексуальной эксплуатации и надругательства. Меморандум о взаимопонимании должен обязывать страны, предоставляющие войска, следить за тем, чтобы командующие контингентами знали о своем долге — обеспечивать прохождение и усвоение такого инструктажа их контингентами до их развертывания.

40. Второе основное требование — эффективная программа просветительной работы с местным населением, призванная разъяснить ему действующую в Организации политику борьбы с сексуальной эксплуатацией и надругательством и обеспечить эффективные механизмы, позволяющие людям подавать жалобы в конфиденциальном порядке. В рамках этой просветительной кампании должно быть четко разъяснено нетерпимое отношение к репрессиям против жалующихся. Департамент операций по поддержанию мира направил в миссии базовую информацию о том, как наладить такие программы. Для разработки и осуществления этих программ миссиям следует задать четкие сроки, скажем шесть месяцев.

41. В-третьих, Департамент операций по поддержанию мира должен осуществить разработку и потребовать от миссий внедрения системы сбора данных и управления данными, которая отслеживает не только выдвинутые обвинения, но и реакцию миссий на эти обвинения. Старшее руководство Департамента должно быть в состоянии в любой момент выяснить ситуацию во всех миссиях как в плане количества обвинений в сексуальной эксплуатации и надругательстве, так и в плане состояния расследования этих обвинений, в том числе сведения о том, какие именно меры приняты на тот или иной момент. База данных стала бы также полезным управленческим инструментом, позволяющим не допускать повторного найма тех, кто пошел в прошлом на правонарушение. Генеральному секретарю следует распорядиться о том, чтобы Департамент операций по поддержанию мира внедрил подобную систему в шестимесячный срок.

42. Четвертое основное требование — наличие в Центральных учреждениях и в миссиях по поддержанию мира небольшого числа сотрудников, которые бы целенаправленно занимались осуществлением описанных выше мер. Я отмечаю, что в составе миротворческих операций в Бурунди, Гаити, Демократической Республике Конго и Кот-д'Ивуаре Департамент операций по поддержанию мира учредил штатные должности сотрудников по вопросам поведения персонала. Хочу высказаться за развитие этого процесса. Кроме того, я бы рекомендовал создать в Центральных учреждениях инстанцию, которая целенаправленно занималась бы разбором проступков военнослужащих, гражданских полицейских и гражданского персонала (включая случаи сексуальной эксплуатации и надругательства), оперативным консультированием миссий, обеспечением согласованного применения дисциплинарных процедур, выработкой указаний и советов всем категориям персонала в штатском и в форме и вынесением рекомендаций об изменении действующих установок с учетом опыта.

43. Пятое основное требование — увеличение в составе миротворческого персонала процентной доли женщин. Оно облегчило бы миссии ее усилия по ликвидации сексуальной эксплуатации и надругательства, обеспечивая продуманный контакт с уязвимыми группами и неправительственными организациями среди местного населения<sup>6</sup>. Потерпевшие и те, кто выступает от их имени, — это, как правило, женщины, и поэтому присутствие на месте контрагента женщины, особенно занимающей руководящую должность, облегчило бы усилия к тому, чтобы побудить потерпевших сообщать о надругательствах, что является первым шагом к их ликвидации. Наконец, присутствие в составе миссии большего числа женщин, особенно на руководящих уровнях, поможет формированию обстановки, удерживающей от сексуальной эксплуатации и надругательства, особенно по отношению к местному населению.

44. Стандарты поведения Организации Объединенных Наций запрещают сексуальные контакты с проститутками, являющиеся для служащих контингентов

---

<sup>6</sup> В пособии по гендерным вопросам для операций по поддержанию мира (*Gender Resource Package for Peacekeeping Operations* (United Nations publication, Sales No. E.04.IV.6)) отмечается, что женщины составляют на март 2004 года 16 процентов среди старшего гражданского миротворческого персонала (D-1 и выше), 26 процентов среди миротворческого персонала категории специалистов и 24 процента среди миротворческого персонала категории общего обслуживания; на октябрь 2003 года — 1,5 процента среди военнослужащих; на сентябрь 2003 года — 4 процента среди гражданских полицейских.

(в особенности для них) наиболее доступной формой таких контактов<sup>7</sup>. В то же время солдат снабжают презервативами: они им либо выдаются, либо предоставляются в рамках программы, совместно осуществляемой Департаментом операций по поддержанию мира и Объединенной программой Организации Объединенных Наций по ВИЧ/СПИДу. Это может создать, по крайней мере у некоторых миротворцев, такое впечатление, что официальная политика полной нетерпимости сосуществует с неофициальной политикой противоположного свойства. Во избежание противоречивых сигналов я предлагаю при проведении воспитательно-просветительного инструктажа по проблеме ВИЧ/СПИДа четко указывать на запреты, предусмотренные бюллетенем 2003 года, и подчеркивать, что любые прегрешения будут строго наказываться. В ходе инструктажа можно было бы разъяснять, что раздача презервативов — это жизненно важная мера, призванная предотвратить распространение ВИЧ/СПИДа.

45. Начальники должны осознать, что нельзя игнорировать и неконкретные обвинения в сексуальной эксплуатации и надругательстве. Такие обвинения могут быть ранним предупреждением о реальных надругательствах. Эти обвинения должны быть зарегистрированы и изучены. Они могут и не дать оснований к принятию мер по отношению к тому или иному лицу, но могут быть признаком проблемы, которая требует от начальства реакции, например проведения повторного инструктажа для конкретных групп или издания предупреждения против нарушений бюллетеня 2003 года.

46. Наконец, следует поощрять предоставляющие войска страны к тому, чтобы они направляли в миссии по поддержанию мира уже сформированные подразделения, а не собирали их там из различных имеющихся национальных подразделений. У сформированных подразделений выше, чем у сводных, дисциплина и спаянность и выше вероятность того, что командир и офицеры подразделения знают сильные и слабые стороны подчиненных, а значит, в состоянии лучше поддерживать строгую дисциплину.

#### *Конкретные для каждой миссии меры*

47. Каждая миссия должна вводить меры, соответствующие конкретным ее обстоятельствам, особенно если есть неоднократные обвинения в сексуальной эксплуатации и надругательстве. Например, у одних миссий может возникнуть необходимость ввести комендантский час и запретные зоны, организовать патрулирование этих зон и следить за тем, чтобы в военные лагеря не попадали не имеющие права допуска гражданские лица. У других миссий может возникнуть необходимость заменить стационарные охранные посты, расположенные в жилых районах, мобильными патрулями. В некоторых районах может возникнуть необходимость в том, чтобы предписать военнослужащим постоянное ношение военной формы или ограничить их местопребывание во внеслужебное время казармами. От командующих контингентами необходимо будет потребовать обеспечения того, чтобы места, где расквартированы военнослужащие, были защищены от проникновения, а входы и выходы строго контролировались. Должны быть введены меры наказания за отход от этих правил.

---

<sup>7</sup> Сотрудники Организации Объединенных Наций и эксперты в командировках нередко живут в частных домах, и предосудительные сексуальные контакты с местным населением нередко менее заметны.



48. В некоторых случаях может оказаться целесообразным требование о том, чтобы компонент военной полиции в составе миссии был набран не из той же страны, откуда прибыли поднадзорные ему контингенты, для обеспечения беспристрастности в выполнении полицейских функций. В любом случае военно-полицейский компонент не следует размещать вместе с поднадзорными и подконтрольными ему контингентами.

49. В зонах высокого риска у главы миссии может даже возникнуть необходимость обратиться к Генеральному секретарю за разрешением на введение более строгих стандартов, чем те, которые предусмотрены в бюллетене 2003 года, например запрещение всех сексуальных контактов с местным населением во всем районе миссии или в какой-то его части. Это можно рассматривать как дополнительную меру по ограждению репутации и авторитета миссии и ее способности эффективно и (в глазах местных жителей) беспристрастно осуществлять свой мандат и защищать местное население, весьма уязвимое для эксплуатации и надругательства.

#### *Меры по улучшению условий службы*

50. Фактором, способствующим предосудительному поведению, является служба в зоне высокого риска при ограниченности возможностей для организации досуга. На этот фактор необходимо обращать внимание. Например, необходимо идти на определенную гибкость при применении действующих строгих правил, регулирующих использование персоналом периодов отдыха и восстановления сил вне района миссии. В некоторых зонах миротворческой деятельности, которые отнесены к категории «несемейных» мест службы, фонды и программы разрешают своим сотрудникам брать с собой членов семьи. Представляется, что отнесение миссий к категории «несемейных» обусловлено временами скорее финансовыми соображениями, нежели соображениями безопасности. Если объявление некоторых миссий «семейными» местами службы сопряжено с чересчур большими расходами, можно было бы рассмотреть вопрос о том, чтобы по крайней мере разрешать свидания с членами семьи в ближайшей безопасной точке. Кроме того, миссии должны иметь в своем составе сотрудников, занимающихся обеспечением быта, и консультантов, которые помогали бы персоналу приспособиться к жизни в миссионских условиях.

51. Одна из ключевых стратегий, применяемых командующими контингентами для поддержания должного поведения, состоит в том, чтобы как-то занять служащих контингентов во внеслужебное время. Сейчас страны, предоставляющие войска, получают по 8 долл. США на солдата в месяц на «обеспечение жизни и быта войск». Однако это бытовое довольствие используется ими по собственному усмотрению, и во время моего посещения МООНДРК я заметил, что оно не всегда идет на обеспечение жизни и быта служащих контингентов на местах. Поэтому я рекомендовал бы Организации Объединенных Наций создавать в районах миссий или поблизости от них рекреационные объекты, на которых участники контингентов во время своей службы могли бы отдыхать и восстанавливать силы. Эти объекты можно было бы оснастить недорогой инфраструктурой, например палатками, и такими средствами проведения досуга, как спортивные площадки, бесплатный выход на Интернет и линии субсидируемой телефонной связи для облегчения контактов с семьей и друзьями. В исключительно тяжелых районах, где устроить такие объекты невозможно, можно было бы использовать имеющиеся у миссии транспортные средства (напри-

мер, авиацию) для облегчения доставки туда служащих контингентов. Находясь на этих объектах, служащие контингентов будут оставаться под командованием своих офицеров и в их подчинении. Я бы рекомендовал санкционировать (по крайней мере на испытательный период) введение таких недорогих мер, причем расходы на них будет нести Организация в рамках затрат на миссию. Если эти расходы будут выше ожидаемых, возможно, возникнет необходимость скорректировать выплаты на обеспечение жизни и быта, производимые в настоящее время предоставляющим войска странам, чтобы учесть затраты на организуемые миссией рекреационные объекты.

#### *Помощь потерпевшим*

52. Операция по поддержанию мира обычно не располагает ни ресурсами, ни мандатом на то, чтобы оказывать всестороннюю помощь лицам, пострадавшим от сексуальной эксплуатации и надругательства. Однако и при минимальных затратах сделать можно многое. Организация Объединенных Наций морально обязана оказать какую-то экстренную практическую помощь потерпевшим, которые выдвигают обвинения в адрес ее миротворческого персонала. Эту помощь следует рассматривать как издержки, сопутствующие общей ответственности Организации за проведение операции по поддержанию мира.

53. Необходимо обеспечивать элементарное медицинское обслуживание предполагаемых потерпевших в порядке первой помощи или перенаправлять их к гуманитарным организациям на предмет такого обслуживания. Во время оказания этой первой помощи можно попытаться собрать криминалистические улики для опознания виновника и привлечения его к ответственности.

54. Необходимо улучшить координацию с оказывающими чрезвычайную помощь учреждениями для обеспечения того, чтобы предполагаемые потерпевшие получали последующую поддержку, включая психосоциальную помощь, со стороны гуманитарных организаций. Это особенно необходимо в случае, когда потерпевшими являются дети. Предлагается, чтобы каждая миссия по поддержанию мира налаживала официальные связи с оказывающими чрезвычайную помощь учреждениями, которые в состоянии предоставить такую поддержку. Кроме того, нужно организовать элементарное консультирование предполагаемых потерпевших. Например, при наличии функционирующей правовой системы операция по поддержанию мира должна направлять потерпевших в организации, которые могут помочь им найти управу на предполагаемых виновников в гражданском или уголовном порядке.

55. Крайне важно также держать предполагаемых потерпевших в курсе того, как обстоят дела с их жалобами в миссию. По окончании проводимого миссией расследования предполагаемый потерпевший должен в общем виде информироваться о мерах, которые приняты на основании жалобы, и об итогах расследования миссии. Такая информация послужила бы заверению потерпевших и жителей принимающей страны в том, что как Организация Объединенных Наций, так и страны, предоставляющие войска и полицейских, нетерпимо относятся к сексуальной эксплуатации и надругательству, серьезно подходят к подаваемым жалобам, расследуют их и принимают меры по отношению к предполагаемым виновникам.

56. Организации Объединенных Наций необходимо учредить целевой фонд добровольных взносов для потерпевших, который будет оказывать помощь

жертвам сексуальной эксплуатации и надругательства со стороны миротворцев Организации Объединенных Наций. Можно было бы рекомендовать персоналу ежегодно делать взносы в этот фонд. Но при этом крайне важно, чтобы у целевого фонда был упрощенный порядок, позволяющий оперативно производить платежи.

#### **Ответственность руководителей и командиров**

57. В разделе 4.1 своего бюллетеня 2003 года Генеральный секретарь признает немаловажную роль руководителей: руководитель отвечает за создание и поддержание обстановки, которая препятствует сексуальной эксплуатации и сексуальным надругательствам. Кроме того, бюллетень обязывает их принимать соответствующие меры против нарушителей в случаях, когда есть основания полагать, что произошло нарушение какого-либо из стандартов, установленных бюллетенем. Руководители задают тон и служат подчиненным образцом для подражания. Среди военных общепризнан тот факт, что хороший солдат бывает только у хорошего командира. Начальники, будь то гражданские, гражданско-полицейские или военные, должны находиться на переднем крае борьбы с сексуальной эксплуатацией и надругательством. Они должны нести строгую ответственность за то, чтобы эта роль ими выполнялась.

58. Об ответственности нельзя думать в негативном ключе; она является неотъемлемой частью управления и командования. Руководители, прилагающие добросовестные усилия к решению проблемы сексуальной эксплуатации и надругательства, должны отмечаться соответствующими похвальными отзывами в механизмах служебной аттестации, которые применяются для оценки того, подходят ли они на более высокую должность. При этом вопрос о том, хорошо ли проявил себя руководитель в деле преодоления сексуальной эксплуатации и надругательства, нельзя привязывать к количеству сообщенных нарушений. Внедрение некоторых механизмов отчетности и просветительной работы, в пользу которых я высказывался выше, может на первых порах привести к увеличению числа сообщений о надругательствах, поскольку потерпевшие поймут, что могут без опаски выступать с жалобами.

59. Любая оценка работы руководителя над преодолением сексуальной эксплуатации и надругательства должна производиться в зависимости от осуществления четко определенных мер, подобных тем, за которые ратует настоящий доклад. Конкретные меры, которые должны приниматься конкретным руководителем, должны быть частью его служебных задач на отчетный период. Невыполнение всего комплекса или какой-то части этих задач следует отражать в служебной аттестации руководителя. Неоднократные факты того, что руководитель не достигает поставленных целей, должны приводить к его переводу на выполнение функций, не связанных с управлением.

60. Что касается военной стороны, то помощник Генерального секретаря по операциям по поддержанию мира должен конкретно поручать командующим силами следить за тем, чтобы командующие контингентами и их старшие офицеры знали о действующей в Организации Объединенных Наций политике абсолютной нетерпимости к сексуальной эксплуатации и надругательству. Следует четко указывать, что о служебной деятельности командующих контингентами и их старших офицеров будут судить (как указывается в следующем пункте) по тому, как они реализуют эту политику. Они должны уведомляться о

том, что с них будут строго спрашивать за введение мер, направленных на предупреждение таких надругательств. С них необходимо спрашивать за обеспечение того, чтобы их подчиненные, отступающие от действующих правил, подвергались наказанию. Командиры, которые выполняют эти обязанности, должны отмечаться специальной благодарностью, а возможно, и медалью.

61. Разумеется, нельзя не ожидать, что время от времени отдельные лица будут нарушать запреты на сексуальную эксплуатацию и надругательство. Это не позорит контингент, который пытается преодолеть проблему и принимает меры по отношению к предполагаемым виновникам. Но при этом нельзя оправдать ситуацию, когда командующий контингентом не идет на сотрудничество со следственным механизмом Департамента операций по поддержанию мира или, того хуже, пытается помешать расследованию, отказываясь от надлежащего сотрудничества с этим механизмом. Генеральному секретарю рекомендуется распорядиться о том, чтобы главы миссий выходили с рекомендацией о немедленной отправке на родину любого командующего контингентом, который не идет на сотрудничество со следственным механизмом Департамента операций по поддержанию мира или каким-то иным образом не выполняет своей обязанности содействовать миссии в ликвидации сексуальной эксплуатации и надругательства. Генеральному секретарю предлагается направлять в предоставившую войска страну на имя главы государства письмо, в котором будет разъясняться, почему он был вынужден пойти на подобную меру. Такие обязанности командующих контингентами должны быть конкретно оговорены в типовом меморандуме о взаимопонимании, в котором страны, предоставляющие войска, следует обязать принимать меры дисциплинарного характера в отношении командующих контингентами, которые таким образом отстраняются от выполнения своих функций. Рекомендуется также, чтобы в типовом меморандуме о взаимопонимании конкретно предусматривалось взыскание средств, выплаченных Организацией Объединенных Наций в отношении каждого отдельного командующего контингентом, который, как было установлено, отказался сотрудничать с Департаментом операций по поддержанию мира в расследовании обвинений в сексуальной эксплуатации и надругательстве. Эти средства должны вноситься в целевой фонд для потерпевших (см. выше, пункт 56). Кроме того, те командующие контингентами, которые принимают меры дисциплинарного характера в отношении служащих своих контингентов и которые в полной мере сотрудничают с Департаментом операций по поддержанию мира в проводимом расследовании, с тем чтобы наказать тех, кто нарушает стандарты, предусмотренные в бюллетене 2003 года, должны особо отмечаться Генеральным секретарем в письме на имя главы государства или правительства.

#### **Резюме рекомендаций**

62. В настоящем докладе рекомендуется ряд основных мер, которые Организация, в рамках своих обязательств по проведению операций по поддержанию мира, должна принять, с тем чтобы попытаться искоренить случаи сексуальной эксплуатации и надругательства. Организация должна требовать от своих руководителей подавать личный пример и обеспечивать проведение учебных программ для всех категорий персонала до развертывания миссии и в ходе работы в миссии. Организации следует разрабатывать просветительные программы для местного населения и давать возможность предполагаемым потерпевшим подавать жалобы. Ей

следует создать механизм отслеживания данных, который позволит старшим руководителям быть в курсе количества и характера обвинений и хода последующих расследований этих обвинений и обеспечивать, чтобы лица, признанные виновными в таких преступлениях, впредь не принимались на службу. В Центральном учреждении и на местах необходимо создать несколько ключевых должностей для эффективного реагирования на случаи сексуальной эксплуатации и надругательства и увеличить число женщин в составе миротворческого персонала. Следует также четко инструктировать военнослужащих о том, что распределение среди них презервативов осуществляется в рамках борьбы против передачи ВИЧ/СПИДа. Организации следует должным образом учитывать неконкретные обвинения, которые зачастую служат предупреждающим сигналом нарушения дисциплины или возможного совершения проступка. Организации следует поощрять страны, предоставляющие войска, направлять в миротворческие операции сформированные подразделения, поскольку, как правило, ими легче руководить и обеспечивать в них соблюдение дисциплины, чем в подразделениях, специально собранных из уже существующих для конкретной миротворческой операции.

63. Каждой миссии следует принимать конкретные для нее меры по решению проблемы сексуальной эксплуатации и надругательства, такие, как введение комендантского часа и создание запретных зон, а также замена стационарных охранных постов, там где это целесообразно, на мобильные патрули. Подразделение военной полиции миссии, по возможности, должно быть из состава контингента, отличного от поднадзорных контингентов. В некоторых районах с высокой степенью риска миссии, возможно, придется вводить более строгие нормы, чем те, которые сформулированы в бюллетене 2003 года.

64. Необходимо ввести определенные меры для облегчения условий жизни сотрудников миссий, такие, как предоставление войскам рекреационных помещений с бесплатным подключением к Интернету, а также субсидированные телефонные звонки для облегчения контактов с членами семьи и друзьями. Следует также ввести меры для оказания помощи предполагаемым потерпевшим, включая оказание срочной медицинской помощи и психотерапевтических консультаций, а также консультаций по поводу того, каким образом предполагаемые жертвы могут оформить иск на предполагаемых правонарушителей. Следует создать целевой фонд для потерпевших, а миссиям следует сообщать предполагаемым жертвам о результатах проводимых ими расследований по поданным ими жалобам.

65. Гражданским руководителям и военным командующим следует поставить конкретную задачу по осуществлению программ и политики Организации по искоренению случаев сексуальной эксплуатации и надругательства, а выполнение этой задачи следует оценивать на основе того, как они осуществляют эту политику. Нужно поощрять тех, кто осуществляет эти программы, и снимать с руководящих и командных должностей тех, кто не делает этого. В типовом меморандуме о взаимопонимании следует предусмотреть, чтобы командующие контингентами, которые сотрудничают с Департаментом операций по поддержанию мира в расследовании обвинений, выдвинутых против служащих их контингентов, получали благодарность, а те, кто не сотрудничает или же препятствует проведению

таких расследований, отсылались на родину, а Генеральному секретарю следует в письменном виде уведомлять главу государства соответствующей страны о причинах репатрирования данного командующего. В докладе рекомендуется, чтобы в таких случаях Организация Объединенных Наций взыскивала все средства, выплаченные в отношении этого командующего, и чтобы эти средства направлялись в целевой фонд для потерпевших. Командующие контингентами, которые принимают меры дисциплинарного характера в отношении служащих своих контингентов и которые полностью сотрудничают со следственным механизмом Департамента операций по поддержанию мира для наказания тех, кто нарушает стандарты, предусмотренные в бюллетене 2003 года, должны особо отмечаться Генеральным секретарем в письме на имя главы государства или правительства.

## **V. Индивидуальная дисциплинарная, финансовая и уголовная ответственность**

### **Проблема**

66. Широкое распространение получило представление о том, что миротворческий персонал, как военный, так и гражданский, совершающий акты сексуальной эксплуатации и надругательства, практически никогда не несет дисциплинарной ответственности за такие акты и что в худшем случае их ждут меры административного характера. Не несут они и никакой финансовой ответственности за ущерб, причиненный своим жертвам. Считается также, что миротворцы, совершающие акты сексуальной эксплуатации и надругательства, которые представляют собой уголовные преступления согласно общепринятым нормам (например, изнасилование или вступление в половую связь с несовершеннолетними), обычно не подлежат уголовному преследованию ни военными судами, ни национальными уголовными судами, что было бы неизбежно, если бы они совершили такие акты в своих странах. Такие представления отнюдь не обосновательны.

67. В предыдущих разделах настоящего доклада разъяснялись некоторые трудности, с которыми сталкивались страны, предоставляющие войска, в плане принятия мер в отношении того, что, по их мнению, представляли собой небезупречные предварительные расследования или доклады комиссии по расследованию. Анализировались также трудности, с которыми сталкивается Департамент операций по поддержанию мира при расследовании обвинений в сексуальной эксплуатации и надругательстве в тех случаях, когда традиционные методы установления личности с помощью свидетелей практически или совсем не работают. В основе этих проблем с методикой расследования лежат еще две более основополагающие проблемы, которые решить еще труднее:

а) что касается военнослужащих национальных контингентов, то зачастую страны, предоставляющие войска, неохотно публично признают факт совершения правонарушения, что, соответственно, ведет к нежеланию отдавать предполагаемых правонарушителей в руки военных судов;

б) что касается сотрудников и экспертов в командировках, то наличие в некоторых районах проведения миротворческих операций правовой системы,

которая отвечала бы самым минимальным международным стандартам в области прав человека, затрудняет возможность Генерального секретаря отказаться от иммунитета в отношении сотрудников, обвиняемых в совершении серьезных преступлений в районе миссии.

## **Рекомендации**

### **Индивидуальная дисциплинарная и финансовая ответственность**

#### *Дисциплинарная ответственность*

68. В отношении персонала, который нарушает стандарты, установленные в бюллетене Генерального секретаря 2003 года, должны применяться дисциплинарные меры, если только, в случае сотрудников или экспертов в командировках, вместо таких мер Генеральный секретарь не принимает немедленную отставку этого сотрудника с занесением в его или ее личное дело записи о том, что он или она впредь не может быть принят (принята) на работу в Организацию Объединенных Наций.

69. В бюллетене Генерального секретаря 2003 года нарушение установленных в нем стандартов определяется как «грубый проступок» по смыслу Положений и правил о персонале. «Грубый проступок» определяется как проступок настолько серьезного характера, что он является основанием для увольнения в дисциплинарном порядке со службы сотрудника, который признан виновным Генеральным секретарем в совершении такого проступка. Для того чтобы сотрудники могли однозначно усвоить, что государства-члены, а также Генеральный секретарь проявляют полную нетерпимость к сексуальной эксплуатации и надругательству, рекомендуется, чтобы Генеральная Ассамблея внесла поправку в Положения о персонале, конкретно предусмотрев в них, что акты сексуальной эксплуатации и надругательства представляют собой грубый проступок. Рекомендуется также, чтобы Ассамблея просила Генерального секретаря внедрить ускоренные процедуры, включая, в соответствующих случаях, временное отстранение от должности без сохранения содержания для рассмотрения дел, связанных с сексуальной эксплуатацией и надругательством. В этом случае лица, которые, как было установлено, совершили такого рода акты, понесут серьезное наказание, включая увольнение со службы в дисциплинарном порядке.

70. Генеральной Ассамблее рекомендуется далее указать, что контракты сотрудников гражданской полиции или военных наблюдателей, которые, как было установлено, нарушили стандарты бюллетеня 2003 года, должны расторгаться, равно как и контракты всех других гражданских служащих (добровольцев Организации Объединенных Наций и индивидуальных консультантов и подрядчиков), которые нарушают эти стандарты.

71. Рекомендуется внести поправки в типовой меморандум о взаимопонимании и предусмотреть в нем, чтобы страны, предоставляющие войска, брали на себя обязательства принимать меры дисциплинарного характера в отношении военнослужащих своих контингентов, которые, как было установлено, нарушили стандарты, изложенные в бюллетене 2003 года, в результате расследования, проведенного в соответствии с рекомендациями, изложенными выше (см. раздел II).

*Финансовая ответственность*

72. Многие потерпевшие, особенно те, кто имеет «миротворческих детей», которые были брошены своими отцами, находятся в весьма тяжелом финансовом положении. Необходимо попытаться обеспечить, чтобы отцы, личность которых можно установить, возможно, путем анализа крови или ДНК, несли определенную финансовую ответственность за свои действия.

73. Правила о персонале Организации Объединенных Наций предусматривают наложение штрафных санкций (либо как таковых, либо в сочетании с другими санкциями) на сотрудника, который виновен в совершении проступка. Генеральному секретарю предлагается объявить, что помимо увольнения сотрудника, который нарушил стандарты, изложенные в бюллетене 2003 года, он будет налагать дисциплинарные штрафы, а взимаемые средства будут направляться в целевой фонд для потерпевших (см. выше, пункт 56).

74. Следует рассмотреть вопрос о внесении поправок в дисциплинарные директивы для сотрудников полиции и руководящие указания для военных наблюдателей, с тем чтобы можно было принимать аналогичные меры в отношении гражданских полицейских и военных наблюдателей, которые, как было установлено, нарушили стандарты, изложенные в бюллетене 2003 года.

75. Предлагается также внести поправки в дисциплинарные директивы для национальных контингентов, с тем чтобы суточные военнослужащих, которые, как было установлено, виновны в актах сексуальной эксплуатации и надругательства, можно было выплачивать в целевой фонд посредством изымания этих средств из будущих выплат странам, предоставляющим войска. Страны, предоставляющие войска, имеют право принимать меры дисциплинарного характера в отношении служащих своих контингентов и вычитать эти суммы из денежного довольствия соответствующих военнослужащих.

76. Можно также изыскать пути оказания помощи матери «миротворческого ребенка» в получении определенных средств на его содержание, по крайней мере если предполагаемый отец является сотрудником Организации. Бюллетень Генерального секретаря «Обязательства сотрудников по содержанию семьи и ребенка» (ST/SGB/1999/4) дает возможность Организации Объединенных Наций выполнять судебные приказы, вынесенные в отношении сотрудников Организации Объединенных Наций, в том что касается содержания членов семьи. Потерпевших, у которых есть обоснованные доказательства отцовства, следует поощрять к тому, чтобы добиться распоряжения суда на получение помощи, если в стране существует функционирующая правовая система. Если же такая функционирующая правовая система отсутствует, а мать «миротворческого ребенка» сможет достоверно опознать сотрудника в качестве отца своего ребенка, то Генеральная Ассамблея могла бы принять резолюцию, в которой просила бы Генерального секретаря обнародовать правила, позволяющие ему предложить получить результаты анализа ДНК ребенка. Сотрудник должен будет либо признать отцовство, либо пройти анализ на ДНК, чтобы доказать необоснованность обвинений. Если отцовство установлено, Организация Объединенных Наций могла бы, путем внесения небольших изменений в свои правила, вычесть из оклада этого сотрудника или же из его окончательного расчета, если он уволен за нарушение стандартов, предусмотренных в бюллетене 2003 года, конкретную сумму, эквивалентную, например, годовому окладу местного сотрудника в районе миссии. Это дало бы, по меньшей мере, возмож-



ность матери получить определенную помощь на содержание ребенка. Если личность отца неизвестна, то определенную помощь можно было бы выделять из целевого фонда для потерпевших. Аналогичные правила могли бы быть введены Генеральным секретарем в отношении других категорий персонала.

77. Если такого рода притязания выдвигаются в отношении служащих национальных контингентов, то Организации Объединенных Наций следует оказывать помощь матерям в оформлении исков, которые затем могут направляться странам, предоставляющим войска, для рассмотрения. Типовой меморандум о взаимопонимании мог бы включать положения, согласно которым страна, предоставляющая войска, соглашается принимать к рассмотрению такие иски в соответствии со своим внутреннем законодательством.

### **Индивидуальная уголовная ответственность**

#### *Военнослужащие контингентов*

78. Согласно типовому соглашению о статусе сил, военнослужащие подпадают под уголовную юрисдикцию соответствующей страны, предоставляющей войска. Поскольку военнослужащие национальных контингентов не подпадают под уголовную юрисдикцию принимающего государства, то в типовом соглашении о статусе сил, которое неоднократно одобрялось Советом Безопасности, конкретно предусматривается, что Генеральный секретарь получает от соответствующей страны, предоставляющей войска, официальные заверения в том, что она будет готова осуществить юрисдикцию в отношении преступлений, которые могут быть совершены ее силами в районе миссии (см. A/45/594, приложение, пункт 48). В сноске к этому положению отмечалось, что такие официальные заверения включаются в меморандум о взаимопонимании с конкретной страной, предоставляющей войска. На практике Организация уже не придерживается этого понимания, хотя и должна делать это<sup>8</sup>. Соответственно, Специальному комитету следует рекомендовать Генеральной Ассамблее просить Генерального секретаря всегда получать от стран, предоставляющих войска, официальные заверения в том, что они обеспечат соблюдение местного законодательства служащими своих контингентов и что они будут осуществлять юрисдикцию в тех случаях, когда в ходе расследования, проведенного Департаментом операций по поддержанию мира в соответствии с рекомендациями, вынесенными выше (см. раздел II), будет установлено, что обвинения, выдвинутые в отношении служащего ее контингента, являются обоснованными.

79. В этой связи рекомендуется включить в типовой меморандум о взаимопонимании статью, в которой говорилось бы о том, что если в ходе проведенного Департаментом операций по поддержанию мира расследования таким образом, как об этом говорилось выше, с участием страны, предоставляющей войска, будет сделан вывод о том, что обвинения являются обоснованными, то страна, предоставляющая войска, обязана направить дело своим национальным вла-

---

<sup>8</sup> В первые годы миротворческой деятельности Организация следовала этой практике. Например, в обмене письмами между Генеральным секретарем и Финляндией от 21 и 27 июня 1957 года Финляндия дала официальные заверения в том, что она будет осуществлять юрисдикцию в отношении любого военнослужащего своих контингентов, направленных в Чрезвычайные вооруженные силы Организации Объединенных Наций, который совершил преступление в районе проведения миротворческой операции (United Nations, *Treaty Series*, vol. 271, p. 135).

стям для рассмотрения на предмет судебного преследования. В типовом меморандуме о взаимопонимании следует далее предусмотреть, чтобы эти власти принимали свое решение так, как если бы преступление аналогичной степени тяжести рассматривалось в соответствии с законами этой страны. В типовом меморандуме о взаимопонимании также следует предусмотреть, что если эти власти придут к выводу о том, что в судебном преследовании нет необходимости, то страна, предоставляющая войска, представляет доклад Генеральному секретарю с изложением причины нецелесообразности преследования по этому делу в судебном порядке. В типовом меморандуме о взаимопонимании должно также содержаться требование к стране, предоставляющей войска, согласиться информировать Генерального секретаря, в течение 120 дней после передачи ей дела, о мерах, которые она приняла в соответствии со своим национальным законодательством, и сообщать ему о ходе рассмотрения этого дела каждые 120 дней до тех пор, пока производство по этому делу не будет завершено.

80. Следует подчеркнуть, что вышеизложенные положения не обязывают страну, предоставляющую войска, осуществлять преследование в судебном порядке. Решение о том, осуществлять ли преследование, — это акт суверенитета. Вместе с тем эти положения потребуют от страны, предоставляющей войска, направить дело соответствующим властям, которые должны принять решение о том, осуществлять ли преследование в судебном порядке таким же образом, как если бы они осуществляли преследование за преступление аналогичной степени тяжести в соответствии со своим законодательством в пределах своей юрисдикции. Предлагаемые положения обязывали бы также страну, предоставляющую войска, сообщать о результатах рассмотрения дела в его юрисдикции.

81. Генеральной Ассамблее рекомендуется просить, чтобы эта процедура стала одним из важнейших условий принятия предложения от страны, предоставляющей войска, о направлении войск в распоряжение Организации Объединенных Наций. Следует, естественно, понимать, что развертывание может произойти до подписания меморандума о взаимопонимании, в связи с чем предлагается, чтобы Совет Безопасности в своих резолюциях, санкционирующих миротворческие операции, предусмотрел, чтобы до подписания меморандума о взаимопонимании со страной, предоставляющей войска, действовал типовый меморандум о взаимопонимании, равно как в случае с типовым соглашением о статусе сил. В этом случае будет создан всеобъемлющий правовой режим, регулирующий проведение миротворческой операции до заключения соглашения о статусе сил и различных меморандумов о взаимопонимании со странами, предоставляющими войска.

82. Генеральному секретарю в своем ежегодном докладе Специальному комитету следует в общих чертах излагать действия, предпринимаемые странами, предоставляющими войска, по направляемым им делам. Генеральному секретарю следует в отдельном разделе доклада излагать подробности тех дел, по которым страны, представляющие войска, не информировали его о принятых мерах по результатам проведенного миссией расследования. В таких случаях в докладе упоминается страна, предоставляющая войска, и излагаются подробности предполагаемого проступка, естественно, без указания личности служащего контингента, который, как предполагается, совершил этот акт. Другими словами, настало время разработать процедуру отчетности, однако здесь сле-

дует отметить, что это следует сделать только в том случае, если страна, предоставляющая войска, неоднократно не выполняет свои обязательства по отчетности в соответствии с меморандумом о взаимопонимании.

83. Вышеуказанные реформы могли бы обеспечить признание международным сообществом решимости со стороны Организации и стран, предоставляющих войска, не проявлять ни малейшей терпимости к актам сексуальной эксплуатации и надругательства, совершаемым военнослужащими их континентов.

*Сотрудники Организации Объединенных Наций и эксперты в командировках*

84. Конференция Объединенных Наций по созданию международной организации 1945 года постановила, что сотрудники Организации будут обладать иммунитетом от национальной юрисдикции лишь в отношении действий, совершенных ими в качестве должностных лиц, если только Организация Объединенных Наций не отказывается от такого иммунитета<sup>9</sup>. Это решение отражено в пункте 2 статьи 105 Устава, в котором говорится, что должностные лица «пользуются привилегиями и иммунитетами, которые необходимы для самостоятельного выполнения ими своих функций, связанных с деятельностью Организации». В пункте 3 Генеральная Ассамблея уполномочивается делать рекомендации для определения деталей таких привилегий и иммунитетов, а также предлагать членам Организации конвенции для этой цели. Она выбрала последнее и разработала Конвенцию о привилегиях и иммунитетах Объединенных Наций, которая вступила в силу 17 сентября 1946 года и к которой присоединилось 149 государств.

85. В Конвенции определяются привилегии и иммунитеты, которыми пользуются Организация и ее персонал. В ней используется основополагающий принцип функциональности, сформулированный в статье 105 Устава. Высшие должностные лица, помимо привилегий и иммунитетов, которые связаны с выполнением их официальных обязанностей, пользуются привилегиями и иммунитетами, предоставляемыми дипломатическим представителям. Однако на всех должностных лиц, пользующихся либо дипломатическим, либо функциональным иммунитетом, распространяются положения разделов 20 и 21 Общей конвенции. Раздел 20 предусматривает, что привилегии и иммунитеты предоставляются должностным лицам в интересах Объединенных Наций, а не для их личной выгоды. В нем далее говорится, что Генеральный секретарь имеет право и обязанность отказаться от иммунитета, предоставленного любому должностному лицу, в тех случаях, когда, по его мнению, иммунитет препятствует отправлению правосудия и от него можно отказаться без ущерба для интересов Объединенных Наций. В разделе 21 предусматривается, что Генеральный секретарь постоянно сотрудничает с соответствующими властями в целях облегчения надлежащего отправления правосудия и предупреждения каких-либо злоупотреблений в связи с такими привилегиями и иммунитетами. Раздел 23

<sup>9</sup> United Nations Conference on International Organization, Commission IV, Judicial Organization (Doc. 228 IV/2/10), p. 1. Глава VII доклада Подготовительной комиссии Объединенных Наций касалась привилегий и иммунитетов. В ней подчеркивалось, что привилегии и иммунитеты предоставляются только в интересах Организации, а не в интересах самих должностных лиц. В ней указывалось, что Генеральный секретарь может отказываться в иммунитете в каждом случае, когда такое действие совпадает с интересами Организации (PC/20, стр. 63).

касается экспертов в командировках и содержит формулировки, аналогичные формулировкам раздела 20. И хотя привилегии и иммунитеты сотрудников и экспертов несколько отличаются друг от друга, все привилегии и иммунитеты касаются служебных обязанностей, исполняемых должностным лицом или экспертом.

86. Практика, которой придерживается Генеральный секретарь при осуществлении этого положения, является весьма четкой. Если сотрудники или эксперты в командировке совершают уголовные преступления в их месте службы и принимающее государство пытается привлечь их к судебной ответственности, то Генеральный секретарь сначала определяет, были ли эти преступления совершены в ходе исполнения ими своих служебных обязанностей. Если преступления были совершены не в ходе исполнения ими своих служебных обязанностей, то Генеральный секретарь информирует местные власти об отсутствии функционального иммунитета. В типовом соглашении о статусе сил эта практика нашла широкое отражение применительно к миротворческим операциям (см. A/45/594, приложение, пункты 47 и 49). Если рассматриваемые действия имеют какое-либо отношение к исполнению служебных обязанностей, например вождение в нетрезвом виде автомобиля, принадлежащего Организации Объединенных Наций, или если должностное лицо пользуется иммунитетом дипломатического представителя, а принимающая страна пытается преследовать его в судебном порядке, то Генеральный секретарь должен отказаться от иммунитета, если это удовлетворяет критериям, изложенным в разделах 20 или 23 Общей конвенции, т.е. когда сохранение иммунитета препятствует отправлению правосудия и от него можно отказаться без ущерба для интересов Организации Объединенных Наций. Этой политики, естественно, следует строго придерживаться в ходе миротворческих операций применительно к актам сексуальной эксплуатации и надругательства, которые являются преступлениями согласно законам принимающей страны. Однако следует помнить, что не все акты сексуальной эксплуатации и надругательства, перечисленные в бюллетене Генерального секретаря 2003 года, будут являться преступлениями в соответствии с внутригосударственным правом: например, во многих государствах приобретение платных сексуальных услуг у проституток в возрасте 18 лет и старше не является уголовным преступлением.

87. В подавляющем большинстве случаев применение критериев, изложенных в Общей конвенции, не вызывает никаких сомнений. Однако во время разработки Конвенции никто не предполагал, что иногда Организация Объединенных Наций будет действовать в районах, где нет функционирующей правовой системы или же она настолько разрушена конфликтом, что больше уже не отвечает самым минимальным международным стандартам в области прав человека. В таких случаях отказ от иммунитета не будет отвечать интересам Организации Объединенных Наций, поскольку ее Устав требует от нее поддерживать, поощрять и уважать права человека. Другими словами, Организация не будет заинтересована в том, чтобы Генеральный секретарь санкционировал уголовное преследование сотрудника Организации, в ходе которого не соблюдаются основные международные стандарты в области прав человека.

88. В таких случаях уголовная ответственность персонала Организации Объединенных Наций будет зависеть от того, обладает ли другое государство юрисдикцией, согласно своему законодательству, преследовать его по суду. Ряд государств настаивают на самостоятельном осуществлении уголовной юрис-

дикции в отношении своих граждан, однако вопрос о том, будет ли начато эффективное судебное преследование, зависит от того, является ли правонарушение уголовным преступлением согласно законодательству преследующего государства, есть ли возможность получить достаточно доказательств для начала судебного преследования согласно применимому материальному и процессуальному праву и сможет ли преследующее государство получить обвиняемого в свое распоряжение. Совпадение всех этих факторов, что позволило бы начать судебное преследование, — это чистая случайность. А с этим нельзя согласиться. Это может идти вразрез с намерением основателей Организации установить уголовную ответственность персонала Организации Объединенных Наций за свои проступки.

89. Найти решение этой проблемы непросто. Можно было бы разработать международную конвенцию, которая распространяла бы на персонал Организации Объединенных Наций юрисдикцию государств-участников в отношении конкретных преступлений, совершенных таким персоналом (Конвенция о безопасности персонала Организации Объединенных Наций и связанного с ней персонала предусматривает это в отношении конкретных преступлений против персонала Организации Объединенных Наций). Сложность применения этого варианта заключается в том, что он будет распространяться только на участников конвенции. Можно было бы также, по меньшей мере в отношении миротворческих операций, мандат которых на поддержание законности получен от Совета Безопасности, попытаться заключить, при обсуждении соглашения о статусе сил, договоренность с принимающим государством о том, что Организация Объединенных Наций окажет помощь принимающей стране в деле обеспечения соблюдения международных стандартов в области прав человека при уголовном преследовании персонала Организации Объединенных Наций. Сложность применения этого варианта заключается в том, что он как бы вводит две разные системы правосудия: одну для местных жителей, а другую для международных должностных лиц. И хотя этот вариант также не является для нас особо привлекательным, он, по меньшей мере, предусматривает возникновение уголовной ответственности за акты сексуальной эксплуатации и надругательства, совершаемые должностными лицами и экспертами в командировках, которые представляют собой преступления в соответствии с местным законодательством.

90. Все это исключительно технические и сложные юридические вопросы. Вместе с тем необходимо предпринять серьезные усилия для ликвидации этих недостатков в плане ответственности, поскольку в Уставе предусмотрено, что иммунитет является функциональным, а преступления сексуальной эксплуатации и надругательства никак не вписываются в функции ни одного сотрудника или эксперта в командировке. В этой связи Генеральной Ассамблее рекомендуется просить Генерального секретаря назначить группу экспертов для представления рекомендаций в отношении наилучших путей обеспечения реализации первоначального намерения, закрепленного в Уставе, т.е. чтобы сотрудники Организации Объединенных Наций и эксперты в командировках никогда не имели действенного иммунитета от санкций за преступные деяния, которые они совершают в местах своей службы. Предлагается, чтобы в такую группу вошли эксперты по уголовному праву, экстрадиции, взаимной помощи в уголовных делах, международному гуманитарному праву и привилегиям и иммунитетам Организации Объединенных Наций. Было бы также исключительно

важно иметь в составе группы представителей Департамента операций по поддержанию мира и Управления по правовым вопросам для обеспечения того, чтобы группа должным образом учитывала миротворческую и правовую практику Организации Объединенных Наций. Если группа придет к выводу о практической целесообразности разработки международного документа, то Генеральная Ассамблея могла бы передать этот вопрос на рассмотрение либо Шестого комитета, либо специального комитета Ассамблеи, непосредственно созданного для этой цели.

#### **Резюме рекомендаций**

91. Персонал, который нарушает стандарты, изложенные в бюллетене Генерального секретаря 2003 года, должен подвергаться мерам дисциплинарного характера. Генеральная Ассамблея должна толковать нарушения стандартов бюллетеня 2003 года в качестве «грубых проступков» согласно Положениям о персонале. Следует расторгать контракты всех сотрудников, гражданских полицейских или военных наблюдателей, которые, как было установлено, совершили акты сексуальной эксплуатации и надругательства. В дополнение к этому на сотрудников следует налагать штраф, а вырученные средства направлять в целевой фонд для потерпевших. Необходимо внести поправки в Директивы по дисциплинарным вопросам, затрагивающим сотрудников гражданской полиции и военных наблюдателей, с тем чтобы обеспечить применение аналогичных мер в отношении этих категорий персонала. Следует внести поправки и в типовой меморандум о взаимопонимании, с тем чтобы дать возможность Организации Объединенных Наций вычитать из будущих выплат странам, предоставляющим войска, сумму суточного довольствия любого военнослужащего, который, как было установлено, виновен в совершении актов сексуальной эксплуатации и надругательства, направлять полученные таким образом средства в целевой фонд для потерпевших и обрабатывать заявления на выплату пострадавшим средств на содержание ребенка в соответствии с законодательством стран, предоставляющих войска. Следует внести поправки в правила, с тем чтобы заставить сотрудников и экспертов в командировках выплачивать средства на содержание ребенка.

92. В меморандуме о взаимопонимании следует конкретно предусмотреть, чтобы страна, предоставляющая войска, требовала от военнослужащих своих контингентов уважать местные законы. Если акты сексуальной эксплуатации и надругательства, совершенные военнослужащими миротворческих миссий, являются уголовными преступлениями, они должны преследоваться в судебном порядке согласно законам страны, предоставляющей войска. В типовой меморандум о взаимопонимании следует включить положение, предусматривающее, что, если в ходе проводимого Департаментом операций по поддержанию мира расследования будет установлено, что обвинения являются обоснованными, то страна, предоставляющая войска, обязана направить дело своим национальным властям для рассмотрения в плане возбуждения уголовного дела согласно законам этой страны. Кроме того, в нем следует предусмотреть, чтобы эти власти принимали свое решение так, как если бы правонарушение аналогичной степени тяжести рассматривалось в соответствии с законами страны, предоставляющей войска, и сообщали о результатах судебного преследования Ге-

неральному секретарю. В нем также следует предусмотреть, что если вышеуказанные власти придут к выводу о том, что судебное преследование нецелесообразно, то страна, предоставляющая войска, соглашается представить Генеральному секретарю доклад с разъяснением причин такого решения.

93. Основатели Организации не намеревались сделать так, чтобы иммунитет сотрудников и экспертов в командировках служил своего рода заслоном от национального судебного преследования, если они совершили преступления в принимающей стране. Однако отсутствие функционирующей судебной системы в некоторых районах проведения миротворческих операций требует долгосрочного международного сотрудничества для обеспечения того, чтобы на сотрудников Организации Объединенных Наций и экспертов в командировках не распространялся иммунитет от уголовного преследования. Генеральному секретарю рекомендуется учредить группу экспертов для изучения этого вопроса и вынесения рекомендаций Генеральной Ассамблее о том, можно ли использовать международную конвенцию или другие средства для установления уголовной ответственности за действия сотрудников Организации Объединенных Наций и экспертов в командировках, которые совершают определенные преступления в районах проведения миротворческих операций.

## VI. Заключение

94. В настоящем докладе излагаются рекомендации в отношении действий по четырем широким направлениям. Необходимо унифицировать правила для всех категорий миротворческого персонала, касающиеся актов сексуальной эксплуатации и надругательства. Следует проводить профессиональные расследования и использовать современные научные методы опознания. Следует ввести ряд организационных и управленческих мер, а также мер на уровне командования для решения проблемы сексуальной эксплуатации и надругательства. Приводится ряд рекомендаций относительно обеспечения индивидуальной ответственности миротворческого персонала, который совершает акты сексуальной эксплуатации и надругательства посредством принятия надлежащих мер дисциплинарного характера; его финансовой ответственности за ущерб, причиненный жертвам; уголовной ответственности, если совершенные им акты являются уголовными преступлениями согласно применимому праву.

95. Как отмечалось в начале настоящего доклада, миротворческая деятельность Организации Объединенных Наций и ее миротворческий персонал имеют выдающуюся историю, а многие из миротворцев отдали свои жизни за дело мира. Однако всегда найдутся те, кто не выполняет установленные стандарты поведения. Выполнение этих рекомендаций будет иметь большое значение для искоренения сексуальной эксплуатации и надругательства в миротворческих миссиях.

## Приложение

### **Миротворческий персонал Организации Объединенных Наций: статус, правила поведения и дисциплинарные нормы**

#### **Сотрудники Организации Объединенных Наций**

##### **Статус**

А.1 Сотрудники Организации Объединенных Наций назначаются Генеральным секретарем и находятся в его подчинении. Все сотрудники Организации Объединенных Наций, независимо от того, являются ли они международными сотрудниками или сотрудниками, набранными на месте, за исключением набранных на месте сотрудников, получающих почасовую зарплату, имеют статус должностных лиц согласно Конвенции о привилегиях и иммунитетах Объединенных Наций (Общая конвенция). Раздел 18 Общей конвенции предусматривает, что должностные лица не подлежат судебной ответственности за сказанное или написанное ими и за все действия, совершенные ими в качестве должностных лиц. В разделе 19 предусматривается, что должностные лица на уровне помощника Генерального секретаря и выше пользуются привилегиями и иммунитетами, предоставляемыми, согласно международному праву, дипломатическим представителям.

А.2 В миротворческих операциях Общая конвенция дополняется соглашением о статусе сил. Хотя каждое соглашение о статусе сил заключается с учетом особых потребностей конкретной миссии, все они основаны на типовом соглашении о статусе сил, представленном Генеральной Ассамблее 9 октября 1990 года (A/45/594, приложение). В пункте 6 типового соглашения о статусе сил предусматривается соблюдение всех местных законов и положений. Типовое соглашение о статусе сил было имплицитно одобрено Генеральной Ассамблеей в резолюции 52/12 В<sup>а</sup> от 19 декабря 1997 года и упоминалось в многочисленных резолюциях Совета Безопасности<sup>б</sup>. Действующие в настоящее время соглашения о статусе сил предусматривают, что наиболее высокопоставленные должностные лица миссии — специальный представитель Генерального секретаря или глава миссии, командующий силами и такие другие высокопоставленные сотрудники, которые могут определяться по согласованию между Организацией Объединенных Наций и принимающим правительством, —

<sup>а</sup> В пункте 7 этой резолюции Генеральная Ассамблея одобрила рекомендацию о том, чтобы в будущем Совет Безопасности при учреждении операции по поддержанию мира устанавливал сроки заключения соглашения о статусе сил между Организацией Объединенных Наций и принимающим правительством в отношении данной операции и чтобы до заключения такого соглашения на временной основе применялось типовое соглашение о статусе сил, если соответствующие стороны не договорятся об ином, и предложила Совету Безопасности рассмотреть этот вопрос.

<sup>б</sup> Например, в нижеследующих принятых недавно резолюциях Совета Безопасности предусматривается, что до подписания соглашения о статусе сил применяется типовое соглашение о статусе сил: пункт 9 резолюции 1528 (2004) (Операция Организации Объединенных Наций в Кот-д'Ивуаре); пункт 11 резолюции 1542 (2004) (Миссия Организации Объединенных Наций по стабилизации в Гаити); пункт 10 резолюции 1545 (2004) (Операция Организации Объединенных Наций в Бурунди).



пользуются привилегиями и иммунитетами, предоставляемыми, согласно международному праву, дипломатическим представителям. В соглашениях о статусе сил также предусматривается, что сотрудники Организации Объединенных Наций в составе гражданского компонента миссии имеют статус должностных лиц согласно Общей конвенции (поскольку не все государства-члены присоединились к Общей конвенции).

А.3 Просьбы об отказе от иммунитета, как правило, направляются Генеральному секретарю компетентными властями государств-членов через их постоянные представительства при Организации Объединенных Наций или, в соответствии с соглашениями о статусе сил, через главу миссии. Генеральный секретарь принимает решение в отношении полученной просьбы по согласованию с Управлением по правовым вопросам и с учетом критериев, установленных в разделе 20 Общей конвенции. В этом разделе предусматривается, что привилегии и иммунитеты предоставляются должностным лицам в интересах Объединенных Наций, а не для их личной выгоды. В нем далее предусматривается, что Генеральный секретарь имеет право и обязанность отказаться от иммунитета, предоставленного любому должностному лицу, в тех случаях, когда, по его мнению, иммунитет препятствует отправлению правосудия и от него можно отказаться без ущерба для интересов Объединенных Наций. Так, например, если сотрудник подвергается уголовному преследованию в связи с дорожно-транспортным происшествием, вызванным его или ее исключительно неосмотрительным вождением принадлежащего Организации Объединенных Наций транспортного средства или вождением в нетрезвом виде, то Генеральный секретарь может принять решение о том, что наличие иммунитета будет препятствовать отправлению правосудия, и может прийти к выводу о том, что отказ от иммунитета не скажется негативно на каких-либо интересах Организации Объединенных Наций. В таком случае он откажется от иммунитета. С другой стороны, если Генеральный секретарь сочтет, что оснований для такого обвинения нет или же что сотрудник должным образом исполнял свои служебные обязанности, то иммунитет будет сохранен. В любом случае любой пострадавшей третьей стороне будет рекомендовано предъявлять любые претензии, которые она имеет в отношении Организации Объединенных Наций и которые будут рассматриваться в соответствии с установленными процедурами урегулирования споров<sup>c</sup>.

А.4 Функциональный иммунитет сотрудников распространяется только на исполнение ими служебных обязанностей. Согласно Общей конвенции, только Генеральный секретарь с учетом рекомендаций Управления по правовым вопросам принимает решение о том, находился ли сотрудник при исполнении служебных обязанностей. В типовом соглашении о статусе Сил содержатся положения, позволяющие главе миссии предварительно определять, относится ли дело, возбужденное против члена миссии, к исполнению им своих служебных обязанностей. Такое решение обычно принимается после консультаций с Управлением по правовым вопросам.

---

<sup>c</sup> Административные процедуры урегулирования требований третьих сторон в отношении действий членов миротворческих операций Организации Объединенных Наций описаны в докладе Генерального секретаря Генеральной Ассамблее от 20 сентября 1996 года (A/51/389, пункты 20–37).

А.5 В пункте 49 типового соглашения о статусе сил речь идет о гражданских делах. Этот пункт наделяет главу миссии правом уведомлять о том, относится ли это дело к исполнению служебных обязанностей. Если относится, то рассмотрение дела должно быть немедленно прекращено. Вместе с тем такие требования, если они не были урегулированы, могут быть предъявлены Организации в соответствии с ее процедурами, установленными для урегулирования споров (как это отмечается выше; см. пункт А.3). Если дело не связано с исполнением служебных обязанностей, например переданное в суд дело касается аренды частных помещений, судебное разбирательство может быть продолжено, поскольку должностные лица, за исключением некоторых назначенных старших должностных лиц, имеют функциональный иммунитет, который не распространяется на частные действия соответствующего лица. Как отмечается выше (см. пункт А.2), назначенные старшие должностные лица имеют привилегии и иммунитеты дипломатических представителей, и Генеральный секретарь должен будет отказаться от таких привилегий и иммунитетов, прежде чем рассмотрение какого-либо гражданского дела может быть продолжено.

А.6 В пункте 47 типового соглашения о статусе сил речь идет об уголовных преступлениях. Для должностных лиц, обладающих функциональным иммунитетом, в нем предусматривается проведение главой миссии расследования в отношении того, было ли указанное действие совершено в ходе исполнения служебных обязанностей, после чего с принимающим государством согласовывается вопрос о том, может ли судебное разбирательство быть продолжено. Здесь важно подчеркнуть, что такие решения главы миссии не являются отказом от иммунитета, поскольку решение об отказе может принять только Генеральный секретарь. Решения, принимаемые главой миссии, только определяют, были ли рассматриваемые действия совершены в ходе исполнения служебных обязанностей, что является необходимым условием для иммунитета от юрисдикции национальных судов. Как правило, такие решения принимаются в консультации с Управлением по правовым вопросам, поскольку, даже если вопрос касается частной деятельности, то национальные суды обычно требуют от Организации Объединенных Наций письменного подтверждения отказа от привилегий или иммунитетов для обеспечения того, чтобы в ходе уголовного разбирательства этот вопрос уже не поднимался.

А.7 Как в рамках Общей конвенции, так и типового соглашения о статусе сил существуют процедуры урегулирования разногласий по таким вопросам между соответствующим государством-членом и Генеральным секретарем.

### **Правила поведения**

А.8 При назначении каждый сотрудник должен подписать письмо о назначении, которое предусматривает, что он или она соглашается соблюдать Положения и правила о персонале Организации Объединенных Наций и инструкции, издаваемые в соответствии с ними.

А.9 В Уставе Организации Объединенных Наций предусматривается, что сотрудники должны обеспечивать высокий уровень добросовестности (пункт 3 статьи 101). Поведение сотрудников регулируется статьей I Положений о персонале и главой I Правил о персонале, которые воспроизводятся в бюллетене Генерального секретаря «Статус, основные права и обязанности сотрудников Организации Объединенных Наций» (ST/SGB/2002/13). Текст содержит ряд

общих положений, которые запрещают сотрудникам совершать акты сексуальной эксплуатации и надругательства. Так, например, в положении 1.2(b) от сотрудника требуется обеспечивать высокий уровень добросовестности; в положении 1.2(f) требуется, чтобы поведение сотрудников всегда соответствовало их статусу международных гражданских служащих; в правиле 101.2(c) от сотрудников требуется соблюдение местных законов и выполнение своих частных юридических обязательств; в правиле 101.2(d) запрещаются любые сексуальные домогательства или притеснения по признаку пола. Идентичные положения распространяются на персонал, принятый на службу в соответствии с Правилами о персонале 200-й серии (сотрудники по проектам) и 300-й серии (краткосрочные контракты и контракты на ограниченный срок). Положения и правила о персонале носят для сотрудников обязательный характер.

A.10 В бюллетене приводится также текст «Стандартов поведения для международной гражданской службы», принятых Комиссией по международной гражданской службе в 2001 году и одобренных Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 56/244 от 24 декабря 2001 года. Эти стандарты поведения скорее обеспечивают общее руководство для сотрудников в отношении ожидаемого от них поведения и не являются имеющими обязательную силу правилами.

A.11 Во исполнение резолюции 57/306 Генеральной Ассамблеи от 15 апреля 2003 года, касающейся расследования случаев сексуальной эксплуатации беженцев работниками по оказанию помощи в Западной Африке, Генеральный секретарь обнародовал обязательные для сотрудников конкретные положения, запрещающие совершение ими актов сексуальной эксплуатации и надругательства. Они содержатся в бюллетене Генерального секретаря «Специальные меры по защите от сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательств» (ST/SGB/2003/13). В этом бюллетене Генеральный секретарь дает определения «сексуальной эксплуатации» и «сексуального надругательства» (раздел 1); предусматривает, что осуществление этих определенных действий является грубым проступком, который, в соответствии с Положениями о персонале, служит основанием для дисциплинарных мер, включая увольнение в дисциплинарном порядке (раздел 3.2(a)); запрещает сексуальные действия, совершаемые с детьми (определяемыми как лица младше 18 лет) (раздел 3.2(b)); запрещает секс в обмен на деньги, работу, товары, услуги или помощь (раздел 3.2(c)); настоятельно не рекомендует половые связи между сотрудниками и получателями помощи (раздел 3.2(d)); обязывает сотрудников сообщать об опасениях или подозрениях относительно нарушения положений бюллетеня (раздел 3.2(e)); возлагает на руководителей ответственность за поощрение и развитие систем, способствующих поддержанию обстановки нетерпимости к сексуальной эксплуатации и надругательству (раздел 3.2(f)).

### **Дисциплинарные нормы**

A.12 В отношении сотрудников, которые, как предполагается, совершили проступки, принимаются дисциплинарные меры, установленные в Положениях и правилах о персонале. Им гарантируется применение надлежащей процедуры согласно главе X Правил о персонале и административной инструкции от 2 августа 1991 года, озаглавленной «Пересмотренные дисциплинарные меры и процедуры» (ST/AI/371). Основная посылка, лежащая в основе этой надлежащей правовой процедуры, заключается в том, что обвинения — это всего лишь обвинения. Иными словами, презумпция состоит в том, что сотрудник придержи-

живался предусмотренных стандартов поведения. Факт совершения проступка должен устанавливаться администрацией.

А.13 В этой административной инструкции предусматривает, что если есть основания считать, что сотрудник нарушил стандарты поведения, то глава миссии должен провести предварительное расследование<sup>d</sup>. Если в ходе этого расследования будет установлено, что обвинение в совершении проступка является обоснованным, то результаты предварительного расследования и копии любых документальных доказательств направляются помощнику Генерального секретаря по людским ресурсам, который принимает решение о заведении дела. Если дело заводится, то сотруднику в письменном виде предъявляется официальное обвинение в нарушении конкретного правила или нормы поведения, и он информируется о том, почему помощник Генерального секретаря по людским ресурсам считает, что доказательства подтверждают выдвинутые обвинения. Сотруднику предоставляется достаточное количество времени, для того чтобы в письменном виде ответить на выдвинутые против него обвинения. Все материалы по делу, включая письменный ответ сотрудника и любые доказательства, которые он или она пожелают представить, рассматриваются помощником Генерального секретаря по людским ресурсам, который принимает решение о том, чтобы закрыть дело, направить его в объединенный дисциплинарный комитет или, если проступок является серьезным, а доказательства достоверными, рекомендовать Генеральному секретарю уволить сотрудника в дисциплинарном порядке. Если дело передается в объединенный дисциплинарный комитет, то тот заслушивает стороны, а затем представляет свой доклад и рекомендации Генеральному секретарю, который принимает окончательное решение. Генеральный секретарь может принять решение не предпринимать каких-либо действий в отношении сотрудника и закрыть дело или может наложить одну или несколько санкций, предусмотренных в правиле 110.3(а) Правил о персонале<sup>e</sup>. Если сотрудник не удовлетворен этим решением, он может подать апелляцию в Административный трибунал Организации Объединенных Наций.

<sup>d</sup> Административная инструкция ST/AI/371 была издана еще до учреждения Управления служб внутреннего надзора (УСВН) Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 48/218 В от 29 июля 1994 года. Согласно своему мандату УСВН может расследовать сообщения о нарушении положений, правил и соответствующих административных инструкций Организации Объединенных Наций. Мандат УСВН позволяет Генеральному секретарю просить Управление проводить расследования. Расследования УСВН проводятся под контролем и руководством Управления и рассматриваются как предварительные расследования для целей принятия дисциплинарных мер.

<sup>e</sup> Правило 110.3(а) Правил о персонале предусматривает, что дисциплинарные меры могут применяться в одной или нескольких следующих формах: письменное порицание со стороны Генерального секретаря; понижение на одну или более ступеней в пределах класса; задержка на определенный срок предоставления права на повышение оклада в пределах класса; отстранение от работы без сохранения содержания; штраф; понижение в должности; увольнение со службы с уведомлением либо без уведомления или с компенсацией либо без компенсации; увольнение в дисциплинарном порядке.

## Гражданские полицейские и военные наблюдатели Организации Объединенных Наций

### Статус

А.14 Пункт 26 типового соглашения о статусе сил предусматривает, что военные наблюдатели и гражданская полиция Организации Объединенных Наций считаются экспертами, выполняющими поручения, по смыслу Общей конвенции<sup>f</sup>.

А.15 Эксперты, выполняющие поручения (они же «эксперты в командировках»), пользуются, согласно статье 22 Общей конвенции, такими привилегиями и иммунитетами, какие необходимы для независимого выполнения их функций, включая иммунитет от личного ареста или задержания и от наложения ареста на их личный багаж, всякого рода судебнo-процессуальный иммунитет в отношении всего сказанного или написанного ими и совершенного ими при исполнении служебных обязанностей и неприкосновенность всех бумаг и документов.

А.16 Пункт 6 типового соглашения о статусе сил предусматривает, что все члены операции по поддержанию мира соблюдают все местные законы и положения. Положения типового соглашения о статусе сил, касающиеся гражданских и уголовных дел, применяются к членам миссии, которые имеют статус экспертов в командировках (см. выше, пункты А.4–А.7). Раздел 23 Общей конвенции касается отказа от иммунитетов и привилегий, предоставляемых экспертам в командировках. По существу, он идентичен разделу 20, касающемуся персонала Организации Объединенных Наций. В Общей конвенции и в положении 1(е) «Положений, регулирующих статус, основные права и обязанности должностных лиц, не являющихся должностными лицами Секретариата, и экспертов в командировках» (ST/SGB/2002/9) говорится о том, что эти же соображения распространяются и на персонал, и на экспертов в командировках при принятии решения об отказе от иммунитета в отношении этих лиц.

### Правила поведения

А.17 Генеральная Ассамблея в своей резолюции 56/280 от 27 марта 2002 года приняла вышеуказанные стандарты поведения для экспертов в командировках Организации Объединенных Наций. Они относятся как к гражданским полицейским, так и к военным наблюдателям, которые являются экспертами в командировках для целей Организации Объединенных Наций. Ниже перечисляется ряд общих положений, которые запрещают экспертам в командировках со-

<sup>f</sup> Согласно установленной в Организации Объединенных Наций практике офицеры связи взаимодействия и штабные офицеры рассматриваются как эксперты в командировках. В ходе первых миротворческих операций это специально оговаривалось в некоторых соглашениях о статусе сил. Например, см. пункт 25 обмена письмами, представляющего собой соглашение между Организацией Объединенных Наций и правительством Египта относительно статуса Чрезвычайных вооруженных сил Организации Объединенных Наций от 8 февраля 1957 года и соглашение о статусе сил, подписанное с Египтом (United Nations, Treaty Series, vol. 260, p. 61); см. также пункт 25 обмена письмами, представляющего собой соглашение между Организацией Объединенных Наций и правительством Кипра относительно статуса Вооруженных сил Организации Объединенных Наций по поддержанию мира на Кипре от 31 марта 1964 года (ibid, vol. 492, p. 57).

вершать акты сексуальной эксплуатации и надругательства. Например, положение 2(a) требует от экспертов в командировках обеспечивать высокий уровень добросовестности; положение 2(d) требует от них вести себя в соответствии с их статусом; положение 2(j) требует от них соблюдать местные законы и уважать свои частные обязательства; положение 2(k) запрещает любые формы сексуальных домогательств или притеснений по признаку пола.

A.18 При назначении как гражданские полицейские, так и военные наблюдатели подписывает «обязательство», в котором они обязуются соблюдать все существующие в миссии стандартные оперативные и административные процедуры, политику, директивы и другие инструкции. К таким инструкциям относятся публикации «Десять правил: кодекс поведения военнослужащих из состава „голубых касок“» и «Мы — миротворцы Организации Объединенных Наций», которые распространяются среди всего миротворческого персонала Организации Объединенных Наций. Их тексты воспроизводятся также в конкретных для каждой миссии руководящих указаниях для сотрудников гражданской полиции, которые распространяются среди всех стран, предоставляющих полицейские контингенты, и в руководящих указаниях для военных наблюдателей, которые распространяются среди всех военных наблюдателей через канцелярию главного военного наблюдателя соответствующей миссии. Этот документ направляется также странам, предоставляющим войска.

A.19 Публикации «Десять правил» и «Мы — миротворцы Организации Объединенных Наций» регулируют поведение сотрудников в целом. Правило 4 «Десяти правил» гласит: «Не совершайте аморальных поступков, связанных с сексуальным, физическим или психологическим принуждением или эксплуатацией местных жителей или сотрудников Организации Объединенных Наций, особенно женщин и детей».

A.20 Руководящие указания для сотрудников гражданской полиции содержат подробные положения, касающиеся поведения гражданских полицейских. В руководящих указаниях, в частности, предусматривается, что гражданские полицейские не должны грубо обращаться или эксплуатировать местных жителей, особенно женщин и детей. Они требуют от гражданских полицейских проявления уважения и вежливого отношения ко всем категориям лиц. Руководящие указания для военных наблюдателей составлены аналогичным образом.

A.21 С середины 2004 года Департамент операций по поддержанию мира в составляемые для каждой миссии директивы для полицейских комиссаров стал включать, в форме резюме, правила, содержащиеся в бюллетене Генерального секретаря 2003 года, и применять их к сотрудникам гражданской полиции. Стандарты, сформулированные в этом бюллетене, пока не применяются конкретно в отношении военных наблюдателей.

#### **Дисциплинарные нормы**

A.22 Гражданские полицейские и военные наблюдатели, которые, как предполагается, совершили грубый проступок, подпадают под действие процедур, изложенных в Директивах по дисциплинарным вопросам, затрагивающим сотрудников гражданской полиции и военных наблюдателей, распространяются среди стран, предоставляющих полицейские контингенты, вместе со сформулированными для каждой конкретной миссии руководящими указаниями для сотрудников гражданской полиции. В этих Директивах (пункт 4) приводится

определение «грубого проступка» (по смыслу не идентичное термину, содержащемуся в Положениях и правилах о персонале), которое включает сексуальную эксплуатацию и надругательство, равно как и определение, содержащееся в бюллетене Генерального секретаря 2003 года и касающееся поведения сотрудников.

А.23 Как и в случае с сотрудниками Организации Объединенных Наций, основная посылка, лежащая в основе надлежащей правовой процедуры, установленной в Директивах, заключается в том, что обвинение — это всего лишь обвинение. Иными словами, презумпция состоит в том, что полицейские и военные наблюдатели придерживались предусмотренных стандартов поведения. Факт совершения грубого проступка должен устанавливаться миссией.

А.24 Опять же, как и в случае с сотрудниками Организации Объединенных Наций, первый шаг в этом процессе — определить, существуют ли основания полагать, что сотрудник гражданской полиции или военный наблюдатель совершили грубый проступок; если да, то глава миссии должен незамедлительно провести предварительное расследование. Если в ходе этого предварительного расследования выясняется, что сообщение о совершении грубого проступка обоснованно, то созывается комиссия по расследованию и глава миссии информирует Департамент операций по поддержанию мира в Центральных учреждениях о результатах предварительного расследования. Глава миссии может рекомендовать Департаменту отправить на родину соответствующее лицо на основе выводов предварительного расследования. Департамент информирует затем постоянное представительство соответствующего государства.

А.25 Цель комиссии по расследованию — устанавливать факты, а не выступать в качестве судебного органа. Она представляет собой управленческий механизм для оказания помощи главе миссии в выполнении им или ею своих обязанностей по предотвращению ненадлежащего поведения в миссии. Комиссия созывается в течение 48–72 часов после получения результатов предварительного расследования. В Директивах подробно расписан порядок защиты права соответствующего гражданского полицейского или военного наблюдателя на надлежащую правовую процедуру.

А.26 Комиссия по расследованию представляет доклад главе миссии, который несет ответственность за принятие окончательного решения. В Директивах устанавливается целый ряд взысканий, которые могут быть наложены главой миссии, если он или она установят, что имел место грубый проступок<sup>8</sup>. Глава миссии может рекомендовать Департаменту операций по поддержанию мира отправить сотрудника на родину на основе выводов комиссии по расследованию (как отмечается выше (см. пункт А.24), глава миссии может также вынести

---

<sup>8</sup> Директивы позволяют главе миссии налагать одно или несколько из нижеследующих взысканий: снятие с руководящей должности; перевод на другую должность/другую работу после переподготовки, если в этом есть необходимость; отмена льгот и пособий, предоставляемых персоналу Организации Объединенных Наций; временное непредоставление отпусков/отгулов; произведение полных или частичных вычетов из суточных членов миссии в случае нанесения финансового ущерба Организации Объединенных Наций; вынесение рекомендаций в отношении отправки на родину; порицание или выговор в письменном виде, включая возможную рекомендацию о непригодности для любой дальнейшей работы в системе Организации Объединенных Наций (пункт 23).

такую рекомендацию по результатам предварительного расследования). Если Департамент принимает решение об отправке этого сотрудника на родину, то он уведомляет об этом постоянное представительство соответствующего государства-члена. Расходы по отправке несет это государство-член.

## **Служащие национальных воинских контингентов**

### **Статус**

А.27 Типовое соглашение о статусе сил предусматривает соблюдение всех местных законов и положений (пункт 6). Военнослужащие в составе военного компонента миссии пользуются привилегиями и иммунитетами, предусмотренными в соглашении (пункт 27), а военнослужащие в составе операции по поддержанию мира подпадают под исключительную юрисдикцию своих соответствующих государств-участников в том, что касается любых уголовных преступлений, которые могут быть совершены ими в принимающем государстве (пункт 47(b)). Поскольку принимающее государство не может осуществлять юрисдикцию в отношении военнослужащих национальных контингентов, в типовом соглашении предусматривается, что Генеральный секретарь получает от правительств государств-участников заверения в том, что они будут готовы осуществить юрисдикцию в отношении уголовных преступлений или правонарушений, которые могут быть совершены членами их национальных контингентов, находящимися в составе операции по поддержанию мира (пункт 48). Типовое соглашение предусматривает включение этого положения в меморандум о взаимопонимании. Однако в типовой меморандум о взаимопонимании аналогичное положение не включено (см. A/51/967, приложение, и Согг. 1 и 2), хотя и встречается в некоторых ранее заключенных меморандумах о взаимопонимании (см. пункт 78 настоящего доклада).

А.28 Типовое соглашение о статусе сил предусматривает, что если в каком-либо суде против члена операции по поддержанию мира возбуждается гражданское дело, то рассмотрение его прекращается, если глава миссии подтверждает, что данное дело относится к исполнению членом операции своих служебных обязанностей. Если глава миссии подтверждает, что это дело не относится к исполнению служебных обязанностей, то судебное разбирательство этого гражданского дела может быть продолжено. Однако такое гражданское судопроизводство не ограничивает личной свободы члена операции по поддержанию мира (пункт 49).

А.29 В соглашениях о статусе сил предусматриваются процедуры урегулирования разногласий по таким делам между принимающим государством и Генеральным секретарем.

### **Правила поведения**

А.30 В типовом соглашении о статусе сил говорится, что специальный представитель Генерального секретаря принимает все надлежащие меры по обеспечению поддержания дисциплины и порядка среди членов операции Организации Объединенных Наций по поддержанию мира (пункт 40). На военнослужащих национальных контингентов распространяются стандарты поведения, сформулированные в документах «Десять правил» и «Мы — миротворцы Организации Объединенных Наций» (см. выше, пункты А.18 и А.19). Эти доку-



менты распространяются среди всего миротворческого персонала Организации Объединенных Наций и воспроизводятся в разработанных для каждой конкретной миссии руководящих указаниях для предоставляющих войска стран, направляющих воинские контингенты, которые направляются соответствующей стране, предоставляющей войска.

А.31 Эти руководящие указания содержат подробные положения, касающиеся поведения служащих соответствующих контингентов. В них, среди прочего, предусматривается, что служащие воинских контингентов не должны грубо обращаться или эксплуатировать отдельных лиц из числа местных жителей, особенно женщин и детей, и уважительно и вежливо относиться ко всем категориям населения. После обнародования бюллетеня Генерального секретаря 2003 года содержащиеся в нем правила стали включаться, в виде резюме, в руководящие указания и применяться к военнослужащим национальных контингентов.

### **Дисциплинарные нормы**

А.32 На военнослужащих национальных контингентов, которые, как предполагается, совершили «грубый проступок» (определение, которое включает сексуальную эксплуатацию и надругательство), распространяются действующие в миссии процедуры, изложенные в Директивах по дисциплинарным вопросам, затрагивающим военнослужащих национальных контингентов, которые направляются в распоряжение стран, предоставляющих войска. На них, естественно, всегда распространяются также процедуры, установленные их национальными контингентами.

А.33 Раздел 2.2 бюллетеня Генерального секретаря 2003 года, хотя он сам по себе и неприменим к военнослужащим национальных контингентов, предусматривает, что силам Организации Объединенных Наций, осуществляющим операции под командованием и контролем Организации Объединенных Наций, запрещается совершать акты сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательств, и что они несут особую обязанность по обеспечению заботы о женщинах и детях в соответствии с разделом 7 бюллетеня Генерального секретаря «Соблюдение силами Организации Объединенных Наций международного гуманитарного права» (ST/SGB/1999/13). В разделе 1.1 этого бюллетеня предусматривается, что изложенные в нем нормы применимы к силам Организации Объединенных Наций, когда, находясь в ситуациях вооруженного конфликта, они активно участвуют в них в качестве комбатантов, по мере и на все время их участия, и что соответственно они применимы к мерам принуждения или к операциям по поддержанию мира, когда применение силы разрешено в порядке самообороны. В разделе 7.2 конкретно запрещаются изнасилование, принуждение к проституции и любые формы сексуального надругательства и унижающего обращения. В разделе 7.4 предусматривается, что дети являются объектом особого уважения и пользуются защитой от любых форм непристойных нападков.

А.34 Существующие в миссиях процедуры проведения предварительного расследования и расследования комиссии по расследованию обвинений в совершении грубых проступков в отношении военнослужащих национальных контингентов по существу идентичны процедурам Директив, изложенным выше (см. пункты А.22–А.26). Как и в случае с гражданскими полицейскими и

военными наблюдателями, глава миссии может лишь рекомендовать отправку на родину, решение о которой принимает Департамент операций по поддержанию мира в Центральном учреждении на основании рекомендации главы миссии. Если Департамент принимает решение об отправке на родину, то он направляет уведомление постоянному представительству соответствующей страны, предоставляющей войска, а расходы на такую отправку покрываются соответствующей страной, предоставляющей войска.

A.35 Следует подчеркнуть, что решение об отправке на родину военнослужащего национального контингента — это мера административная, а не дисциплинарное взыскание. Соблюдение дисциплины военнослужащим национального контингента — это вопрос, которым должна заниматься исключительно страна, предоставляющая войска.

## **Добровольцы Организации Объединенных Наций**

### **Статус**

A.36 В последние годы в соглашениях о статусе сил, которые заключает Организация, предусматривается, что добровольцы Организации Объединенных Наций по своему статусу приравниваются к должностным лицам по смыслу Общей конвенции. Таким образом на них распространяются привилегии и иммунитеты сотрудников в принимающем государстве (см. выше, пункты A.1–A.7).

### **Правила поведения**

A.37 Добровольцы Организации Объединенных Наций обязаны выполнять правила поведения и условия службы Программы добровольцев Организации Объединенных Наций. В этих правилах предусматривается, что добровольцы обязаны соблюдать действующие законы и моральные кодексы, а также придерживаться традиций, сложившихся в принимающем государстве, и должны воздерживаться от любых видов деятельности, несовместимых с целями и задачами Организации Объединенных Наций.

### **Дисциплинарные нормы**

A.38 Добровольцы Организации Объединенных Наций подлежат немедленному увольнению за нарушение правил поведения. Департамент операций по поддержанию мира рекомендует миссиям требовать от добровольцев подписывать соглашения о том, что они знают, что любое нарушение запрета на сексуальную эксплуатацию и надругательство, содержащегося в бюллетене Генерального секретаря 2003 года, будет являться грубым проступком, который может повлечь за собой немедленную отправку на родину.

A.39 В том случае, если доброволец оспаривает административное решение Организации, условия контракта предусматривают, что спор передается в арбитраж и что решение арбитражной коллегии принимается сторонами в качестве окончательного урегулирования спора.

## **Индивидуальные подрядчики**

### **Статус**

А.40 Миссии по поддержанию мира могут прибегать к услугам индивидуальных консультантов или подрядчиков в соответствии со стандартными условиями контракта, которые подробно оговорены в административной инструкции «Консультанты и индивидуальные подрядчики» (ST/AI/1999/7). Консультанты обладают специализированными навыками, которых нет в Секретариате. Индивидуальные подрядчики могут выполнять функции, аналогичные функциям персонала, но в течение короткого периода времени. Административной инструкцией предусматривается, что консультанты и индивидуальные подрядчики не обладают ни статусом сотрудников, ни статусом экспертов в командировках; на них распространяются местные законы. Однако консультантам может быть предоставлен статус экспертов в командировке, если им необходимо совершать поездки от имени Организации. Привилегии и иммунитеты экспертов в командировке описываются выше (см. пункты А.15 и А.16).

### **Правила поведения**

А.41 Контракты для консультантов и индивидуальных подрядчиков предусматривают, среди прочего, что они должны воздерживаться от любых форм поведения, которые пагубно отразятся на репутации Организации Объединенных Наций, и что они должны взять на себя обязательство не заниматься какой-либо деятельностью, которая несовместима с целями и задачами Организации.

### **Дисциплинарные нормы**

А.42. Стандартные контракты для консультантов и индивидуальных подрядчиков предусматривают, что несоблюдение перечисленных в этих контрактах правил поведения ведет к расторжению контракта по инициативе Организации Объединенных Наций. Департамент операций по поддержанию мира рекомендует миссиям расширительно толковать это положение и включить в него конкретную ссылку на нарушение запрета на сексуальную эксплуатацию и надругательство, содержащегося в бюллетене Генерального секретаря 2003 года.

А.43. В стандартном контракте предусматривается, что в случае, если консультант или индивидуальный подрядчик оспаривает решение Организации Объединенных Наций, то спор передается в арбитраж и что решение арбитражной коллегии принимается сторонами в качестве окончательного урегулирования спора.