



Distr.  
GENERAL

A/49/681  
21 November 1994  
RUSSIAN  
ORIGINAL: ENGLISH

Сорок девятая сессия  
Пункт 79 повестки дня

ВСЕСТОРОННЕЕ РАССМОТРЕНИЕ ВСЕГО ВОПРОСА ОБ ОПЕРАЦИЯХ  
ПО ПОДДЕРЖАНИЮ МИРА ВО ВСЕХ ИХ АСПЕКТАХ

Командование и управление операциями Организации Объединенных Наций  
по поддержанию мира

Доклад Генерального секретаря

I. ВВЕДЕНИЕ

1. В своей резолюции 48/42 от 10 декабря 1993 года Генеральная Ассамблея настоятельно призвала Генерального секретаря провести всеобъемлющий обзор роли, задач и функций различных подразделений Секретариата в целях, в частности, обеспечения единства в вопросах командования и управления, необходимого для успешного осуществления деятельности по поддержанию мира. Кроме того, в своей резолюции 48/43 от 10 декабря 1993 года Ассамблея призвала Генерального секретаря провести обзор имеющихся механизмов политического руководства, военного командования и управления и принять срочные меры по их укреплению, улучшить координацию с гуманитарными и гражданскими аспектами операций по поддержанию мира и укрепить существующие механизмы консультаций и обмена информацией между Советом Безопасности, странами, предоставляющими войска, и Секретариатом.

2. С тех пор в механизме консультаций между Советом Безопасности, странами, предоставляющими войска, и Секретариатом произошли заметные улучшения, которые были с удовлетворением отмечены Специальным комитетом по операциям по поддержанию мира (см. A/49/136) и Советом Безопасности (S/PRST/1994/22). Генеральный секретарь продолжал также свои усилия, о которых говорилось в его докладах об укреплении потенциала Организации Объединенных Наций в области поддержания мира (A/48/403) и перестройке Секретариата Организации Объединенных Наций (A/49/336), - усилия, направленные на укрепление потенциала Секретариата в области поддержания мира, в

первую очередь за счет дальнейшего аккумуляции в Департаменте операций по поддержанию мира специального опыта и знаний, необходимых для осуществления эффективного административного руководства и управления операциями. Кроме того, Генеральный секретарь выдвинул рассчитанные на перспективу предложения (см. A/48/707 и A/48/945 и Corr.1) по совершенствованию административных процедур, непосредственно сказывающихся на способности Организации своевременно принимать эффективные меры по поддержке и кадровому обеспечению операций по поддержанию мира, включая их гражданский компонент.

3. При подготовке настоящего доклада Генеральный секретарь опирался на широкий комплекс мнений, высказанных государствами-членами в официальной и неофициальной обстановке, включая обсуждения в рамках Совета Безопасности, по итогам которых было принято упомянутое выше заявление Председателя, прения в Специальном комитете по операциям по поддержанию мира, неофициальную встречу государств, созванную в конце апреля 1994 года в Канаде по предложению правительства этой страны, и другие встречи. Был использован и такой источник, как практический опыт нынешних и бывших командующих силами Организации Объединенных Наций, которые приняли участие в состоявшемся в Центральном учреждении в ноябре 1993 года совещании по вопросам, касающимся механизмов командования и управления.

## II. УРОВНИ КОМАНДОВАНИЯ

4. В рамках операций Организации Объединенных Наций по поддержанию мира целесообразно провести разграничение между тремя уровнями командования: 1) общее политическое руководство, являющееся сферой компетенции Совета Безопасности, 2) административное руководство и управление, осуществляемое Генеральным секретарем, и 3) командование на местах, возлагаемое на руководителя миссии, а именно Специального представителя Генерального секретаря или, в тех случаях, когда Специальный представитель не назначается, Командующего Силами или Главного военного наблюдателя.

5. Эти три уровня составляют в концептуальном отношении единое целое, поскольку каждый из них можно рассматривать лишь во взаимосвязи с другими; они неразрывно связаны потому, что сам по себе ни один из них не может быть в полной мере эффективным. Однако, несмотря на эти тесные взаимосвязи, между этими уровнями существуют реальные различия, которые важно учитывать как в концептуальном, так и в оперативном плане, с тем чтобы не допустить размывания функций и обязанностей. Общие политические цели, отражающие волю международного сообщества, невозможно четко сформулировать на местах; в силу аналогичных соображений нецелесообразно заниматься на уровне Центральных учреждений Организации Объединенных Наций в Нью-Йорке решением вопросов, требующих четкого представления об оперативной обстановке, которое можно получить лишь на месте. С тем чтобы обеспечить возможность для оценки состояния обстановки и последующего принятия адекватных мер на основе четкого понимания ситуации, руководство многосторонними операциями на месте обычно возлагается на Специального представителя Генерального секретаря, обладающего четко определенными полномочиями, распространяющимися на все компоненты миссии. Специальный представитель может при решении вопросов опираться на соответствующий опыт этих компонентов.

## III. ОПРЕДЕЛЕНИЕ КОМАНДОВАНИЯ, ОСУЩЕСТВЛЯЕМОГО ОРГАНИЗАЦИЕЙ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

6. В последнее время обсуждался вопрос о пределах власти, которую руководители миссий Организации Объединенных Наций осуществляют в отношении национальных контингентов, выделенных для участия в операции по поддержанию мира. В ряде исключительных случаев выделение войск заранее оговаривалось такими условиями, которые серьезно ограничивали

возможности задействования контингента, вследствие чего предложения, выдвинутые на этих условиях, пришлось отклонить. В целом, командование, осуществляемое Организацией Объединенных Наций, не является командованием в полном смысле этого слова, а ближе по смыслу к общепринятому военному понятию "оперативное командование". Оно предполагает неограниченные полномочия отдавать оперативные распоряжения в пределах 1) четко определенного мандата Совета Безопасности; 2) согласованного периода времени, при том условии что для осуществления досрочного вывода необходимо надлежащее предварительное уведомление; и 3) конкретной географической зоны (всего района ответственности миссии). Еще одна оговорка заключается в том, что Организация не занимается вопросами наказания или поощрения военнослужащих из состава контингентов; эти функции остаются в сфере компетенции национальных властей. Хотя Организация Объединенных Наций в результате проведения консультаций со странами, выступившими с предложениями предоставить войска, согласилась, на основе предварительной договоренности, с некоторыми оговорками в отношении задействования того или иного контингента, она не может принять оговорки, которые слишком ограничили бы требуемую гибкость и свободу маневра, которые необходимы руководителю миссии для обеспечения эффективности операций. Во всяком случае, правительства, которые не хотят, чтобы выделенные ими войска были задействованы в определенных обстоятельствах, должны уведомить об этом с самого начала, когда они выступают с предложением о выделении войск; если такие оговорки высказываются лишь тогда, когда на месте возникает кризисная ситуация, это может поставить под угрозу безопасность других контингентов и успех миссии в целом.

7. Чтобы быть эффективной, операция Организации Объединенных Наций должна осуществляться как единое целое, являясь отражением воли всего международного сообщества. Международные силы могут оказаться уязвимыми к попыткам сторон в конфликте по-разному подходить к контингентам и выделять некоторые из них, проявляя к ним благосклонное или неблагосклонное отношение. Это чревато последствиями в странах, предоставляющих войска, а также в районе действия миссии, которые могут серьезно отразиться на ходе операции. Опыт четко показал, что в тех случаях, когда на месте нет единого командования и воинские подразделения получают указания как из национальных штабов, так и из Центральных учреждений Организации Объединенных Наций, трудности, присущие международной операции, достигают пика, а опасность понести потери усиливается. Сохранение целостного, подлинно международного характера операции по-прежнему является наилучшим средством предупреждения такого развития событий. Разумеется, в этом случае недопустимо, чтобы национальные власти отдавали командирам контингентов распоряжения действовать вразрез с политикой, проводимой Организацией Объединенных Наций, или отказываться выполнять приказы. Такая практика не только подрывает эффективность действий миссии и создает угрозу безопасности ее персонала, но и ослабляет правовой фундамент миротворческих усилий Организации Объединенных Наций.

#### IV. УКРЕПЛЕНИЕ ОБЩЕГО ПОЛИТИЧЕСКОГО РУКОВОДСТВА

8. Принятие решений, касающихся мандатов и общей политики в отношении операций по поддержанию мира, входит в сферу компетенции Совета Безопасности, в то время как осуществление этих решений – это функции Генерального секретаря и руководителя миссии. Существует практическая необходимость в том, чтобы, не подрывая полномочия ни одного из этих должностных лиц, наладить диалог со странами, предоставляющими войска, с тем чтобы с самого начала обеспечить четкое понимание мандата и целей миссии, что увеличивает также шансы на осуществление единого командования после прибытия войск в район действий. Такой диалог имеет особо важное значение для обеспечения максимально эффективного использования ресурсов, если учесть тот факт, что проблема наличия ресурсов имеет исключительную остроту в Организации, которая не располагает собственными ресурсами и не имеет подготовленных стратегических запасов.

9. Эффективность операций по поддержанию мира и их систем командования и управления во многом зависит от четкости взаимопонимания в отношениях между структурами, принимающими политические решения, несущими ответственность за оперативные вопросы и предоставляющими людские и материальные ресурсы. Процесс обмена мнениями между Советом Безопасности, Секретариатом и странами, предоставляющими войска, в последние годы получил заметное развитие и был с удовлетворением воспринят всеми вовлеченными сторонами. Такие встречи не ограничиваются заслушиванием сообщений о последних событиях, а предоставляют возможность и для обстоятельного разговора. Такие встречи обычно приурочиваются к приездам Специального представителя Генерального секретаря, или Командующего Силами, или Главного военного наблюдателя в Центральные учреждения Организации Объединенных Наций.

10. В целях развития этой практики Совет Безопасности недавно постановил (документ S/PRST/1994/62 от 4 ноября 1994 года), в частности, что, вне всякого сомнения, следует проводить встречи между членами Совета, странами, предоставляющими войска, и Секретариатом в целях содействия обмену информацией и мнениями до принятия Советом решений о продлении, прекращении или значительном изменении мандата конкретной операции по поддержанию мира. Такие встречи проходили бы под совместным руководством Председателя Совета и представителя Генерального секретаря и дополняли бы встречи, созываемые и проводимые под эгидой Секретариата для обеспечения встреч стран, предоставляющих войска, со специальными представителями Генерального секретаря или для обсуждения оперативных вопросов, касающихся конкретных операций по поддержанию мира.

#### V. УКРЕПЛЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО РУКОВОДСТВА, КОМАНДОВАНИЯ И УПРАВЛЕНИЯ

11. Рост числа операций Организации Объединенных Наций по поддержанию международного мира и безопасности и все более сложный характер этих операций обусловили необходимость того, чтобы соответствующие департаменты Секретариата действовали как единое целое, работая под руководством и контролем Генерального секретаря, но выполняли при этом четко определенные, отличные друг от друга функции, с тем чтобы можно было избежать дублирования усилий и нерационального использования ресурсов. Если говорить более конкретно об этом разделении труда, то Департамент по политическим вопросам является политическим органом, занимающимся от имени Генерального секретаря вопросами, касающимися поддержания международного мира и безопасности и предупреждения и урегулирования конфликтов на территории государств. В этом качестве он консультирует Генерального секретаря по вопросам политики в этих сферах и несет ответственность за политические исследования и анализ политики. На него возложены также административные функции в областях превентивной дипломатии и миротворчества, включая организацию переговоров и других дипломатических мероприятий. Все эти функции и задачи в той их части, в какой они связаны с операциями на местах, Департамент выполняет под общим руководством Генерального секретаря.

12. Департамент по гуманитарным вопросам отвечает за координацию гуманитарных операций, в частности за осуществление необходимых мер по обеспечению своевременной и эффективной доставки помощи организациями системы Организации Объединенных Наций, занимающимися оказанием помощи. Его функции как органа, координирующего от имени Генерального секретаря деятельность по оказанию гуманитарной помощи, включают в себя также раннее предупреждение, организацию миссий по оценке потребностей, подготовку совместных призывов и мобилизацию ресурсов, а также ведение переговоров об обеспечении доступа к нуждающемуся населению. В контексте большинства последних сложных операций Департамент назначил на местах координаторов гуманитарной деятельности, которые работают под руководством Специального представителя Генерального секретаря и поддерживают прямой контакт с Департаментом по гуманитарным вопросам. В ряде случаев такой координатор гуманитарной деятельности является

сотрудником того или иного агентства или программы, хотя в некоторых других случаях он/она является независимым лицом.

13. Департамент операций по поддержанию мира является оперативным органом, осуществляющим от имени Генерального секретаря повседневное руководство операциями по поддержанию мира. В этом качестве Департамент обеспечивает основной канал связи между Центральными учреждениями Организации Объединенных Наций и миссиями на местах. Однако регулярные контакты с миссиями на местах поддерживают также Департамент по политическим вопросам – в том, что касается чисто политических вопросов, Департамент по гуманитарным вопросам – в том, что касается политики в гуманитарной области, и Департамент по вопросам администрации и управления.

14. С тем чтобы было обеспечено единство действий и эффективное управление, руководящие указания в отношении операций по поддержанию мира, поступающие из Центральных учреждений Организации Объединенных Наций, должны согласовываться с соответствующими департаментами. В этих целях, в частности, департаменты осуществляют координацию между собой на всех уровнях, участвуют в работе Целевой группы Генерального секретаря по операциям Организации Объединенных Наций, которая представляет Генеральному секретарю сводные рекомендации по вопросам политики, и участвуют в деятельности междепартаментских рабочих групп, которые создаются в связи с осуществлением конкретных операций Организации Объединенных Наций.

15. Поскольку механизм операций по поддержанию мира в последние годы используется в условиях, предъявляющих в оперативном отношении более строгие требования, чем когда бы то ни было ранее, существует необходимость укрепить потенциал Секретариата в плане осуществления административного руководства и управления такими операциями. В частности, Секретариату необходимо предоставить более широкие возможности проводить анализ вариантов, выносимых на рассмотрение Совета Безопасности, разрабатывать на основе мандатов реально осуществимые концепции операций, давать руководящие указания и оказывать поддержку персоналу на местах, а также обеспечивать Совету конструктивную обратную связь, разрабатывать и уточнять, на основе опыта, доктрины, оперативные замыслы, постоянно действующие процедуры и связанную с этим единую терминологию в отношении операций Организации Объединенных Наций по поддержанию мира.

16. Прежде чем операции будут начаты, на уровне Центральных учреждений Организации Объединенных Наций необходимо осуществить всеобъемлющее планирование. Это обуславливает необходимость укрепления потенциала Секретариата в том, что касается планирования действий при различных вариантах обстановки и планирования широкомасштабных операций по материально-техническому обеспечению применительно к типовым миссиям, а также организации на этой основе планирования мероприятий, связанных с развертыванием конкретных миссий, – планирования, в процесс которого в максимально возможной степени вовлекались бы старшие офицеры и гражданские должностные лица, а также ключевой персонал штаб-квартир на местах. Хотя в целях решения этих сложных задач уже прилагаются определенные усилия по развитию структуры Секретариата, Департаменту операций по поддержанию мира при его нынешней обеспеченности кадрами по-прежнему удастся решать лишь повседневные задачи.

17. На стадии планирования, предшествующей фактическому развертыванию операции по поддержанию мира (и в пределах возможностей, обусловленных сроками и наличными ресурсами), Секретариат начал практиковать проведение неофициальных совещаний со странами, которые могут предоставить войска, благодаря чему появилась возможность до того, как новая операция реально начнет осуществляться, предоставить правительствам этих стран всеобъемлющую информацию об оперативных планах и возможных трудностях, с тем чтобы они могли учесть их при решении вопроса о том, какой вклад они могут внести в операцию.

18. Кроме того, Генеральный секретарь и его коллеги будут продолжать поддерживать постоянные официальные и неофициальные контакты как с членами Совета Безопасности, так и с правительствами стран, предоставляющих войска, и будут делать все необходимое для сохранения нынешней практики тесных консультаций.

19. Что касается деятельности на местах, то здравый смысл и практика разумного управления требуют того, чтобы руководитель миссии принимал меры к тому, чтобы командиры национальных контингентов участвовали в оперативном планировании и принятии решений, особенно в тех случаях, когда должны быть задействованы их контингенты. Такое участие должно носить характер консультаций между специалистами, составляющими единую силовую структуру. Однако не следует допускать, чтобы они перерастали в не прямые переговоры с национальными штабами, поскольку это может осложнить действия и ослабить готовность и решительность, с которыми выполняются приказы Организации Объединенных Наций.

20. Правительства стран, предоставляющих войска и другой персонал для участия в операции, естественно и на законном основании стремятся к обеспечению того, чтобы их персонал использовался в соответствии с мандатом Совета Безопасности как можно эффективнее и не подвергался ненужному риску. Кроме того, у них будут складываться свои мнения о том, как осуществляется операция, особенно на тех этапах, когда в ее ходе возникают сложные проблемы. Однако выражать эти мнения они должны на уровне Центральных учреждений Организации Объединенных Наций через диалог с Секретариатом, с другими странами, предоставляющими войска, и Советом Безопасности, а не в одностороннем порядке через командиров предоставленных ими контингентов.

#### VI. СИЛЫ, НЕ НАХОДЯЩИЕСЯ ПОД НЕПОСРЕДСТВЕННЫМ КОМАНДОВАНИЕМ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

21. В последние годы в ряде случаев, когда необходимо было принять принудительные меры, Совет Безопасности по ряду хорошо известных причин предпочитал на начальном этапе не задействовать силы Организации Объединенных Наций. В случае с Сомали Совет вместо этого уполномочил группу заинтересованных и проявивших готовность государств-членов провести военную операцию, исходя при этом из того, что эта операция (силами Объединенной оперативной группы) по истечении нескольких месяцев будет продолжена в виде операции Организации Объединенных Наций (ЮНОСОМ II). С тех пор варианты такого подхода были использованы в Руанде и Гаити, и не исключено, что они будут в дальнейшем использованы в других районах мира.

22. Накопленный к настоящему времени опыт позволяет увидеть как преимущества этого подхода, так и присущие ему сложные моменты. Группы государств-членов, осуществляющих военные операции в рамках мандата общего характера, предоставленного Советом Безопасности, могут заявлять о том, что целый ряд их действий является законным в международном отношении и одобрен международным сообществом, хотя такие действия, может быть, на самом деле не были предусмотрены Советом Безопасности. Из этого следует, что Совет должен осуществлять строгий контроль за операциями по принуждению к миру, осуществляемыми группами государств-членов, в целях обеспечения того, чтобы эти действия и их последствия имели международную поддержку. В противном случае Организация Объединенных Наций может оказаться вынужденной взять на себя большую ответственность за гуманитарные и связанные с ними операции, осуществляемые в особо неблагоприятных условиях.

23. Когда группы государств-членов сотрудничают с Организацией Объединенных Наций на основе главы VII Устава, исключительно важное значение приобретают моменты, связанные с отчетностью и транспарентностью. Чтобы такое сотрудничество было эффективным, необходимо разработать новые механизмы обеспечения связи с Советом Безопасности и процедуры проводимого им обзора.

24. В последние два года Силы Организации Объединенных Наций по охране (СООНО) в бывшей Югославии работали в тесном взаимодействии с другими организациями, выполняющими аналогичные оперативные задачи, и накопили опыт в решении конкретных проблем командования и управления, возникших в контексте такого сотрудничества. Так, например, Организация Североатлантического договора (НАТО) и Западноевропейский союз (ЗЕС) выполняют по полномочию Совета Безопасности ряд задач, для решения которых у СООНО нет либо мандата, либо необходимых средств. В круг этих задач входят осуществление силами НАТО и ЗЕС контроля за судоходством в Адриатическом море и на реке Дунай в целях обеспечения соблюдения международных санкций, а также принимаемые НАТО меры по контролю и обеспечению соблюдения установленного режима запрета на полеты в воздушном пространстве Боснии и Герцеговины. Такая форма сотрудничества является взаимовыгодной и практически не порождает никаких серьезных проблем в плане командования и управления, особенно в силу того, что у разных организаций разные мандаты, и они практически не дублируют друг друга в своей деятельности. Что касается взаимодействия между Организацией Объединенных Наций и Европейским союзом, то организационное оформление такого взаимодействия в рамках Международной конференции по бывшей Югославии обеспечило возможности для тесного сотрудничества этих двух организаций.

25. Кроме того, НАТО предоставляет авиасредства для выполнения задач, санкционированных Советом Безопасности, и обеспечения поддержки СООНО. Это новшество породило ранее не возникавшие проблемы командования и управления, которые были предметом активных консультаций между Организацией Объединенных Наций и НАТО, в ходе которых было обеспечено согласование позиций по многим вопросам, в частности благодаря системе "двойного ключа", предполагающей предварительное согласие со стороны обеих организаций на осуществление определенных действий.

26. И наконец, организации могут стремиться к тому, чтобы решать задачи, которые конкретно не определены Советом Безопасности, но выполнение которых требует практического сотрудничества со стороны сил Организации Объединенных Наций на местах. Самым показательным примером служат действия НАТО по обеспечению соблюдения режима запретных зон вокруг "безопасных районов" в Боснии и Герцеговине во имя достижения целей, поставленных в резолюциях Совета Безопасности. Когда эти две организации прилагают усилия к достижению общих целей, тесное сотрудничество имеет исключительно важное значение; при отсутствии четкого взаимопонимания по вопросу о том, в каких обстоятельствах применение силы является оправданным, каждая из организаций будет стремиться решать свои первоочередные задачи, которые могут не совпадать с целями другой организации или в некоторых отношениях даже быть взаимоисключающими. НАТО, ЗЕС и Организация Объединенных Наций стремятся обеспечить дальнейшее развитие их совместного опыта, с тем чтобы формы сотрудничества, сам характер которых является препятствием для создания четко работающих механизмов командования и управления, могли быть учтены в рамках будущих совместных действий.

## VII. ЗАМЕЧАНИЯ

27. Эффективность командования и управления по-прежнему во многом зависит, как это четко видно, от согласия стран, предоставляющих войска, выполнять основополагающие требования Организации Объединенных Наций в отношении оперативного командования и от связанной с этим готовности передавать должным образом обученный и оснащенный персонал в подчинение военачальнику, назначенному Организацией Объединенных Наций. В период, когда проводятся сложные и в ряде случаев рискованные операции, готовность правительств пойти на это будет отчасти обусловлена их ощущением того, в какой мере Совет Безопасности и Генеральный секретарь прислушиваются к их мнениям, принимают их во внимание и предоставляют им своевременную и полезную информацию. Поэтому Генеральный секретарь намерен и далее развивать этот консультативный процесс.

28. Способность Секретариата обеспечивать эффективное административное руководство и управление операциями по поддержанию мира имеет исключительно важное значение для совершенствования системы командования и управления и неразрывно связана с укреплением ресурсной базы, в частности людских ресурсов в Центральном учреждении. Генеральный секретарь разделяет общее мнение о том, что подразделения Секретариата, непосредственно занимающиеся вопросами поддержания мира, по-прежнему нуждаются в значительном усилении. Такое усиление обеспечило бы Организации возможность осуществлять руководство операциями по поддержанию мира и оказывать им поддержку на уровне, соразмерном их важным и зачастую опасным задачам, в рамках действий, представляющих по своей сути общие усилия по формулированию и реализации замыслов международного сообщества.

-----