



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
1 April 2005
Russian
Original: English

Пятьдесят девятая сессия

Пункты 77 и 118 повестки дня

Рассмотрение всего вопроса об операциях по поддержанию мира во всех их аспектах

Доклад Генерального секретаря о деятельности
Управления служб внутреннего надзора

Доклад Управления служб внутреннего надзора об обзоре оперативного потенциала военных наблюдателей Организации Объединенных Наций*

Резюме

Военные наблюдатели Организации Объединенных Наций (ВНООН) играют важную роль в операциях по поддержанию мира, деятельность которых охватывает теперь не только наблюдение за соблюдением соглашений о прекращении огня, но и более сложные задачи, включая вопросы государственного управления, гуманитарные вопросы и вопросы прав человека.

Управление служб внутреннего надзора (УСВН) отмечает, что несмотря на то, что в настоящее время в миссиях используется несколько моделей командования и управления деятельностью военных наблюдателей Организации Объединенных Наций, ощущается потребность в более общих и эффективных структурах, допускающих большую интеграцию на более высоких штабных уровнях при сохранении оперативной независимости на более низких уровнях.

Для повышения готовности военных наблюдателей Организации Объединенных Наций к участию в миссиях необходимо обеспечить соблюдение общих стандартов при проведении профессиональной подготовки на национальном уровне и расширить подготовку к конкретным миссиям. Развертывание военных наблюдателей Организации Объединенных Наций и их возвращение на родину должно быть поэтапным, с тем чтобы обеспечивать преемственность. Проблему чрезмерной задержки при первоначальном развертывании военных наблюдате-

* Настоящий доклад не мог быть представлен в установленные сроки в связи с необходимостью получения замечаний Департамента операций по поддержанию мира по проекту доклада.

лей Организации Объединенных Наций можно решить путем введения резервного реестра квалифицированных национальных кандидатов.

Для повышения эффективности охраны и безопасности военных наблюдателей Организации Объединенных Наций они должны всегда функционировать в пределах надежной связи с военными контингентами и в случае необходимости обеспечиваться вооруженным сопровождением. Однако военные наблюдатели Организации Объединенных Наций должны по-прежнему оставаться невооруженными, поскольку в противном случае это может поставить под угрозу их оперативные функции, не обеспечивая при этом сколь-нибудь значимой защиты. Военные наблюдатели Организации Объединенных Наций должны четко отличаться от военнослужащих военных контингентов, с тем чтобы подчеркнуть свой невооруженный статус.

УСВН отмечает, что военные контингенты и военные наблюдатели Организации Объединенных Наций признают свои соответствующие обязанности в отношении друг друга. Однако эти взаимоотношения должны быть достаточно официально оформлены в директивах силам, четко возлагая ответственность за безопасность военных наблюдателей Организации Объединенных Наций на контингенты сил и возлагая на военных наблюдателей ответственность за сбор информации. Необходимо улучшить материально-техническое обеспечение военных наблюдателей, включая предоставление современных технологий.

Поскольку военные наблюдатели Организации Объединенных Наций играют существенную роль на завершающих этапах миссии, необходима эффективная стратегия ухода, позволяющая им продолжать контроль и наблюдение с целью удостовериться в устойчивости мирного процесса. Накопленный военными наблюдателями Организации Объединенных Наций опыт следует обобщить в сборнике наиболее эффективной практики, а в Отделе по военным вопросам следует учредить должность координатора, занимающегося вопросами военных наблюдателей Организации Объединенных Наций.

Департамент операций по поддержанию мира приветствовал настоящий обзор, указав на его своевременность, а также признал, что он содержит полезную и актуальную информацию и анализ, которые дополняют происходящий в настоящее время обзор политики использования военных наблюдателей Организации Объединенных Наций.

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1–3	6
II. Развитие миротворческой деятельности и роль военных наблюдателей Организации Объединенных Наций	4–9	7
III. Командование и управление	10–19	8
IV. Отбор и подготовка военных наблюдателей Организации Объединенных Наций	20–28	14
V. Командирование, ротация и репатриация	29–33	17
VI. Безопасность и охрана	34–41	19
VII. Сотрудничество и координация с другими элементами миротворческих сил	42–49	21
VIII. Стратегия ухода	50–51	24
IX. Применение современных технических средств	52–56	25
X. Оценка работы каждого человека	57–58	26
XI. Поддержка со стороны Департамента операций по поддержанию мира	59–61	27
XII. Выводы	62	28
XIII. Рекомендации	63–74	28

Перечень диаграмм

Диаграмма 1 Структура командования и управления МООНПВТ	9
Диаграмма 2 Структура командования и управления МООНЛ	10
Диаграмма 3 Структура командования и управления военных наблюдателей Организации Объеди- ненных Наций в ОНЮБ	11
Диаграмма 4 Предлагаемая структура командования и управления	12
Диаграмма 5 Структура потока информации при предлагаемой модели командования и управления	14
Диаграмма 6 Пример комплексной миротворческой миссии (МООНДРК)	22

Сокращения

СИМИК	Сотрудничество между гражданскими и военными
СИВПОЛ	Гражданская полиция
ГВН	Главный военный наблюдатель
НШ	Начальник штаба
РДР	Разоружение, демобилизация и реинтеграция
ЗКС	Заместитель командующего силами
ДОПМ	Департамент операций по поддержанию мира
КС	Командующий силами
ВЧ	Высокая частота
Ш	Штаб
САСМ	Совместная аналитическая секция миссии
ООЦ	Объединенный оперативный центр
ПП	Подполковник
МООНРЗС	Миссия Организации Объединенных Наций по проведению референдума в Западной Сахаре
МООНДРК	Миссия наблюдателей в Демократической Республике Конго
СУМ	Суточные участников миссии
НПО	Неправительственная организация
УСВН	Управление служб внутреннего надзора
ОНЮБ	Операция Организации Объединенных Наций в Бурунди
ПДИ	Постоянно действующая инструкция
СПГС	Специальный представитель Генерального секретаря
СПВ	Страна, предоставляющая войска
МООНСА	Миссия Организации Объединенных Наций по содействию Афганистану
МООНСЛ	Миссия Организации Объединенных Наций в Сьерра-Леоне
ВСООНЛ	Временные силы Организации Объединенных Наций в Ливане
МООНЭЭ	Миссия Организации Объединенных Наций в Эфиопии и Эритрее
ВНООН	Военные наблюдатели Организации Объединенных Наций
МООНЛ	Миссия Организации Объединенных Наций в Либерии
МООНПВТ	Миссия Организации Объединенных Наций по поддержке в Восточном Тиморе

ГВНООНИП	Группа военных наблюдателей Организации Объединенных Наций в Индии и Пакистане
МООННГ	Миссия Организации Объединенных Наций по наблюдению в Грузии
ЮНТАК	Временный орган Организации Объединенных Наций в Камбодже
ОНВУП	Орган Организации Объединенных Наций по наблюдению за выполнением условий перемирия
ОВЧ	Очень высокая частота

I. Введение

1. Первоначально операции Организации Объединенных Наций по поддержанию мира были миссиями военных наблюдателей, которые вели наблюдение за соблюдением соглашений о прекращении огня, перемирии или прекращении военных действий. Задача военных наблюдателей Организации Объединенных Наций (ВНООН) ограничивалась наблюдением, проверкой и представлением докладов о соблюдении прекращения огня, разъединении и выводе сил, а также контролем за прекращением иностранной помощи бывшим противоборствующим сторонам. В последнее время контекст и масштабы операций по поддержанию мира расширились, что ставит новые задачи и делает роль военных наблюдателей Организации Объединенных Наций более сложной. Угроза безопасности военных наблюдателей Организации Объединенных Наций стала более серьезной. Однако сложность обстановки и новые задачи, по всей видимости, не привели к соответствующему пересмотру роли и оперативной деятельности военных наблюдателей Организации Объединенных Наций. Концепция проверки и наблюдения за соблюдением мирных соглашений по-прежнему основана на более традиционных теориях контроля над вооружениями, чем на динамике урегулирования конфликтов, и зачастую определяется стандартными военными концепциями операций, а не современными тенденциями, для которых характерны новые функции военных наблюдателей Организации Объединенных Наций по наблюдению, отслеживанию и проверке.

2. Отдел контроля, оценки и консультаций Управления служб внутреннего надзора (УСВН) провел обзор оперативного потенциала военных наблюдателей Организации Объединенных Наций в целях укрепления деятельности Департамента операций по поддержанию мира (ДОПМ) по повышению их эффективности и действенности в контексте многоаспектных операций по поддержанию мира. Этот обзор был сосредоточен на вопросах, имеющих ключевое значение для деятельности военных наблюдателей Организации Объединенных Наций, таких, как вопросы командования и управления, отбора и профессиональной подготовки, развертывания, замены и возвращения на родину, использования передовых технологий и административной и материально-технической поддержки. В рамках этого обзора была сопоставлена роль военных наблюдателей Организации Объединенных Наций и военных контингентов в контексте миссий и были рассмотрены вопросы их охраны и безопасности, а также взаимодействия и координации их деятельности с другими компонентами миссии.

3. Управление собирало информацию о военных наблюдателях Организации Объединенных Наций посредством вопросников и проведения бесед с ключевыми участниками операций военных наблюдателей Организации Объединенных Наций и национальных центров подготовки миротворцев. Круг полномочий, вопросники и статистика ответов содержатся в приложении к электронной версии настоящего доклада, доступ к которой можно получить на следующей веб-странице: (www.un.org/depts/oios/mecd_report/2005_unmoreview.pdf). Полевые визиты представителей УСВН в Миссии Организации Объединенных Наций в Либерии (МООНЛ), Операцию Организации Объединенных Наций в Буррунди (ОНЮБ), Миссию Организации Объединенных Наций по наблюдению в Грузии (МООННГ), Миссию Организации Объединенных Наций в Эфиопии и Эритрее (МООНЭЭ) и Миссию Организации Объединенных Наций в Сьерра-

Леоне (МООНСЛ) обеспечили более близкое знакомство с вопросами оперативной деятельности военных наблюдателей ООН и позволили подтвердить выводы и рекомендации Управления. УСВН выражает глубокую признательность за сотрудничество со стороны ДОПМ, полевых командиров и военных наблюдателей ООН в ходе этой работы, и настоящий доклад включает представленные 18 марта 2005 года замечания Департамента по проекту доклада.

II. Развитие миротворческой деятельности и роль военных наблюдателей Организации Объединенных Наций

4. Большинство конфликтов в период после окончания холодной войны являются гражданскими войнами, для которых не всегда характерны линии фронта и при которых не всегда можно определить противоборствующие стороны. Зачастую миротворцам приходится сталкиваться не с армиями, а с полувоенными формированиями и частными силами безопасности, в рамках которых труднее определить цепочки командования. Правила ведения боевых действий зачастую не используются, и, что еще более важно, в результате войны теперь страдают главным образом гражданские лица, которые не только становятся жертвами, но и являются виновниками. Последствия конфликта усугубляются крахом государственных учреждений.

5. Для миротворцев Организации Объединенных Наций главным теперь является не наблюдение и контроль, а активное участие в урегулировании и разрешении конфликтов и предотвращение возобновления боевых действий. Современные многоаспектные операции Организации Объединенных Наций по поддержанию мира часто предусматривают не только контроль за прекращением огня, но и за передислокацией, разоружением и демобилизацией комбатантов и их реинтеграцией в гражданскую жизнь и программами разминирования, возвращения беженцев и перемещенных лиц, предоставления гуманитарной помощи, восстановления правопорядка, наблюдения за соблюдением прав человека, наблюдение и контроль за проведением выборов и координацию поддержки в деле экономического восстановления и реконструкции. Такое расширение деятельности по поддержанию мира непосредственно сказалось на роли военных наблюдателей ООН, функции которых также вышли за пределы простого наблюдения за прекращением огня и разъединением сил.

6. В настоящее время в состав 13 из 17 миссий Организации Объединенных Наций по поддержанию мира во всем мире входят военные наблюдатели ООН. Они не имеют оружия, носят национальную военную форму и зачастую разворачиваются отдельно от регулярных военных контингентов и имеют иную организационную структуру. Разнообразие и сложность задач, стоящих перед военными наблюдателями, зависят от мандата конкретной миссии и преобладающих политических и военных условий.

7. Сравнительные преимущества военных наблюдателей Организации Объединенных Наций заключаются в том, что они имеют более широкий и более гибкий доступ в ряды противоборствующих сторон и гражданского населения, чем военные контингенты. Они могут более оперативно и эффективно получать и представлять более свежую информацию о неоднозначных инцидентах и событиях спорного характера, которые имеют крайне важное значение для миссии. Они также ведут наблюдение и дают оценку развития ситуации в рай-

оне ответственности и предоставляют свои выводы в распоряжение многодисциплинарной совместной аналитической секции миссии, которая предоставляет руководству миссии своевременный и всеобъемлющий анализ. Благодаря этому миротворческие миссии извлекают выгоду из более глубокого и широкого охвата деятельностью военных наблюдателей Организации Объединенных Наций, что укрепляет их потенциал по урегулированию сложных ситуаций.

8. УСВН отмечает глубокое понимание военными наблюдателями Организации Объединенных Наций своей роли, задач, проблем и оперативных потребностей. Из 352 ответов военных наблюдателей Организации Объединенных Наций на вопросник, полученных УСВН, в 95 процентах случаев отмечалось, что в современных операциях по поддержанию мира перед военными наблюдателями Организации Объединенных Наций стоят более сложные проблемы, чем в традиционных миссиях. Они отнесли это главным образом на счет более широкого вовлечения гражданского населения в конфликты и того факта, что противоборствующие стороны в меньшей мере склонны к переговорам и компромиссам. Все предоставившие ответы считают, что, согласно их опыту, задачи, стоящие перед отдельными военными наблюдателями Организации Объединенных Наций, ставят перед ними дополнительные требования и растет угроза их безопасности и личной неприкосновенности.

9. Три четверти представивших ответы заявили об обеспокоенности административной и материально-технической поддержкой со стороны штаба миссии. Они считают, что, несмотря на преобладающую практику примирения концепции комплексного вспомогательного обслуживания в миссиях, в рамках административной и материально-технической поддержки не проводится достаточного разграничения между военными контингентами и военными наблюдателями Организации Объединенных Наций и к последним относятся, как будто бы они входят в состав самообеспечивающихся сил контингента. УСВН отметило, что даже в тех случаях, когда в миссии имеется оборудование радиосвязи и наблюдения, оно не выдается военным наблюдателям Организации Объединенных Наций на том основании, что они военные, но при этом не учитывается их невооруженный статус.

III. Командование и управление

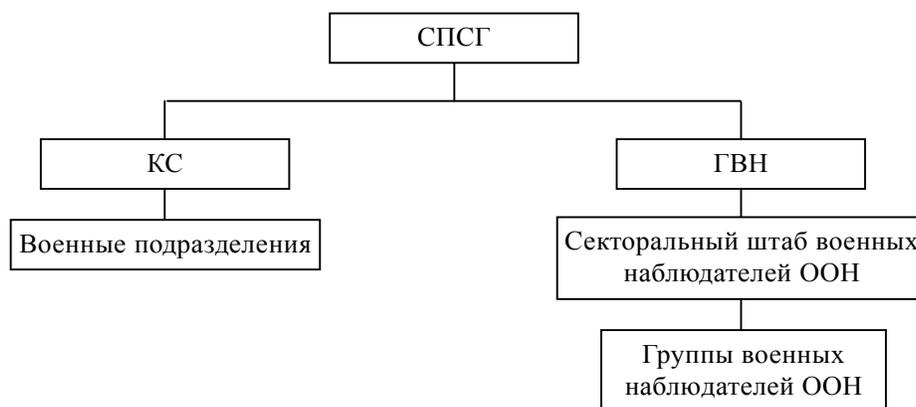
10. В национальных армиях используются различные концепции командования и управления. УСВН руководствуется в этой связи термином «руководство оперативной деятельностью», описанным в Общем руководстве Организации Объединенных Наций для операций по поддержанию мира. Согласно этому руководству в свете оперативных потребностей в подчинении главы военного контингента операции по поддержанию мира, который может и не быть главой миссии, находятся все военные подразделения и персонал миссии. Структура командования и управления в различных операциях по поддержанию мира различна и значительно отличается с учетом политических условий и военной обстановки и оперативных потребностей миссии.

11. Обычно миссия по поддержанию мира состоит из трех компонентов: гражданского, военного и гражданской полиции. Военный компонент может состоять из военных контингентов, возглавляемых командующим силами (КС), и/или невооруженных военных наблюдателей. В рамках 13 миссий, распола-

гающих военными наблюдателями Организации Объединенных Наций, в настоящее время используются четыре различные организационные структуры. Четыре из этих миссий используют модель, характерную главным образом для миссий наблюдателей (ГВНООНИП, МООНВГ, ОНВУП, МООНРЗС), при которой главный военный наблюдатель (ГВН) осуществляет полное оперативное руководство вплоть до отдельных групп военных наблюдателей Организации Объединенных Наций. Три миссии (МООНПВТ, МООНК, МООНСА) используют варианты второй модели, при которой применяется отдельная цепочка командования для военных наблюдателей ООН, которые подчиняются непосредственно главе миссии. Ниже приводится пример этой модели для МООНПВТ.

Диаграмма 1

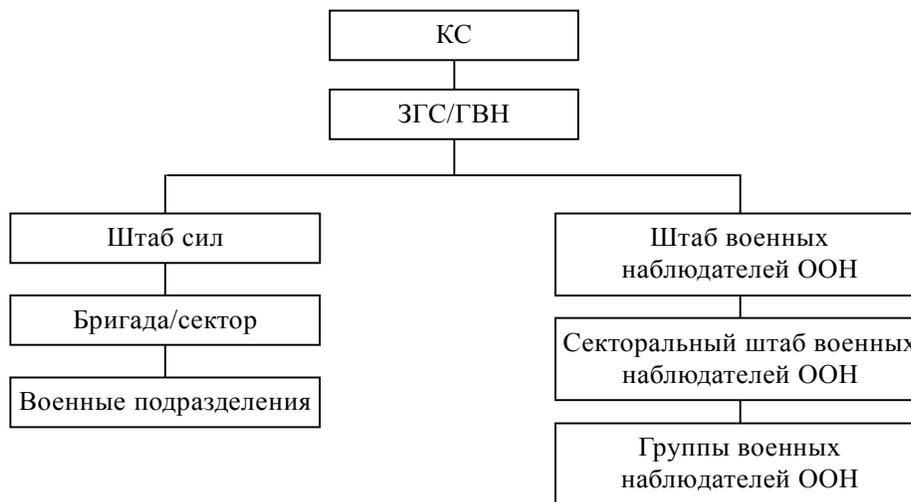
Структура командования и управления МООНПВТ



12. Вторая модель исходит из предположения о том, что военные наблюдатели Организации Объединенных Наций являются ресурсом стратегического уровня, которые должны управляться на самом высоком уровне, т.е. главой миссии. Соответственно, должно быть две «концепции операций»: для военных наблюдателей Организации Объединенных Наций и для военных контингентов. Согласно этой модели сбор информации военными наблюдателями Организации Объединенных Наций определяется главным образом политическими потребностями миссии, в то время как чисто военные потребности сил по поддержанию мира зачастую занимают второе место среди приоритетов в деятельности военных наблюдателей Организации Объединенных Наций. Такой механизм также осложняет координацию на более низких уровнях и удлиняет процесс передачи информации и сроки принятия ответных мер, поскольку доклады неизбежно должны представляться в рамках двух отдельных механизмов отчетности.

13. Третья модель основана на принципе «единоначалия», согласно которому все военные подразделения находятся в оперативном подчинении командующего силами. Примером этой модели служит МООНЛ.

Диаграмма 2
Структура командования и управления МООНЛ



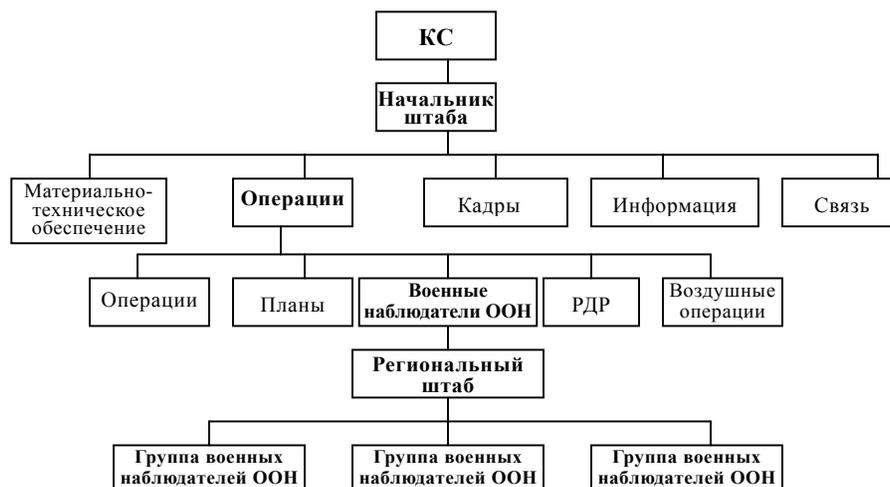
В соответствии с этой моделью (применяемой в МООНЛ и с небольшими изменениями в МООНДРК, МООНСЛ и МООНЭЭ) главный военный наблюдатель также является заместителем командующего силами, хотя ниже этого уровня имеются две отдельные цепочки командования. УСВН отметило, что в реальности эта модель не отличается от второй, поскольку главный военный наблюдатель не выполняет функций полномочного заместителя командующего силами. Фактически обычными функциями заместителя, помимо выполнения функций командующего в период его/ее отсутствия, является контроль за административной и материально-технической поддержкой, что позволяет командующему сосредоточить свое внимание на других оперативных вопросах. Однако в контексте операций по поддержанию мира, где административная и материально-техническая поддержка являются главным образом гражданскими функциями, эта деятельность минимальна, и заместитель командующими силами отвечает главным образом за свои функции главного военного наблюдателя. Такая модель зачастую препятствует эффективному потоку информации, как в случае МООНСЛ. В период разоружения, демобилизации и реинтеграции (РДР), несмотря на то, что информация регулярно передавалась по цепочке командования военных наблюдателей ООН, поток информации на уровень низовых групп представлялся недостаточным и давалось мало указаний относительно способов, оперативности и направлений деятельности в области РДР, что приводило к неразберихе и снижало эффективность функционирования военных наблюдателей ООН.

14. Главный недостаток второй и третьей моделей заключается в физическом отделении цепочки командования военных наблюдателей Организации Объединенных Наций от цепочки командования военных континентов, что приводит к структурным ограничениям в плане координации на более низких тактических уровнях. Четвертая модель, приведенная ниже, отражает большую интеграцию военных наблюдателей Организации Объединенных Наций. Такая модель в настоящее время используется в ОНЮБ и в ОООНКИ, в которых во-

енные наблюдатели Организации Объединенных Наций функционируют под управлением оперативного отдела штаба Сил.

Диаграмма 3

**Структура командования и управления военных наблюдателей
Организации Объединенных Наций в ОНЮБ**



Эта модель, по-видимому, не обеспечивает оптимальной оперативной эффективности деятельности военных наблюдателей Организации Объединенных Наций по ряду причин. Во-первых, оперативный отдел не всегда обеспечивает экспертное руководство, поскольку персонал национальных контингентов в составе отдела не всегда обладает опытом работы военных наблюдателей Организации Объединенных Наций и достаточным временем для деятельности по линии военных наблюдателей Организации Объединенных Наций в связи с их полной занятостью операциями военных контингентов. Во-вторых, отчеты военных наблюдателей Организации Объединенных Наций, как правило, проходят через многочисленные этапы цепочки командования, и, соответственно, информация, которая доходит до Командующего Силами, зачастую неоднократно фильтруется. Кроме того, военные наблюдатели Организации Объединенных Наций не имеют существенной представленности на высшем уровне, что отрицательно сказывается на их авторитете среди других компонентов миссии. Военные наблюдатели Организации Объединенных Наций рассматриваются в качестве «лишь одной карты в колоде», а не в качестве важного источника крайне необходимой информации.

15. Из ответов на вопросник УСВН пришло к заключению, что 81 процент представивших ответы считают, что необходимо сохранить отдельную от военных контингентов структуру командования военных наблюдателей Организации Объединенных Наций и что они должны по-прежнему возглавляться главным военным наблюдателем. Это согласуется с ответами командиров секторов и батальонов, большинство из которых считают, что военные наблюдатели Организации Объединенных Наций не должны подчиняться командирам тактического уровня. Более 90 процентов военных наблюдателей Организации Объединенных Наций считают, что необходимо сохранить отдельную от военных контингентов структуру командования военных наблюдателей Организации Объединенных Наций и что они должны по-прежнему возглавляться главным военным наблюдателем.

диненных Наций считают, что не следует отменять должность главного военного наблюдателя, поскольку именно он обеспечивает прямую связь с высшими эшелонами командования. В тех миссиях, где нет главного военного наблюдателя, военные наблюдатели Организации Объединенных Наций считают, что их авторитет страдает, причем это мнение разделяют многие командиры военных контингентов. Командиры секторального уровня считают, что военных наблюдателей Организации Объединенных Наций следует поставить под их оперативное командование, но в то же время в приказах по миссии и постоянно действующих инструкциях (ПДИ) следует четко оговорить характер взаимоотношений между этими двумя элементами. Это позволит военным контингентам обеспечивать в случае необходимости базовую безопасность и административную поддержку военных наблюдателей Организации Объединенных Наций, в то же время содействуя более эффективной координации оперативной деятельности.

16. Для того чтобы добиться эффективной интеграции, необходимо располагать системой, основанной на общем плане обеспечения связи, постоянно действующих инструкциях и процедурах представления отчетности. Первоочередное внимание следует уделять единой унифицированной цепочке командования, в рамках которой оперативным потребностям военных наблюдателей Организации Объединенных Наций уделяется внимание на высоком уровне структуры миссии и в то же время обеспечивается беспрепятственный поток информации, собираемой военными наблюдателями Организации Объединенных Наций на местах. В этой связи УСВН считает, что модель ОНЮБ обеспечивает слишком высокую интеграцию. Для того чтобы включить все позитивные аспекты всех моделей, УСВН предлагает модель, приведенную выше.

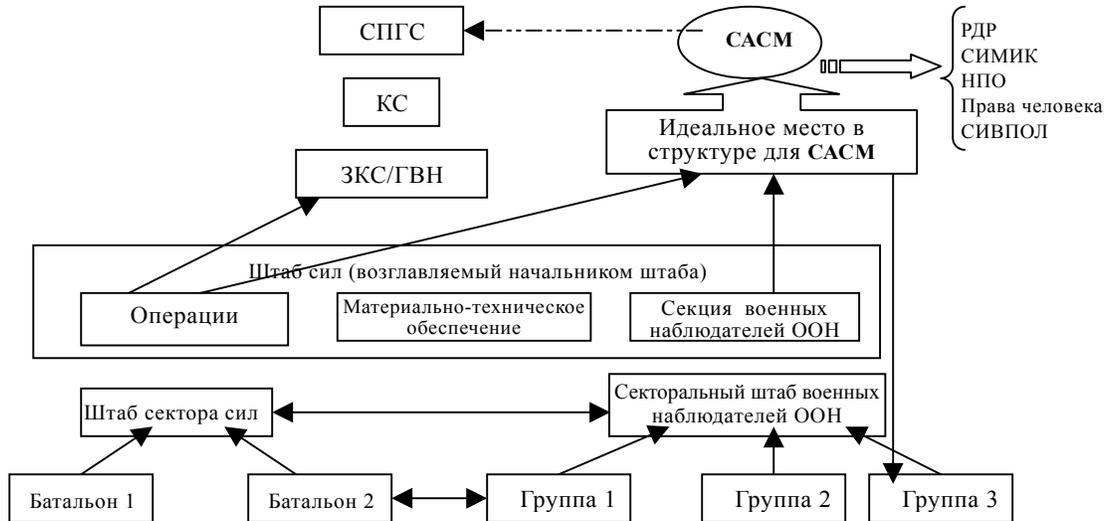
Диаграмма 4
Предлагаемая структура командования и управления



17. Согласно этой модели, военные наблюдатели Организации Объединенных Наций и военные контингенты находятся в оперативном подчинении командующего силами, а оперативное планирование и управление их деятельностью осуществляются единым штабом, возглавляемым начальником штаба. Такая структура обеспечивает эффективную интеграцию военных наблюдателей Организации Объединенных Наций посредством единой унифицированной цепочки командования на уровне штаба сил при одновременном сохранении их оперативных особенностей и независимости на секторальном и более низких уровнях. Это также устраняет необходимость отдельных оперативных отделов и дежурных офицеров, что значительно сокращает размер штаба. ДОПМ также поддержал мнение Управления о том, что необходимо особо подчеркивать потребность в тесном сотрудничестве между военными наблюдателями Организации Объединенных Наций и миротворческими силами. Департамент не поддерживает отдельные механизмы командования и управления для этих двух компонентов. ДОПМ разделяет мнение УСВН о том, что оба компонента должны всегда находиться в оперативном подчинении командующего силами и оперативное планирование и управление их деятельностью должно осуществляться единым штабом. Однако ДОПМ считает, что в надлежащих случаях такими касающимися ВНООН вопросами, как оперативный набор кадров и административное управление, включая материально-техническое обеспечение, следует обеспечивать посредством небольшой секции ВНООН в G1 (кадры), G3 (операции) и/или G4 (материально-техническое обеспечение) штаба сил. Кроме того, ДОПМ сообщил, что в штабе МООНДРК была учреждена группа наблюдателей, которая подотчетна командующему силами через начальника штаба сил. Эта группа состоит из штабных офицеров, которые не имеют статуса военных наблюдателей Организации Объединенных Наций.

18. Другое преимущество предлагаемой УСВН структуры заключается в том, что совместная аналитическая секция миссии сможет получать неотфильтрованную информацию и сырые данные от секторов и групп военных наблюдателей Организации Объединенных Наций, что позволит ей осуществлять более точную оценку. Несмотря на это, следует отметить, что в настоящее время совместная аналитическая секция миссии остается чисто военным подразделением в подчинении командующего силами. Представителям УСВН объяснили, что в идеале совместная аналитическая секция миссии должна функционировать на уровне выше командующего силами в качестве совместного гражданско-военного информационно-аналитического центра, подотчетного непосредственно Специальному представителю Генерального секретаря (СПГС). В этом случае поток информации будет организован согласно диаграмме 5 ниже.

Диаграмма 5
Структура потока информации при предлагаемой модели командования и управления



19. Подчеркивая преимущества предлагаемой структуры командования и управления УСВН признает, что гибкость имеет важное значение и что не следует рассматривать эту модель в качестве единственно возможной. Принимая решение относительно конкретной структуры, необходимо учитывать политическую ситуацию и военную обстановку и общую сложность миссии по поддержанию мира. УСВН признает положительные стороны мнения ДОПМ в этой связи и рекомендует ему провести обзор структур командования и управления более новых миссий в целях проведения сопоставительного анализа в будущем.

IV. Отбор и подготовка военных наблюдателей Организации Объединенных Наций

20. Для того чтобы суметь жить в тяжелых условиях и выполнять самые различные сложные задачи в условиях большого стресса, подчас не имея никакой непосредственной поддержки, офицеры, отбираемые для службы в качестве военных наблюдателей Организации Объединенных Наций, должны быть физически и психически здоровыми. Они должны быть зрелыми людьми, а также должны иметь соответствующую квалификацию и опыт работы в миссиях. Три четверти из тех, кто ответил на вопросники УСВН, подчеркнули, что самые серьезные проблемы, с которыми сталкиваются военные наблюдатели, вызваны тем, что у их коллег различный уровень военных навыков, подготовки и опыта. Следующими по значимости проблемами, согласно ответам на эти вопросники, были неодинаковые уровни подготовки в следующих областях: владение языками, вождение автомашины, радиосвязь и чтение карты (в том числе применение глобальной системы определения координат). ДОПМ заявил, что на ос-

нове опыта последних лет можно констатировать, что больше всего проблем обусловлено недостаточным знанием языков и неадекватными навыками вождения.

21. Различия в уровне подготовки офицеров из разных государств не вызывают удивления, учитывая то, что у всех этих людей родные языки, военная культура, стандарты обучения, применяемые технические средства и даже терминология различны. Некоторые государства отбирают офицеров из своих резервных подразделений, тогда как другие государства отбирают их из регулярных вооруженных сил. Офицеры как из первой, так и из второй группы стран могут иметь равную квалификацию, но методы их подготовки должны быть различными. Иногда офицеров отбирают для службы в качестве военных наблюдателей Организации Объединенных Наций не на основе их военных навыков и опыта, а просто с учетом наличия у них языковых и других знаний.

22. УСВН понимает, что миротворцы должны обладать такими качествами, как мужество, упорство, умение общаться с людьми, терпение и способность анализировать обстановку и докладывать о ней, т.е. они должны обладать такими качествами, наличие которых определить довольно трудно. ДОПМ согласен с мнением УСВН о том, что всем странам, предоставляющим военных наблюдателей, было бы целесообразно применять одни и те же критерии отбора, в том числе в отношении необходимых навыков и уровня подготовки, в соответствии с инструкциями по отбору и подготовке военных наблюдателей Организации Объединенных Наций 2002 года. Национальные программы и методики отбора и подготовки должны основываться на четком понимании качеств, необходимых для выполнения обязанностей военных наблюдателей Организации Объединенных Наций. При этом особое внимание должно уделяться аналитическим способностям, которые имеют решающее значение, что стало ясно для УСВН на примере докладов патрулей военных наблюдателей, которые были больше похожи на дневники путешественников, поскольку их авторы оказались не в состоянии правильно построить свой доклад и сделать необходимый анализ обстановки.

23. УСВН знает о различных инициативах ДОПМ, которые предпринимались для обеспечения того, чтобы командруемые военные наблюдатели получили адекватную подготовку. В частности, создание групп по подготовке для службы в миссиях Службой профессиональной подготовки и оценки, учеба руководителей групп военных наблюдателей перед их командированием и внедрение учебного курса, основанного на стандартных учебных программах, заслуживают высокой оценки. Учитывая предъявляемые требования, а также ответы на вопросники, УСВН считает, что предкомандировочная подготовка должна, насколько это возможно, охватывать следующие элементы:

- система Организации Объединенных Наций, структура миротворческой миссии, общее управление, доклады и процедуры;
- кодекс поведения Организации Объединенных Наций, применимые международные нормы и местные законы и обычаи;
- необходимые военные навыки и их применение для целей миротворчества;
- умение общаться с людьми (письменно и устно), соответствующие протоколы и технические средства;

- навыки вождения автотранспортных средств конкретных типов в условиях района дислокации;
- навыки и методы ведения переговоров и оказания посреднических услуг;
- специальный курс подготовки для выполнения таких задач, как наблюдение за проведением выборов и оказание гуманитарной помощи.

24. УСВН обнаружило, что некоторые страны вообще не организуют никакой подготовки своих офицеров, выделяемых для службы в качестве военных наблюдателей Организации Объединенных Наций. Для таких офицеров ознакомительные курсы, организованные по прибытии в миссию, и были их первыми курсами подготовки в качестве наблюдателей. Однако другим офицерам, которые прошли курс подготовки у себя в стране, ознакомительный курс показался слишком простым, и они предлагали уделять больше внимания более практическим аспектам службы в миссиях, таким, как применение глобальной системы определения координат и Lotus Notes. ДОПМ уже создал механизм оценки вооруженных военных контингентов до их направления в район миссии, однако еще не создан подобный механизм для оценки уровня предкомандировочной подготовки военных наблюдателей. ДОПМ должен требовать от стран, предоставляющих войска, чтобы они официально подтверждали, что каждый кандидат, предлагаемый для службы в качестве военного наблюдателя, прошел признанный Организацией Объединенных Наций учебный курс в одном из национальных центров по подготовке миротворцев. УСВН признает, что государства осторожно подходят к вопросу о любой форме надзора за военной подготовкой, но тем не менее считает, что разработка общих стандартов — это единственный способ повышения уровня подготовки миротворцев. Кроме того, УСВН подчеркивает, что необходимо изучить возможность организации централизованной предкомандировочной подготовки военных наблюдателей в региональных центрах по подготовке миротворцев, как это уже делается для штабных офицеров и руководителей групп военных наблюдателей.

25. УСВН вновь подчеркивает необходимость принятия следующих решительных мер в целях повышения эффективности деятельности военных наблюдателей Организации Объединенных Наций — таких мер, большинство из которых ДОПМ уже принимает:

- быстрое возвращение на родину тех военных наблюдателей, которые не отвечают установленным стандартам, причем за счет своей страны;
- предоставление рекомендаций относительно необходимых мер по исправлению положения тем странам, которые не обеспечивают достаточную подготовку военных наблюдателей;
- отказ принимать военных наблюдателей из государств, которые не следуют рекомендациям ДОПМ;
- взыскание средств на ремонт/замену со стран, предоставивших тех военных наблюдателей, которые приводят в негодность технические средства Организации Объединенных Наций (например, автомашины) вследствие своей плохой подготовки, а также привлечение к ответственности конкретных военных наблюдателей за ущерб/утрату вследствие халатности.

26. УСВН отметило, что назначение руководителей групп военных наблюдателей подчас становится серьезной проблемой. По нынешней традиции тот во-

енный наблюдатель, который служил в данной группе дольше всего, назначается ее руководителем. Однако ответы на вопросы показали, что в тех случаях, когда руководителем группы военных наблюдателей назначается офицер, младший по званию (даже если он дольше служил здесь), возникает напряженность, а в некоторых случаях падает воинская дисциплина. С учетом этого одно из возможных решений может заключаться в том, чтобы руководитель группы назначался только с учетом воинского звания, а заместителя руководителя можно было бы назначить с учетом прежде всего опыта работы в миссии и лидерских качеств. Само собой разумеется, что этот вопрос должен окончательно решаться только Командующим Силами или Главным военным наблюдателем.

27. УСВН отметило, что некоторые страны, предоставляющие войска, обычно предлагают офицеров в звании подполковника даже в тех случаях, когда их специально просили направлять майоров и капитанов, а другие страны обращаются с просьбами о том, чтобы в качестве руководителей групп чаще назначались подполковники. Для того чтобы обеспечить равномерное распределение должностей руководителей групп среди стран, предоставляющих войска, эти должности следует распределять с учетом общего числа наблюдателей, которых данная страна выделяет для этой миссии. Поэтому следует просить страны, предоставляющие войска, чтобы они строго соблюдали заявки на офицеров конкретного звания при отборе кандидатов на должности военных наблюдателей Организации Объединенных Наций. Кроме того, необходимо добиться общего взаимопонимания относительно политики повышения в звании в период выполнения функций военного наблюдателя. Повышение в звании должно происходить лишь непосредственно перед откомандированием из миссии, или оно должно вступить в силу только после возвращения на родину.

28. УСВН отметило, что наличие женщин среди военных наблюдателей Организации Объединенных Наций создает возможности для более эффективного общения с женщинами-комбатантами, мирными жителями и детьми. Увеличение числа женщин среди военных наблюдателей следует также приветствовать и для того, чтобы обеспечить более правильное соотношение между числом женщин и числом мужчин в миссии.

V. Командирование, ротация и репатриация

29. После того как Совет Безопасности дает санкцию на командирование первой группы военных наблюдателей, Военный отдел ДОПМ направляет постоянным представительствам стран, предоставляющих войска, запрос, который обычно указывает число военных наблюдателей, звания, требования в отношении квалификации и навыков, срок службы и предполагаемую дату командирования. УСВН обнаружило, что медленная реакция со стороны некоторых государств-членов обычно является одним из факторов, замедляющих командирование военных наблюдателей. В некоторых случаях проходило больше трех месяцев, прежде чем в миссию прибывали военные наблюдатели. УСВН отметило, что положение в этом плане улучшилось благодаря созданию «ротационной группы» в Службе формирования сил и благодаря применению компьютерной программы под названием «Поездки и ротация полицейского и военного персонала» (PMSTAR), которую ДОПМ скоро будет предоставлять постоянным представительствам, а впоследствии будет направлять в столицы стран, предоставляющих войска. ДОПМ заявляет также, что, как показывает

его база данных, в течение 2004 года не было никаких задержек, если не считать Миссию Организации Объединенных Наций по наблюдению в Грузии, поскольку в этом случае у стран, предоставляющих войска, возникли трудности с получением виз. УСВН признает также трудности, с которыми столкнулся ДОПМ при использовании призывной системы в рамках резервных соглашений. Эта система оказалась неудачной, поскольку государства-члены не обеспечивают пересмотр списков офицеров каждые полгода, как это требуется. Однако УСВН хотело бы отметить, что Отдел гражданской полиции сталкивался с такими же трудностями с командированием первых групп полицейских до создания резервного реестра квалифицированных кандидатов, поэтому УСВН считает, что ДОПМ также должен изучить опыт Отдела гражданской полиции с целью улучшить свою систему командирования военных наблюдателей.

30. После своего прибытия в район миссии военные наблюдатели Организации Объединенных Наций проходят ориентацию и первоначальный курс подготовки в штабе миссии, получают самое необходимое имущество, а затем направляются в свой сектор, где они проходят еще одну серию инструктажей относительно оперативных условий, своих обязанностей и задач. Затем военных наблюдателей отправляют на опорный пост, который служит в качестве их оперативной базы. В некоторых миссиях весь этот процесс занимает от двух до трех недель, прежде чем наблюдатель приступает к исполнению своих обязанностей. Кроме того, период малой нагрузки возникает на завершающем этапе, когда военные наблюдатели возвращают предоставленное им специальное имущество и проходят заключительные формальности в связи с отбытием. Длительные периоды обустройства и отбытия снижают эффективность военных наблюдателей Организации Объединенных Наций на местах. ДОПМ должен принять меры по сокращению таких потерь времени путем рационализации процедур обустройства и отбытия.

31. Что касается ротации, то инструкции по подготовке военных наблюдателей, направленные странам, предоставляющим войска, гласят, что не менее чем за три месяца до завершения срока службы военного наблюдателя Военный отдел направляет факсимильное сообщение в Постоянное представительство соответствующей страны с просьбой о замене. В основе этой процедуры лежит предположение о том, что постоянным представительствам надо делать напоминания относительно замены персонала. Всю эту процедуру можно было бы ускорить, если бы данные, запрашиваемые в первоначальной просьбе, направляемой постоянным представительствам, включали также дату замены в конце срока службы.

32. Ротация военных наблюдателей создает серьезные проблемы в плане сохранения институциональной памяти, особенно в тех случаях, когда все военные наблюдатели подлежат ротации в одно и то же время, как сейчас происходит в Операции Организации Объединенных Наций в Бурунди. Такая ситуация обычно возникает в тех случаях, когда военные наблюдатели командированы и прибывают в миссию все одновременно, а также вследствие того, что для всех устанавливается одинаковый срок службы. УСВН считает, что ротацию необходимо осуществлять по скользящему графику, так чтобы персонал прибывал в миссию поэтапно или же на различные сроки службы, — это должно касаться по крайней мере первой группы, прибывающей в район миссии. Что же касается ротации персонала в ходе самой операции, то следует отметить, что некоторые из опорных постов находятся в отдаленных районах, где условия жизни

очень тяжелые. Длительное пребывание в таких районах плохо сказывается на качестве работы и на моральном состоянии персонала. Миссии должны издавать строгие инструкции для обеспечения того, чтобы военные наблюдатели Организации Объединенных Наций, командируемые для работы в таких плохих условиях, часто ротировались — предпочтительно каждые три или четыре месяца.

33. Хотя персонал обычно предоставляется на один год, УСВН обнаружило, что некоторые страны, предоставляющие войска, выделяют свой контингент только на шесть месяцев. Ясно, что одногодичный срок службы является более предпочтительным для миссии и создает более приемлемые условия для обеспечения преемственности, благодаря чему удается свести ненужные ротации к минимуму и сохранить институциональную память. Следует добиваться того, чтобы страны, предоставляющие войска, не изменяли произвольно срок службы своего персонала, а одногодичный срок службы должен стать стандартным для всех военных наблюдателей Организации Объединенных Наций.

VI. Безопасность и охрана

34. Военные наблюдатели дислоцируются в различных точках обычно невооруженными, и поэтому они могут подвергнуться нападению или запугиванию и могут быть взяты в заложники. Они становятся уязвимыми в тех случаях, когда воюющие стороны хотят оказать давление на миротворческую операцию в целом, как это происходило в ряде миссий. Один из осложняющих факторов заключается в том, что в современных внутригосударственных конфликтах обычно принимают участие многие малочисленные группы и отколовшиеся от них группировки, вследствие чего практически невозможно добиться согласия всех сторон на мирный процесс. Это намного увеличивает угрозу для военных наблюдателей Организации Объединенных Наций, поскольку мелкие группировки обычно стремятся получить известность, а также добиться внимания и признания путем совершения действий, которые вызывают беспорядок и ставят под угрозу успех миссии.

35. Почти 75 процентов людей, ответивших на вопросник УСВН, отметили, что требования, предъявляемые к военным наблюдателям, возросли, а угроза для их безопасности стала более серьезной. Несмотря на мнение о возрастании угрозы, 77 процентов ответивших были убеждены в том, что военные наблюдатели не должны иметь оружия даже в тех случаях, когда они служат в миссиях, учрежденных на основании главы VII Устава Организации Объединенных Наций. Такое же число респондентов (77 процентов) считает, что военные наблюдатели должны получать вооруженное охранение для передвижения в тех случаях, когда обстановка становится опасной. Военный отдел также считает, что военные наблюдатели Организации Объединенных Наций не должны быть вооружены.

36. Самая распространенная проблема, связанная с обеспечением безопасности военных наблюдателей, касалась наличия безопасных, надежных и эффективных средств связи. Довольно часто группам военных наблюдателей приходится совершать патрулирование за пределами зоны связи, и в некоторых случаях группы не могли по этой причине своевременно сообщить о том, что они не смогут прибыть на опорный пост в назначенное время. Миссии должны

сделать все возможное для обеспечения того, чтобы военные наблюдатели имели надежные средства связи как в диапазоне ВЧ, так и в диапазоне ОВЧ, в том числе средства связи «земля-воздух», после их командирования в отдаленную точку. Установка усилительных станций и ретрансляторов должна быть одной из приоритетных задач. Решение этой задачи должно обеспечить, чтобы опорные посты военных наблюдателей Организации Объединенных Наций находились в радиусе связи с вооруженными контингентами в этом секторе.

37. Одним из главных условий обеспечения безопасности военных наблюдателей является сотрудничество с вооруженными контингентами. ДОПМ должен обеспечить, чтобы стандартные оперативные процедуры, инструкции и директивы для войск подчеркивали, что ответственность за обеспечение безопасности военных наблюдателей Организации Объединенных Наций лежит на воинских контингентах. Миссии должны также принимать меры к тому, чтобы определенные подразделения контингента или штаб сектора имели в резерве высококомобильную группу быстрого реагирования, имеющую в том числе авиацию для эвакуации военных наблюдателей в чрезвычайных условиях. Это обуславливает также необходимость совместных учений военных наблюдателей Организации Объединенных Наций, вооруженных контингентов и авиационных подразделений миссии для их подготовки к таким чрезвычайным обстоятельствам.

38. Одна из основных угроз для безопасности военных наблюдателей связана с направлением небольшого числа таких наблюдателей в отдаленные районы. Поскольку военные наблюдатели получают суточные для участников миссии, Организация Объединенных Наций не предоставляет им жилье. Поэтому они сами снимают жилье для себя у местных жителей в районе пребывания. Это неизбежно ведет к тому, что оценка степени угрозы не делается и каждый военный наблюдатель сам вынужден заботиться о себе. УСВН считает, что каждая миссия должна регулярно оценивать степень угрозы на уровне всего сектора и что следует предпринимать усилия для поиска жилья в непосредственной близости друг от друга. Миссии должны оказывать также административную поддержку военным наблюдателям при составлении документов на аренду жилья и, когда это необходимо, должны предоставлять местных охранников.

39. Хотя использование современных технических средств, таких, как приборы ночного видения и спутниковые системы, может повысить безопасность военных наблюдателей, УСВН считает, что основное внимание по-прежнему следует уделять правильной системе подготовки и отбора, которая должна в значительной степени уменьшить угрозы для личной безопасности военных наблюдателей. УСВН отметило, что в некоторых случаях военные наблюдатели не имели общего представления о методах уменьшения реальных угроз. В одном конкретном случае военные наблюдатели не имели при себе снаряжения, достаточного для выживания в случае вынужденной операции по спасению, отступлению или эвакуации, причем еще меньше людей было обучено умению критически анализировать условия своей безопасности в целях подготовки к нештатным ситуациям.

40. Поскольку военные наблюдатели Организации Объединенных Наций не имеют оружия для целей самообороны, построение правильных отношений с воюющими сторонами также может сыграть важную роль в обеспечении безопасности военных наблюдателей. УСВН привело примеры того, как быстрые и

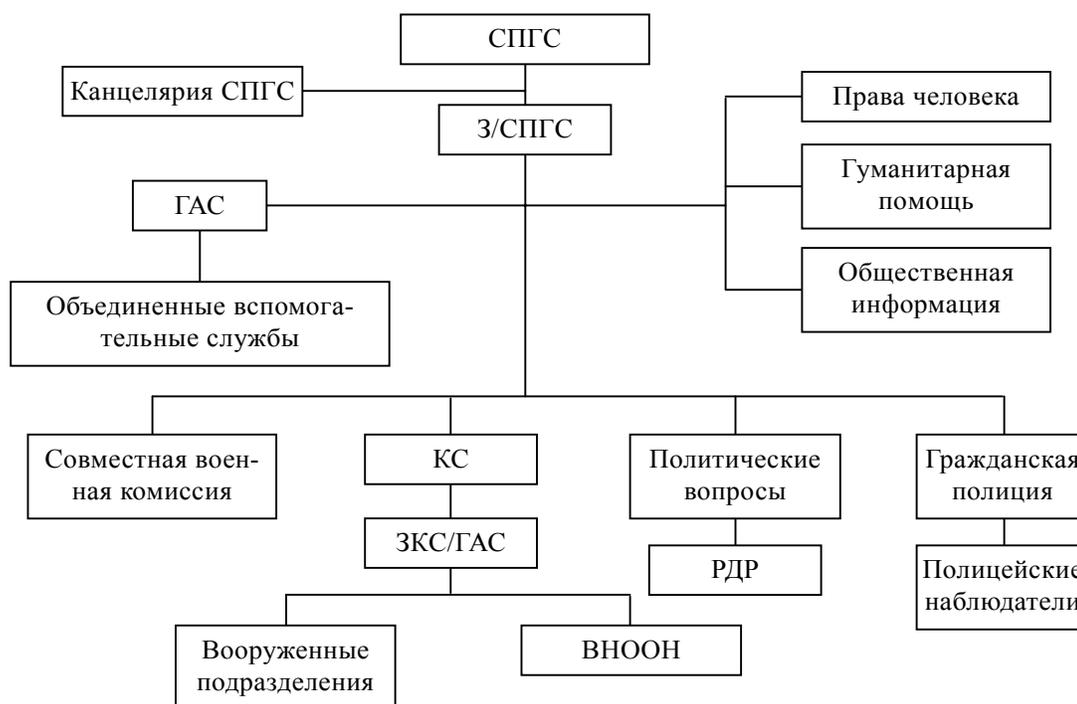
решительные действия старших военных наблюдателей по установлению связи с командирами формирований воюющих сторон позволили произвести эвакуацию военных наблюдателей под огнем в ходе боевых действий. Эти примеры показывают исключительную важность правильных критериев отбора персонала, позволяющих выявить важнейшие требования, предъявляемые к военным наблюдателям, а также большое значение их умения вести переговоры, заниматься посредничеством, общаться с людьми и говорить на родном для них языке.

41. Все, кто дал ответы на вопросник, считают, что военные наблюдатели Организации Объединенных Наций должны иметь особый статус, отличный от статуса вооруженных контингентов, чтобы сразу было понятно, что речь идет о невооруженных лицах. Многие из респондентов предлагали использовать специальные нарукавные нашивки или особые головные уборы, а также специальные опознавательные знаки на автомашинах военных наблюдателей Организации Объединенных Наций, чтобы можно было сразу отличить их от военнослужащих вооруженных контингентов. Считается общепринятым, что противоборствующие силы не видят никакой угрозы со стороны военных наблюдателей, поскольку знают, что они не вооружены. Поэтому для укрепления личной безопасности военных наблюдателей чрезвычайно важно сделать так, чтобы можно было сразу отличить их от членов вооруженных контингентов. Для этого можно использовать специальные опознавательные знаки на военной форме и автомашинах, специальные удостоверения личности, флаг военных наблюдателей Организации Объединенных Наций с четкими обозначениями, а также оповещение населения через средства массовой информации. Кроме того, военные наблюдатели могли бы получить специальный флаг, вывешиваемый вместе с флагом Организации Объединенных Наций, так чтобы помещения, в которых они находятся, были хорошо видны и доступны как для представителей воюющих сторон, так и для мирных граждан.

VII. Сотрудничество и координация с другими элементами миротворческих сил

42. Миротворчество — это деятельность, осуществляемая совместными и тесно координируемыми усилиями всех компонентов миссии. В миротворческих операциях участвуют военнослужащие из многих государств, а также гражданские лица из многих учреждений Организации Объединенных Наций, неправительственных организаций, правительств и гражданской полиции Организации Объединенных Наций. В комплексных миротворческих миссиях участвуют все категории такого персонала. Первой миссией, которую можно считать комплексной, была успешная миссия под названием Временный орган Организации Объединенных Наций в Камбодже (ЮНТАК), а в качестве современных примеров можно привести ВАООНВТ/МООНВТ, Миссию Организации Объединенных Наций в Сьерра-Леоне (МООНСЛ) и Миссию Организации Объединенных Наций в Демократической Республике Конго (МООНДРК). В качестве примера организационной структуры комплексной миссии ниже приводится структура МООНДРК.

Диаграмма 6
Пример комплексной миротворческой миссии (МООНДРК)



43. Сотрудничество и координация имеют огромное значение для обеспечения эффективности комплексных миротворческих операций, особенно для деятельности военных наблюдателей, которые действуют небольшими группами в отдаленных районах. Здесь есть два главных аспекта: во-первых, сотрудничество и координация между военными компонентами миссии; во-вторых, сотрудничество и координация с гражданскими партнерами.

44. Срывы в организации сотрудничества и координации между военными формированиями в целом, военными наблюдателями и конкретными вооруженными подразделениями часто являются результатом отсутствия общего понимания своей роли в данной миссии. Такие срывы могут привести к следующим тяжелым последствиям:

- меры, которые должны приниматься, не принимаются, потому что люди не понимают или просто игнорируют приказы;
- инструкции неправильно понимаются или толкуются как противоречащие мандату миссии;
- личная безопасность военных наблюдателей оказывается под угрозой из-за неправильного понимания инструкций по применению силы, которые содержатся в правилах применения вооруженной силы.

45. Одним из важнейших аспектов мер по предотвращению таких возможных срывов в сфере сотрудничества и координации является эффективная коммуникация, которая означает, что каждый человек должен постоянно получать всю необходимую информацию и что должен происходить постоянный обмен

информацией, особенно между вооруженными контингентами и военными наблюдателями. УСВН отметило случаи, когда воюющие стороны пытались ввести миротворческие подразделения в заблуждение путем распространения дезинформации, с тем чтобы получить тактические или материальные преимущества. Если эффективной коммуникации нет, как военные наблюдатели, так и вооруженные контингенты могут утратить свою эффективность. К числу других не менее важных элементов относятся укрепление доверия между должностными лицами и их подчиненными; способность командира довести задачи миссии и концепцию операции до всех задействованных вооруженных подразделений и военных наблюдателей; ясность приказов и инструкций, позволяющая принимать последовательные и скоординированные меры.

46. УСВН отметило, что военные наблюдатели могут общаться с группами и представителями местного населения, готовыми обсуждать с ними такие вопросы, которые они, как правило, не обсуждают с вооруженными подразделениями Сил. Поэтому некоторые командиры из состава Сил считают, что успехи, которых добиваются военные наблюдатели, подрывают их авторитет. В качестве примера приводился случай, когда одно из подразделений вмешалось в работу военных наблюдателей по организации процесса разоружения как раз в самый критический момент, в результате чего эта операция была приостановлена и в течение нескольких дней все находилось в подвешенном и весьма опасном состоянии.

47. Эффективная организация сотрудничества и координации военных компонентов — это вопрос, который в равной степени касается как управления, так и чисто оперативного командования. Для обеспечения эффективного сотрудничества необходимо создать следующие условия:

- наличие надежной структуры передачи информации и всеобъемлющего плана поддержания контактов;
- понимание задач, поставленных перед другими компонентами, и того, каким образом каждая из этих задач содействует достижению общих целей миссии;
- совместное планирование и обучение в тех областях, где нужно обеспечить взаимную поддержку и сотрудничество;
- регулярное поддержание контактов и проведение брифингов относительно действий каждого компонента.

48. Сотрудничество и координация деятельности военных наблюдателей с деятельностью гражданских лиц затрагивают три основные гражданские группы: гражданский компонент миссии, гражданские организации и учреждения, действующие в районе миссии, и местные конфликтующие стороны и местное население. УСВН считает, что основой для сотрудничества и координации с первыми двумя группами являются следующие элементы:

- учет взаимодействия с гражданскими лицами в процессе военного планирования и совместной подготовки;
- эффективный обмен информацией;
- выявление потребностей различных учреждений в поддержке и сотрудничестве со стороны военных;

- создание рабочих групп, организация диалога и поддержание связей на всех уровнях.
49. Для организации эффективного сотрудничества военных наблюдателей с местными конфликтующими сторонами и с местным населением решающее значение имеют следующие элементы:
- наличие профессиональных знаний, а также знание местного языка, местных законов и обычаев;
 - наличие у военных наблюдателей достаточного количества письменных и устных переводчиков;
 - постоянная организация встреч: общение уменьшает недопонимание и укрепляет взаимное доверие, а также располагает друг к другу;
 - постоянное информирование всех, кто работает сообща, с тем чтобы можно было обсудить разногласия до того, как они превращаются в проблемы.

VIII. Стратегия ухода

50. Поскольку военные наблюдатели Организации Объединенных Наций играют значительную роль на завершающих этапах миссии, продолжая вести наблюдение в целях обеспечения непрерывности мирного процесса, чрезвычайно важно, чтобы у каждой миссии была своя стратегия ухода военных наблюдателей, которая строилась бы на параметрах, определенных в самом начале миссии. Стратегия ухода должна быть связана с этапом, наступающим после завершения миротворческой деятельности, а военные наблюдатели должны командироваться для содействия усилиям по миростроительству, чтобы обеспечить долгосрочную стабильность благодаря их усилиям по ликвидации остающегося недоверия между воевавшими сторонами. Поэтому стратегия ухода военных наблюдателей должна основываться на глубокой оценке потенциальных угроз для стабильности мира, а не должна диктоваться графиком механического сокращения численности персонала миссии.

51. УСВН считает, что при разработке стратегии ухода необходимо сопоставить издержки и риски намеченного ухода с издержками и рисками повторного развертывания миссии, которое станет необходимым, если мирный процесс преждевременно рухнет. Этот вопрос следует решать с учетом того, в какой мере присутствие военных наблюдателей может быть истолковано таким образом, что та или иная из воевавших сторон не пользуется доверием, если не сказать хуже, или что Организация Объединенных Наций обладает какой-то информацией о грядущем возобновлении боевых действий, но не делится этой информацией. Если принимается решение продлить пребывание военных наблюдателей, чтобы они оставались на местах и после вывода сил по поддержанию мира, то военных наблюдателей следует отбирать на основе новых требований, и, возможно, потребуется даже организовать новый курс подготовки для работы в новых условиях.

IX. Применение современных технических средств

52. Применение самых современных технических средств может стать одним из важнейших способов повышения авторитетности и эффективности деятельности военных наблюдателей Организации Объединенных Наций. Если не считать более современных средств наблюдения, имеющихся в распоряжении национальных военных контингентов, таких, как приборы ночного видения и более современные средства связи, роль техники недооценивается. Технику следует рассматривать как средство многократного повышения эффективности сил, а не как замену здравого военного мышления и правильных методов работы.

53. УСВН отметило, что более 90 процентов военных наблюдателей считают, что применение современных технических средств, таких, как приборы ночного видения, глобальная система определения координат и системы отслеживания для обнаружения автотранспортных средств и заложников, может повысить их оперативную эффективность. Большинство людей считает, что новые технические средства имеют огромное значение для возможностей мобильности, проведения анализа и планирования, понимания обстановки и обеспечения безопасности. Однако вызывает удивление тот факт, что самые срочные предвидимые потребности полевых операций связаны с такими элементарными предметами снабжения, как бинокли, компасы с призмой-отражателем и средства радиосвязи. К более сложным техническим средствам, которые упоминались в ответах военных наблюдателей, относятся:

- спутниковая видеоаппаратура и спутниковые средства зондирования земли, связанные с центрами наблюдения, которые могли бы содействовать уменьшению потребностей в военных наблюдателях;
- информационная технология, включая средства анализа данных;
- применение глобальной системы определения координат для более точного определения местонахождения наблюдаемых объектов и нарушителей;
- электронные средства связи, включая Интернет, электронную почту и сотовую телефонную связь;
- портативные приборы для обнаружения наземных мин, неразорвавшихся боеприпасов, а также химических и биологических боевых агентов.

54. УСВН признает, что сейчас приобретение и использование современных средств наблюдения связаны с рядом проблем. Во-первых, такая техника дорогая, хотя ее стоимость подчас быстро сокращается после того, как она становится широко распространенной. Во-вторых, для применения современных технических средств надо будет организовать подготовку специалистов, особенно учитывая тот факт, что военные наблюдатели привлекаются из самых различных стран и имеют самую различную военную подготовку. В-третьих, современные технические средства могут привести к информационному перенасыщению, в результате чего миссии будут не в состоянии эффективно и успешно использовать предоставляемую им информацию. Тогда миссиям придется тратить еще больше сил и средств на укрепление своего потенциала в области обработки и анализа данных.

55. УСВН считает, что необходимо тщательно планировать постепенное внедрение новых технических средств в целях достижения оптимальных результатов в условиях проведения миротворческих операций многонациональными силами. Для того чтобы обеспечить оперативную совместимость и оптимальное использование ресурсов, ДОПМ, прежде чем закупать такие технические средства на открытом рынке, должен убедиться в том, что эти современные технические средства, направляемые военным наблюдателям, включены в инвентарные списки миссии. Кроме того, как признает сам ДОПМ, необходимо решить проблемы, связанные с подготовкой кадров, оперативной совместимостью и стоимостью. Признавая значение современных технических средств, ДОПМ поддерживает их поэтапное внедрение, так чтобы государства-члены могли подготовить и обучить своих офицеров, и рассматривает вопрос о приобретении такого высокотехнологичного снаряжения только в тех случаях, когда оно явно необходимо и может быть закуплено в рамках имеющихся финансовых ресурсов. Опираясь на обзор, проведенный УСВН, Военный отдел ДОПМ намерен рассмотреть вопрос о применении современных технических средств в миротворческих миссиях, с тем чтобы улучшить условия деятельности персонала, направляемого в миссии.

56. Опираясь на предложения персонала, командиров развернутых подразделений и военных наблюдателей, а также учитывая нынешние потребности, УСВН рекомендует принять на среднесрочную перспективу следующие технические средства:

- a. глобальная система определения координат;
- b. система отслеживания для обнаружения военных наблюдателей, взятых в заложники, и угнанных автомобилей;
- c. приборы ночного видения и другие подобные средства;
- d. средства обнаружения мин и неразорвавшихся боеприпасов;
- e. современные средства связи;
- f. более широкое применение вертолетов для обеспечения мобильности.

X. Оценка работы каждого человека

57. УСВН удовлетворено тем, что во всех миссиях производится оценка работы каждого военного наблюдателя. Однако не существует никакой стандартной системы, устанавливающей периодичность и частотность служебных аттестаций, и создается впечатление, что ни один из военных наблюдателей, включая старших военных наблюдателей, не знает точно, куда поступают служебные аттестации после их заполнения. В некоторых случаях служебные аттестации не производятся вплоть до самого конца срока службы военного наблюдателя, а когда наступает этот момент, они оформляются поспешно на основе неполной информации.

58. УСВН считает, что следует ввести следующую процедуру:

- руководители групп должны заполнять промежуточные служебные аттестации по каждому военному наблюдателю каждые три месяца и должны направлять их в секторальный штаб военных наблюдателей;
- после завершения срока службы или при наступлении момента ротации старший военный наблюдатель должен оформлять окончательную служебную аттестацию на основе промежуточных аттестаций, которые имеются в личном деле военного наблюдателя, и после того, как военный наблюдатель ознакомится со своей служебной аттестацией, она должна направляться в тот отдел штаба Сил, который занимается военными наблюдателями;
- старший военный наблюдатель или Командующий Силами должен утвердить окончательную служебную аттестацию и должен принять меры к тому, чтобы аттестуемый военный наблюдатель изложил свои замечания и подписал аттестацию;
- служебные аттестации всех военных наблюдателей, независимо от их звания, должны направляться в ДОПМ для последующей передачи в страну, предоставившую данного военного наблюдателя, через ее Постоянное представительство;
- копия окончательной служебной аттестации должна храниться в базе данных отдела ДОПМ, занимающегося военными наблюдателями, с тем чтобы впоследствии с ней можно было ознакомиться.

XI. Поддержка со стороны Департамента операций по поддержанию мира

59. УСВН отметило, что Военный отдел очень быстро реагирует на касающиеся военных наблюдателей вопросы, которые рассматриваются сотрудником, курирующим данную миссию. Однако необходимо укрепить координацию и связи со странами, предоставляющими войска, для установления стандартов подготовки военных наблюдателей, а также для определения порядка их командирования и репатриации. Не менее важно внедрять передовой опыт и учитывать его при разработке учебных материалов для военных наблюдателей. УСВН отметило, что ни одна из этих задач прямо не поставлена ни перед одной из четырех служб, входящих в состав Военного отдела.

60. УСВН считает, что отчеты, составляемые военными наблюдателями после окончания своего срока службы, являются ценным материалом, позволяющим понять существующие проблемы, а также выявить передовой опыт. УСВН обнаружило, что до сих пор большинство военных наблюдателей не принимало участия ни в каких мероприятиях по обмену опытом, а сами они не получали никаких пособий типа сборников материалов, анализирующих накопленный опыт, или базы данных, отражающих передовой опыт. Группе по передовой практике ДОПМ или Военному отделу можно было бы поручить распространение через Интернет таких обобщений или анализов передового опыта.

61. УСВН считает, что эти вопросы не координируются никаким организованным образом в силу того факта, что в ДОПМ нет ни одного конкретного че-

ловека, который отвечал бы за поддержание контактов в связи с вопросами, касающимися военных наблюдателей. Такую координацию можно было бы обеспечить путем введения должности координатора в канцелярии военного советника по вопросам, касающимся военных наблюдателей, включая вопросы безопасности, администрации, поддержания связей и подготовки.

ХII. Выводы

62. Роль военных наблюдателей Организации Объединенных Наций в своевременном представлении необходимой военной информации и ее анализе для удовлетворения многогранных потребностей миротворческих операций остается исключительно важной, так же, как и роль их деятельности по поддержке невоенных мероприятий миссии. УСВН обнаружило, что на местах постоянно идет поиск оптимальной системы представления и анализа такой информации, а также оптимальной системы командования и координации. Хотя улучшение системы командования и управления, несомненно, окажет позитивное влияние на эффективность военных наблюдателей Организации Объединенных Наций, эти усилия следует дополнить также улучшением сотрудничества и координации деятельности военных наблюдателей с деятельностью других элементов миссии, разработкой правильной стратегии ухода и оснащением военных наблюдателей самыми современными техническими средствами, а также усилиями по обмену передового опыта.

ХIII. Рекомендации

63. ДОПМ заявил, что он считает обзор, проведенный УСВН, полезным и своевременным, поскольку он был проведен в то время, когда политика Департамента в отношении военных наблюдателей подвергалась корректировке, и поэтому этот обзор стал источником дополнительной информации, на основе которой можно сделать оценку нынешних методов и процедур. УСВН считает, что приводимые ниже рекомендации имеют большое значение для повышения общей оперативной эффективности военных наблюдателей Организации Объединенных Наций, действующих в миротворческих операциях.

64. ДОПМ должен разработать более всеохватывающую и более рациональную систему командования и управления миротворческими операциями, в которых задействуются военные наблюдатели и вооруженные контингенты. Такая система должна обеспечить эффективную интеграцию военных наблюдателей на уровне штаба Сил с помощью единой структуры командных инстанций при наличии оперативной независимости на уровне сектора и ниже (пункты 15–17) (SP-04-001-001)**.

65. ДОПМ должен создать такую систему, при которой военные наблюдатели должны были бы проходить официально признанный учебный курс для военных наблюдателей в одном из национальных центров подготовки миротворцев до их командирования; военные наблюдатели должны получать сертификат об окончании такого курса и курсовую зачетку, содержащую информацию о полученной подготовке и достигнутом уровне квалификации (пункт 24). ДОПМ

** Это внутренний код, который УСВН использует для регистрации рекомендаций.

должен содействовать выявлению стран, предоставляющих таких военных наблюдателей, которые систематически демонстрируют плохую подготовку, и должен рекомендовать меры, которые эти страны могут принять для повышения стандартов и соблюдения требований (пункт 25). ДОПМ должен содействовать более широкому привлечению женщин к участию в миротворческих операциях в качестве военных наблюдателей (пункт 28) (SP-04-001-002).

66. ДОПМ должен сделать следующее: изучить вопрос об использовании резервного реестра для улучшения порядка первоначального командирования военных наблюдателей с помощью компьютерной программы PMSTAR и системы ротации, применяя передовой опыт, накопленный Отделом гражданской полиции (пункт 29); разработать систему прибытия, ротации и репатриации военных наблюдателей по скользящему графику; рационализировать процедуры вхождения в курс дела и отбытия (пункты 32–33) (SP-04-001-003).

67. ДОПМ должен разработать всеобъемлющий план обеспечения безопасности военных наблюдателей, с тем чтобы содействовать достижению следующих целей: военные наблюдатели всегда должны находиться в зоне связи, обеспечиваемой аппаратурой, работающей в диапазоне ВЧ/ОВЧ, которая имеется в распоряжении вооруженных контингентов, и в необходимых случаях военные наблюдатели должны получать вооруженное охранение (пункты 35–36); вооруженные контингенты должны иметь в своем составе группы быстрого реагирования, оснащенные средствами связи «земля-воздух»; такие группы должны находиться в резерве в каждом секторе, чтобы быть в состоянии отреагировать на необходимость чрезвычайной эвакуации (пункт 37); инструкции, действующие в миссии, должны подчеркивать, что ответственность за обеспечение безопасности военных наблюдателей лежит на вооруженных контингентах (пункты 37–38); военные наблюдатели должны иметь особые знаки отличия, чтобы их можно было сразу отличить от членов вооруженных контингентов и чтобы они демонстрировали всем свой статус невооруженных лиц (пункт 41) (SP-04-001-004).

68. ДОПМ должен обеспечить, чтобы планы миссии включали создание эффективной системы передачи информации и всеобъемлющий план поддержания контактов в целях содействия эффективному взаимодействию военных наблюдателей с другими компонентами миссии (пункт 43) (SP-04-001-005).

69. ДОПМ должен обеспечить, чтобы в соответствующих случаях военные наблюдатели Организации Объединенных Наций получали в свое распоряжение квалифицированных письменных и устных переводчиков (пункт 49) (SP-04-001-006).

70. ДОПМ должен обеспечить, чтобы каждая миссия имела свою стратегию ухода военных наблюдателей Организации Объединенных Наций, построенную на утвержденных параметрах и связанную с этапом, наступающим после завершения миротворческого этапа (пункты 50–51) (SP-04-001-007).

71. ДОПМ должен рассмотреть вопрос о наличии и постепенном внедрении таких современных технических средств, которые необходимы военным наблюдателям (пункт 56) (SP-04-001-008).

72. ДОПМ должен проанализировать процедуры служебной аттестации военных наблюдателей и должен обеспечить последовательное соблюдение этих процедур в миссиях (пункт 58) (SP-04-001-009).

73. ДОПМ должен обеспечить обобщение, анализ и распространение в режиме онлайн опыта военных наблюдателей, который был бы отражен в сборнике передового опыта (пункт 60) (SP-04-001-010).

74. ДОПМ должен создать должность координатора в канцелярии военного советника, который занимался бы вопросами политики в отношении военных наблюдателей (пункт 61) (SP-04-001-011).

(Подпись) Дилип **Наир**
Заместитель Генерального секретаря
по службам внутреннего надзора
