



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
13 December 2005
Russian
Original: English

Шестидесятая сессия

Пункты 32, 132 и 136 повестки дня

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

Доклад Генерального секретаря о деятельности Управления служб внутреннего надзора

Административные и бюджетные аспекты
финансирования операций Организации
Объединенных Наций по поддержанию мира

Доклад Управления служб внутреннего надзора об обзоре участия военных в гражданской деятельности в ходе операций по поддержанию мира

Резюме

Управление служб внутреннего надзора (УСВН) отметило, что в целом военные компоненты операций по поддержанию мира действительно оказывают содействие гуманитарным организациям и учреждениям, которые обращаются с соответствующей просьбой. Кроме того, большинство контингентов, осуществляющих проекты поддержки общин, не ограничиваются прагматическим налаживанием хороших отношений с местным населением или созданием о себе благоприятного мнения, а действительно стремятся улучшить условия жизни местных жителей и внести позитивный вклад в жизнь их общин. Однако УСВН обнаружило, что по своему качеству и эффективности эта деятельность весьма неоднородна и в ряде случаев приводит к непредвиденным негативным последствиям с точки зрения поддержки деятельности гуманитарных организаций и учреждений и налаживания доверительных отношений с местным населением.

Для устранения имеющихся недостатков эффективное участие военных в гражданской деятельности должно строиться на продуманных планах и стратегиях. Меры по поддержке гуманитарной деятельности необходимо заблаговременно согласовывать и планировать, с тем чтобы обеспечить наличие достаточных ресурсов и должных механизмов координации для эффективного решения связанных с оказанием помощи задач, таких, как совершенствование инфраструктуры. Оказание поддержки местным общинам для достижения поставленных целей и дополнения другой гражданской деятельности в районе операций

должно основываться на четкой стратегии и знании потребностей целевых групп населения. Поэтому для определения тех проектов, которые дадут наибольшую отдачу для местного населения, а также для того, чтобы избежать дублирующей, ненужной или противоречивой деятельности, необходимо проводить подробные консультации и налаживать координацию с гуманитарными организациями и учреждениями. В частности, необходимо усилить существующие подразделения по вопросам координации и связи и лучше согласовать их деятельность, например в вопросах координации действий гражданских и военных, которыми занимаются военные и гражданские сотрудники операций по поддержанию мира. Кроме того, чтобы военный компонент четко понимал, в чем должна заключаться роль военных в гражданской деятельности и как военные могут внести позитивный вклад в улучшение жизни местного населения и в поддержку целей миссии в целом, необходимо разрабатывать, пересматривать и пропагандировать соответствующие стратегии и механизмы их реализации. С тем чтобы участие военных было более эффективным, необходимо иметь достаточные ресурсы и подготовленный персонал, который занимался бы поддержкой гуманитарной деятельности или местных общин. В связи с вопросами, обсуждаемыми в настоящем докладе, УСВН подготовило 12 рекомендаций. Департамент операций по поддержанию мира согласился со всеми этими рекомендациями и уже приступил к выполнению ряда из них.

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1–3	4
II. Выводы	4–27	5
A. Стратегия и планирование	9–12	6
B. Координация	13–19	8
C. Руководящие принципы в вопросах политики	20–22	11
D. Поддержка и ресурсы	23–27	13
III. Вывод	28	16
IV. Рекомендации	29–41	16

I. Введение

1. Управление служб внутреннего надзора (УСВН) провело обзор участия военных в гражданской деятельности (УВГД) в ходе операций Организации Объединенных Наций по поддержанию мира, уделив особое внимание поддержке гуманитарной деятельности и проектам поддержки общин (ППО), осуществляемым военными компонентами операций по поддержанию мира¹. С учетом реальной ситуации на местах в ходе последних конфликтов для военного компонента всех миссий выполнение этой деятельности в дополнение к решению его основной задачи обеспечения безопасности стало обычным явлением, что привело к расширению мандатов текущей деятельности по поддержанию мира в контексте многоаспектных операций в пользу мира и национальных и многонациональных (не относящихся к Организации Объединенных Наций) военных доктрин, которые поощряют военных оказывать помощь местным общинам в районе операций. Расширение УВГД поставило вопрос о координации такой помощи с общими задачами миссии и о повышении ее эффективности и результативности, что и рассматривается в докладе по четырем тематическим направлениям. Выводы и рекомендации УСВН основываются на обследованиях, проведенных среди гуманитарного и военного персонала на местах, анализе существующих исследований, стратегий и соответствующих материалов надзорных органов, а также на многочисленных интервью, проведенных в Нью-Йорке и на местах².

2. Несмотря на продолжающуюся дискуссию по вопросу о «гуманитарном пространстве» и проблемах комплексных миссий, УСВН уделило основное внимание прагматическим и практическим путям и средствам повышения позитивной отдачи от УВГД в контексте деятельности по поддержанию мира исходя из имеющихся ресурсов. В своем анализе УВГД УСВН сосредоточило свое внимание на двух основных категориях деятельности: а) поддержке военными гуманитарных организаций и учреждений (ГОУ) и б) ППО, осуществляемым военными. Эти два вида УВГД отличаются друг от друга тем, что поддержка гуманитарной деятельности оказывается по просьбе ГОУ, в то время как ППО, как правило, планируются и осуществляются самим военным компонентом. Как отметило УСВН, ГОУ настаивают на том, что деятельность, связанную с ППО, не следует путать с «гуманитарной» деятельностью или называть таковой. С тем чтобы ГОУ сохраняли свою свободу передвижения, оперативные возможности и доверие тех, кому они помогают, они должны восприниматься как нечто независимое от вооруженных сил, в частности в тех случаях, когда последние вступают в боевые столкновения с воюющими силами ли-

¹ Для целей настоящего доклада указанная деятельность не включает деятельность, связанную с гражданскими и политическими вопросами, правами человека, разминированием, защитой детей, разоружением, демобилизацией и реинтеграцией.

² Подробные групповые интервью, анализ документов и выезды на места проводились в Миссии Организации Объединенных Наций по стабилизации в Гаити (МООНСГ) и Операции Организации Объединенных Наций в Кот-д'Ивуаре (ООНКИ). Дополнительные интервью и анализ документов проводились в Миссии Организации Объединенных Наций в Демократической Республике Конго (МООНДРК), Миссии Организации Объединенных Наций в Эфиопии и Эритрее (МООНЭЭ), Миссии Организации Объединенных Наций в Судане (МООНВС) и Временных силах Организации Объединенных Наций в Ливане (ВСООНЛ). Указанный обзор был проведен в период с апреля по ноябрь 2005 года.

бо в целях самообороны, либо на основе мандата согласно главе VII. Учитывая эту обеспокоенность, а также тот факт, что термин «гуманитарная деятельность» основывается на четко определенном наборе международно признанных критериев, УСВН будет придерживаться соответствующей терминологии на протяжении всего доклада. УСВН также считает важным, чтобы военные компоненты миссий отдавали себе отчет в этом отличии и действовали соответственно.

3. Замечания администрации по проекту доклада были запрошены и приняты во внимание. В соответствующих случаях они приводятся в тексте доклада курсивом. УСВН с признательностью отмечает сотрудничество в проведении этого обзора со стороны военного руководства и гражданской администрации и персонала на местах и в Нью-Йорке.

II. Выводы

4. Что касается первой категории УВГД, то УСВН отметило, что наиболее часто ГОУ обращаются за помощью к военным в тех случаях, когда им необходима информация об обстановке в плане безопасности на местах. Затем так же важное место занимают просьбы о сопровождении и материально-технической поддержке, а далее идут просьбы о помощи в области инфраструктуры и о прямой поддержке в распространение чрезвычайной помощи. Обычно такие просьбы поступают лишь в исключительных случаях, и речь идет о крайней мере, когда этого требует обстановка в плане безопасности или же собственных ресурсов ГОУ недостаточно для удовлетворения важнейших потребностей.

5. Информация по вопросам безопасности является наиболее часто запрашиваемой и широко распространенной формой поддержки деятельности ГОУ, поскольку военные компоненты обладают уникальными возможностями и средствами для сбора, обобщения и анализа информации по вопросам безопасности и по другим условиям, существующим на местах. Однако УСВН отметило, что охват и полезность информации, предоставляемой ГОУ, весьма различны и в определенных миссиях ГОУ не удовлетворены надежностью и предметностью этой информации. За некоторыми исключениями, в том числе в случаях, когда не соблюдаются руководящие принципы, используемые ГОУ, уровень удовлетворенности откликом военного компонента на просьбы ГОУ о сопровождении и материально-технической поддержке выше. УСВН отметило, что такие возможности, как воздушный транспорт и инженерное оборудование, не обязательно находятся под контролем военных компонентов и могут находиться в ведении руководства миссии и что поддержка деятельности ГОУ с использованием таких средств и имущества в разных миссиях весьма различна. УСВН отметило, что просьбы ГОУ в ряде случаев могут не выполняться по причинам приоритетности доступа и неурегулированности вопросов возмещения издержек.

6. Что касается второй категории УВГД, то наиболее распространенными проектами непосредственной поддержки местных общин, осуществляемыми контингентами, являются оказание медицинской помощи (по меньшей мере в 10 миссиях), затем обеспечение продовольствием и водой (9 миссий) и одеждой и предметами снабжения (8 миссий), а также перевозка местного населения (8 миссий). Последнее место в списке занимает организация культурных

или просветительных мероприятий (шесть миссий). Например, одна из миссий сообщила, что в течение месяца ею была оказана медицинская помощь примерно 600 местным жителям, доставлено продовольствие 115 местным семьям, оказана помощь местной общине в ремонте водяного насоса и помощь международным организациям в ремонте дорог, а также проведено девять спортивных и развлекательных мероприятий. Эта деятельность военного компонента направлена на оказание помощи местным общинам для налаживания хороших отношений и сведения к минимуму в результате опасности враждебных действий. Эти мероприятия также помогают военным лучше изучить местную обстановку в плане безопасности и расширить возможности сбора соответствующей информации.

7. Хотя осуществление ППО финансируется главным образом за счет ассигнований, выделяемых предоставляющими войска странами своим соответствующим контингентам, в ряде случаев ресурсы также запрашиваются контингентами через механизм финансирования проектов быстрой отдачи. На проекты быстрой отдачи приходится небольшая доля бюджета миссии, и в ряде миссий для осуществления мелкомасштабных проектов (обычно стоимостью до 25 000 долл. США), направленных на улучшение качества жизни местного населения и содействие повышению авторитета новой миссии, используются средства из отдельного целевого фонда. Предложения о проектах быстрой отдачи рассматриваются на основе процедуры, регулируемой каждой миссией, и этот механизм позволяет миссиям финансировать такие проекты, как восстановление учебных и медицинских учреждений, совершенствование объектов санитарии и инфраструктуры и организация технического обучения. В 2005 году в девяти миссиях было осуществлено 475 проектов быстрой отдачи, причем в каждой из миссий в бюджетах, пополняемых за счет начисленных взносов, на эти цели предусматривалось от 600 000 до 1 млн. долл. США.

8. ГОУ позитивно отзывались о ППО в тех случаях, когда военный компонент использовал свои относительные преимущества, такие, как возможность использовать инженерное оборудование для проектов в области инфраструктуры и восстановления или медицинский персонал и службы, а также в тех случаях, когда он совместно с общиной организовывал культурные и спортивные мероприятия. Однако УСВН отметило, что в ряде случаев другие ППО критиковались ГОУ, поскольку имели непредвиденные, ненужные, противоречивые, а иногда и отрицательные последствия, особенно в миссиях, действующих на основании главы VII.

A. Стратегия и планирование

9. Как указывалось выше, военные компоненты вносят вклад в достижение поставленных перед миссиями целей, таких, как содействие оказанию гуманитарной помощи, реагируя на просьбы ГОУ (т.е. предоставляя сопровождение и оказывая материально-техническую поддержку), а также обмениваясь с ними информацией и проводя другую согласованную деятельность. Для оказания такой поддержки необходимо, чтобы миссия располагала как эффективным механизмом координации деятельности гражданских и военных структур и поддержания связи с ГОУ, так и возможностями для обеспечения военного сопровождения и оказания материально-технической поддержки и инженерных услуг.

10. Однако УСВН отметило, что такая поддержка со стороны военного компонента зачастую не упоминается в существующих документах, касающихся планирования, и в докладах по подготовке миссий и в результате не включается в соответствующие бюджетные просьбы. Поэтому выполнение таких вспомогательных задач не предусматривается в бюджете, утверждаемом с учетом основной задачи военного компонента —обеспечение безопасности. В результате в тех случаях, когда военный компонент полностью занят осуществлением своего основного мандата, он не может оказать должную поддержку гуманитарной деятельности. УСВН отметило, что процессы комплексного планирования миссий и формат объединенных целевых групп по миссиям, таких, как рабочие группы, которые призваны привлечь партнеров извне Департамента операций по поддержанию мира к процессу планирования миссий, до сих пор не предусматривают планирование поддержки военными компонентами гуманитарной деятельности. УСВН считает, что недавние усилия Департамента операций по поддержанию мира по пересмотру процесса планирования миссий могли бы быть дополнены привлечением ГОУ к обсуждению вопроса о том, как обеспечить учет их интересов при планировании деятельности военного компонента будущих миссий.

11. В то же самое время ГОУ не всегда активно сотрудничают с Департаментом в ходе планирования миссий или регулярных обзоров их мандата. В результате в ходе этих мероприятий не учитывается информация, необходимая для определения того, как военные компоненты могли бы поддержать деятельность ГОУ в различных областях. Одним из факторов, мешающих упорядочению процесса планирования, является то, что ключевые ГОУ, такие, как Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев, Мировая продовольственная программа и Всемирная организация здравоохранения, разрабатывают планы и стратегии в своих штаб-квартирах и в региональных/страновых отделениях, в то время как планирование операций по поддержанию мира осуществляется Департаментом операций по поддержанию мира в Нью-Йорке или непосредственно в миссиях.

12. УСВН были отмечены недостатки в разработке стратегии обеспечения координации и связи между гражданскими и военными на уровне миссии в целом и в осуществлении ППО самими контингентами в частности. ППО почти всегда планируются на уровне контингентов, а не закладываются в общую стратегию поддержки целей миссии с заранее определенными целевой группой населения, местом осуществления и планом. Отсутствие стратегического согласования ППО с целями миссии особенно очевидно в тех случаях, когда подход контингента к осуществлению ППО обусловлен не спросом, а предложением и не связан ни с основными потребностями местного населения, ни с общими гуманитарными усилиями и усилиями в области развития в данном районе. Причина этого заключается в том, что ППО иногда осуществляются исходя из того, чем располагают контингенты, а не из приоритетных потребностей местного населения. И наконец, попытки обеспечить стратегическое планирование осуществления ППО усложняются в связи с задержкой направления в миссии соответствующих сотрудников, в результате чего те не участвуют в первоначальном этапе планирования в рамках миссии.

В. Координация

13. Основным воинским подразделением, отвечающим за координацию УВГД, является подразделение по вопросам координации и связи между гражданскими и военными в штабе сил. Это подразделение может быть либо отдельным сектором в штабе сил, либо входит в состав оперативного сектора в виде отдельного подразделения. Штабные офицеры, отвечающие за вопросы координации и связи между военными и гражданскими в штабе сил, в основном консультируют командующего силами по проблемам взаимодействия между гражданскими и военными и по совместным операциям, а также участвуют в работе механизмов координации. Аналогичные подразделения существуют на уровне штабов секторов, и они также направляют информацию, получаемую от контингентов, в штаб сил. На уровне контингентов специальные офицеры по вопросам координации между гражданскими и военными, если такие имеются, координируют свою деятельность с гражданскими подразделениями и штабами секторов и содействуют осуществлению ППО.

14. УСВН отметило, что не всегда обеспечивается координация действий между штабом сил и штабами секторов и контингентами при осуществлении ППО. Хотя предполагается, что штабные офицеры, отвечающие за вопросы координации и связи между гражданскими и военными, должны контролировать планирование ППО и в нем участвовать, в подавляющем большинстве случаев их ставят в известность лишь после завершения проекта. Поэтому не всегда регулярно используются возможности осуществления и согласования таких проектов в контексте общих усилий миссии и совершенствования процедур осуществления проектов.

15. Военные наблюдатели Организации Объединенных Наций, которые находятся в тесном контакте с местными общинами, зачастую могут предложить эффективные ППО и проекты быстрой отдачи. Однако разная цепочка подчиненности не способствует устойчивому доведению такой информации до сведения подразделений по вопросам координации между гражданскими и военными в штабах секторов или штабе сил. Хотя УСВН отдает себе отчет в том, что разные цепочки подчиненности неизбежны и даже необходимы в случае самостоятельной работы отдельных подразделений, и отмечает усилия Департамента операций по поддержанию мира по обобщению поступающей от военных информации на уровне штаба сил, этого еще не удалось добиться во всех миссиях.

16. В дополнение к тесной координации действий с военным компонентом должно функционирование механизмов согласования и поддержания связи с гуманитарными организациями через координатора по гуманитарным вопросам или его/ее представителя также помогло бы контингентам сосредоточиться на проектах, имеющих наибольшую отдачу, учесть потребности целевых групп населения и, главное, согласовать свои инициативы с общей гуманитарной и восстановительной деятельностью в районе. Однако при осуществлении ППО такая координация осуществляется весьма редко. Как указывают ГОУ, отсутствие координации может привести к серьезным последствиям, особенно в тех случаях, когда контингенты напрямую оказывают помощь местному населению в ситуациях, связанных с принуждением к миру и боевыми действиями, поскольку другие участники конфликта и получатели помощи могут либо не желать или не иметь возможности проводить различие между помощью, оказы-

ваемой военными, и помощью, оказываемой гуманитарными учреждениями»³. Эта весьма серьезная обеспокоенность делает вопрос о тесных консультациях между военным компонентом и ГОУ весьма важным с точки зрения обеспечения того, чтобы не поставить под угрозу жизни и сохранить доступ к соответствующему населению. Тем не менее УСВН отметило, что ППО обычно утверждаются командующими контингентов, иногда в консультации с командующим сил, однако это редко делается в консультации с координатором по гуманитарным вопросам или его/ее представителем, даже несмотря на то, что такие проекты могут иметь серьезные последствия для гуманитарной деятельности. УСВН принимает к сведению недавние инициативы по пересмотру руководящих принципов взаимоотношений между представителями Генерального секретаря, координаторами-резидентами и координаторами по гуманитарным вопросам и разработанную Департаментом политику по вопросам координации между гражданскими и военными с целью обеспечения эффективной координации «борьбы за умы и сердца» (например, ППО) и проектов быстрой отдачи и ожидает, что ознакомление с этими инструкциями командующих всех уровней поможет создать четко функционирующий механизм координации. В этой связи УСВН хотело бы подчеркнуть, что такие инструкции должны обеспечить реалистичную степень гибкости деятельности национальных контингентов, связанной с ППО.

17. УСВН отметило усилия Департамента операций по поддержанию мира и Управления по координации гуманитарной деятельности по улучшению координации деятельности через назначение гражданских сотрудников по вопросам координации между гражданскими и военными. В настоящее время в миссии направлены три таких сотрудника с несколько отличающимися друг от друга сферами компетентности: два — Департаментом, а один — Управлением по координации гуманитарной деятельности. Однако их роль определена недостаточно четко, и между военным и гражданским компонентами, а также Управлением по координации гуманитарной деятельности отсутствует единство мнений в отношении их сферы компетентности и обязанностей. В одном таком случае главная причина путаницы состоит в том, что гражданский сотрудник по вопросам координации между гражданскими и военными был первоначально назначен Управлением по координации гуманитарной деятельности для консультирования координатора по гуманитарным вопросам, в то время как в развертываемой миссии была создана аналогичная должность для сотрудника по вопросам координации и связи с такой же сферой компетенции, что фактически привело к дублированию функций. Впоследствии координационные функции, относящиеся к Управлению по координации гуманитарной деятельности, исчезли, а сотрудник, который по-прежнему называется координатором по этим вопросам, в настоящее время консультирует не только координатора по гуманитарным вопросам, но и военный компонент. В результате возникли разногласия в отношении конкретных обязанностей и сферы компетенции со штабными офицерами военного компонента. Недоразумение усугублялось использованием одинаковых названий должностей, занимаемых гражданскими и военными сотрудниками. С тем чтобы избежать дублирования усилий, УСВН считает необходимым во всех случаях, когда до создания миссии уже назначен

³ См. справочный документ Межучрежденческого постоянного комитета «Civil-military relationships in complex emergencies» («Взаимоотношения между гражданскими и военными в сложных чрезвычайных ситуациях»), июнь 2004 года, пункт 43.

сотрудник по вопросам координации между гражданскими и военными, определять в тесном сотрудничестве между Управлением по координации гуманитарной деятельности и Департаментом операций по поддержанию мира соответствующее месторасположение и обязанности необходимого персонала в новом контексте и устранять разногласия в отношении сферы компетенции и описания должностей, а также названий и взаимодействия между военным и гражданским персоналом, отвечающим за вопросы координации между гражданскими и военными как внутри миссии, так и за ее пределами.

18. Хотя сотрудники по вопросам координации между гражданскими и военными в основном обслуживает ГОУ, в частности оказывая помощь координатору по гуманитарным вопросам, УСВН выявило необходимость в профессиональном консультировании миссий, в частности военного компонента, на постоянной основе по вопросам осуществления ППО и по вопросам взаимодействия и координации между военным компонентом и ГОУ. В рамках существующей структуры ни гражданский сотрудник по вопросам координации между военными и гражданскими, ни заместитель Специального представителя Генерального секретаря/координатор по гуманитарным вопросам/координатор-резидент не имеют полномочий принимать решения или инструктировать и консультировать военные компоненты, которые в ряде случаев не прислушиваются к таким советам, в частности по ППО. Хотя совместные инициативы Департамента операций по поддержанию мира и Управления по координации гуманитарной деятельности в отношении проведения инструктажа новых командующих силами и глав миссий перед их вступлением в должность, без сомнения, весьма полезны и могут решить некоторые важные проблемы, связанные с ППО и проектами быстрой отдачи, речь идет о разовых мероприятиях, которые проводятся до того, как возникает непосредственная необходимость в совете по той или иной конкретной ситуации. Кроме того, хотя штабные офицеры, имеющие опыт в вопросах координации между гражданскими и военными или прошедшие подготовку на соответствующих учебных курсах, могут дать вполне квалифицированный совет по военным аспектам координации между гражданскими и военными, эффективность ППО, которые осуществляются военным компонентом, будет выше в случае привлечения специалистов, имеющих опыт осуществления гуманитарной деятельности и деятельности в области восстановления и развития. Кроме того, отсутствие гражданского персонала в составе секторов по вопросам координации между гражданскими и военными в штабе сил может помешать усилиям в области координации с учетом различия в подходах военных и гражданских сотрудников и необходимости взаимодействия с широким кругом самых разнообразных гражданских субъектов, занимающихся гуманитарной деятельностью. Поэтому, по мнению УСВН, объединенное подразделение по вопросам координации между гражданскими и военными в штаб-квартире миссии было бы эффективным с точки зрения устранения существующих недостатков в области координации и обеспечения соответствия ППО общим направлениям гуманитарной деятельности и стоящим перед миссией задачам.

19. Что касается координации поступающих от ГОУ просьб к военному компоненту об оказании помощи, то УСВН отметило, что из-за отсутствия у ГОУ четкого понимания того, куда и как обращаться за помощью со стороны миссии, такие просьбы поступают через различные каналы, иногда непосредственно командующим контингентами. В результате иногда к военным поступа-

ют различные просьбы разной приоритетности, и они не имеют возможности определить их относительную важность. УСВН также отметило, что некоторые ГОУ имеют нереалистичные ожидания в отношении поддержки, которую можно получить от миссий, особенно в отношении перевозки персонала и грузов. Также мешает то, что процесс выполнения таких просьб не является полностью транспарентным. С точки зрения УСВН, все это указывает на то, что механизмы координации должны быть надежными, что важно иметь установленные каналы поддержания контактов и четкие процедуры получения и рассмотрения просьб об оказании помощи. Также важно, чтобы вся эта информация была всегда широко доступна и чтобы соблюдались установленные процедуры.

С. Руководящие принципы в вопросах политики

20. В 2002 году Департаментом операций по поддержанию мира была разработана обязательная для всех миссий политика в вопросах координации между гражданскими и военными. В ней были изложены соответствующие принципы, а также кадровые и учебные потребности. В настоящее время эта политика обновляется в сотрудничестве с Управлением по координации гуманитарной деятельности. УСВН отметило, что из-за недостаточно широкого ознакомления с этой разработанной в 2002 году политикой и пробелов в ее осуществлении она осталась в основном неизвестной командующим контингентами и штабом сил. Другие руководящие документы, подготовленные Департаментом, такие, как директивы для командующих силами, лишь кратко упоминают эту политику в вопросах координации между гражданскими и военными и вопросы, касающиеся УВГД. В результате в ряде миссий контингенты руководствуются национальной или многонациональной (не относящейся к Организации Объединенных Наций) политикой в военных вопросах, которая необязательно отвечает политике Департамента или существенно отличается от политики других миссий, в то время как в ряде случаев какая-либо политика отсутствует вообще. Поэтому неспособность проводить утвержденную политику на уровне миссий привела к отсутствию концептуального консенсуса и недопониманию в отношении УВГД и функций координации между гражданскими и военными. Также существуют подготовленные ГОУ руководящие документы, которые ориентированы прежде всего на гуманитарные организации и в которых затрагиваются вопросы поддержки военными гуманитарной деятельности, однако эти руководящие документы не всегда подходят для использования миротворческими силами и не носят для миссий обязательного характера. Хотя этот вопрос выходит за рамки настоящего обзора, существует дополнительная потребность в обеспечении миротворческих сил всеобъемлющей политикой в вопросах координации между гражданскими и военными (или сводной взаимосогласованной политикой), которая охватывала бы различные виды взаимодействия между гражданскими и военными в многоаспектных операциях по поддержанию мира, например в вопросах прав человека, гражданских и политических вопросах, вопросах разоружения, демобилизации и реинтеграции, и позволяла решать комплекс проблем, отличающихся от тех, которые связаны лишь с гуманитарной деятельностью в ее весьма узком понимании.

21. При правильной нормативной системе централизованно разрабатываемая в штаб-квартире политика, отражающая позицию Департамента операций по поддержанию мира, его цели и/или подходы к важным вопросам или деятель-

ности в рамках операций Организации Объединенных Наций в пользу мира, должна излагаться в виде конкретных постоянно действующих инструкций или аналогичных документов, которые дадут предметные указания тем, кто решает задачи на разных уровнях командования. Однако за редкими исключениями УСВН не удалось обнаружить таких инструкций по УВГД, которые были бы ориентированы на тактический уровень. В других руководящих материалах, подготавливаемых на уровне миссий, таких, как концепции операций и планы военных кампаний, конкретно не оговаривается, как контингентам следует подходить к важнейшей деятельности, связанной с решением задач УВГД, а дается лишь общая ориентировка для военного компонента. УСВН считает необходимым разработать на основе пересмотренного варианта политики Департамента в вопросах координации между гражданскими и военными постоянно действующие инструкции для различных уровней военного командования, а также для национальных контингентов, с тем чтобы они знали, как подходить к вопросу об УВГД. В таких постоянно действующих инструкциях также необходимо предусмотреть четкие указания по следующим вопросам: а) как взаимодействовать с ГОУ при проведении их операций в чрезвычайных/кризисных ситуациях или при осуществлении ППО; б) как осуществлять ППО (т.е. вопросы разработки стратегии, выявления соответствующих проектов, определения приоритетов, проведения планирования, исполнения оценки и распространения информации); в) какие вопросы необходимо координировать и с кем (например, с ГОУ, местными общинами и властями); г) какой информацией, с кем и когда следует делиться; д) какие пожертвования приемлемы и каковы механизмы финансирования таких проектов (предельные суммы финансирования, перечень приемлемых предметов снабжения и определение механизма распределения средств); и е) рекомендация военным компонентам воздерживаться от использования термина «гуманитарная деятельность» для описания ППО. В настоящее время нормативные материалы на уровне миссий зачастую готовятся со значительным опозданием, и используемая в этих нормативных документах терминология не является единообразной. УСВН отмечает предпринимаемые Департаментом усилия по обновлению и совершенствованию своей системы руководства такой деятельностью и считает, что частью этих усилий должно быть устранение указанных недостатков.

22. УСВН отметило наличие ряда руководящих принципов осуществления проектов быстрой отдачи и отмечает предпринятые в последнее время Департаментом и операциями по поддержанию мира усилия по пересмотру этих руководящих принципов и по выполнению предыдущих рекомендаций УСВН, в частности в отношении продолжительности осуществления проектов быстрой отдачи и их оценки. Однако УСВН отметило, что подчас контингенты не знают, какого вида проекты следует представлять на утверждение, а иногда сталкиваются с трудностями при их осуществлении. В ряде случаев не все миссии были информированы о наличии средств для реализации проектов быстрой отдачи, военный и гражданский компоненты не имели четкого представления о своей роли и обязанностях в отношении управления осуществлением проектов быстрой отдачи, а при выборе проектов зачастую не прослеживалась четкая стратегия или не учитывались цели тех, для кого они предназначались. Такая путаница в основном обусловлена самим характером имеющихся в настоящее время у миссий руководящих принципов, которые оговаривают процедуры создания комитетов и механизмов по утверждению проектов быстрой отдачи и содержат перечень возможных областей участия, однако не содержат инструкции в от-

ношении более программных аспектов проектов быстрой отдачи, таких, как: а) необходимость разработки применительно к данной миссии конкретной стратегии осуществления проектов быстрой отдачи и соответствующих критериев отбора; б) должное осуществление и руководство исполнением проектов в соответствии с этапами и предусмотренными обязанностями; в) способы распространения информации о проектах быстрой отдачи в рамках миссии и за ее пределами; и д) необходимость оценки проектов и обобщения и распространения информации о накопленном опыте.

D. Поддержка и ресурсы

23. Департамент располагает весьма ограниченными возможностями в плане консультирования и поддержки миссий в вопросах УВГД. Хотя сотрудники по вопросам связи в Военном отделе весьма интересуются этим вопросом, они занимаются многочисленными прочими делами и их должностные обязанности не предусматривают оказания поддержки операциям по поддержанию мира в вопросах УВГД или координации между гражданскими и военными. УСВН отметило, что сотрудники миссий не всегда знают, у кого в Департаменте можно получить консультацию по вопросам УВГД. В то же самое время УСВН отметило, что Секция по вопросам координации между гражданскими и военными и Сектор по разработке и анализу политики Управления по координации гуманитарной деятельности играют важную роль в предоставлении консультаций по вопросам координации между гражданскими и военными сотрудниками миссий, в частности тем, кто прошел через программу подготовки Секции координации между гражданскими и военными и установил неофициальные контакты для обмена опытом и рекомендациями. Секция по вопросам координации между гражданскими и военными и неформальная сеть подготовленных ею сотрудников (включая тех, кто прошел через программы подготовки, предлагаемые другими организациями, такими, как Африканский центр по конструктивному урегулированию споров) могли бы при поддержке Департамента быть преобразованы в формальную структуру для консультирования на постоянной основе направляемого в миссии гражданского и военного персонала по гуманитарным аспектам УВГД. Для успешного решения этого вопроса настоятельно необходимо обеспечить тесное взаимодействие между Секцией по вопросам координации между гражданскими и военными, Сектором по разработке и анализу политики и Департаментом операций по поддержанию мира в вопросах, касающихся УВГД. Также важно, чтобы руководители секторов по вопросам координации между гражданскими и военными в штабах сил прошли организованную Секцией по вопросам координации между гражданскими и военными подготовку, как это предусмотрено пересмотренной политикой Департамента.

24. УСВН отметило, что на уровне миссии нехватка квалифицированного персонала затрудняет эффективное руководство УВГД. В ряде случаев контингенты развертываются без сотрудника по вопросам координации между гражданскими и военными. Вместо этого указанная функция поручается сотруднику на специальной основе в дополнение к их другим обязанностям. В ряде случаев УСВН отметило, что штабные офицеры сил, а также офицеры на уровне контингентов не обладают необходимой квалификацией в вопросах координации между гражданскими и военными, поскольку в соответствии с описани-

ем должностных функций сотрудников по вопросам координации между гражданскими и военными инструкциями стран, предоставляющих войска, или соответствующими типовыми меморандумами о взаимопонимании от этих сотрудников не требуется наличие предварительного опыта в вопросах координации между гражданскими и военными. Кроме того, в упомянутых выше документах также не отражены соответствующие требования в отношении прохождения подготовки, которые позволили бы в определенной степени компенсировать недостаток опыта. Кроме того, штабные офицеры и офицеры контингентов зачастую не обеспечены достаточными автотранспортными средствами, средствами связи, цифровыми камерами, визитными карточками и другими необходимыми для эффективного осуществления координации между гражданскими и военными средствами.

Учебные материалы

25. Службой комплексной подготовки кадров Департамента совместно с ГОУ разработана программа базовой учебной подготовки участников операций Организации Объединенных Наций по поддержанию мира перед их развертыванием по вопросам координации между гражданскими и военными и оказания гуманитарной помощи. Хотя эти учебные материалы являются весьма полными и содержат описание того, как военные компоненты могут содействовать гуманитарной деятельности, их необходимо обновить и уточнить роль военного компонента в осуществлении ППО и проектов быстрой отдачи. Более подробная информация о таких проектах приводится, например, в проекте стандартного учебного модуля уровня 2, модуль 6, предназначенного для штабных офицеров. Однако офицеры на уровне контингентов или подразделений подготовку на основе модуля уровня 2 не проходят, хотя их следует знакомить с тем же материалом, который в нем содержится, поскольку это необходимо для правильного ППО. И наконец, важно добиться четкого знания старшими военнослужащими политики Организации Объединенных Наций в вопросах координации между гражданскими и военными. Хотя в проекте учебного курса для старших руководителей миссий содержится модуль по гуманитарным вопросам, в котором в качестве одного из семи вопросов кратко освещается тема координации между гражданскими и военными, в нем не содержится необходимой подробной информации, которая в достаточной степени разъясняла бы политику Департамента в вопросах координации между гражданскими и военными и роль военных компонентов в осуществлении ППО, хотя это особенно важно в связи с тем, что эти вопросы не охватываются в модуле по военным операциям. Кроме того, в дополнительных модулях по вопросам координации между гражданскими и военными и осуществлению ППО и проектов быстрой отдачи можно было бы охватить вопросы координации между гражданскими и военными, которые выходят за рамки гуманитарной деятельности, а также предусмотреть выполнение учебных упражнений.

26. На уровне миссий в штабах сил организуются стандартные вводные курсы для контингентов и штабных офицеров, которые охватывают вопросы координации между гражданскими и военными. Однако в большинстве случаев учебную подготовку для военных компонентов на уровне миссий обеспечивают офицеры, в то время как для слушателей было бы также полезно пройти инструктаж, проводимый соответствующим гражданским персоналом. Кроме того, большая часть учебных материалов, с которыми ознакомилось УСВН, не

поступала своевременно тем, кому они предназначались, носила скорее описательный, чем рекомендательный характер, и не охватывала ключевые требуемые навыки и знания (например, по вопросам руководства проектами и административного регулирования деятельности, связанной с проектами быстрой отдачи), а также значительно отличалась от миссии к миссии. И наконец, УСВН отметило, что возможности для обмена знаниями, опытом и извлеченными уроками по вопросам координации между гражданскими и военными в рамках контингентов и между ними весьма ограничены, хотя такое взаимодействие было бы ценным дополнением к более формальной учебной подготовке. Это касается в первую очередь осуществления ППО, где отсутствие постоянного обмена знаниями между ротирующимися контингентами в отношении осуществляемых проектов приводит иногда к трудностям в обеспечении своевременности и своевременности их осуществления.

Извлеченные уроки и передовая практика

27. УСВН отметило тот ценный опыт по вопросам координации между гражданскими и военными и осуществлению проектов быстрой отдачи, который был обобщен в миссиях, а также налаживание неофициальных связей между различными координаторами осуществления проектов быстрой отдачи в миссиях, которые обмениваются информацией и примерами передовой практики на горизонтальном уровне. Однако УСВН получило информацию об обобщении такого опыта, подготовленную лишь МООНЭЭ, поскольку в других миссиях такая информация готовится редко. Хотя Секция по передовой практике Департамента операций по поддержанию мира предпринимала усилия по более широкому распространению такого опыта, отдельная подборка информации по вопросам координации между гражданскими и военными и осуществлению проектов быстрой отдачи на ее веб-сайте отсутствует и соответствующие документы, отражающие накопленный опыт, не включены ни в подборку по гуманитарной деятельности, ни в подборку по военной деятельности. УСВН отметило, что также не проводилась дополнительная обработка существующих документов, с тем чтобы их можно было использовать во всех миссиях или для определения пробелов в знаниях или возможностей для уточнения политики. Кроме того, УСВН отметило, что на уровне миссий результаты осуществления проектов ППО и проектов быстрой отдачи не всегда анализировались как военными, так и гражданскими компонентами на систематической основе с использованием проверенных методологий оценки. Оценка таких проектов должна охватывать вопрос о том, являются ли с учетом имеющихся ресурсов проекты быстрой отдачи и другие усилия по помощи общинам наиболее эффективными средствами для того, чтобы завоевать доверие населения. И наконец, неофициально создаваемые сети контактов по вопросам осуществления проектов быстрой отдачи, которые способствуют обмену передовой практикой, не имеют, как представляется, должной институциональной поддержки, например на веб-сайте Сектора по вопросам передовой практики Департамента отсутствует контролируемый модератором раздел для размещения вопросов и ответов и соответствующей информации, напрямую доступной для персонала миссии.

III. Вывод

28. В большинстве случаев военные компоненты операций по поддержанию мира действительно оказывают содействие гуманитарной деятельности и помощь ГОУ, когда те обращаются за их помощью, и большинство контингентов стремятся улучшить условия жизни населения принимающих стран и внести в эти усилия позитивный вклад. Однако сочувствия и энтузиазма недостаточно для обеспечения эффективной и результативной отдачи от УВГД. Без согласованного и всестороннего подхода к планированию и выработке стратегии, координации, руководству и поддержке продолжающаяся импровизация будет ограничивать возможности военных компонентов с точки зрения поддержки гуманитарной деятельности и местных общин. Поскольку осуществляемые контингентами ППО являются составной частью военных операций, задача заключается в том, чтобы направить упорство, энергию и ресурсы контингентов на достижение целей, способствующих реализации более масштабных задач миссии, и на дополнение усилий других заинтересованных сторон. Нынешние пробелы в руководстве работой контингентов по осуществлению ППО в миссиях в сочетании со случаями негативного отзыва, особенно со стороны ГОУ, об усилиях военных компонентов по поддержке местных общин необходимо устранить, с тем чтобы максимально задействовать преимущества сотрудничества и синергию в этой области. С учетом все более активных дискуссий в последнее время по поводу комплексных миссий и координации между гражданскими и военными в миссиях, особенно между Департаментом и Управлением по координации гуманитарной деятельности, УСВН выражает уверенность в том, что в ближайшем будущем эти дискуссии завершатся разработкой четких инструкций для военных компонентов. Следующей задачей будет задействование того опыта, который накоплен военными компонентами в области поддержки гуманитарной деятельности, и внесение соответствующих изменений, касающихся участия военных в гражданской деятельности на всех этапах операций по миростроительству после завершения этапа оказания чрезвычайной гуманитарной помощи. Такие усилия также потребуют всеобъемлющего подхода, который должен учитывать последствия для планирования, разработки стратегий, координации, руководства и поддержки.

IV. Рекомендации⁴

29. Департамент ответил, что он *согласен со всеми рекомендациями и поддерживает их. Им уже предпринимаются меры по выполнению некоторых из этих рекомендаций, которые являются практическими по своему характеру и могут способствовать осуществлению ряда инициатив Департамента в области политики.*

Рекомендация 1

30. Департаменту следует обеспечить, чтобы на соответствующих этапах планирования миссий, включая процессы направления миссий по оценке и рассмотрения мандатов, в консультации с соответствующими партнерами опреде-

⁴ Условное обозначение в скобках, приведенное в настоящем разделе, представляет собой внутренний код, используемый УСВН для учета рекомендаций.

лялись и обсуждались возможности военного компонента по поддержке деятельности гуманитарных организаций и учреждений (пункты 10 и 11 выше) (SP-05-002-001).

Рекомендация 2

31. Департаменту следует обеспечить, чтобы соответствующие документы по планированию на уровне миссий включали стратегию осуществления проектов поддержки общин, которая учитывала бы потребности местного населения и общие цели миссии. Такая стратегия должна разрабатываться в консультации с гуманитарными организациями и учреждениями (пункт 12) (SP-05-002-001).

Рекомендация 3

32. Департаменту следует четко инструктировать миссии по вопросам обеспечения эффективной координации осуществления проектов поддержки общин и проектов быстрой отдачи как силами военного компонента, так и на основе сотрудничества между военным компонентом и гуманитарными организациями и учреждениями (пункты 14–16) (SP-05-002-003).

Рекомендация 4

33. Департаменту совместно с Управлением по координации гуманитарной деятельности следует провести обзор сферы компетенции и месторасположения в структуре миссии гражданских сотрудников, отвечающих за вопросы координации между гражданскими и военными в миссиях, с целью повышения эффективности их деятельности и избежания дублирования (пункты 17 и 18) (SP-05-002-004).

Рекомендация 5

34. Руководители операций по поддержанию мира должны информировать гуманитарные организации и учреждения, действующие в районе миссии, о том, что их просьбы об оказании поддержки со стороны военных компонентов должны представляться в конкретную инстанцию, например в подразделение по вопросам координации между гражданскими и военными, которому должно заниматься установлением приоритетности таких просьб с точки зрения гуманитарной деятельности и их передачей по соответствующим каналам военному компоненту для принятия мер. При необходимости такие инстанции могут быть определены на различных уровнях командования или для различных районов в рамках миссии. Департаменту следует обеспечить, чтобы такой порядок был введен во всех миссиях (пункт 19) (SP-05-002-005).

Рекомендация 6

35. Департаменту следует обнародовать свою пересмотренную политику по вопросам координации между гражданскими и военными в виде директивы заместителя Генерального секретаря и обеспечить, чтобы она полностью отражала все другие соответствующие нормативные материалы, включая руководящие принципы для стран, предоставляющих войска, и директивы для командующих силами. Эти материалы должны быть широко доступны как в печатном, так и электронном виде и должны служить основой для подготовки типовых постоянно действующих инструкций, ориентированных на различные

уровни командования, с тем чтобы охватить вопросы взаимодействия между гуманитарными организациями и учреждениями и военными на местах и вопросы осуществления проектов поддержки общин (пункты 20 и 21) (SP-05-002-006).

Рекомендация 7

36. Департаменту следует добавить в действующие материалы по сфере компетенции в отношении проектов быстрой отдачи, подготовленные Контролером, дополнительные инструкции по выработке стратегий осуществления проектов быстрой отдачи для конкретной миссии, а также инструкции по вопросам руководства, осуществления и оценки проектов быстрой отдачи (пункт 22) (SP-05-002-007).

Рекомендация 8

37. В консультации с Управлением по координации гуманитарной деятельности Департаменту следует информировать миссии о том, к кому обращаться за консультацией по вопросам участия военных в гражданской деятельности (пункт 23) (SP-05-002-008).

Рекомендация 9

38. Департаменту следует обеспечить, чтобы миссии располагали достаточным числом квалифицированных сотрудников и достаточными вспомогательными средствами (такими, как автотранспорт и предметы снабжения) для эффективного выполнения функций координации между гражданскими и военными на уровне штабов сил и секторов и на уровне контингентов. В частности, Департаменту следует, как минимум, включить положение о прохождении предварительной подготовки по вопросам координации между гражданскими и военными в раздел «требуемая квалификация» обновленного описания соответствующих должностей в штабе сил миссии и внести аналогичные изменения в руководящие принципы для стран, предоставляющих войска, и раздел «Возможности» кадрового приложения к типовому меморандуму о взаимопонимании для отражения требований к квалификации соответствующего военного персонала, как это предусмотрено в его политике в вопросах координации между гражданскими и военными (пункт 24) (SP-05-002-009).

Рекомендация 10

39. Департаменту следует обновить типовой учебный модуль по вопросам координации между гражданскими и военными, который включен в стандартный типовой учебный модуль уровня 1, с тем чтобы более подробно осветить роль военного компонента в осуществлении проектов поддержки общин и проектов быстрой отдачи. Кроме того, стандартный учебный модуль уровня 3 должен содержать отдельные модули по вопросам координации между гражданскими и военными, в том числе при осуществлении проектов поддержки общин и проектов быстрой отдачи (пункт 25) (SP-05-002-010).

Рекомендация 11

40. Департаменту следует включить в описание должностных обязанностей главного штабного офицера по вопросам координации между гражданскими и

военными ответственность за организацию внутри миссии учебной подготовки по вопросам координации между гражданскими и военными для соответствующего военного персонала, включая военных наблюдателей Организации Объединенных Наций по их прибытии в район миссии, а также постоянно использовать в качестве основы для такого обучения стандартный учебный модуль уровня 2, модуль 6, а также соответствующие материалы Управления по координации гуманитарной деятельности, которые относятся к подготовке сотрудников по вопросам координации между гражданскими и военными. Это описание должно также предусматривать ответственность за проведение регулярных совещаний и содействие обмену информацией между контингентами, в том числе через Интранет, по вопросам координации между гражданскими и военными, а также обеспечение эффективного обмена информацией по вопросам участия военных в гражданской деятельности между ротирующимися контингентами, а также в рамках сил (пункт 26) (SP-05-002-011).

Рекомендация 12

41. Департаменту следует создать механизм и назначить ответственных за сбор, обобщение и анализ накопленного опыта и передовой практики по вопросам участия военных в гражданской деятельности, в том числе в осуществлении проектов поддержки общин и проектов быстрой отдачи, и обеспечить распространение информации о соответствующем опыте, например через свой веб-сайт, интерактивную базу данных или неофициальные контакты между участниками практической деятельности (пункт 27) (SP-05-002-012).

(Подпись) Инга-Бритт Алениус
Заместитель Генерального секретаря
по вопросам служб внутреннего надзора
