

**Заключительный доклад Проекта «Вызовы» 2006 г.
Выводы и рекомендации**

1. Данный Доклад - плод нескольких семинаров, проведенных в период с ноября 2002 г. по март 2005 г., имевших целью выработку совместных рекомендаций по укреплению международных операций в пользу мира. Он является развитием подготовленного ранее Заключительного Доклада «Вызовы операций в пользу мира: вступая в XXI век», представленного Генеральному секретарю ООН Кофи Аннанду в апреле 2002 г. В том Докладе партнеры по Проекту пришли к выводу, что конкретными аспектами операций в пользу мира, требующими наибольшего внимания и открывающими возможности для инициативы, являются сотрудничество и координация усилий между многими национальностями и многими культурами. Это и стало главенствующей темой второго этапа Проекта «Вызовы».
2. Как и прежде, цель Проекта состояла в том, чтобы объединить знания и мнения участников о вызовах операций в пользу мира, а также сделать следующий шаг и наметить пути к тому, чтобы принять некоторые из этих вызовов, значительно улучшив сотрудничество и координацию.
3. Круг партнеров по Проекту в ходе второго этапа расширился: к нему присоединились новые партнеры из Турции, Нигерии, Китая и Соединенного Королевства. Содержание и выводы этого Доклада явились результатом вкладов, внесенных участниками - экспертами по специальным и общим вопросам (операций в пользу мира) как в ходе семинаров, так и в рамках рабочих групп, готовивших текст. Эти группы формировались по признаку заинтересованности партнеров в определенных областях и наличия у них особых познаний. За те несколько лет, в течение которых ведется работа над Проектом, некоторые достигнутые выводы и сделанные рекомендации уже были воплощены в жизнь, либо близки к этому. Иные все еще требуют внимания международного сообщества, прежде чем в связи с ними отношения будут достигнуто согласие и их осуществление станет возможным. В данном документе содержатся и те, и другие. Главы Доклада и сформулированные на их основе рекомендации были рассмотрены всеми партнерами по Проекту, представляющими 14 стран Азии, Америки, Африки и Европы. Однако при том, что одни партнерские организации либо являются частью государственного аппарата, либо близки к нему, а другие – нет, представленные здесь рекомендации не отражают согласованных политических позиций каких-либо правительств. При этом понятно, что как успех, так и неудача многосторонних операций в пользу мира по-прежнему в значительной степени зависят от того, в какой степени их поддерживают

государства. Данный Доклад представляется именно с целью укрепления такой поддержки.

Динамичная природа операций в пользу мира и вызовы перемен:
сотрудничество и координация в беспокойном окружении

4. Современные операции в пользу мира оказались перед лицом устойчивых и угрожающих вызовов, возникающих в крайне изменчивых условиях международной безопасности. В то же время, условия безопасности на местах, где последнее время развертывались операции в пользу мира, являются наиболее сложными и наименее управляемыми из тех, в которых когда-либо осуществлялись международные операции. Темпы развертывания возросли и в то время как большинство операций по-прежнему начинались с согласия основных сторон конфликта, практически все из запущенных в течение прошедшего десятилетия операций получали, и не без основания, мандат на «принуждение к миру» на основе Главы VII Устава ООН. К концу октября 2005 г. общая численность военного и полицейского персонала, занятого в 17 действующих миссиях ООН по поддержанию мира, составляла свыше 69000 человек. Если добавить сюда до 15000 международных и местных гражданских сотрудников и добровольцев ООН, число развернутого персонала достигнет 84000 человек. Эти цифры, да еще вкупе с численностью персонала, занятого в операциях, проводимых не под командованием ООН, например в Косово, Афганистане и Ираке, лишь подчеркивают, сколь высоки требования, предъявляемые этими операциями всему международному сообществу.

5. Все чаще операции приобретают гибридный характер, когда две или более организаций несут ответственность за тот или иной компонент международной акции. Различия в конкретных обстоятельствах препятствуют выработке стандартных методов; как следствие, ООН развертывает свои силы бок о бок с силами других организаций при наличии формальной координации или при отсутствии таковой. Развертывание сил ООН может предшествовать или следовать за развертыванием многонациональных, региональных или двусторонних сил, при этом распределение обязанностей и взаимоотношения с ними могут меняться по мере развития самой миссии.

6. Из числа факторов, оказывающих решающее влияние на изменение природы угроз безопасности за последние несколько лет и, как следствие, на операции в пользу мира, следует выделить два: существование ослабленных или несостоятельных государств и угроза терроризма. Именно они представляют собой главный вызов и опасность. Значимость их различна от страны к стране и от региона к региону. Обе эти совокупности вызовов

представляют серьезную угрозу жизни, имуществу, социальной стабильности, общественному порядку, устоявшимся полномочиям государственной власти; они вынудили международное сообщество разработать меры по противодействию им, включая силовые многофункциональные операции с мандатом, основанным на Главе VII, и специальные меры по противодействию терроризму.

7. Что касается операций в пользу мира, проводимых в ослабленных/хрупких или несостоятельных государствах, то такие государства не только не оправдывают чаяний своих собственных народов, но и образуют вакуум власти, который притягивает как террористические группы, так и организованную преступность. Как следствие, они представляют угрозу значительной части международного сообщества. Для проведения операций в пользу мира в таких государствах требовался мандат, охватывающий широкий спектр задач, зачастую далеко выходящих за пределы традиционных обязанностей солдат и полицейских и того, к чему их готовят. Эти ситуации, в свою очередь, заставляли неожиданно широко заниматься местным управлением, военно-гражданским сотрудничеством, проявлять административную инициативу, вносить обновленное содержание в миссию, а иной раз проявлять немалое личное мужество. И в особенности Африке пришлось столкнуться с наиболее масштабным гуманитарным кризисом, развалом государственности, конфликтами и войнами, широко распространившимися беззаконием и преступностью, перемещением масс беженцев и вынужденных переселенцев. Неудивительно, что в последние годы географически именно Африка оказалась местом сосредоточения операций ООН в пользу мира.

8. Разрастание терроризма оказало влияние на порядок проведения операций в пользу мира. Отношение к военному и гражданскому персоналу операций ООН по поддержанию мира, ранее воспринимавшемуся беспристрастным, нейтральным, служащим общему благу, с годами ухудшалось, во всяком случае, начиная с середины 1990-х годов, когда персонал ООН подвергался нападениям в Сомали, а военнослужащих сил ООН в Боснии брали в заложники. Ныне следует исходить из того, что персонал операций ООН подвергается несравненно большему риску и, соответственно, при его развертывании надлежит проявлять немалую осторожность. Более того, мероприятия по усилению безопасности ведут к увеличению расходов, корректировке оперативных замыслов и приемов, а в изменившихся условиях для предвидения и предупреждения нападений явно требуется усовершенствовать информационное обеспечение в полевых условиях.

9. Комплексные, многонациональные, многокультурные и многомерные операции в пользу мира обычно осуществляются в сложных условиях – политических, с точки зрения безопасности, экономических и гуманитарных. Сотрудничество - это в равной степени настрой и действие. Это стремление выявить возможные варианты действий вместе с другими заинтересованными и вовлеченными сторонами, чтобы, договорившись, приступить к их осуществлению. Координация предполагает сотрудничество, но простирается дальше, охватывая системное применение политики и действия во имя выполнения задач мандата цельным и действенным образом методами лидерства, планирования, управления, переговоров и осуществления.

10. В усилиях по достижению устойчивого мира за миростроительством и развитием все более признается такое же важное значение, как и за обеспечением физической безопасности. Однако отсутствие определенного ответа на вопрос о том, кто должен решать эти задачи, приводит к переклесту интересов и ответственности, а порой и к организационным конфликтам между различными субъектами, что порождает проблему противопоставления политических устремлений оперативным возможностям. Если международное сообщество всерьез намерено эффективно и в достаточной степени заниматься такой деятельностью в ранних постконфликтных ситуациях, ему следует активно поощрять дискуссии по этим вопросам между субъектами, занятыми решением вопросов безопасности и развития.

11. Отдельная проблема – отсутствие в большинстве стран эффективно работающей увязки между тактическими стандартами, имеющимся в наличии персоналом, финансовыми ресурсами, системами набора персонала, потребностями в подготовке и возможностями для нее, механизмами развертывания, порядком оценки эффективности. К примеру, отсутствие четко установленных национальных требований к предварительной подготовке персонала и пренебрежение соображениями безопасности собственных граждан, развертываемых в конфликтной или постконфликтной зоне – это обычное явление. В отдельных странах в той или иной степени осуществляется подготовка полицейского персонала, но как общее правило в силу разных причин подготовка, проводимая на официальном национальном уровне, зачастую охватывает лишь тех, кто выполняет обязанности военного характера. Нередко отсутствует и какой-либо национальный орган, с которым ООН, иные международные и региональные организации могли бы вступить в контакт в случае необходимости получить конкретную помощь. Следовательно, в таких условиях сотрудничество и координация предстают как действительный вызов.

12. В том, что касается операций, главные области сотрудничества и координации в условиях миссии таковы: разработка оперативного замысла; подробное оперативное планирование; проведение операций, включая конкретные оперативные мероприятия, связанные с безопасностью; дееспособность органов власти; строительство общественных институтов; господство права; разоружение, демобилизация и реинтеграция; реформа сектора безопасности; права человека; гендерные вопросы; возвращение беженцев и гуманитарная помощь; совместное использование информации; определение первоочередных оперативных задач; разрешение межкультурных противоречий; обучение и подготовка; и оценка эффективности. На международном уровне наблюдается растущее осознание необходимости совместной и более тесной работы государственных министерств и ведомств, вооруженных сил, центров обучения и подготовки, национальных неправительственных организаций, представительств международных организаций и учреждений ООН, частного сектора в том, что касается национального вклада в международные операции в пользу мира.

13. И все же усилия внешних субъектов будут сведены к нулю, если те, на ком в первую очередь скажется успех операции или ее провал, а именно население заинтересованной страны, где проводится операция, не внесут свой вклад в эти усилия и не будут стремиться к достижению мира. При том, как много времен и сил уходит на достижение координации между международными субъектами, значительно больше внимания надлежит уделять улучшению партнерских отношений с местным населением и национальными институтами. Уже на самом раннем этапе в установление таких отношений необходимо вовлекать также и средства массовой информации и академические круги и в процессе примирения во всевозрастающей степени опираться на позитивно настроенные группы, в частности: ветеранов, деловое сообщество, вдов, молодежных и религиозных лидеров.

14. В стремлении уяснить, каким образом принять эти многочисленные и разнообразные вызовы, партнеры по Проекту сосредоточили свое внимание на трех конкретных областях: региональные измерения и способность к наращиванию потенциала; воплощение господства права; обучение и подготовка. Эти области подробно рассмотрены во 2, 3 и 4 главах настоящего Доклада.

15. Глава 1 завершается призывом к **действиям**, чтобы принять вызовы сотрудничества и координации:

- действиям со стороны правительств, которые должны мыслить творчески и выступать совместно, предоставляя ресурсы, возможности и помощь;
- действиям со стороны секретариатов, центров подготовки, учреждений и программ по повышению эффективности их работы за счет согласования общих стандартов и принятия совместных подходов к общим проблемам.

Сотрудничество и координация: региональные измерения операций в пользу мира

16. Для воплощения в жизнь идеи «взаимоувязанной системы возможностей по поддержанию мира» государствами-членами ООН в сотрудничестве с Секретариатом ООН, равно как и секретариатами соответствующих региональных организаций могут и должны быть приняты определенные меры. В данном Докладе рассмотрены основные вопросы и препятствия на пути улучшения сотрудничества и координации между ООН и региональными организациями и между самими региональными организациями. В ней даются рекомендации относительно того, как преодолеть эти препятствия, как развить сотрудничество и координацию, как повысить эффективность операций, тем самым в долгосрочной перспективе сделав их менее дорогостоящими.

17. В Докладе выявлены и рассмотрены ключевые функциональные элементы сотрудничества и координации в отношениях между ООН и региональными организациями и учреждениями, к которым относятся вопросы согласия и взаимодополняемости; меморандумы о взаимопонимании; ранее предупреждение, связь и совместное использование информации; предотвращение конфликтов и миростроительство; процедуры и руководящие принципы передачи полномочий на осуществление миссии. Здесь также выдвигаются рекомендации, имеющие целью действенное наращивание возможностей и усилий в региональных организациях для преодоления недостатков, относящихся к штабным и планирующим структурам; руководящим принципам, доктринам и стратегии; поддержанию устойчивости операций; финансированию операций и оказанию финансовой помощи.

Сотрудничество и координация между ООН и региональными организациями - рекомендации

18. Ныне широкое признание получила главная ответственность, которую несет Совет Безопасности ООН в деле поддержания международного мира и безопасности, а также взаимодополняющий

характер мероприятий, осуществляемых ООН, региональными учреждениями и государствами-членами. В ходе семинаров Второго этапа Проекта «Вызовы» многие участники говорили о размахе и сложности вызовов, которые побуждают к принятию мер со стороны государств и регионов, при том, что от ООН не следует ждать, что она примет на себя всю ответственность за их осуществление. Необходимо обеспечить, чтобы действия, предпринимаемые на международном и региональном уровнях, надлежащим образом увязывались и оптимизировались для достижения максимального эффекта, и чтобы государства-члены обеспечивали ресурсы и политическую волю в поддержку этого взаимодополняющего процесса. Для поддержки идеи совокупного эффекта и взаимодополняемости ряд партнеров по проекту предложили, чтобы полные данные об участии государств-членов в санкционированных ООН региональных операциях в пользу мира, будь то путем предоставления военного, полицейского и гражданского персонала или оказания иной поддержки, находили отражение в публикуемых статистических данных.

19. В том, что касается операций в пользу мира, связи, установленные между ООН и региональными организациями и учреждениями, остаются ограниченными. Участники семинаров, проводившихся в рамках Проекта «Вызовы», настоятельно предлагали образовать совместные консультативные механизмы и регулярно проводить встречи для содействия более эффективным и скоординированным международным мерам, и с удовлетворением отмечают достигнутый за последнее время прогресс. Эти и иные договоренности необходимо теперь преобразовать в действенные формы регулярного и оперативного сотрудничества. Генеральному секретарю ООН следует предпринять шаги по реализации договоренностей, достигнутых на недавнем Всемирном Саммите, о заключении, по мере целесообразности, меморандумов о взаимопонимании между ООН и другими организациями. На рабочем уровне увязывание, где это практически возможно, средств раннего предупреждения через системы связи и компьютерные сети позволит обмениваться несекретными данными общего характера, а также поступающими данными о нарастающем кризисе. ООН, региональные организации и государства-члены должны сделать обычной практикой регулярную подготовку и обмен оценками эффективности в отношении гражданского, полицейского и военного персонала по завершении миссии (или стабилизации ситуации) или после вывода сил и персонала.

20. Партнеры по Проекту признают важность улучшения связи. Обмен гражданскими, полицейскими и военными сотрудниками и офицерами штабов и связи между ООН и региональными организациями и между различными региональными организациями явился бы важным вкладом в

достижение прозрачности и средством развития сотрудничества, и должен поощряться на всех уровнях и иметь систематический характер. Такие обмены, а также предоставление возможности посещать занятия и семинары по освоению полученных уроков и внедрению передового опыта, несут в себе немалую выгоду и должны надлежащим образом финансироваться. Именно это должно стать одной из первоочередных тем для обсуждения в ходе первой из серии ожидаемых регулярных встреч между ООН и региональными организациями. Также следует извлечь уроки из недавних примеров установления связи между секретариатами, равно как из опыта реальных операций.

21. В плане сотрудничества и координации в предотвращении конфликтов и миростроительстве партнеры приветствуют решение Всемирного Саммита 2005 г. об образовании Комиссии ООН по миростроительству. Региональные организации призываются к признанию Комиссии по миростроительству в качестве узлового органа по координации действий по миростроительству, и по мере целесообразности эти организации должны приглашаться к участию в создании и работе Комиссии.

22. Еще один аспект связи и совместного доступа к информации проявляет себя в тот период, когда главная ответственность и оперативное управление переходит от одного субъекта к другому. Можно предвидеть постоянную потребность в эффективных оперативных переходных механизмах, действующих между силами по поддержанию мира региональных организаций и коалиций, и ООН. В переходный период национальные и коалиционные контингенты, действующие под эгидой одних организаций, нередко переходят под оперативный контроль другого органа. Недавние примеры подобной «смены флага» (операции МООНСЛ, МООНЛ, ООНКИ, ОНЮБ и МООНСГ) наглядно продемонстрировали разрыв, существующий между уровнем оборудования и практикой тылового обеспечения, существующими в ряде региональных организаций, и иными, зачастую более высокими стандартами, гарантируемыми и ожидаемыми в миссиях ООН. Государствам-членам следует подвигать ООН к тому, чтобы содействовать разработке совместимых руководящих указаний и стандартных оперативных процедур с целью обеспечения более эффективного перехода от операций, руководимых ООН, к операциям, руководимым иным субъектом, тесно консультируясь с государствами и организациями, имеющими опыт такого перехода.

Наращивание потенциала региональных организаций - рекомендации

23. Главный вывод, который следует из обзора операций в пользу мира, проведенных за последние годы, заключается в том, что большинство региональных и субрегиональных организаций обладают крайне ограниченной способностью быстро отреагировать на возникшую потребность в операции в пользу мира, а после развертывания операции – проводить ее эффективно. В частности, у таких организаций, за исключением НАТО и ЕС, имеются ограниченные возможности по планированию, организации и устойчивому проведению операции в отсутствие государства-лидера, предоставляющего основную долю развернутых ресурсов. Более того, нередко, развернув операцию, региональные организации вскоре (буквально в течение нескольких месяцев) обращались за существенной поддержкой к ООН или иным источникам или донорам, или просили их сменить. Партнеры по Проекту указали несколько областей, где возможны усовершенствования.

24. Одной из таких областей могло бы быть образование постоянного стратегического штаба или секретариата в структуре региональной или субрегиональной организации, который занимался бы разработкой стратегического обоснования операций в пользу мира, руководящих принципов и процедур для будущих региональных операций, а также планировал, осуществлял руководство и управление любой развернутой миссией в интересах регионального исполнительного органа. Особого внимания заслуживают многофункциональные миссии, а также относительная слабость гражданского компонента операций в пользу мира. Для скорейшего формирования эффективно функционирующих штабов растущих региональных организаций партнеры по Проекту приветствовали бы оказание ООН и государствами-членами содействия в подготовке ключевого персонала для планирующих и иных структур, а также в разработке необходимых резервных процедур для дополнения тех, которые разрабатываются ООН в рамках системы соглашений о резервах военного, полицейского и гражданского персонала.

25. Другой предметной областью, рассмотренной в Докладе, являются руководящие принципы, доктрины и стратегии. Доктрина операций в пользу мира, которой придерживается какая-либо организация, производна от стратегических целей и крайне зависит от номенклатуры средств, имеющихся в ее распоряжении, а в этом смысле ни одна организация не похожа на другую. Для достижения уверенности и согласованности действий между участниками операции мог бы быть разработан набор руководящих указаний, лежащих в основе совместных действий, излагающих основополагающие принципы, которым обычно надлежит следовать при исполнении мандата таких операций. Партнеры по проекту согласились с тем, что ООН в полном сотрудничестве с отдельными

государствами-членами должна продолжать совершенствовать руководящие указания, доктрину и политические основания для проведения многофункциональных операций в пользу мира, а затем постараться широко распространить результаты своей работы, опубликованные на официальных языках Организации. Региональные организации, проводящие операции в пользу мира, должны внести свой вклад в усилия ООН в этой области и оценить указанные руководящие документы, а также, насколько это целесообразно, приспособлять и дополнять свои собственные руководящие документы таким образом, чтобы развивать свои возможности по проведению операций, совместимых с операциями ООН. С этой целью региональные организации и учреждения должны проводить регулярные консультации и семинары с ООН по вопросам доктрины.

26. Нуждаются в совершенствовании и иные направления и их различные аспекты, в частности, гендерные вопросы в операциях по поддержанию мира и проблемы предотвращения сексуальной эксплуатации и надругательств. Соответствующие руководящие указания ООН следует рассматривать в качестве минимальных стандартов, подлежащих всеобщему применению; они должны быть включены в доктрины всех региональных организаций, намеревающихся проводить операции в пользу мира. Региональным организациям следует наращивать усилия по полному осуществлению резолюции Совета Безопасности ООН № 1325 (2000) о женщинах, мире и безопасности.

27. Главным препятствием для многих региональных и субрегиональных организаций, особенно в Африке, на пути их расширенного участия в операциях в пользу мира, остается отсутствие возможностей по их первоначальному развертыванию, а это включает нечто большее, чем техническая подготовка и оснащение персонала и легких пехотных подразделений для осуществления операций в пользу мира. Особые сложности возникают при проведении многофункциональных операций с участием одного или более гражданских компонентов. Существенными дополнительными элементами являются транспортные ресурсы, тяжелое оборудование и средства тылового обеспечения, позволяющие осуществить быстрое и своевременное развертывание, а также предоставить эффективную административную и материальную поддержку континентов в районе проведения операции. Растущим региональным организациям следует формулировать собственные основные принципы относительно требований, предъявляемых к персоналу и оборудованию, используя в качестве добротной основы стандарты и справочные документы, разработанные ООН на основе практического опыта.

28. Устойчивое тыловое обеспечение вновь начатой полевой операции является делом дорогостоящим и сложным в управлении. ООН удалось добиться более эффективного использования своих ресурсов посредством системы типовых контрактов и через развитие сотрудничества между операциями по поддержанию мира, развернутыми в одном и том же географическом регионе. Существуют и иные методики материально-технического обеспечения, основанные на опыте поддержки военных и гражданских компонентов операций. По мнению партнеров по Проекту, ООН следовало бы обсудить с региональными организациями различные варианты материально-технического обеспечения, с тем чтобы добиться взаимодополняющего и эффективного поддержания непрерывающихся действий. В этой связи было выдвинуто предложение о том, что государствам-членам следует согласиться с предоставлением ООН из своих собственных запасов необходимого оборудования для поддержки региональных операций. В главе содержится настойчивый призыв к ООН к скорейшему открытию доступа к запасам, предназначенным для обеспечения стратегического развертывания, для поддержки операций, проводимых региональными/африканскими организациями.

29. Финансовая поддержка операций – это еще одна проблема, для решения которой потребуются расширенное сотрудничество и координация между региональными организациями, ООН и донорами. Было выдвинуто предложение о том, чтобы государства-члены ООН, используя соответствующие органы Организации, стремились к достижению согласия относительно путей и методов, которые позволили бы региональным организациям получать на разовой основе доступ к бюджету для проведения операций в пользу мира на основании мандата, полученного от Совета Безопасности. Необходимо отдавать себе отчет в том, что осуществление такого варианта действий потребует соблюдения целого ряда условий, а также внешнего контроля над расходованием средств теми региональными учреждениями, которые будут намерены им воспользоваться.

Сотрудничество и координация: господство права

30. Господство права – это ключ к созданию «добродетельного круга», к чему как раз и стремятся операции в пользу мира, способствуя формированию климата безопасности, позволяющего развиваться экономическому и политическому прогрессу, а это, в свою очередь, создает благоприятные условия для углубления и устойчивого поддержания господства права. В ходе второго этапа осуществления Проекта «Вызовы» его участники рассмотрели и уделили особое внимание различным аспектам господства права, имеющим непосредственное отношение к таким аспектам, как: правовая основа операций в пользу мира; право в культурном

контексте; разоружение, демобилизация и реинтеграция участников вооруженных конфликтов; применение уголовного права; правоохранительная деятельность; дисциплина в вооруженных силах; права человека; ответственность; а также проблемы, возникающие в рамках переходной администрации и связанных с нею программ помощи. В числе других рассмотренных вопросов были: борьба с терроризмом и применимые в ее ходе нормы права; возможный вклад военнослужащих в развитие «культуры защитника» в рамках операций в пользу мира; применение международных стабилизационных полицейских формирований для установления и поддержания общественной безопасности; а также вопросы переходного правосудия.

31. Особое внимание уделяется рекомендациям по следующим двум направлениям: (1) оптимальные способы проведения в жизнь господства права и достижения целей, к которым оно стремится, особенно в том, что касается ключевых вопросов, связанных с правоохранительной деятельностью, местами отбывания наказания, достаточностью судебной системы, и правовой реформой, и (2) ответственность. Развитие более совершенного сотрудничества и координации при проведении операций в пользу мира среди и между международными субъектами и национальными и местными заинтересованными сторонами имеет основополагающее значение для полного утверждения господства права в принимающей стране таким образом, который способствовал бы развитию местных институтов, обеспечивал отправление правосудия и восполнял правовой вакуум, с чем нередко приходится сталкиваться в обстоятельствах, порождающих необходимость в развертывании операции в пользу мира. Развитие международного сотрудничества и координации также необходимо для нахождения подходов к решению фундаментальной проблемы несения юридической ответственности международными субъектами, участвующими в операциях в пользу мира, как за свои действия, так и за бездействие в случаях нарушения дисциплины.

32. Господство права было поставлено на центральное место в числе задач нескольких миссий, включая, к примеру, такие, где ООН имела мандат на оказание помощи существующим структурам и процессам, а в более редких случаях – когда миссия выполняла властные исполнительские функции. Уроки, извлеченные из недавних операций в пользу мира, все более подтверждают необходимость развития местных возможностей не только в правоохранительной сфере, но и в области судебной и исполнительной систем, а также оказания содействия в приведении правовой системы в соответствие с международно-признанными стандартами. Но, пожалуй, прежде всего важно обеспечить, чтобы мандат операции уделял должное внимание вопросам господства права. Тем самым

будет гарантирована не только легитимность инициатив в сфере господства права, но и предложено обоснование для привлечения необходимых финансовых средств и ресурсов.

33. Сложность задач, связанных с господством права, в операциях в пользу мира, сказывается в равной степени на деятельности гражданского, полицейского и военного компонентов, и во многом определяется условиями осуществления миссии. Такие условия могут быть различными – от полного отсутствия функционирующего аппарата господства права и самой его культуры, до ситуации, требующей лишь поддерживающих мер или устранения отдельных недостатков. В зависимости от столь различных обстоятельств мандат, выданный Советом Безопасности, может предусматривать осуществление всей полноты властных исполнительских полномочий, либо всего лишь оказание помощи местному правительству.

Решение проблем установления господства права в ходе операций в пользу мира - рекомендации

34. По убеждению партнеров по Проекту, для решения проблем установления господства права в ходе операций в пользу мира интегрированный процесс планирования миссии должен включать проверку учета всех аспектов господства права и оценку условий, в которых будет проводиться операция, с точки зрения юридических и культурных факторов, для своевременного выявления проблемных направлений и ключевых участков, на которых потребуются вмешательства. С этой целью уже на оценочном этапе, предшествующем развертыванию миссии, специалисты в области господства права, совместно планирующие полицейские и военные составляющие операции, должны будут установить, какие функции в правоохранительной, судебной и исполнительной областях, включая содержание задержанных с соблюдением правовых требований и в нормальных условиях, придется на первых порах выполнять военному контингенту.

35. Партнеры приветствуют образование постоянного полицейского резерва ООН, который начнет действовать с июля 2006 г. Есть и другие области, которым уделяется меньше внимания, но которые имеют не меньшую важность, и к ним относятся вопросы подготовки тюремных надзирателей и сотрудников системы надзора за условно осужденными, строительства или восстановления мест заключения, уголовных расследований и информации, контроля над массовыми скоплениями людей, и судебных органов. В дополнение к постоянному полицейскому резерву ООН, самой Организации, при активной поддержке и вкладах со стороны государств-членов, следует разработать эффективную систему резервных

соглашений, включающих реестры лиц или функциональных обязанностей (специалистов, имеющих подготовку в различных областях правоохранительной деятельности, а также судей, магистратов, судей, ведущих судебное следствие, юристов, администраторов, служащих тюрем и системы условного наказания), для отбора в миссию, где также могут осуществляться программы подготовки эффективной полиции и персонала в сфере господства права.

36. С вызовами сотрудничеству и координации сопряжены и усилия по эффективному воздействию на источники, а не только на симптомы межгрупповых актов насилия и воспрепятствования мирному процессу. Для того, чтобы противостоять угрозам насилия против мирного процесса или самой миссии, органы, занимающиеся интегрированным планированием операции, должны предусматривать работу с общественной информационной сетью, основой для чего служат прочные отношения с местным населением, способность отвечать на его жалобы и обеспечивать защиту от запугиваний со стороны вероятных возмутителей спокойствия. Другие ключевые рекомендации касаются продуманной стратегии в области средств массовой информации и просвещения, учреждения поста омбудсмана или иного органа по работе с жалобами местного населения, например, отдела миссии по урегулированию споров или претензий, а также механизмов, которые занимались бы военными преступлениями и иными актами массового насилия, таких как переходные уголовные и процессуальные кодексы, равно как и традиционные процедуры, основанные на местных обычаях.

37. Отдельный ряд проблем связан со слаженным переходом ответственности за обеспечение господства права от международной миссии к местным властям, поскольку это предусмотрено исполнительным мандатом, полученным от Совета Безопасности. Для того, чтобы обеспечить координацию реформ правоохранительной и судебной систем, законодательной и правозащитной областей, равно как и координацию усилий многих партнеров, вовлеченных в эти усилия, от международной операции требуется выработка ясного целостного подхода к достижению целей господства права. В целом необходимость такого подхода не подвергается сомнению, однако нередко выясняется, что для проведения в жизнь этой концепции уже на начальном этапе операции попросту отсутствуют международные гражданские человеческие ресурсы. Процесс перехода должен планироваться изначально так, чтобы, к примеру, по мере подготовки и обретения профессионализма вновь набранными местными полицейскими, к ним переходила ответственность за осуществление правоохранительных функций. Целью всякой программы международной помощи должно быть не насаждение понятий и воззрений, привнесенных

извне, а прежде всего превращение самой себя в излишество, содействуя развитию основы и структуры господства права, которые будут в полной мере восприняты государством-получателем помощи.

38. В главе подчеркивается необходимость в установлении гарантий, обеспечивающих действенность органов общественной безопасности и судебного процесса в обслуживании публичных интересов, уважении прав меньшинств, обеспечении равного доступа к правосудию и предохраняющих их от разлагающего воздействия различных сил. Населению должна быть обеспечена возможность подавать жалобы и добиваться эффективной судебной защиты. Необходимо учредить систему мер обеспечения независимости судебной власти и механизмов надзора за надлежащим осуществлением ими своих функций, обладающими необходимыми полномочиями по отстранению от должности и преследованию лиц, виновных в злоупотреблениях. Усилия по обеспечению прозрачности и добросовестности будут подкреплены развитием свободной прессы. Этими и иными аспектами необходимо заниматься уже на этапе планирования миссии.

39. Партнеры определили два ключевых направления, на которых открываются возможности для содействия господству права в операциях в пользу мира: во-первых, вновь образуемая Комиссия по миростроительству и Отдел по поддержке миростроительства и, во-вторых, наращивание регионального потенциала для проведения операций в пользу мира, в том числе с особым вниманием к гражданским компонентам.

40. В то время, когда готовился данный Доклад, еще не были в деталях решены вопросы членства, структуры и места Комиссии по миростроительству в системе ООН. Однако следует отметить растущее согласие относительно того, что Комиссия должна способствовать концентрации внимания на усилиях по реконструкции и созданию государственных институтов, необходимых для постконфликтного восстановления, имея в виду создания в ООН действенного потенциала обеспечения переходного периода. Растущей поддержкой пользуются предложения о наделении Комиссии полномочиями делать рекомендации и предоставлять информацию с целью улучшения координации между всеми основными участниками миростроительства, обобщать наиболее полезный опыт и способствовать обеспечению гарантированного финансирования на раннем этапе восстановительных работ, тем самым увеличивая временные пределы международного участия в восстановительных усилиях.

41. Ключевые направления в рамках установления господства права, на которые должны быть нацелены указанные выше институты, включают:

разоружение, демобилизацию и реинтеграцию; реформу сектора безопасности; органы юстиции в переходный период; надлежащее исполнение реформы правовой и избирательной систем; доступ к доктринальным и информационным ресурсам; оценку достигнутых результатов и планирование; координацию и связь; и кадровые ресурсы.

42. Комиссия по миростроительству и Отдел по поддержке миростроительства, совместно с международными усилиями по наращиванию региональных операций в пользу мира и потенциала миростроительства, предпринимаемыми ЕС, Большой восьмеркой и другими институтами, могли бы сыграть важную роль в развитии региональных структурных возможностей по установлению господства права. К примеру, таковыми могли бы стать региональные центры повышения квалификации в области установления господства права. Региональные центры могли бы аккумулировать экспертные знания о культурных и правовых особенностях государств-получателей помощи и способствовать возможно более полному учету региональных факторов (например для того, чтобы содействовать получению помощи соседними государствами и развитию приграничного сотрудничества). Эти центры могут играть существенную роль в предотвращении конфликтов, равно как и в поощрении лучших навыков руководства и реформ. На них могут быть возложены задачи по подготовке и консультированию экспертов, готовых принять обязательство состоять в резерве на развертывание или выступать в качестве советников. Партнеры по проекту рекомендуют, чтобы государства-члены рассмотрели возможность оказать поддержку созданию региональных центров повышения квалификации в области господства права.

Ответственность при осуществлении операций в пользу мира - рекомендации

43. Признается, что государства, организации и индивиды, участвующие в разработке, управлении и проведении операций в пользу мира, должны нести ответственность за свои действия, а в некоторых случаях и за упущения. Значительно менее признанными являются точные пределы такой ответственности. Необходимо изучить три центральных вопроса: перед кем несут ответственность государства, организации и индивиды; какими должны быть критерии ответственности для военнослужащих, полицейских и гражданских участников операций в пользу мира, и кем они должны устанавливаться; и каковы механизмы, наиболее приспособленные для того, чтобы им было подотчетно бесчисленное множество действующих лиц.

44. В зависимости от конкретных условий, в которых осуществляется развертывание, государства, организации и индивиды, участвующие в операции в пользу мира, подотчетны, среди прочих, ООН и государствам-членам ООН; региональным организациям и государствам-членам этих организаций; другим международным организациям; принимающим государствам; государствам, предоставляющим воинские контингенты для конкретной операции в пользу мира; национальным институтам; неправительственным организациям; наконец, простым гражданам. Ответственность, таким образом, может оказаться чрезвычайно расплывчатой и запутанной, что поставит в затруднение военный и гражданский персонал операций, сотрудников гуманитарных организаций и поставщиков гуманитарной помощи, пытающихся разобраться, каким из множества организаций и учреждений они могут, им следовало бы, или они обязаны быть подотчетными. Как следствие – недоразумения в отношении ответственности, недостаток прозрачности, отсутствие надлежащих возможностей для удовлетворения жалоб.

45. Отмечены два значимых примера установления стандартов ответственности. Во-первых, глава привлекает внимание к Бюллетеню Генерального Секретаря относительно «Специальных мер по защите от сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательств»¹ при проведении операций ООН в пользу мира, а также к документу, известному как «Доклад Зейда» от 24 марта 2005 г.², призывая государства-члены ни в коем случае не упускать из виду поставленные в них вопросы. Партнеры по проекту призывают ООН постоянно пересматривать, а по мере необходимости совершенствовать, свои Типовые программы подготовки таким образом, чтобы они в достаточной степени охватывали рассмотренные в Докладе Зейда вопросы и сделанные в нем рекомендации. Следовало бы также пересмотреть модельные меморандумы о взаимопонимании в рамках системы резервных соглашений, включив в них обязательство обеспечить, чтобы они соответствовали требованиям Типовых программ к дисциплине личного состава, тем самым уделив особое внимание обязательствам государств, предоставляющих персонал. Было также предложено учредить в структуре Службы профессиональной подготовки и оценки ООН пост генерального инспектора, который бы следил за соблюдением требований Типовых программ и мог бы в конфиденциальном порядке давать соответствующие рекомендации государствам, предоставляющим персонал.

¹ Бюллетень Генерального Секретаря «Специальные меры по защите от сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательств», док. ST/SGB/2003/13, 9 октября 2003.

² Комплексная стратегия ликвидации в дальнейшем сексуальной эксплуатации и надругательства при операциях Организации Объединенных Наций по поддержанию мира. – Док. ООН A/59/710, 24 марта 2005 г.

46. Другой пример касается частных подрядчиков. Государствам-членам и международным организациям целесообразно выработать более действенные и рациональные меры по повышению ответственности международных подрядчиков, предоставляющих свои услуги операциям в пользу мира. Были сделаны и более специфичные рекомендации, в том числе о формулировании общих принципов и руководящих указаний по найму подрядчиков и управлению ими; о разработке типового или модельного контракта, (который включал бы положения о мерах правовой защиты в случаях неудовлетворительного исполнения своих обязанностей персоналом, равно как и в случаях причинения им любого ущерба или вреда для здоровья), и на основе которого осуществлялся бы найм подрядчиков и управление ими; о разработке для каждой конкретной миссии кодекса поведения при найме и управлении подрядчиками.

47. Развитие все более комплексных операций в пользу мира, в планировании, управлении и осуществлении которых участвует множество субъектов, равно как и растущее число свидетельств некоторых нежелательных последствий, возникающих в результате развертывания как военных, так и гражданских компонентов операций, убедительно подтверждают необходимость разработки более действенных и рациональных механизмов ответственности. Среди прочего, партнеры по проекту поддерживают учреждение при каждой миссии поста омбудсмана; предоставление силам по поддержанию мира в достаточном объеме услуг социального и бытового обеспечения; обеспечение государствами-членами того, чтобы вопросы ответственности при проведении операций в пользу мира стали неотъемлемой частью как их доктринальных установок, так и программ обучения, используемых при подготовке и учебе военного, полицейского и гражданского персонала, предшествующих их развертыванию в операциях в пользу мира.

Сотрудничество и координация: обучение и подготовка

48. Международное сообщество стоит перед вызовом возросшей за последнее время потребности в квалифицированном персонале для операций. Основную ответственность за предоставление надлежащим образом подготовленного персонала несут государства. Должны обучение и подготовка персонала для операций в пользу мира – военного, полицейского и гражданского, имеют критическое значение, поскольку в напряженных условиях миссии от них зависят оперативная эффективность, а также личная и групповая безопасность и защищенность.

49. За последние три года в сфере обучения и подготовки для операций в пользу мира произошел ряд позитивных подвижек, в том числе

получившие общее одобрение прогрессивные изменения в области структуры, политических установок и ресурсов, стандартов и направлений проводимых ООН обучения и подготовки для операций в пользу мира, а также появление новых и усовершенствованных учреждений по разработке и предоставлению услуг в области обучения и подготовки.

50. Рассмотрев области подготовки, требующие первоочередного внимания, партнеры по Проекту выделили несколько направлений, имеющих критически важное значение для эффективности и успеха комплексных операций в пользу мира, и в их числе: господство права; реформа сектора безопасности; разоружение, демобилизация и реинтеграция; дисциплина, поведение и профессионализм; сотрудничество и координация. Общей нитью, связывающей все эти направления, является подчеркнутое внимание междисциплинарному составу обучаемого контингента для операций, включающего военнослужащих, полицейских и гражданских, из чего следует необходимость придания учебному процессу такого содержания, которое позволит им понимать задачи друг друга и выработать нужные навыки.

51. С этой целью партнеры по Проекту выдвинули предложения относительно междисциплинарного обучения и подготовки, использования современных технологий в учебном процессе, и выработки необходимых способов обобщения и оценки полученных знаний. Несмотря на то, что в комплексных операциях в пользу мира военнослужащие, полицейские и гражданские сотрудники работают бок о бок, им нечасто приходится вместе готовиться до развертывания и редко, когда они обладают непосредственными знаниями о профессиональной культуре друг друга. Участвующим в организации междисциплинарной подготовки и практических занятий необходимо отдавать себе отчет в насущной потребности вовлечения в этот процесс гражданских участников, а прежде всего – в политической поддержке, которая позволит получить финансовые ресурсы, нужные для включения в этот процесс гражданских и полицейских. На ключевых этапах развития миссии следует планировать проведение дополнительных обзорных занятий, специальной подготовки по безопасности с учетом особенностей конкретной миссии, а также занятий по повышению квалификации применительно к конкретным аспектам миссии или для освоения новых оперативных подходов.

52. Во все большем числе государств-членов действуют различные учебно-тренировочные заведения, где применяются зарекомендовавшие себя методы проведения ситуационных учений с применением компьютерных технологий. По мере развития технологий и их растущей доступности становится возможным большую часть учебного процесса

осуществлять в интерактивном режиме, вместе же обучаемые собираются для обсуждения приобретенных знаний, совместного поиска решений в ходе имитационных семинаров, воспроизводящих условия операций в пользу мира, наконец, для подготовки и выработки групповых навыков непосредственно перед развертыванием. Кроме того, существующие или планируемые учебные курсы, казусные методы и отработка замысла учебно-практических занятий могут дополняться элементами программы интерактивного дистанционного образования ADL (Advanced Distributed Learning). Такие возможности есть у целого ряда учреждений, в том числе и в государствах, представленных в Проекте, и им следует их пропагандировать и активно сотрудничать с другими в их совместном освоении. Одним из путей, которым могли бы пойти образовательные и подготовительные учреждения, стало бы более эффективное использование интернет-сайта ООН как при подготовке курсов и учебно-практических занятий, так и для насыщения его информацией о предлагаемых курсах, докладах, обобщающих полученный опыт, результатах состоявшихся семинаров, подробностях об осуществляемых проектах, а также о намечаемой деятельности в области операций в пользу мира.

53. Задачей особой значимости является оценка усвоенных знаний и навыков по завершении участия в тренировочном процессе. В общей образовательной практике все больше внимания концентрируется на тестировании и оценке текущих результатов, однако в учебном процессе с участием представителей разных государств данная проблема приобретает немалую политическую остроту. В особенности это касается гражданского персонала. При этом наибольшие сложности связаны с оценкой выполнения обязанностей в полевых условиях (служебная характеристика от работодателя - организации или учреждения), что не всегда удается делать с должной регулярностью. Во избежание возникновения в полевых условиях проблем, связанных с неполным служебным соответствием персонала, государства-члены, сотрудничая с ООН и ее органами, а также с региональными и международными организациями, учитывая особенности каждой конкретной миссии, должны своевременно выявлять существенные проблемы, которые могут быть отнесены на счет недостатков подготовки и отбора, и совместно принимать меры к их устранению. Государства-члены должны разработать и внедрить оценочные стандарты для воинских контингентов, полицейских контингентов и персонала и гражданского персонала, применяемые до развертывания и после вывода из миссии. В идеале такие стандарты должны быть основаны на общепринятых критериях оценки.

54. Партнеры подчеркивают важность развития подготовки гражданского персонала и широкого разъяснения потребности в ней.

Военной профессии присуща коллективность в подготовке и обучении, это составная часть обычной службы, что существенно облегчает подготовку к операциям в пользу мира. Развитие общих навыков, необходимых в операциях в пользу мира, в воинском коллективе может быть достигнуто в ходе основной военной подготовки. Такое не всегда возможно в полицейских организациях, поскольку участие в операциях в пользу мира не является частью профессии, хотя полицейским нередко приходится проходить подготовку для операций, имеющих свои особенности. Что же касается гражданских представителей самого широкого круга профессий, востребованных в операциях в пользу мира, они редко получают хотя бы первоначальную подготовку, поскольку как правило участие в операциях в пользу мира не считается условием для карьерного роста ни на государственной службе большинства стран, ни в частном секторе. Многие гражданские лица, как государственные служащие, так и сотрудники неправительственных организаций, по-прежнему прибывают в опасные районы проведения операций, имея минимальное представление о политической ситуации, конкретных условиях операции, вопросах личной безопасности, тем самым ставя под угрозу выполнение задач миссии, свою собственную безопасность и безопасность своих коллег.

55. Для восполнения существующего недостатка международных гражданских кадровых ресурсов государства-члены, намеренные вносить действенный и полновесный вклад в операции в пользу мира, должны разработать всеобъемлющий план производства и наращивания людских резервов для таких операций. Государствам-членам следует также рассмотреть возможность направления на добровольной основе теми государствами-членами, у которых имеются возможность и желание, выездных групп инструкторов из состава национальных междисциплинарных учебных учреждений, которые преподавали бы ориентированные на гражданский контингент курсы, прошедшие сертификацию ООН. Далее, в случае принятия ныне обсуждаемой концепции гражданских наблюдателей ООН возникнет необходимость в приоритетной разработке соответствующей программы их подготовки.

56. Уже давно признана необходимость подготовки управленцев высшего звена для операций в пользу мира, предшествующей развертыванию, однако до сих пор такая подготовка осуществлялась лишь изредка. Для того, чтобы выдержать испытания, связанные с управлением комплексной операцией в пользу мира, вовсе недостаточно профессиональных навыков, опыта дипломатической работы и/или административного опыта в правительстве или частном секторе. Партнеры по Проекту призывают государства-члены уделять больше внимания данному вопросу, и до направления представителей в миссию или

международную организацию, в которых отсутствуют собственные возможности для соответствующей подготовки руководящих кадров, давать им базовую подготовку и обучать навыкам безопасности.

57. Как показывает опыт, недостаточно, чтобы разъяснительная работа среди широкой публики относительно операций в пользу мира и присущих им вызовов была уделом только лишь средств массовой информации. Партнеры по проекту предлагают государствам-членам рассмотреть целесообразность проведения специальных слушаний в парламентах, публичных семинаров и выступлений, а также, по мере возможности, осуществления тщательно разработанной политики в отношении средств массовой информации, с целью лучшего понимания сути операций в пользу мира и наращивания поддержки конкретных операций.

58. В том, что касается наращивания и повышения качества международного потенциала обучения и подготовки, донорам рекомендуется интенсифицировать взаимодействие с региональными и субрегиональными организациями по созданию требуемых концепций подготовки, разработке обеспечивающих мероприятий и формированию ресурсов, необходимых для повышения эффективности международных программ подготовки. И здесь вновь подчеркивается необходимость в гражданской и многофункциональной подготовке.

59. Впрочем, невелика цена подготовки для операций в пользу мира, если получивший ее персонал не будет развернут в условиях, в которых приобретенные навыки найдут наилучшее применение. И с этой точки зрения ситуация может быть улучшена, если государства-члены и соответствующие международные и региональные организации будут иметь более полную информацию о подготовленных резервах – военных, полицейских и гражданских, как групповых, так и индивидуальных. Существует явная потребность в совершенствовании системы учета кадров для того, чтобы в случае необходимости можно было бы определить персонал, получивший формальную подготовку и обучение, как общие, так и специальные, в вопросах операций в пользу мира. Те страны, которые осуществляют программы подготовки, должны стараться обобщать результаты учебного процесса и передавать их государствам, направляющим обучаемых, и всем следует лучше вести учет выпускников курсов подготовки для операций в пользу мира – будь то военнослужащих, полицейских или гражданских. Наконец, всем государствам-членам следует сформировать соответствующие национальные базы данных по персоналу, подготовленному для участия в операциях в пользу мира.

60. Еще одним аспектом наращивания кадрового потенциала является потребность в соответствующей подготовке персонала, предоставляющего особые услуги или использующего специальное оборудование. Здесь следует упомянуть материально-техническое снабжение, связь, информационное обеспечение, насыщенность техникой, то есть направления, которым присущи взаимосвязь и взаимодействие между предоставляющим их государством и получающим государством или организацией, а значит и здесь требуется специальная подготовка.

61. Партнеры по проекту отмечают, что в работе по наращиванию международного потенциала заметны успехи. К примеру, некоторый прогресс достигнут в том, что государства, ранее принимавшие на своей территории операции в пользу мира, теперь стали предоставлять свои кадры для операций, проводимых в других странах мира. Для развития успеха на этом направлении государства-члены должны формировать свои программы по наращиванию кадрового потенциала для операций в пользу мира, имея в виду цель создания возможностей, которые могли бы быть сохранены принимающими государствами – самостоятельно, либо в пределах ресурсов, отпущенных на действующие или проектируемые программы помощи.

62. В завершение главы отмечено, что операции в пользу мира могут достигать успеха, только если международное сообщество будет прилагать совместные усилия к достижению мира и стабильности, однако существующие ресурсы хорошо подготовленного персонала для операций в пользу мира далеко не отвечают сегодняшним потребностям. Операции в пользу мира отличаются комплексным, многоаспектным и многофункциональным характером, и осуществлять их непросто. Эффективная подготовка должна быть максимально приближена к реальным условиям. В обучении и подготовке упор должен делаться на необходимость развития профессиональных качеств и прививания культуры сотрудничества и координации в междисциплинарном и международном окружении.