

**Совет Безопасности**

Distr.: General

28 December 2015

Russian

Original: English

---

**Письмо Председателя Рабочей группы Совета Безопасности  
по операциям по поддержанию мира от 24 декабря 2015 года  
на имя Председателя Совета Безопасности**

Имею честь настоящим препроводить концептуальную записку (см. приложение), подготовленную в связи с первым в этом году тематическим обсуждением, проведенным Рабочей группой Совета Безопасности по операциям по поддержанию мира 20 февраля и посвященным теме «Традиционная миротворческая деятельность в отличие от деятельности по принуждению к миру».

Буду признателен за доведение настоящего письма и приложения к нему до сведения членов Совета Безопасности и их распространение в качестве документа Совета.

(Подпись) Махамат Зен **Шериф**

Председатель

Рабочая группа Совета Безопасности  
по операциям по поддержанию мира

**Приложение к письму Председателя Рабочей группы Совета Безопасности по операциям по поддержанию мира от 24 декабря 2015 года на имя Председателя Совета Безопасности**

**Концептуальная записка**

**Обсуждение 20 февраля 2015 года Рабочей группой Совета Безопасности по операциям по поддержанию мира темы «Традиционная миротворческая деятельность в отличие от деятельности по принуждению к миру»**

20 февраля 2015 года Чад в качестве Председателя Рабочей группы Совета Безопасности по операциям по поддержанию мира организует обсуждение на тему «Традиционная миротворческая деятельность в отличие от деятельности по принуждению к миру». В обсуждении примут участие члены Совета Безопасности и широкий круг других государств-членов, в том числе страны, предоставляющие воинские и полицейские контингенты. Ожидаются плодотворные обсуждения прошлых и, что более важно, будущих изменений на этом ведущем направлении деятельности Организации Объединенных Наций. Постоянному представителю Уганды при Организации Объединенных Наций послу Ричарду Ндухууре и Военному советнику по операциям Организации Объединенных Наций по поддержанию мира генерал-лейтенанту Максуду Ахмеду было предложено выступить в Рабочей группе с краткой информацией.

***История вопроса***

Первая миротворческая миссия Организации Объединенных Наций была развернута в 1948 году для осуществления наблюдения за прекращением военных действий на Ближнем Востоке. Более чем 70 лет спустя можно ожидать, что этот вид деятельности претерпел изменения, и эти ожидания обоснованны. В этом году исполняется 15 лет со времени подготовки доклада Брахими, который представляет собой наиболее глубокий внешний обзор миротворческих операций из всех когда-либо проведенных обзоров подобного рода. Условия, в которых миротворческие операции проводятся сегодня, претерпели дальнейшие изменения по сравнению с 2000 годом, в связи с чем недавнее решение Генерального секретаря учредить Независимую группу высокого уровня по миротворческим операциям следует более чем приветствовать. Группе поручено провести оценку текущего состояния миротворческих операций Организации Объединенных Наций и намечающихся будущих потребностей.

***Традиционная миротворческая деятельность***

Изначально миротворческая деятельность была задумана как инструмент для наблюдения и контроля за прекращением огня между двумя странами, вовлеченными в вооруженный конфликт, т.е. для использования в контексте межгосударственных отношений. Идея состояла в том, чтобы создать условия для налаживания мирного процесса и урегулирования конфликтов без применения силы. С учетом этого основополагающими принципами миротворческой деятельности стали согласие обеих воюющих сторон на развертывание миссии, абсолютная беспристрастность миротворцев, развернутых на местах, и неприменение ими силы, за исключением случаев самообороны. Однако в период, наступивший после окончания холодной войны, характер конфликтов изменил-

ся и рост числа внутригосударственных конфликтов привел к появлению новых тенденций в миротворческой деятельности.

### ***Многосторонняя и энергичная миротворческая деятельность***

С конца 1980-х годов в результате все более широкого использования миротворчества для урегулирования внутригосударственных конфликтов цели миротворческих операций приобрели многосторонний характер и состоят, в частности, в оказании содействия в заключении и осуществлении мирных соглашений, которые могут служить основой для создания инклюзивных и легитимных институтов управления, и в восстановлении и распространении сферы действия государственной власти. С конца 1990-х годов мандаты операций по поддержанию мира предусматривают обеспечение защиты гражданского населения, в том числе с применением силы энергично действующими миротворческими миссиями. В настоящее время миротворческие операции проводятся в ситуациях, где мира нет или слишком мало, чтобы его поддерживать. Кроме того, эти ситуации характеризуются отсутствием четко определенных сторон конфликта или жизнеспособного политического процесса и наличием асимметричных и нетрадиционных угроз. Эти изменения привели к сдвигу в понимании трех вышеупомянутых основополагающих принципов миротворческой деятельности. В результате согласие, которое с течением времени может терять свою силу, зачастую превращаясь не более чем в номинальную договоренность, стали толковать как согласие не всех сторон конфликта, а только основных из них. Принцип беспристрастности, который первоначально понимался как обязательство миротворцев оставаться в роли наблюдателей, воздерживаясь от вмешательства даже в случае возобновления столкновений между двумя воюющими сторонами, также претерпел изменения и сегодня понимается как обязательство миротворческой миссии справедливым образом пресекать нарушения мандата, кто бы их ни совершал. И наконец, были расширены рамки изъятий из принципа неприменения силы; теперь предусмотрена возможность применения силы для защиты мандата, в том числе для обеспечения защиты гражданского населения.

### ***Появление новых угроз: потребность в принуждении к миру***

В последние несколько лет террористические и преступные группы используют в своих интересах вакуум власти, образовавшийся в некоторых регионах, в частности в Африке. Эти группы не интересуют или почти не интересуют благополучие стран, на территории которых они действуют. Они наживаются на населении этих стран или грабят их ресурсы и, следовательно, могут рассматриваться в качестве деструктивных сил, которые в первую очередь заинтересованы в сохранении нестабильности. Они усугубляют ситуацию в странах, где и без того царит нестабильность или возникла неопределенность, характерная для постконфликтного периода. Недавние сдвиги, достигнутые в Сомали благодаря Миссии Африканского союза в Сомали (АМИСОМ), в Демократической Республике Конго благодаря бригаде оперативного вмешательства Миссии Организации Объединенных Наций по стабилизации в Демократической Республике Конго (МООНСДРК) и, в какой-то степени, в северной части Мали благодаря Многопрофильной комплексной миссии Организации Объединенных Наций по стабилизации в Мали (МИНУСМА), свидетельствуют о том, что применение более решительного подхода в рамках миротворческих опера-

ций иногда может идти на пользу гражданскому населению<sup>1</sup>. Вопрос о том, в какой степени более активное применение силы представляет собой «принуждение к миру», является предметом обсуждения в рамках множества разных форумов.

Может показаться, что концепция принуждения к миру<sup>2</sup> идет вразрез с основными принципами миротворческой деятельности. Например, большие проблемы вызывает коллизия между принципом согласия и принципом беспристрастности в контексте внутреннего конфликта с участием правительства. Поэтому нет ничего удивительного в том, что в рамках системы Организации Объединенных Наций ведутся обсуждения по вопросу о том, следует ли предоставлять миротворческим миссиям Организации Объединенных Наций мандат на принуждение к миру. Эти обсуждения частично отражены в формулировке, содержащейся в резолюции 2098 (2013) Совета Безопасности. В ней указано, что бригада оперативного вмешательства МООНСДРК была создана «в порядке исключения».

### **Рекомендации**

С учетом вышесказанного Совету Безопасности следует рассмотреть вопросы, изложенные ниже.

Во-первых, было бы, наверное, целесообразно дать четкое определение «исключительных» обстоятельств, которые в будущем могут служить основанием для утверждения мандатов на принуждение к миру. В первую очередь было бы полезно проанализировать уроки, извлеченные из прошлых и нынешних операций по принуждению к миру, включая опыт региональных организаций, таких как Африканский союз.

Иными словами, в рамках Организации Объединенных Наций необходимо обсудить вопросы о том, является ли непреодолимой коллизия между задачами, связанными с принуждением к миру, и тремя основными принципами проведения миротворческих операций, можно ли пересмотреть толкование этих принципов, с тем чтобы они соответствовали задачам, связанным с принуждением к миру, и можно ли задачи, связанные с принуждением к миру, сформулировать таким образом, чтобы они не противоречили этим принципам, а также вопрос о целесообразности ограничения их применения в некоторых случаях.

Во-вторых, Совету Безопасности следует рассмотреть вопрос о том, каким образом можно провести более четкое разграничение между энергичным миротворчеством, особенно усилиями по осуществлению мандатов по защите гражданского населения, и принуждением к миру. Какие различия существуют между этими видами деятельности в плане тактики и подходов, концепций применения силы и — особенно — стратегических целей?

<sup>1</sup> Проект концептуальной записки, представленной для рассмотрения Специальным комитетом Генеральной Ассамблеи по операциям по поддержанию мира в ходе его основной сессии в феврале 2010 года.

<sup>2</sup> Принуждение к миру понимается как фактическое или потенциальное применение вооруженной силы в качестве стратегического инструмента для принуждения одной или нескольких воюющих сторон к тому, чтобы они либо сложили оружие, либо возобновили переговоры.

В-третьих, одновременно с проведением этих обсуждений Организации Объединенных Наций следует рассмотреть вопрос о том, как лучше добиться того, чтобы миротворческие миссии могли адаптироваться к быстро меняющимся, зачастую крайне сложным условиям на местах, с целью обеспечить правильный выбор миротворческими миссиями варианта, касающегося применения силы. Учитывая быстроту, с которой могут меняться ситуации на местах, Совету Безопасности следует обдумать пути повышения степени адаптируемости мандатов.

В-четвертых, Секретариату следует продолжить рассмотрение вопроса о роли сдерживания и применения силы, в том числе продолжить усилия по разработке руководящих принципов, включающих, в частности, параметры применения силы.

В-пятых, как было упомянуто выше, террористические и преступные группы вольготно чувствуют себя в районах, где правительства не желают или не могут осуществлять свои полномочия. В некоторых регионах, таких как пустынная зона Сахеля, границы являются пористыми и террористические и преступные группы перемещаются из страны в страну, в результате чего усилия, прилагаемые в рамках любой миротворческой операции, даже операции, предусматривающей принуждение к миру, в лучшем случае становятся неэффективными, а в худшем — потенциально опасными для соседних стран. При необходимости Совет Безопасности должен рассматривать конфликты в региональном преломлении и утверждать мандаты, отвечающие этому требованию.

И наконец, если Совет Безопасности пока не готов применять более решительный подход к осуществлению миротворческой деятельности в ситуациях, когда в отношении гражданского населения совершаются злодеяния, или если страны, предоставляющие в распоряжение Организации Объединенных Наций воинские и полицейские контингенты, неохотно направляют персонал для участия в миротворческих операциях, предусматривающих принуждение к миру, Организация Объединенных Наций могла бы рассмотреть вопрос об оказании всей необходимой поддержки региональным организациям, готовым выполнять эти задачи.