

**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 препроводить настоящим концептуальную записку к состоявшемуся 19 октября 2015 года седьмому тематическому обсуждению Рабочей группы Совета Безопасности по операциям по поддержанию мира по теме «Бригада оперативного вмешательства Миссии Организации Объединенных наций по стабилизации в Демократической Республике Конго: извлеченные уроки» (см. приложение).

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

(Подпись) Махамат Зене **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

Заседание Рабочей группы Совета Безопасности по операциям по поддержанию мира, состоявшееся 19 октября 2015 года

Тематическое обсуждение вопроса «Бригада оперативного вмешательства Миссии Организации Объединенных наций по стабилизации в Демократической Республике Конго: извлеченные уроки»

19 октября 2015 года Чад в качестве Председателя Рабочей группы Совета Безопасности по операциям по поддержанию мира провел тематическое обсуждение вопроса «Бригада оперативного вмешательства Миссии Организации Объединенных наций по стабилизации в Демократической Республике Конго: извлеченные уроки». В этом обсуждении приняли участие члены Совета Безопасности и широкий круг государств-членов, включая страны, предоставляющие воинские и полицейские контингенты. В качестве брифинговых были приглашены помощник Генерального секретаря по операциям по поддержанию мира Эдмон Муле, Постоянный представитель Демократической Республики Конго при Организации Объединенных Наций Игнас Гата Мавита ва Луфута и заместитель Постоянного представителя Малави при Организации Объединенных Наций Лот Дзонзи.

Контекст

В декабре 2012 года, после захвата Гомы повстанческой группой «Движение 23 марта» (M23), международное сообщество решило предпринять решительные действия, с тем чтобы разорвать порочный круг насилия, дестабилизирующего восточные районы Демократической Республики Конго. В феврале 2013 года в Аддис-Абебе 11 странами, включая Анголу, Бурунди, Демократическую Республику Конго, Объединенную Республику Танзания, Республику Конго, Руанду, Уганду, Центральноеафриканскую Республику, Южную Африку и Южный Судан, было согласовано и подписано Рамочное соглашение о мире, безопасности и сотрудничестве для Демократической Республики Конго и региона.

В марте 2013 года Совет Безопасности Организации Объединенных Наций принял резолюцию 2098 (2013), которая еще больше укрепила политический мандат Миссии Организации Объединенных наций по стабилизации в Демократической Республике Конго (МООНСДРК) и санкционировала создание в рамках Миссии бригады оперативного вмешательства. Создание этой бригады оперативного вмешательства стало результатом процесса, начавшегося в июле 2012 года с предложения участников Международной конференции по району Великих озер о развертывании нейтральных сил оперативного вмешательства. Это предложение затем было принято в октябре 2012 года Сооб-

ществом по вопросам развития стран юга Африки (САДК), но нехватка средств помешала развертыванию таких сил этой региональной организацией, что побудило Совет Безопасности вмешаться в ситуацию. Бригада оперативного вмешательства, которая является неотъемлемой частью МООНСДРК, была задумана как военное дополнение политического процесса, при этом в качестве «дорожной карты» выступало Рамочное соглашение о мире, безопасности и сотрудничестве. Если цитировать резолюцию, то бригада оперативного вмешательства должна «проводить ... наступательные операции» — в рамках общих усилий МООНСДРК для защиты гражданских лиц и устранения коренных причин конфликта на востоке Демократической Республики Конго — в целях «нейтрализации» и «разоружения» групп, которые представляют собой угрозу для «государственной власти и безопасности гражданских лиц» в регионе. Сформированная из контингентов, предоставленных Малави, Объединенной Республикой Танзания и Южной Африкой, бригада оперативного вмешательства состоит из трех пехотных батальонов, одной артиллерийской батареи и одной роты специального назначения и разведки.

Некоторые горячо одобряют создание этой бригады как концептуальное изменение всей системы миротворческих операций Организации Объединенных Наций, тогда как другие спешат заметить, что согласно резолюции 2098 (2013) бригада создавалась «в порядке исключения и без создания прецедента или нанесения какого-либо ущерба согласованным принципам поддержания мира».

Цель этой бригады в чем-то сходна с целями уже достаточно активных мандатов МООНСДРК и ее предшественницы — Миссии наблюдателей Организации Объединенных Наций в Демократической Республике Конго (МНООНДРК). Однако по сравнению с другими/бывшими эксплицитно активными миротворческими мандатами Организации Объединенных Наций здесь можно выделить три основных отличия: а) мандат МООНСДРК четко трактует, что цель бригады состоит в нейтрализации и разоружении повстанческих групп, совершающих нарушения прав человека, причем эти вооруженные группы даже называются конкретно; б) задачи бригады по защите гражданских лиц являются беспрецедентными с точки зрения напористости принимаемых мер и готовности действовать на опережение; и в) бригада находится под командованием Организации Объединенных Наций — не так, как это было раньше, например в бывшей Югославии или в Кот-д'Ивуаре.

Бригада была развернута летом 2013 года, и ее первый успех пришелся на ноябрь того же года, когда в результате ее совместного с Вооруженными силами Демократической Республики Конго (ВСДРК) наступления М23 была поставлена на колени. Затем, в первой половине 2014 года, бригада оказывала поддержку ВСДРК в их в целом успешных операциях против угандийской повстанческой группировки Альянс демократических сил (АДС). В июне 2015 года ВСДРК и бригада начали совместное наступление на Патриотический фронт сопротивления в Итури (ПФСИ). Несмотря на эти оперативные успехи, сотрудничеству между бригадой и ВСДРК отчасти мешала напряженность, возникшая в первой половине 2015 года между МООНСДРК и Киншасой в вопросе планирования военных операций против Демократических сил освобождения Руанды (ДСОР).

После объявления о создании бригады в 2013 году не было недостатка как в положительных, так и в отрицательных прогнозах; некоторые из них материализовались, а другие нет. Спустя два с лишним года после ее создания пришло время подвести итоги и задуматься о тех уроках, которые можно извлечь из этого эксперимента на тактическом, оперативном и стратегическом уровнях. Это тем более важно сделать сейчас, после опубликования долгожданного доклада Независимой группы высокого уровня по миротворческим операциям. В этом докладе отмечается, что все более вероятным становится проведение миротворческих операций Организации Объединенных Наций там, где подрывные элементы и/или различные прибегающие к насилию вооруженные группы препятствуют реализации их мандатов, включая аспект защиты гражданских лиц, т.е. в условиях, сходных с теми, в каких МООНСДРК находится в Демократической Республике Конго. Кроме того, в докладе приводятся мысли и рекомендации, которые, весьма вероятно, послужат основой для обсуждений в отношении возможного создания в дальнейшем механизмов обеспечения безопасности, сходных с бригадой.

Тактический уровень

В качестве положительного момента можно отметить, что развертывание бригады позволило МООНСДРК занять более наступательную позицию в борьбе с нарушениями прав человека, совершаемыми вооруженными группами, — в отличие от позиции, которая основана скорее на реагировании и которая до тех пор вредила авторитету Миссии. Кроме того, действия бригады не привели, как опасались некоторые, к резкому увеличению потерь среди «голубых касок», что, возможно, доказывает, что более активные действия необязательно означают увеличения потерь. Более того, можно даже утверждать, что такие действия, вполне возможно, снижают — до определенной степени и в некоторых контекстах — риск нападений на войска Организации Объединенных Наций, а значит, и вероятность потерь среди их личного состава.

В негативном плане можно говорить о том, что появление нового вооруженного субъекта (бригады), даже в составе МООНСДРК, в дополнение к группам повстанцев, ополченцам и ВСДРК меняет восприятие единства задачи, еще больше «затуманивает» картину поддержания мира и, таким образом, усиливает тактические сложности. Кроме того, сохраняются серьезные сомнения в отношении эффективности действий бригады в том случае, если ей будут противостоять повстанческие группы, использующие тактику партизанской войны. Эти сомнения распространяются также на способность бригады надлежащим образом выполнять положения руководства по защите гражданских лиц для военных компонентов миссий по поддержанию мира, которое было недавно выпущено департаментами операций по поддержанию мира и полевой поддержки, и одновременно заниматься нейтрализацией и разоружением повстанческих групп, маскирующихся под мирное население.

Оперативный уровень

На оперативном уровне основным позитивным аспектом создания бригады является то, что ее формирование побудило некоторые предоставляющие войска страны наделять контингенты возможностями активных действий и допускать вероятность значительных оперативных рисков в результате устранения неопределенностей и различающихся толкований на местах благодаря пре-

дельно четкому определению целей в резолюции 2098 (2013). Кроме того, как показала военная победа над М23, бригада продемонстрировала хорошую способность к объединению усилий с командующим силами МООНДРК и командующим участвовавшими в операции войсками ВСДРК. Особенно эффективно бригада применяла воздушные средства Организации Объединенных Наций, артиллерию и минометы для усиления и поддержки ВСДРК.

Однако важно признать, что принятие резолюции 2098 (2013) и последующее развертывание бригады имели негативное воздействие на уровень причастности остальных бригад МООНСДРК, некоторые из которых воздерживались от применения силы, в том числе для защиты гражданских лиц, определив для себя, что с этой минуты за это отвечает исключительно бригада оперативного вмешательства.

Стратегический уровень

Эксперимент с созданием бригады оперативного вмешательства ясно показывает, что, когда развертывание преследующей наступательные цели бригады должным образом спланировано и происходит в благоприятной политической обстановке, оно может быть мощным стимулом к тому, чтобы подрывные элементы сложили оружие и присоединились к политическому процессу и процессу разоружения, демобилизации и реинтеграции. В результате его можно рассматривать как полезный инструмент для поддержки других компонентов Миссии и для реализации ее общего политического мандата. Кроме того, бригада может играть интересную роль — на ранних стадиях — в плане оказания властям помощи в достижении их цели по усилению своего контроля над отдаленными и нестабильными районами.

Тем не менее нерешительность некоторых контингентов бригады и их сомнения в отношении того, участвовать или не участвовать в военных операциях против некоторых повстанческих групп, показывают, насколько нынешняя структура бригады делает ее уязвимой перед политической волей стран, предоставляющих для нее войска. Еще одна проблема связана с тем, что важные заинтересованные стороны могут считать, что руководители миротворческой операции пристрастны и настроены в пользу правительства принимающей страны, поскольку бригада иногда бывает очень тесно связана с некоторыми военными операциями, которыми руководят правительственные войска. Эта пристрастность — будь то реальная или мнимая — может повредить авторитету Организации Объединенных Наций как непредвзятой стороны и может подорвать ее решающую роль в политических процессах.

Рекомендации в отношении потенциального развертывания в будущем бригад в составе сил оперативного вмешательства в других миротворческих операциях

Подводя итоги краткого эксперимента по созданию бригады оперативного вмешательства МООНСДРК и принимая во внимание доклад Независимой группы высокого уровня по миротворческим операциям, можно сформулировать следующие рекомендации:

1. Войска в составе бригад оперативного вмешательства должны быть лучше подготовлены и лучше оснащены для реагирования на нападения с использованием партизанской тактики;

2. Для более настойчивых действий по защите гражданских лиц должны выделяться конкретные и высокомобильные подразделения;
3. Параллельно с надлежащим осуществлением положений недавно вышедшего руководства по защите гражданских лиц для военных компонентов миссий по поддержанию мира необходимо разработать полевой устав, в котором были бы собраны лучшие образцы тактики, использовавшейся для защиты гражданских лиц, и страны, предоставляющие войска, должны организовать соответствующую подготовку своих подразделений;
4. Автономность бригады оперативного вмешательства, а также ее поддержка и сотрудничество с ней со стороны вооруженных сил принимающей страны должны очень тщательно регулироваться в зависимости от конкретных политических и стратегических обстоятельств;
5. Усиление потенциала миссии и наделение ее более активным мандатом, которым сопровождается развертывание бригады оперативного вмешательства, могут приводить к более высокому риску нанесения сопутствующего ущерба. В связи с этим необходимо укреплять и соответствующим образом расширять механизмы раннего предупреждения;
6. Создание бригады оперативного вмешательства ни в коем случае не должно подменять или отодвигать на задний план надлежащий политический процесс и тщательно продуманную стратегию выхода. Они должны быть прочно связаны с такими процессами во избежание радикализации повстанческих групп, настроенных на борьбу с правительством и Организацией Объединенных Наций, и во избежание чрезмерно непримиримой позиции правительства по отношению к повстанческим группам;
7. Важно консультироваться со всеми странами, которые предоставляют войска для миротворческой операции, а не только с теми, которые предоставляют войска для бригады оперативного вмешательства, до утверждения активных и наступательных мандатов. Такие обсуждения мандата, оценки угрозы и требований к конкретным подразделениям могут помочь избежать снижения уровня причастности предоставляющих войска стран, которые не участвуют в формировании бригады оперативного вмешательства, и тем самым могут способствовать дополнительному укреплению единой структуры командования всей миссии;
8. Руководители миротворческих операций, в составе которых создаются бригады оперативного вмешательства, должны консультироваться как с властями принимающей страны, так и с органами Организации Объединенных Наций и региональными заинтересованными сторонами, чтобы лучше подготовиться — если использовать термины стратегии «Расчищать — удерживать — строить» — к переходу от «удерживать» к «строить»;
9. Неэффективным бригадам оперативного вмешательства необходимо предоставлять возможности и средства для того, чтобы они стали эффективными, или же от них следует решительно избавляться, для того чтобы попытаться сохранить авторитет миссии, в состав которой они входят;
10. Должна проводиться тщательная оценка того, следует ли вообще формировать бригаду оперативного вмешательства в составе операции по поддержанию мира или параллельно с ней и, если да, то когда именно.