



**Генеральная Ассамблея  
Совет Безопасности**

Distr.: General  
2 June 2014  
Russian  
Original: English

**Генеральная Ассамблея  
Шестьдесят восьмая сессия  
Пункт 53 повестки дня  
Всестороннее рассмотрение всего вопроса об операциях  
по поддержанию мира во всех их аспектах**

**Совет Безопасности  
Шестьдесят девятый год**

**Письмо Постоянного представителя Российской Федерации  
при Организации Объединенных Наций от 1 июня 2014 года  
на имя Генерального секретаря**

Имею честь препроводить настоящим концептуальную записку, подготовленную к открытым прениям в Совете Безопасности по теме «Миротворческие операции Организации Объединенных Наций: новые тенденции», которые пройдут 11 июня 2014 года под председательством Российской Федерации в Совете Безопасности (см. приложение).

Буду признателен за распространение настоящего письма и приложения к нему в качестве документа Генеральной Ассамблеи по пункту 53 повестки дня и документа Совета Безопасности.

*(Подпись)* **Виталий Чуркин**



## **Приложение к письму Постоянного представителя Российской Федерации при Организации Объединенных Наций от 1 июня 2014 года на имя Генерального секретаря**

[Подлинный текст на русском языке]

### **Миротворческие операции Организации Объединенных Наций: новые тенденции**

#### **Концептуальная записка**

11 июня 2014 года Российская Федерация в качестве Председателя Совета Безопасности Организации Объединенных Наций организует открытые дебаты «Миротворческие операции Организации Объединенных Наций: новые тенденции». В ходе мероприятия с участием членов Совета Безопасности, широкого круга государств — членов Организации Объединенных Наций, в том числе стран-поставщиков военных и полицейских контингентов, а также Секретариата Организации, как ожидается, состоится заинтересованный обмен мнениями по этому одному из наиболее острых и актуальных направлений деятельности всемирной Организации. С докладом выступит Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций.

Эволюция подходов к миротворчеству Организации Объединенных Наций обусловлена прежде всего изменением специфики конфликтов, которыми приходится заниматься Организации. Сегодня, в отличие от эпохи «классического» миротворчества, абсолютное большинство кризисов, для урегулирования которых принимается решение о развертывании либо продлении мандата операций по поддержанию мира Организации Объединенных Наций, являются вооруженными конфликтами немеждународного характера, которые часто называют внутренними или внутригосударственными (как правило, в контексте противостояния правительственных сил и неправительственных вооруженных формирований). Эти конфликты имеют широкий набор причин и осложняющих факторов, но, как правило, объединяет их то, что национальное примирение имеет для их урегулирования ключевое значение. Единственное исключение — присутствие террористических организаций и транснациональных вооруженных групп, которые могут быть заинтересованы в вакууме государственной власти и не иметь озабоченностей или интересов внутри страны, на территории которой они действуют.

В то время как миротворческие операции часто развернуты в целях урегулирования таких внутригосударственных конфликтов, новым является то, что теперь они нередко не имеют иного выбора, кроме как действовать в условиях, когда «мира либо нет, либо его очень мало», а миротворцы могут сталкиваться с нетрадиционными угрозами и повышенными рисками для своей безопасности. Как правило, превалирует мнение, что в таких условиях более широкая международная вовлеченность может послужить, как минимум, толчком к стабилизации. При этом возрастает необходимость учета готовности стран-поставщиков контингентов идти на такие повышенные риски. Кроме того, зачастую ооновские «голубые каски» развертываются параллельно с уже присутствующими «на земле» иностранными военными контингентами (как национальными, так и от региональных организаций), региональными и междуна-

родными посланниками или специальными миссиями. Это создает дополнительные вызовы, а также возможности для более тесных партнерств.

1. Одной из рубежных вех для миротворчества Организации Объединенных Наций на данном пути стало принятие в марте 2013 года резолюции 2098 (2013) Совета Безопасности о продлении мандата Миссии Организации Объединенных Наций по стабилизации в Демократической Республике Конго и формировании в ее составе бригады оперативного вмешательства, наделенной правом превентивно применять силу и проводить целевые наступательные операции. Вскоре Советом была согласована и резолюция 2100 (2013) о создании операции по поддержанию мира в Мали. Совет, учитывая наличие в этой стране специфических угроз, наделил Миссию Организации Объединенных Наций по стабилизации в Мали правом использовать все необходимые средства для выполнения своего мандата, включая отражение угроз и осуществление активных шагов для предупреждения возвращения вооруженных элементов в основные населенные пункты. Следует также принимать во внимание и более ранние, но достаточно распространенные мандаты, которые предусматривают использование «всех необходимых средств/действий». В некоторых случаях миротворцы использовали силу в большей степени — соответствующим примером здесь могут послужить действия Операции Организации Объединенных Наций в Кот-д'Ивуаре по мандату, предусмотренному резолюцией 1933 (2010) Совета Безопасности.

Эти новые обстоятельства в миротворчестве Организации Объединенных Наций, как представляется, не в полной мере соотносятся с основополагающими принципами миротворчества Организации и в ряде случаев даже противоречат им. Очевидно, что эта проблема должна найти соответствующее отражение в согласованных государствами-членами документах Организации в сфере миротворчества. Пока же мы имеем дело с фрагментарным подходом к набирающей обороты тенденции.

Организации в лице Секретариата и государств-членов, при особой роли стран-поставщиков контингентов, придется неизбежно столкнуться с задачей четкого, всеохватного формулирования позиции по широкому спектру вопросов, связанных с «усиленными» операциями, оценкой их эффективности и влияния на имидж Организации. Это, в частности, относится к четкому обоснованию и ясному пониманию их целей и действий (в том числе «чью сторону занять?», «как обеспечить решительные усилия по продвижению национального примирения?» и тому подобное). Когда одной из сторон во внутригосударственном конфликте является правительство, то преодолеть коллизию между принципами согласия принимающей стороны и принципом беспристрастности становится очень сложно, и это подтверждается в ряде современных миссий. Определение четких и своевременно разработанных стратегий стабилизации и военных концепций, рамок применения силы, эффективного руководства и командования, формирования необходимых сил и средств, включая соответствующую подготовку «голубых касок» и их логистическое обеспечение, становится критически важным. Необходимо осмыслить также новые вызовы, которые неизбежно возникнут и для работы персонала Организации, в том числе гуманитарного, присутствующего «на земле» параллельно с операциями по поддержанию мира.

В новых условиях все острее встает и вопрос о безопасности миротворцев, особенно в ситуациях, когда угрозы для них исходят от неправительственных вооруженных группировок. Серьезную озабоченность вызывает и возможный рост потерь среди миротворцев в результате их непосредственного участия в боевых действиях (хотя в настоящее время, согласно статистике, основные потери связаны с ситуациями самообороны). Государствам-членам и Секретариату Организации Объединенных Наций предстоит серьезный разговор с целью прояснения вопросов, имеющих отношение к утрате миротворцами специального защищенного статуса по международному гуманитарному праву, и правовых аспектов их ответственности за его нарушение.

Кроме того, миротворцы должны располагать надлежащим оборудованием, периметрами безопасности, транспортными средствами и тому подобным, что позволило бы им действовать безопасно. Однако это может привести к ресурсным издержкам, обсуждать которые предстоит в соответствующих межгосударственных органах.

2. В определенной степени с новыми «амбициозными» мандатами связан и вопрос о ресурсном и оперативно-техническом усилении операций по поддержанию мира Организации Объединенных Наций, в том числе за счет применения высокотехнологичной техники, тем более что растет понимание того, что передовые технологии (включая невооруженные беспилотные летательные аппараты, новейшее медицинское и инженерное оборудование) могут способствовать более полному выполнению миротворцами мандатов и улучшению охраны и безопасности персонала, а также лучшему ориентированию на местности. Такие позитивные элементы были упомянуты в ходе недавнего брифинга Департамента операций по поддержанию мира в Совете Безопасности.

Вместе с тем, несмотря на общее позитивное отношение к идее модернизации операций по поддержанию мира, дискуссия в Организации Объединенных Наций по конкретным новым технологиям, прежде всего невооруженным беспилотным летательным аппаратам, выявила целый ряд вопросов в политико-правовой и бюджетной областях. Имеются вопросы и в отношении контроля за полученной информацией и обеспечения ее конфиденциальности. Практика развертывания невооруженных беспилотных летательных аппаратов в Демократической Республике Конго также выявила проблемы, связанные со сроками, экономической и оперативной эффективностью, а также соответствующими кадровыми вопросами. Председатель Совета Безопасности в своем письме на имя Генерального секретаря (S/2013/44) отметил, что пробное использование в рамках Миссии Организации Объединенных Наций по стабилизации в Демократической Республике Конго «внешней аппаратуры получения изображений/электронной аппаратуры и соответствующих аналитических средств, особенно средств наблюдения, например обеспечиваемых беспилотными воздушными системами,» может осуществляться, если такие средства имеются, «для укрепления возможностей ориентирования на местности применительно к каждому конкретному случаю и без ущерба для текущего процесса рассмотрения в соответствующих органах Организации Объединенных Наций правовых, финансовых и технических последствий использования беспилотных воздушных систем».

На настоящий момент такое обсуждение в соответствующих межгосударственных органах Организации Объединенных Наций носит весьма отрывочный характер, но оно назрело — в целях выработки сбалансированного подхода Организации, в том числе в форме регламентирующих документов.

Не вызывает сомнений, что все операции по поддержанию мира Организации Объединенных Наций должны обладать необходимыми ресурсами, включая силы и средства, для выполнения своих мандатов. Одной из активно развивающихся в последнее время моделей является временная переброска персонала и оборудования между миссиями в условиях их дефицита, например в связи с резким обострением ситуации. В ряде случаев этот механизм доказал свою эффективность. Вместе с тем сотрудничество между миссиями не должно сказываться на качестве выполнения каждой из них своего мандата, безопасности «голубых касок» и уровне бюджетной дисциплины. Возникает и вопрос о готовности стран-поставщиков предоставлять свои силы и средства для выполнения задач в более сложной или даже просто иной обстановке.

3. Мандаты современных многокомпонентных миссий становятся все более комплексными и включают наряду с задачами по восстановлению безопасности в принимающих странах многочисленные миростроительные поручения — вплоть до комплексного восстановления государственности в самом широком смысле слова. Недавно полученный опыт вынуждает нас задаться вопросом, по силам ли Организации брать на себя весь комплекс таких задач одновременно — как с политической, так и ресурсной точек зрения, особенно в тех случаях, когда конфликт развивается циклично и характеризуется периодами резкого ухудшения ситуации в области безопасности. Представляется, что поэтому в ряде случаев возникает необходимость выделения в мандатах приоритетов — через последовательность выполнения задач — с тем, чтобы перегрузка миссий не сказывалась на их способности поддерживать безопасность и содействовать налаживанию политического процесса и национального примирения.

Вышеперечисленное, безусловно, образует далеко не исчерпывающий список новых тенденций в миротворческой деятельности Организации Объединенных Наций, но, пожалуй, наиболее актуальных и влияющих на его качественную трансформацию. Фрагментарный характер межгосударственной политико-правовой базы в их отношении диктует необходимость продолжения активной дискуссии государств-членов, разработки соответствующих доктрин, выработки и принятия в обозримом будущем нормативных документов с учетом анализа накопленного опыта.

Не подлежит сомнению, что центральная роль в формулировании государствами-членами таких решений, а также указаний Секретариату в области общих вопросов миротворчества принадлежит Специальному комитету Генеральной Ассамблеи по операциям по поддержанию мира. Логистические, бюджетные и кадровые вопросы должны обсуждаться в Пятом комитете Ассамблеи. Результативная дискуссия в этих органах необходима для того, чтобы Совет Безопасности принимал информированные решения при разработке индивидуальных мандатов миротворческих миссий с учетом мнения стран-поставщиков контингентов и ситуации «на земле».

Инклюзивное взаимодействие в рамках Генеральной Ассамблеи и Совета Безопасности позволит обеспечить Секретариат необходимыми руководящими указаниями, а также укрепить стратегическое партнерство в миротворчестве Организации Объединенных Наций, главными достоинствами которого является его универсальный характер и уникальная легитимность.

Целесообразность выработки возможного итогового документа будет определена по результатам предстоящих открытых дебатов.

---