

**Совет Безопасности**

Distr.: General
5 November 2015
Russian
Original: English

Письмо Постоянного представителя Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии при Организации Объединенных Наций от 5 ноября 2015 года на имя Генерального секретаря

Имею честь сообщить Вам о том, что в качестве Председателя Совета Безопасности в ноябре Соединенное Королевство запланировало провести 20 ноября 2015 года брифинг, посвященный миротворческим операциям, в связи с пунктом повестки дня, озаглавленным «Поддержание международного мира и безопасности».

Для содействия проведению обсуждений по этому вопросу Соединенное Королевство подготовило прилагаемую концептуальную записку.

Буду признателен Вам за распространение настоящего письма и прилагаемой к нему концептуальной записки в качестве документа Совета Безопасности.

(Подпись) Мэтью Райкрофт

* Переиздано по техническим причинам 17 ноября 2015 года.



**Приложение к письму Постоянного представителя
Соединенного Королевства Великобритании и Северной
Ирландии при Организации Объединенных Наций от 5 ноября
2015 года на имя Генерального секретаря**

**Концептуальная записка для брифинга Совета Безопасности, который будет
проведен 20 ноября 2015 года**

**Брифинг, посвященный докладу Генерального секретаря
о будущем миротворческих операций Организации
Объединенных Наций**

1. Введение

20 ноября 2015 года Генеральный секретарь проинформирует членов Совета Безопасности о его инициативе, касающейся миротворческих операций. Совет впервые будет иметь возможность рассмотреть соответствующие аспекты доклада Генерального секретаря, озаглавленного «Будущее миротворческих операций Организации Объединенных Наций: выполнение рекомендаций Независимой группы высокого уровня по миротворческим операциям» (A/70/357-S/2015/682), в котором изложены его ответ и план действий для выполнения рекомендаций, содержащихся в докладе Независимой группы высокого уровня по миротворческим операциям (A/70/95-S/2015/446).

Следует надеяться на то, что этот брифинг, возможно, позволит Совету Безопасности начать — для продолжения в дальнейшем — рассмотрение рекомендаций и предложений Генерального секретаря и принять по ним решения. Предстоящие прения и обсуждения в Совете по вопросам защиты гражданского населения и предотвращения конфликтов открывают возможности для более обстоятельного рассмотрения рекомендаций Генерального секретаря в отношении этих вопросов. Кроме того, в настоящее время члены Совета проводят работу в связи с некоторыми из указанных рекомендаций, в частности Новая Зеландия и другие члены Совета продолжают изучать пути углубления диалога Совета со странами, предоставляющими воинские и полицейские контингенты, что является еще одной областью, в отношении которой Генеральный секретарь представил предложения на рассмотрение Совету.

2. Контекст

Генеральный секретарь сообщил о своем намерении приступить к проведению своего обзора в июне 2014 года в ходе обсуждения в Совете Безопасности тенденций в области операций по поддержанию мира и в более широком плане — меняющегося характера вооруженных конфликтов. 31 октября 2014 года Генеральный секретарь назначил независимую группу для проведения всеобъемлющей оценки состояния миротворческих операций Организации Объединенных Наций и возникающих будущих потребностей.

Независимая группа высокого уровня по миротворческим операциям рассмотрела широкий круг вопросов, которые приходится решать миротворческим операциям Организации Объединенных Наций, в рамках общих тем, касающихся политики, превентивной деятельности, людей и партнерских отноше-

ний. К числу конкретных областей относились изменение характера конфликтов, расширение масштабов миротворческих операций Организации Объединенных Наций, изменение мандатов, превентивная и посредническая деятельность, а также проблемы в области поддержания мира. Группа рассмотрела также вопросы, касающиеся управленческих и административных механизмов, финансирования и структур, анализа и планирования и партнерских отношений. Также были охвачены вопросы, касающиеся прав человека и защиты гражданского населения, налаживания более тесного взаимодействия с общинами, военного и полицейского потенциала для миротворческих операций, применения силы, быстрого развертывания, повышения эффективности, руководства и подотчетности. Группа представила свой доклад Генеральному секретарю 16 июня 2015 года.

2 сентября 2015 года Генеральный секретарь представил свой ответ и план действий по выполнению рекомендаций Группы.

12 октября 2015 года Генеральная Ассамблея провела пленарное заседание, посвященное миротворческим операциям, для рассмотрения предложений, выдвинутых в рамках этой инициативы. 3 ноября 2015 года Генеральная Ассамблея приняла резолюцию 70/6, позволяющую соответствующим органам Ассамблеи рассмотреть на ее семидесятой сессии рекомендации, вынесенные в рамках инициативы Генерального секретаря.

3. Основные рекомендации, содержащиеся в докладе Генерального секретаря Совету Безопасности

Для реформирования миротворческих операций требуются согласованные действия большого числа заинтересованных сторон. В своем докладе Генеральный секретарь излагает ряд мер, которые он намерен принять с тем, чтобы внести вклад в повышение эффективности миротворческих операций Организации Объединенных Наций. В своем докладе он выдвигает ряд предложений для выполнения рекомендаций Группы, которые адресованы Совету Безопасности, Генеральной Ассамблее, государствам-членам и другим заинтересованным сторонам.

В докладе указываются десять областей, в которых действия Совета Безопасности будут играть ключевую роль в укреплении миротворческих операций Организации Объединенных Наций. Некоторые из них являются новыми предложениями, а другие регулярно обсуждаются в Совете Безопасности или будут являться предметом обсуждений в ходе предстоящих дискуссий.

- А. Обеспечение политического урегулирования** (пункты 12 и 14). Генеральный секретарь поддерживает призыв Группы к членам Совета Безопасности с тем, чтобы он использовал свое коллективное политическое влияние в целях выработки политических решений.
- В. Применение силы и его пределы** (пункт 15). Генеральный секретарь отмечает, что при проведении миротворческих операций не преследуется цель навязывания политического урегулирования за счет последовательного применения силы и что миротворческие операции Организации Объединенных Наций не являются надлежащим инструментом для проведения военных операций по борьбе с терроризмом.

- С. Защита гражданского населения** (пункт 20). Генеральный секретарь вновь подтверждает свою готовность информировать Совет Безопасности о ситуациях, в которых гражданское население может подвергаться повышенной опасности, или о серьезных недостатках, которые могут отрицательно сказываться на способности миссий выполнять задачи по обеспечению защиты, и вновь призывает Совет откликнуться на просьбы о предоставлении политической и оперативной поддержки, особенно в тех случаях, когда государства-члены принимают участие в нападениях на гражданских лиц.
- D. Партнерские связи** (пункты 6, 28–30, 47 и 51): Генеральный секретарь поддерживает уделение Группой особого внимания необходимости укрепления партнерских связей на глобальном и региональном уровнях. Он отмечает необходимость обеспечения более оперативной связи и процедур для проведения консультаций, принимая во внимание важность взаимодействия в тех случаях, когда операции осуществляются последовательно или параллельно. Он намерен и впредь развивать официальное сотрудничество со всеми региональными партнерами. В том что касается Африканского союза, который он рассматривает в качестве ключевого регионального партнера Организации Объединенных Наций, то он отмечает шаги, предпринятые завершения разработки совместной рамочной программы Организации Объединенных Наций и Африканского союза для укрепления партнерских отношений по вопросам мира и безопасности.
- E. Превентивные меры и посредничество** (пункт 38). Генеральный секретарь указывает, что оперативное принятие Советом мер реагирования является одним из самых мощных превентивных инструментов, и вновь подтверждает свое намерение продолжить изучение путей привлечения внимания Совета к обостряющимся ситуациям.
- F. Последовательные мандаты** (пункты 57–59). Отмечая недавние усилия Совета по определению приоритетных задач, Генеральный секретарь предлагает, чтобы Совет уделил дополнительное внимание рассмотрению того, каким образом он может повысить эффективность определения приоритетности и последовательности решения задач, устанавливаемых для миротворческих операций. Он излагает свои предложения в отношении возможных путей обеспечения этого и заявляет о своей готовности как можно скорее обсудить эти варианты с Советом.
- G. Диалог между Советом Безопасности, Секретариатом и странами, предоставляющими воинские и полицейские контингенты** (пункт 61). Генеральный секретарь предлагает проводить постоянный диалог между Советом, Секретариатом и странами, предоставляющими воинские и полицейские контингенты, и рекомендует, чтобы такой диалог начинался еще до учреждения миссии. Он выдвигает предложения, касающиеся, в частности, проведения совместных брифингов для Совета и стран, предоставляющих воинские и полицейские контингенты, в качестве одного из возможных вариантов содействия более глубокому пониманию соответствующих перспектив, ожиданий, возможностей и ограничений.

- Н. Военный и полицейский потенциал** (пункт 91). Генеральный секретарь призывает и Совет, и Секретариат продолжать усилия, направленные на обеспечение более широкого ассортимента потенциалов, в том числе специальных подразделений, и поддержания высокой степени боевой готовности, которые требуются в условиях высоких темпов развертывания.
- И. Оговорки** (пункт 98). Генеральный секретарь намерен информировать Совет о случаях отказа выполнять приказ командующего силами или комиссара полиции. При этом косвенно ставится вопрос о том, каким образом Совет может и будет реагировать на подобные случаи.
- Ж. Сексуальная эксплуатация и домогательства** (пункт 122). Генеральный секретарь указывает, что он будет просить о том, чтобы вопросы, касающиеся проступков, включая сексуальную эксплуатацию и домогательства, включались в повестку дня заседаний Совета, и настоятельно призывает Совет провести последующее рассмотрение в отношении всех зарегистрированных случаев.

4. Основной предмет брифинга

В ходе этого брифинга будут рассмотрены основные рекомендации, вынесенные в адрес Совета Безопасности. С учетом того, что время ограничено, предлагается уделить основное внимание в ходе обсуждения рекомендациям, касающимся последовательных и профилированных мандатов (см. раздел F выше), а также путям обеспечения того, чтобы Совет использовал свое коллективное политическое влияние в целях выработки политических решений (см. раздел A выше).

Последовательные мандаты

Предложения в отношении более профилированных и последовательных мандатов на протяжении длительного времени обсуждаются в рамках дискуссий по вопросу о том, как добиться того, чтобы мандаты были реалистичными и выполнимыми и могли оказывать позитивное воздействие на конфликтные ситуации. В 2000 году Группа по операциям Организации Объединенных Наций в пользу мира призвала к использованию двухэтапного процесса формулирования мандатов, что, по ее мнению, могло бы повысить вероятность их выполнения. В соответствии с этой моделью Совет подтверждал бы мандат только один раз после получения от Секретариата гарантий наличия возможностей, необходимых для его выполнения. Еще один подход заключается в более обстоятельном определении приоритетности задач, предусматриваемых мандатом, в связи с расширением и конкретизацией мандатов миссий в течение последних 15 лет. В последнее время внимание такому подходу уделялось в ходе обсуждений, касавшихся Многопрофильной комплексной миссии Организации Объединенных Наций по стабилизации в Центральноафриканской Республике, Многопрофильной комплексной миссии Организации Объединенных Наций по стабилизации в Мали и Миссии Организации Объединенных Наций в Южном Судане. Третий аргумент в пользу последовательных мандатов, нашедший отражение в докладе Группы (A/55/305), касается важности обеспечения того, чтобы мандаты разрабатывались на основе глубокого понимания

причин и характера конфликта, а также приоритетов и намерений сторон и других заинтересованных субъектов. В связи с этим вариант последовательных мандатов предлагается в качестве способа перехода от мандатов, ориентированных на возможности, к мандатам, в большей степени ориентированным на потребности и предусматривающим применение подхода с упором на деятельность на местах.

В докладе Генерального секретаря рассматриваются элементы всех трех аргументов. Он утверждает, что применение поэтапного подхода может позволить лучше оценивать потребности в военном и полицейском потенциале. Это, возможно, позволит уделять повышенное внимание приоритетному комплексу задач, связанных, в частности, со срочными задачами по обеспечению защиты или политическим взаимодействием. Это может создать возможности для обеспечения того, чтобы рекомендации Генерального секретаря в адрес Совета основывались на результатах более активного обсуждения с национальными субъектами и региональными партнерами вопросов, касающихся ожиданий и обязательств.

Генеральный секретарь представил Совету для рассмотрения возможные варианты реализации этого подхода. Например, исходя из четких политических целей Совет может принять решение об определении первоначального мандата и просить Генерального секретаря представить через определенный период времени более обстоятельные предложения относительно приоритетных задач миссии, включая оценку военного, полицейского, основного и вспомогательного потенциала, необходимого для решения таких задач, а также варианты оперативного формирования и развертывания.

Генеральный секретарь также высказал мнение, что Совет может также на начальном этапе ограничить мандат политическими задачами и задачами по обеспечению безопасности и защиты при том понимании, что установление любых дополнительных задач будет зависеть от прогресса, достигнутого в устранении непосредственных угроз для гражданского населения. В таких случаях в доклады Генерального секретаря будет регулярно включаться информация о результатах деятельности миссии в политической области и в деле обеспечения защиты, степени, в которой миссия способна выполнять свой мандат по обеспечению защиты, и необходимой дополнительной политической и практической поддержке. В этих докладах также будет приводиться информация об осуществлении политического процесса и будут предлагаться варианты изменений для внесения в стратегию и мандат миссии в тех случаях, когда прогресса не предвидится. При возникновении соответствующих политических возможностей Генеральный секретарь будет определять первоочередные меры, которые миссия могла бы принять для их поддержки и реализации. Выраженная в докладе готовность Генерального секретаря укреплять потенциал в области анализа и планирования в Центральных учреждениях и более активно использовать оценки воздействия на местах будет способствовать этому процессу.

Процессу определения Советом мандатов миссий и укреплению его способности более эффективно учитывать в задачах миссий условия на местах могли бы также способствовать содержащиеся в докладе Генерального секретаря соответствующие рекомендации в отношении быстрого развертывания,

повышения эффективности анализа и планирования и более оперативного обеспечения полевой поддержки.

- В каких обстоятельствах Совету было бы наиболее целесообразно или полезно рассмотреть вопрос о применении поэтапного подхода? Имеются ли обстоятельства, при которых это было бы нецелесообразно?
- Какие варианты имеются у Совета для более эффективного формулирования мандатов и определения их последовательности?
- Какие последствия могут иметь такие поэтапные подходы для представления отчетности Совету Безопасности? Каким образом Совет может продолжать следить за быстро меняющейся ситуацией, оценивать прогресс и формулировать приоритетные задачи?
- Каковы преимущества, обеспеченные к настоящему времени за счет недавних усилий Совета, направленных на определение степени приоритетности мандатов?

Коллективное политическое влияние Совета Безопасности

В своем докладе Генеральный секретарь поддерживает уделение Группой особого внимания центральной роли политических решений и политической воли. В докладе говорится о том, что миротворческие операции Организации Объединенных Наций являются политическими инструментами для оказания сторонам в конфликте помощи в поисках, обеспечении и поддержании политического урегулирования. В связи с этим Генеральный секретарь поддерживает призыв Группы в адрес Совета Безопасности с тем, чтобы он использовал свое коллективное политическое влияние в целях выработки политических решений.

В тех случаях, когда краткосрочные перспективы имеют ограниченный характер, а стороны, особенно из числа принимающих государств, поддерживают идею развертывания миротворческой операции Организации Объединенных Наций частично или сомневаются в необходимости этого, Генеральный секретарь готов представлять Совету Безопасности откровенные оценки и рекомендации относительно того, какие миротворческие операции можно было бы рекомендовать к развертыванию на разумных основаниях и в чем должны заключаться их приоритетные задачи.

У Совета Безопасности имеется много способов продемонстрировать и использовать свое коллективное политическое влияние. Он может выпускать пресс-релизы и заявления своего Председателя, проводить открытые прения или закрытые заседания, принимать резолюции по тематическим и оперативным вопросам, определять мандаты операций, вводить санкции и участвовать в официальных заседаниях с участием ряда национальных и региональных заинтересованных сторон. В неофициальном порядке его члены могут совершать поездки на места, проводить консультации по пункту «Любые другие вопросы», поддерживать неофициальные контакты с национальными и региональными субъектами, а также со странами, предоставляющими воинские и полицейские контингенты, и проводить переговоры с негосударственными субъектами по формуле Аррии.

- Какие меры можно было бы принять для более эффективной мобилизации коллективного влияния Совета Безопасности?
- Насколько эффективны публичные заявления Совета? Каковы последствия конфликтных ситуаций для положения на местах?
- Какова потенциальная роль Председателя и/или отдельных членов Совета в мобилизации коллективного политического взаимодействия?
- Каким образом Совет мог бы увеличить отдачу от своих поездок на места? Следует ли пересмотреть время и частотность таких поездок и состав их участников?
- Какие дополнительные меры могли бы принять Совет и его члены?

5. Докладчик

Брифинг для членов Совета проведет Генеральный секретарь. На данном этапе никаких других докладчиков не предусматривается.

6. Итоговый документ и последующие шаги

Соединенное Королевство планирует подготовить краткое заявление Председателя по данному вопросу. Проект заявления Председателя будет распространен для обсуждения.

7. Процедурные аспекты

В соответствии со сложившейся практикой в отношении продолжительности выступлений мы будем руководствоваться положениями записки, содержащейся в документе S/2010/507. Членам Совета предлагается ограничить продолжительность своих выступлений пятью минутами.

Дополнительную информацию об этом брифинге можно получить у г-на Крейга Миллза (craig.mills@fco.gov.uk), Первого секретаря по вопросам поддержания мира, Постоянное представительство Соединенного Королевства при Организации Объединенных Наций.