



Посредничество и содействие диалогу в контексте ОБСЕ

Справочное руководство

Посредничество и содействие диалогу в контексте ОБСЕ

Справочное руководство

Центр ОБСЕ по предотвращению конфликтов

Редактор английского текста: Хезер Кэнтин

Верстка: Ульф Харр

Обложка и фото: complize/photocase.de

Издание предназначено для распространения Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) / Центром по предотвращению конфликтов (ЦПК). Содержит цитаты из Руководства ООН по вопросам эффективной посреднической деятельности.

Права на сведения, касающиеся ОБСЕ, принадлежат ЦПК ОБСЕ.

Права и разрешения:

Все права защищены. Содержание этого издания можно без ограничения использовать и воспроизводить в образовательных и иных некоммерческих целях при обязательном упоминании ОБСЕ в качестве источника.

Оглавление

Предисловие	7
Глава I: Концептуальные основы посредничества и содействия диалогу в контексте ОБСЕ	11
1. Посредничество и содействие диалогу в контексте ОБСЕ	11
– Основные понятия	12
– Структуры и особые инструменты, механизмы и процедуры	13
– Гендер	15
2. Виды обязательств в контексте посредничества и содействия диалогу в ОБСЕ	17
3. Посредничество и содействие диалогу на разных стадиях конфликтного цикла	21
– Предотвращение конфликта	21
– Урегулирование конфликта	22
– Разрешение конфликта	22
– Постконфликтное восстановление	23
4. Ограничения в посреднической деятельности и содействии диалогу	24
– Готовность сторон к ведению переговоров	24
– Внешние силы	25
– Результат	25
– Не навреди	26
5. Профессиональная помощь в области посредничества и содействия диалогу	27
Глава II: Справочник по эффективному посредничеству и содействию диалогу в зоне ОБСЕ	31
1. Подготовка	32
– Анализ конфликта	34
– Формирование команды посредников	36
– Выбор места	37
– Финансовое планирование	40

Оглавление

2.	Согласие сторон	44
–	Мандат на осуществление посредничества	44
–	Согласование сроков посредничества	46
–	Выбор посредника	49
3.	Беспристрастность	53
–	Укрепление доверия и обеспечение беспристрастности	54
4.	Инклюзивность	56
–	Кто получит место за столом?	57
–	Гендер и посредничество	59
5.	Национальная ответственность	63
–	Национальная ответственность на местном уровне	64
–	Управление информацией	65
–	Работа со СМИ	67
6.	Международное право и нормативная база	70
–	Разные типы конфликтующих сторон	71
–	Как справиться с отрицательным влиянием	73
7.	Слаженность, координация и комплементарность посреднических усилий	75
–	Координация и сотрудничество с третьими лицами	76
–	Работа со сторонними структурами	78
8.	Качество мирных соглашений	82
–	Что нужно включить в соглашение?	83
–	Реализация и мониторинг	86

Приложение I: Примеры деятельности ОБСЕ в области посредничества и содействия диалогу **91**

1.	Переговоры в формате «5+2» по приднестровскому конфликту	91
2.	Механизм по предотвращению инцидентов и реагированию на них (МПИР) в Эргнети	95
3.	Личный представитель Действующего председателя ОБСЕ по конфликту, рассматриваемому Минской Конференцией	98
4.	Деятельность ОБСЕ по содействию диалогу в Южной Сербии	101

Оглавление

5.	Содействие диалогу между общинами во время местных выборов в Сребренице (Босния и Герцеговина)	105
6.	Сеть посреднических групп «Вестники мира» в Кыргызстане	108
7.	Деятельность ВКНМ по содействию диалогу в бывшей Югославской Республике Македония	112
8.	Клуб социального партнерства в Таджикистане	114
9.	Деятельность БДИПЧ / КПРС по содействию диалогу с целью возврата внутренне перемещенных ромов в Митровицу	117
10.	Содействие диалогу со стороны Парламентской Ассамблеи в Молдове	120
	Приложение II: Список сокращений	125

Предисловие

Будучи крупнейшей региональной организацией в сфере безопасности, ОБСЕ накопила богатый опыт в области содействия политическому диалогу и посреднической деятельности в целях предотвращения, улаживания или разрешения конфликтов. Еще в 1975 году государства-участники подписали Хельсинкский Заключительный акт, в котором обязались следовать мирному урегулированию конфликтов с применением таких средств, как переговоры, посредничество, примирение, третейский суд и судебное урегулирование. По Хельсинкскому документу 1992 года были усилены структуры ОБСЕ и расширены ее функции в области раннего предупреждения и предотвращения конфликтов, урегулирования кризисов и разрешения конфликтов.

Посредничество сегодня широко признается одним из наиболее эффективных способов предотвращения, улаживания и разрешения конфликтов, как в плане затрат, так и в плане результатов. Столкнувшись с возникновением новых конфликтов и устойчивостью затяжных конфликтов, международные и региональные организации решили укрепить свой потенциал в области эффективного посредничества и содействия диалогу. В этой связи, было признано, что и к посредничеству, и к мерам по содействию диалогу необходимо относиться как к профессиональной деятельности, требующей специальных знаний и опыта, нуждающейся в оперативном руководстве и твердой политической, финансовой и административной поддержке.

В 2009-2011 годах в ОБСЕ прошли неформальные дискуссии между государствами-участниками в рамках «Процесса Корфу» и «Диалогов от В до В» (неформальных диалогов от Ванкувера до Владивостока через Вену и Вильнюс). В результате этих дискуссий было принято

решение № 3/11 Совета Министров ОБСЕ «Об элементах конфликтного цикла» (МС.DEC/3/11). В решении, среди прочего, содержится поручение Генеральному Секретарю ОБСЕ подготовить предложение о том, как обеспечить максимальную целостность, последовательность и эффективность посредничества ОБСЕ в том или ином конфликте, и как усилить роль посредников от ОБСЕ. Постановление также призывает создать систематическую структуру в рамках Центра по предотвращению конфликтов (ЦПК) при Секретариате ОБСЕ, которая занималась бы оказанием помощи в посреднической деятельности, в том числе осуществляла бы следующие четыре задачи: 1) организация курсов обучения и наращивание потенциала, 2) менеджмент знаний и оперативное руководство, 3) информационно-разъяснительная работа, создание сетей, сотрудничество и координация, и 4) оперативная помощь. Настоящее справочное руководство было подготовлено с целью помочь использовать накопленные знания и предоставить инструменты для оперативного управления деятельностью ОБСЕ в области посредничества и содействия диалогу.

Кроме того, в июле 2011 г. Генеральная Ассамблея ООН в своей резолюции № 65/283 «Об укреплении роли посредничества в мирном урегулировании споров, предотвращении и разрешении конфликтов» попросила разработать методическое руководство по эффективному посредничеству, учитывая, в том числе, прошлый опыт и текущую посредническую практику. В течение 2011 и 2012 гг. ООН вела широкий процесс консультаций по разработке такого руководства.

Руководство ООН – это справочный документ, содержащий советы посредникам по разработке и эффективному ведению посреднических процессов. В нем содержится логическая схема посреднической деятельности и определяются восемь основополагающих принципов, которые должны учитываться посредниками и их помощниками. В руководстве четко говорится, что каждую конфликтную ситуацию необходимо разбирать с учетом ее конкретного контекста. Региональные организации могут в этом помочь, «переводя» общее методическое

Концептуальные основы

руководство ООН на язык регионального контекста. Таким образом, назначение настоящего справочного руководства – предложить рекомендации по восьми основополагающим принципам, заложенным в Руководстве ООН, исходя из контекста ОБСЕ.



Глава I: Концептуальные основы посредничества и содействия диалогу в контексте ОБСЕ

1. Посредничество и содействие диалогу в контексте ОБСЕ

ОБСЕ возникла в период разрядки в начале семидесятых годов прошлого века с созданием Совещания по Безопасности и Сотрудничеству в Европе (СБСЕ) в качестве многостороннего механизма по содействию диалогу между востоком и западом. После окончания Холодной Войны и с переключением внимания с межгосударственных на внутригосударственные конфликты, государства-участники придали СБСЕ расширенные полномочия по раннему предупреждению, предотвращению, урегулированию конфликтов и постконфликтному восстановлению.

В 1975 году государства-участники Хельсинкского Заключительного акта согласились использовать переговоры, посредничество и примирение в мирном урегулировании конфликтов. Были согласованы следующие документы, определяющие полномочия, инструменты и механизмы ОБСЕ и ее структур на всех стадиях конфликта, а именно: Парижская Хартия для новой Европы, принятая в 1990 г.; Пражский документ по дальнейшему развитию институтов и структур СБСЕ, принятый в январе 1992 г.; Хельсинкский документ «О вызове

времени перемен», принятый в июле 1992 г.; документ Стокгольмской встречи Совета министров, принятый в декабре 1992 г.; Стамбульская Хартия европейской безопасности 1999 года; решение Совета министров №8 от 2002 г. «О роли действующего председателя ОБСЕ»; Стратегия ОБСЕ по противодействию угрозам безопасности в XXI веке, 2003 г.; «Астанинская памятная декларация: навстречу сообществу безопасности», 2010 г.; и постановление Совета министров № 3/11 от 2011 г. «Элементы конфликтного цикла, связанные с повышением потенциала ОБСЕ по раннему предупреждению, срочным действиям, содействию диалогу, поддержке посредничества и постконфликтному восстановлению». Эти документы соответствуют резолюциям Генеральной Ассамблеи ООН A/RES/65/283 (2011), A/RES/66/291 (2012) и A/RES/68/303 (2014) об укреплении функции посредничества в мирном урегулировании споров, предотвращении и разрешении конфликтов.

ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ

В данном справочном руководстве используются следующие широкие рабочие определения посредничества и содействия диалогу согласно «Концептуальной основе ОБСЕ по поддержке посредничества» (SEC.GAL/110/13).

Посредничество. Посредничество можно определить как «структурированный процесс коммуникации, в ходе которой беспристрастная третья сторона взаимодействует с конфликтующими сторонами в поисках путей взаимосогласованного решения спора, удовлетворяющего все заинтересованные стороны». Процесс посредничества включает четыре основных этапа: подготовительный этап для согласования переговорного процесса («переговоры о переговорах»), переговоры при помощи посредников, заключение договора и его реализация.

Содействие диалогу. У этого процесса те же основные характеристики, что и у посредничества. Однако содействие диалогу является

Концептуальные основы

отдельным методом, поскольку это «более открытый процесс коммуникации между конфликтующими сторонами с целью налаживания взаимопонимания, признания, сочувствия и доверия. Такие акты коммуникации могут быть либо одноразовыми, либо продолжаться в течение длительного времени. Несмотря на то, что такие диалоги могут привести к конкретным решениям и действиям, урегулирование какой-то конкретной проблемы не является их главной целью. Они нужны для того, чтобы улучшить понимание различных позиций в конфликте».

Помощь в осуществлении посредничества. Определяется как оперативная способность оказать помощь в налаживании диалога и осуществлении посреднической деятельности. Сюда относится «ряд сопутствующих мер, направленных на укрепление посреднической деятельности». К оперативным элементам помощи в осуществлении посреднической деятельности могут относиться учебные курсы и наращивание потенциала; менеджмент знаний и оперативное руководство; информационно-просветительская работа, установление полезных связей, сотрудничество и координация; а также оперативная поддержка, в том числе планирование процесса.

Помощь в осуществлении посредничества также подразумевает, что посредническая деятельность – это коллективный труд, требующий знаний, экспертных навыков, оперативного руководства, технических навыков и других ресурсов. Таким образом, помощь в осуществлении посредничества включает в себя ряд услуг для поддержки работы высокопоставленных посредников ОБСЕ и их групп.

Структуры и особые инструменты, механизмы и процедуры

Действующий председатель (ДП) играет ведущую роль в деятельности ОБСЕ по предотвращению, улаживанию и разрешению конфликтов в зоне действия этой организации. Например, ДП может

установить прямой контакт с конфликтующими сторонами и содействовать диалогу и переговорам. В ответ на кризисную ситуацию или для того, чтобы поддержать посреднические усилия, ДП имеет право назначить *личных или специальных представителей или послов*. ДП может также поручить *Генеральному секретарю ОБСЕ* или *Директору ЦПК* содействовать диалогу в кризисной ситуации, как это было сделано в 2004 году во время политического кризиса в Украине и в 2010 году во время кризиса в южной части Кыргызстана.

Некоторые *руководители полевых операций ОБСЕ* принимают участие в содействии диалогу и в посредничестве в условиях затяжных конфликтов или в региональных и местных спорах. Эти действия могут также предприниматься *сотрудниками полевых операций* от имени руководителя миссии. Руководители миссий и сотрудники полевых операций также должны помогать личным/специальным представителям/послам ДП в их посреднической деятельности.

Верховный Комиссар по делам национальных меньшинств (ВКНМ) занимается тайной и превентивной дипломатией, оказывая конфиденциальную помощь в содействии диалогу в случае трений между национальными меньшинствами. *Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ)* в лице *директора* и *сотрудников* также имеет право содействовать диалогу по вопросам, касающимся гуманитарных аспектов работы ОБСЕ.

Парламентская Ассамблея (ПА) ОБСЕ участвует в содействии диалогу, особенно на парламентском уровне, посредством *председателя ПА, его/ее специальных представителей* и рабочих групп по конкретным конфликтам, регионам или критическим проблемам.

Структуры ОБСЕ, занимающиеся посредничеством и содействием диалогу, работают в тесной координации друг с другом на условиях взаимного уважения конкретных сфер полномочий.

Концептуальные основы

Среди механизмов ОБСЕ по мирному урегулированию споров, имеющихся в распоряжении ДП для работы по содействию, посредничеству и примирению – *Валеттская процедура* и *Положения о Комиссии ОБСЕ по примирению и по Директивному примирению*. В 1992 году к *Конвенции по примирению и арбитражу в рамках СБСЕ* присоединились тридцать три государства-участника; согласно этой Конвенции был создан Суд по примирению и арбитражу, в который входит Примирительная комиссия и Арбитражный трибунал, занимающиеся урегулированием споров, возникающих у государств-подписантов. Среди других механизмов и процедур ОБСЕ, связанных с той или иной формой диалога при посредничестве третьей стороны – *Механизм консультаций и сотрудничества в отношении необычной военной деятельности в рамках Венского документа и Меры стабилизации в отношении локальных кризисных ситуаций*.

Существуют и другие механизмы ОБСЕ, которые можно задействовать в целях мирного урегулирования кризисных/конфликтных ситуаций, даже если в них специально не упоминается третья сторона. Например, постановление № 3 Совета министров от 2001 г. «Об укреплении роли ОБСЕ в качестве площадки для политического диалога» (МС(9).DEC/3) разрешает Постоянному Совету (ПС) и Форуму по сотрудничеству в области безопасности (ФСОБ) предоставлять платформу для диалога, а ФСОБ в качестве «третьей стороны» предоставлять экспертные консультации по военно-политическим вопросам.¹

Гендер

Как женщины, так и мужчины могут играть решающую роль в конфликтах и мирных процессах, однако роли, опыт, потребности и интересы женщин и мужчин (как и мальчиков и девочек) будут

¹ Подробнее о механизмах и процедурах ОБСЕ и своде документов см. OSCE/CPC: OSCE Mechanisms & Procedures. Summary/Compendium (ОБСЕ/ЦПК: механизмы и процедуры ОБСЕ, обзор/свод), Вена 2011.

разными.² Таким образом, если посредники и конфликтующие стороны не будут учитывать гендерную перспективу, ни процесс, ни его результат, никогда не будут устойчивыми. Вот почему важно, чтобы посредники учитывали гендерные особенности с самого начала и на всех стадиях процесса.

Привлечение лидеров-женщин, экспертов по гендерным вопросам и женских организаций на всех уровнях и на всех стадиях посредничества поможет найти гендерное измерение в наиболее актуальных вопросах и учесть другие серьезные проблемы, которые иначе могли бы остаться незамеченными. Это также поможет учесть потребности женщин, их слабые стороны, возможности, приоритеты и интересы, благодаря чему посредничество будет носить более всесторонний и всеобъемлющий характер.³ Поскольку мужчинам и женщинам присущи разные стили ведения переговоров, подключение женщин к этому процессу также обеспечит использование более широкого набора посреднических умений в этом процессе. А это, в свою очередь, может значительно увеличить его эффективность. В то же время, тщательный сбор данных о последствиях конфликта, как от мужчин, так и от женщин, приведет к более разностороннему пониманию наиболее существенных вопросов, что может усилить эффективность процесса. Анализ моделей гендерного насилия, связанных с конфликтом, может также способствовать более устойчивому мирному урегулированию.

Однако в силу укоренившихся стереотипов женщины остаются самой многочисленной группой, которую регулярно исключают из

2 Cordula Reimann: Gender and Peace Mediation. Peace Mediation Essentials (Гендер и мирное посредничество. Основы мирного посредничества), Берн/Цюрих 2012, стр.3, at: http://www.css.ethz.ch/publications/pdfs/Peace_Mediation_Essentials_Gender.pdf (30 сентября 2013).

3 OSCE: Enhancing Gender-Responsive Mediation – A Guidance Note (ОБСЕ: укрепление посредничества с учетом гендерных особенностей – руководство), Вена, сентябрь 2013, стр.7.

официальных переговоров.⁴ В этой связи, в резолюции 1325 Совета Безопасности «О женщинах, мире и безопасности», принятой в октябре 2000 года, ООН призвала: расширить участие женщин в принятии решений, касающихся разрешения конфликтов и мирных процессов, применять гендерный подход к миростроительству, защищать женщин и девочек от гендерного насилия, а также их права и интересы во время и после вооруженного конфликта.⁵ ОБСЕ признала также необходимость расширения участия женщин в мирных переговорах и в учете гендерных особенностей в посредничестве и содействии диалогу. В решении № 14/05 Совета Министров «Об участии женщин в предотвращении конфликтов, кризисном урегулировании и постконфликтном восстановлении» и в решении Совета Министров №3/11 «Об элементах конфликтного цикла», помимо прочего, содержится призыв к Организации в целом и к государствам-участникам способствовать расширению участия женщин на всех стадиях и на всех уровнях предотвращения и разрешения конфликтов. В 2013 г. Секретариат ОБСЕ выпустил руководство по расширению посредничества с учетом гендерных интересов в поддержку этой инициативы.

2. Виды обязательств в контексте посредничества и содействия диалогу в ОБСЕ

Сравнительные преимущества ОБСЕ в области содействия диалогу и посредничества обусловлены ее широкими полномочиями в сфере раннего предупреждения, предотвращения конфликтов, кризисного урегулирования и постконфликтного восстановления, а также широким составом организации, в которую входят 57 государств-участников. У ОБСЕ гибкая структура, а принятая в ней процедура принятия

4 Institute for Inclusive Security (Институт по проблемам инклюзивной безопасности): Bringing Women into Peace Negotiations, Strategies for Policymakers (Привлечение женщин к участию в мирных переговорах – стратегии для миротворцев), Nr.2, October 2009, S.1.

5 Резолюция 1325 Совбеза ООН: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1325%282000%29 (30 сентября 2013).

решений на основе консенсуса придает законность всем действиям ОБСЕ.

В этой связи, с начала девяностых годов прошлого века ОБСЕ стала заниматься посредничеством и содействием диалогу, преимущественно в странах Юго-Восточной и Восточной Европы, Южного Кавказа и Центральной Азии. Всего можно выделить шесть видов обязательств в области посредничества и содействия диалогу, принятых в ОБСЕ, и для каждого из них необходим свой набор навыков, процессов и ресурсов:

1. Осуществление официальной посреднической деятельности в установленных форматах в отношении «затяжных конфликтов» в регионе ОБСЕ

Обязательство ОБСЕ по осуществлению официального посредничества возникло в 1992 г. С тех пор посреднические усилия ОБСЕ осуществляются в установленных рамках переговоров в трех разных появившихся за это время конфликтах:

- Пятисторонние переговоры и (с 2005 года) так называемый процесс в формате «5+2» по приднестровскому урегулированию;
- Смешанная контрольная комиссия по урегулированию грузино-осетинского конфликта, а с 2008 г. – Женевские международные дискуссии;
- Минская Группа – по Нагорно-Карабахскому конфликту.

2. Содействие диалогу в случае политического кризиса

Этот вид посредничества и содействия диалогу ОБСЕ относится к предотвращению, урегулированию и разрешению различных типов кризисных и конфликтных ситуаций в государствах-участниках, в т.ч. кризисных ситуаций до и после выборов, общественных беспорядков, вспышек насилия между этническими группами и общинами, или случаев нарушения закона и порядка. Среди примеров – кризисы в Албании в 1997 г., в бывшей Югославской Республике Македония в 2001 г., в Украине в 2014 г. и в Кыргызстане в 2005 и 2010 гг.

Концептуальные основы

Действующий председатель, его/ее личные и специальные представители, Генеральный Секретарь, Директор ЦПК (Центра по предотвращению конфликтов), главы миссий и сотрудники полевых операций, ВКНМ, БДИПЧ и Парламентская Ассамблея ОБСЕ – все принимают участие, напрямую содействуя диалогу или осуществляя посредничество между конфликтующими сторонами, либо косвенно помогая процессам на национальном и местном уровне.

3. Содействие диалогу между государствами-участниками

ОБСЕ также принимает участие в содействии диалогу между государствами-участниками. Например, в 2009 г. ВКНМ помог Венгрии и Словакии в диалоге о внесении изменений в закон Словакии «О государственном языке». В том же 2009 г. ВКНМ помог России и Украине вести диалог о ситуации в сфере образования, сложившейся среди родственных им меньшинств.

4. Содействие диалогу о расширении участия национальных меньшинств в государственных институтах

В отношении затяжных конфликтов, ВКНМ и ПА также содействовали диалогу по проблемам меньшинств и парламентскому диалогу, соответственно. ВКНМ работает над поиском решений для раннего урегулирования межэтнической напряженности, которая может угрожать миру, стабильности или дружеским отношениям между государствами-участниками ОБСЕ или в зоне ОБСЕ. Сюда относятся меры по сдерживанию и смягчению напряженных отношений с участием национальных меньшинств в зоне ОБСЕ, оповещение Организации о существующих рисках путем раннего предупреждения и срочных действий там, где ситуация может перерасти в конфликт. Так, согласно мандату ВКНМ, было сделано два ранних предупреждения: одно в бывшей Югославской Республике Македония в 1999 г., а другое в Кыргызстане в 2010 г. Чтобы приступить к действиям, Верховному Комиссару не нужно разрешение Постоянного Совета или соответствующего государства.

5. Содействие диалогу между общинами на местном уровне; укрепление потенциала местных участников в области предотвращения конфликтов и посредничества

Участие ОБСЕ в содействии диалогу на местном уровне, в основном, осуществляется силами полевых операций ОБСЕ. Например, так было в Боснии и Герцеговине, бывшей Югославской Республике Македония, Кыргызстане и Таджикистане. Среди других действий в прошлом – содействие диалогу между общинами, содействие диалогу между местными органами власти и меньшинствами, а также развитие местных механизмов посредничества и диалога. Все это преследует долгосрочную цель по трансформированию отношений между участниками, содействию в примирении и предотвращении нового конфликта.

6. Содействие процессам на высоком уровне через укрепление доверия и/или решение технических проблем

Руководители миссий и сотрудники полевых операций также содействуют, иногда при помощи специализированных международных неправительственных организаций (НПО), неформальным попыткам наладить доверие между представителями конфликтующих сторон. Посреднические усилия ОБСЕ в затяжных конфликтах дополнялись мерами по укреплению доверия (МД), как в случае Молдовы и Грузии⁶. Такие меры были осуществлены по предложению, плану, при поддержке и содействии полевых операций ОБСЕ вместе с со-посредниками, наблюдателями и донорами, и осуществлялись совместно с конфликтующими сторонами.

Некоторые полевые миссии ОБСЕ оказали содействие в таких переговорах, которые проходили с привлечением гражданского общества и уязвимых групп населения к широким процессам урегулирования. Эти процессы были нацелены на разрешение проблем на

⁶ Подробнее об этом см. OSCE Guide on Non-military Confidence-Building Measures (CBMs) (Руководство ОБСЕ по невоенным мерам по укреплению доверия (МД))

техническом уровне – например, на разработку идей для официальных переговорных процессов.

3. Посредничество и содействие диалогу на разных стадиях конфликтного цикла

Посредничество и содействие диалогу – это инструменты в распоряжении ОБСЕ, которые можно использовать на всех стадиях конфликтного цикла. При этом роль посредников и их методы и стратегии будут зависеть от конкретной стадии.

Предотвращение конфликта

Эффективнее всего с конфликтами можно справиться на самой ранней стадии, т.е. до того как они перерастают в насильственную фазу и становятся сложными или укореняются. На ранней стадии возникающего конфликта посредничество и содействие диалогу может быть эффективным, так как это гибкие и относительно экономные инструменты, которые могут заполнить пробел между ранним предупреждением и ранним действием. К превентивной дипломатии могут относиться действия высокопоставленных дипломатов или политиков из международных организаций или государств, часто принимающие форму «тайной» и «челночной» дипломатии, а также действия неправительственных организаций и знаменитых людей. Чем раньше предпринять предупредительные действия, тем выше шансы, что конфликт будет успешно предотвращен.

В 1994 ВКНМ приступил к интенсивным действиям по превентивной дипломатии в Украине, осуществляя содействие диалогу между центральным правительством Украины и крымскими властями, в то время как последние требовали объединения с Россией. Усилия ВКНМ, получившие поддержку тогдашней Миссии ОБСЕ в Украине (теперь это Координатор проектов ОБСЕ по Украине), привели к принятию компромиссного решения по Крымской автономии в 1995-1996 гг.

Урегулирование конфликта

Как только конфликт перерастает в насильственную фазу, разворачивается «челночная» дипломатия с целью смягчить напряженность и остановить насилие, и получают приоритет переговоры по перемирию. Именно на стадии урегулирования конфликта необходимо определиться с возможностями для ведения переговоров между конфликтующими сторонами, в тех случаях, где можно разобраться с причинами конфликта. ОБСЕ может использовать неформальные подходы к посредничеству и содействию диалогу, чтобы поощрить стороны к возобновлению/началу политических переговоров; укрепить доверие между конфликтующими сторонами; и усилить заинтересованное участие на национальном и местном уровне, в т.ч. со стороны гражданского общества, на следующей стадии переговоров при поддержке посредников.

Официальное посредничество и содействие диалогу тогдашнего шведского председателя Минской Группы ОБСЕ и Российской Федерации привели к подписанию договора о прекращении огня 12 мая 1994 года министрами обороны Армении и Азербайджана и командующим армией Нагорного Карабаха. Этот договор о прекращении огня явился результатом интенсивной челночной дипломатии и применения директивного метода посредничества, отчасти с привлечением политической поддержки.

Разрешение конфликта

Посредничество, как правило, начинается с широкого процесса предварительных переговоров, в ходе которых обсуждаются основы для ведения переговоров, в т.ч. принципиальные вопросы повестки дня, процесс переговоров и главные участники. В зависимости от обстоятельств, официальные процессы могут только выиграть от применения вспомогательных неформальных действий. С помощью последних, например, можно возобновить официальные переговоры после срывов или застоев – путем укрепления доверия, налаживания отношений и

Концептуальные основы

поиска идей для формальных политических переговоров. Чем дольше длится конфликт, тем больше усложняется круг вопросов и действующих лиц, и тем многочисленнее становятся ряды третьих лиц, участвующих в посредничестве и содействии диалогу.

Урегулирование приднестровского конфликта в Молдове подразумевает ведение официальных политических переговоров в так называемом формате «5+2». В «пятерку» входят посредники (ОБСЕ, Россия и Украина) и стороны конфликта (Молдова и Приднестровье). В «двойку» входят наблюдатели (Европейский Союз (ЕС) и Соединенные Штаты (США)). Формат подразумевает также встречи совместных рабочих групп, в состав которых входят представители обеих сторон, и которые являются одной из мер по укреплению доверия. Международные и национальные неправительственные организации помогают этому процессу в неофициальном порядке, пользуясь для этого политической, финансовой, а иногда и оперативной поддержкой ОБСЕ и/или отдельных государств-участников.

Постконфликтное восстановление

В ходе реализации договоренностей может появиться необходимость в продолжении работы по посредничеству, чтобы помочь решать споры, могущие возникнуть в связи с самим процессом реализации. Это совершенно необходимо делать, чтобы избежать срывов достигнутых соглашений или повтора насильственного конфликта. На этой стадии можно также прибегнуть к неформальным способам участия, как к дополнительным механизмам, с целью перехода к долгосрочным мерам по миростроительству и примирению. Можно привлечь и общины к процессам диалога при поддержке третьей стороны, чтобы содействовать процессу реализации и мирному решению любых дополнительных вопросов, которые могут возникнуть.

После массовых межэтнических насильственных столкновений в южном Кыргызстане в июне 2010 года ОБСЕ начал процедуру диалога

при участии третьей стороны с целью содействия и помощи в налаживании межэтнического диалога и постконфликтного восстановления между киргизами и узбеками. Процедура строилась вокруг четырех взаимодополняемых и взаимозависимых платформ для диалога, а именно вокруг религиозных, молодежных, женских и экономических факторов. Каждая такая платформа была направлена на объединение и построение доверия между двумя общинами в попытке преодолеть некоторые межэтнические разногласия. Диалог должен был стать кратковременной мерой, призванной снизить уровень индивидуальной и коллективной агрессии между общинами, а также решить проблемы, возникающие в связи с постконфликтной обстановкой.

4. Ограничения в посреднической деятельности и содействии диалогу

Несмотря на большой потенциал в области предотвращения, урегулирования и разрешения конфликтов, у посредничества и содействия диалогу есть ряд ограничений.

Готовность сторон к ведению переговоров

Учитывая их добровольный характер, успех или провал посредничества и содействия диалогу зависит в большей степени от самих конфликтующих сторон. Они должны быть открыты к урегулированию конфликта путем переговоров, соглашаться на посредничество третьих сторон, полностью отдаваться этому процессу, вести переговоры добросовестно, и обладать политической волей, чтобы прийти к соглашениям и выполнить их. В отсутствие такой политической воли, возможности эффективного посредничества и содействия диалогу оказываются весьма ограниченными.

Третьи лица должны строить свою работу с конфликтующими сторонами последовательным и слаженным образом. У международных и региональных организаций может не быть единого мнения по

вопросу о применении необходимых мер для придания конфликтующим сторонам положительных и отрицательных стимулов для согласия на услугу посредничества. Есть также случаи, когда готовность сторон к вступлению в переговорный процесс была подстегнута «внутренними» посредниками или неправительственными группами. Если конфликтующие стороны не готовы вступить в посреднический процесс, сторонним участникам не остается ничего иного, кроме как испытать другие средства для налаживания доверия между сторонами – например, меры по укреплению доверия, продолжая в то же время предлагать свои услуги в качестве посредников и стараясь убедить стороны в необходимости ведения переговоров.

Внешние силы

Отсутствие единства цели в содействии процессу посредничества на региональном и международном уровнях может ограничить его успешность. Конкуренция между главными международными участниками и односторонние действия, предпринимаемые соседними государствами и региональными организациями, могут снизить готовность конфликтующих сторон к добросовестным переговорам и побудить их столкнуть третьи стороны друг с другом. Для ОБСЕ отсутствие согласия между государствами-участниками в Постоянном Совете ограничивает потенциальную пользу от посредничества. Это также существенно ограничивает сумму финансовых, человеческих и иных ресурсов, необходимых ОБСЕ для поддержки этого процесса.

Результат

Любая мирная договоренность, достигнутая путем переговоров между конфликтующими сторонами с помощью посредников, должна соответствовать принятым международным юридическим обязательствам, особенно нормам международного гуманитарного права, международным правам человека, закону о беженцах и международному уголовному праву. Что еще более важно – посредники не могут одобрять такие

мирные договоренности, которые предусматривают всеобщую амнистию за геноцид, преступления против человечества, военные преступления или тяжелые нарушения прав человека, в том числе сексуальное или гендерное насилие.⁷ Таким образом, приемлемый результат посредничества или процесса содействия диалогу может быть ограничен этими условиями.

Не навреди

Как и любое вмешательство извне, международное посредничество и содействие диалогу имеют свои последствия. Чтобы свести к минимуму отрицательные побочные эффекты, посредники и координаторы диалога от ОБСЕ должны руководствоваться принципом «не навреди» при планировании, реализации и оценке своих действий. Принцип «не навреди» требует от посредника вести процесс таким образом, чтобы он не причинил никакого вреда конфликтующим сторонам, в т.ч. женщинам и другим заинтересованным сторонам, и не привел к обострению конфликта.

Есть много способов, как внешние посредники могут причинить вред; как правило, они это делают непреднамеренно, из-за неправильной оценки ситуации. Как показывает опыт, кажущееся отсутствие справедливости – например, в виде несвоевременности действия в отношении более слабой из сторон, может привести к обострению существующей напряженности между сторонами. Продвижение МД, благодаря которым статус-кво сторон становится более терпимым, также может вызвать нежелание сторон договариваться об окончательном урегулировании. Если МД не проводить в жизнь совместными усилиями, они могут усугубить разнь между конфликтующими сторонами.

7 UN Guidance for Effective Mediation, p. 17/ Руководство ООН по вопросам эффективной посреднической деятельности, стр. 19.

Непреднамеренные отрицательные последствия посредничества и содействия диалогу можно свести к минимуму путем применения специального подхода с учетом тонкостей данного конфликта, действуя по принципу «не навреди». Сюда относится осуществление тщательного и постоянного анализа конфликта и результатов деятельности посредника от ОБСЕ, а также постоянная корректировка посреднической стратегии в соответствии с оценкой этих результатов.

5. Профессиональная помощь в области посредничества и содействия диалогу

Международные посредники сталкиваются с множеством новых трудностей. Им приходится иметь дело с разными, очень сложными, существенными вопросами, по которым им необходимы широкие профессиональные консультации. Для этого нужна систематическая поддержка в области посредничества и содействия диалогу на всех стадиях конфликта. Посредники также должны стремиться к всестороннему урегулированию и мобилизации международной помощи в этих целях. Они должны отвечать на растущие требования гражданского общества и обеспечивать участие недопредставленных групп в мирных процессах. Посредники также должны заботиться о соблюдении норм международного права и принципов защиты прав человека, а также норм международного уголовного правосудия на всех стадиях процесса⁸.

Чтобы помочь справиться с этими трудностями, такие международные и региональные организации, как ООН, ЕС и ОБСЕ признали необходимость повышения эффективности посреднической деятельности. Анализ прошлой и текущей деятельности в области посредничества и содействия диалогу привел эти организации к очень схожим выводам. Все они признали необходимость обеспечивать своих посредников экспертной поддержкой, делая упор на оказание им помощи

8 Ibid.

в придании мирным процессам всеобъемлющего характера на основе широкого участия, особенно участия женщин и гражданского общества, а также на укрепление национального и местного потенциала в посреднической деятельности. Все они признали важность развития сотрудничества, координации и партнерства среди международных, региональных и субрегиональных организаций, а также с неправительственными организациями и другими участниками посреднического процесса.

Чтобы повысить эффективность посредничества, несколько организаций создали специальные структуры для его поддержки. В 2006 г. Генеральный Секретарь ООН (ГСООН) учредил при Департаменте политических дел специальный отдел по поддержке посредничества, а в 2008 г. была создана Дежурная группа экспертов в области посредничества, которую можно мобилизовать в течение трех дней для оказания помощи ООН в области посредничества. В 2009 г. Совет ЕС принял Концепцию укрепления потенциала ЕС в области посредничества и диалога. В 2011 г. при Европейской службе внешнеполитической деятельности была создана группа помощи в области посредничества.

Внутри ОБСЕ, все разговоры о повышении эффективности посреднической деятельности велись в рамках неформальных консультаций между государствами-участниками с 2009 по 2011 г. на базе «Процесса Корфу» и «Диалогов от В до В». Эти консультации были направлены на укрепление потенциала ОБСЕ в области предотвращения и урегулирования конфликтов и постконфликтного восстановления. Их результатом явилось принятие в декабре 2011 г. решения Совета Министров № 3/11 «Об элементах конфликтного цикла» (МС.DEC/3/11) – самого обстоятельного постановления ОБСЕ по конфликтному циклу со времени Хельсинкского документа 1992 г. Решение Совета Министров № 3/11, таким образом, заложило основу для максимального расширения обязательства ОБСЕ в области посредничества и содействия диалогу через (1) назначение координатора по оказанию

Концептуальные основы

помощи в посредничестве при ЦПК; (2) создание постоянной структуры по оказанию поддержки в посреднической деятельности при ЦПК; и (3) усиление роли посредников ОБСЕ на всех уровнях.

Вследствие этого, Генеральный Секретарь ОБСЕ назначил Оперативную Службу ЦПК в качестве координатора помощи в области посредничества, что подразумевает ответственность за осуществление деятельности, связанной с оказанием помощи в области посредничества, в тесной консультации и сотрудничестве со Службой политической поддержки ЦПК и другими исполнительными структурами. Сюда относится учебная подготовка и наращивание потенциала; менеджмент знаний и оперативное руководство; работа с населением, создание сетей, сотрудничество с другими посредниками; а также оперативная поддержка.

EXIT



Глава II: Справочник по эффективному посредничеству и содействию диалогу в зоне ОБСЕ

Рекомендации, вошедшие в данную главу, не дают исчерпывающий взгляд на все возможные сценарии и трудности или варианты решений в распоряжении посредников и координаторов диалога от ОБСЕ. Следовательно, их нужно применять с умом, с учетом особых обстоятельств, в которых развивается данный конкретный спор, и в которых осуществляется посредничество и содействие диалогу.

В данной главе содержатся рекомендации посредникам и группам посредников ОБСЕ о том, что делать на каждой стадии цикла посредничества (до переговоров, во время переговоров и на стадии реализации). Здесь, в качестве справочных, использованы основные положения Руководства ООН по эффективному посредничеству, а также специальные предложения ОБСЕ о том, как выполнять это руководство ООН на практике через существующий механизм, инструменты и процессы, принятые в ОБСЕ.

1. Подготовка

Выдержки из «Руководства ООН по вопросам эффективной посреднической деятельности» в отношении подготовки:

- выделить надлежащие ресурсы для обеспечения оперативного реагирования и постоянной поддержки посреднического процесса, включая постоянное кадровое обеспечение среднесрочных и долгосрочных мероприятий;
- выбрать компетентного посредника, обладающего необходимым опытом, навыками, знаниями и пониманием культурных особенностей применительно к конкретной конфликтной ситуации. Посредник должен быть человеком твердых моральных принципов, и его суждения должны восприниматься как объективные, беспристрастные и заслуживающие доверия. Посредник должен обладать достаточным авторитетом применительно к данной конфликтной ситуации, и его кандидатура должна быть приемлемой для сторон в конфликте;
- предоставить в помощь посреднику группу специалистов, в частности экспертов в области планирования посреднических мероприятий, государственных/региональных специалистов, советников по правовым вопросам, а также обеспечить ему материально-техническую, административную поддержку и безопасность. По мере необходимости следует задействовать экспертов по конкретным вопросам;

- проводить анализ конфликта и регулярные внутренние оценки процесса с целью внесения необходимых корректировок в стратегии оказания посреднических услуг;
- обеспечить необходимую подготовку, вводный инструктаж и обучение для посредников и членов их команды. Все члены посреднической группы должны понимать значение гендерных факторов в своей соответствующей профессиональной области;
- обеспечить сбалансированную представленность мужчин и женщин в составе посреднических групп. Это также послужит положительным примером для сторон в отношении состава их делегаций.

Анализ конфликта

Первым шагом в порядке подготовки к работе в области посредничества или содействия диалогу является систематический анализ конфликта. Анализ должен быть всесторонним и помочь команде посредников выработать обоснованную стратегию посредничества. Цель первоначального анализа – добиться понимания конфликта – в частности, его истории и текущей стадии, а также главных причин и задействованных сторон. Чтобы получить полную картину конфликта, источники используемой информации должны быть всесторонними и сбалансированными. Особенно важно подключить женщин к этапу анализа, чтобы не допустить исключения их мнений обо всех сторонах конфликта. Анализ конфликта даст посреднику решить, с кем и на каком уровне взаимодействовать, на каких вопросах сосредоточиться, как добиться необходимого влияния, и как распланировать следующий процесс.

Анализ конфликта, однако, должен проводиться регулярно на всех стадиях процесса посредничества, чтобы понимать динамику изменений. Это позволит посреднику принять или скорректировать стратегию так, как нужно, найти «окна возможности», предусмотреть возможные последствия, составить планы на непредвиденные случаи и быстро реагировать на новые изменения. Анализ необходимо держать в строгом секрете, чтобы не допустить его утечки и использования неприемлемыми сторонами против посредника.

Стороны

К действующим сторонам относятся физические лица, группы (в т.ч. подгруппы) и институты, участвующие в конфликте и/или затронутые им в положительном или отрицательном смысле. Эта часть анализа должна быть посвящена, в первую очередь, непосредственным участникам конфликта, т.е. сторонам и их заявленным позициям, а также их интересам и нуждам в связи со стоящими на кону вопросами (см. ниже). Необходимо обратить внимание на те ресурсы, которыми

могут воспользоваться участники, на действительное/потенциальное влияние их действий на условия конфликта, масштаб их поддержки и влиятельности, внутренние структуры, а также лидерские группы, в т.ч. наиболее готовые к переговорам и непримиримые группы. Баланс сил внутри и между конфликтующими сторонами, их взаимоотношения, т.е. степень недоверия, взаимодействие и коммуникация на разных уровнях, а также потенциальное совпадение интересов – все это необходимо подвергнуть анализу.

Точно так же важно убедиться, что анализ охватывает всех главных действующих лиц на всех существенных уровнях. Анализ не должен быть сосредоточен только на официальных лицах, но должен учитывать и структуры гражданского общества, деловые круги, женские и молодежные организации или религиозные группы, имеющие свои интересы в данном конфликте и могущие стать потенциальными партнерами или помешать процессу посредничества. Анализ должен также охватить те структуры, которые могут и не иметь непосредственного отношения к конфликту, но могут повлиять на ситуацию, – например, благодаря своим особым связям с конфликтующими сторонами. Вот почему настоятельно рекомендуется внимательно присмотреться к соседним государствам, региональным и мировым факторам, а также к международным правительственным и неправительственным организациям. В таком исследовании необходимо учитывать степень и природу их интересов в данном конфликте и/или его решении, влияние, которое они могут иметь на конфликтующие стороны (или какие-то их группы), а также их собственные посреднические действия.

Причины и проблемы

По возможности анализ следует сосредоточить на классификации конфликта и выявлении основных спорных вопросов между конфликтующими сторонами. Кроме того, он должен выявить наиболее значительные структурные (коренные) причины конфликта, и любые смежные причины, которые уже послужили или могут послужить стимулами или катализаторами конфликта. Это важно для того, чтобы в точности

понять, что именно является предметом спора, проследить историю разных проблем и ухватить серьезность динамики конкретного конфликта. Необходимо оценить гендерный аспект основных проблем, а также структурные и смежные причины. Анализ причин и проблем конфликта нужен и для того, чтобы точнее изучить возможные факторы его смягчения, на которые можно воздействовать, чтобы преодолеть расхождения между конфликтующими сторонами.

Всесторонний анализ конфликта всегда будет представлять собой комбинацию из кабинетных исследований и поиска фактов через личные консультации, дискуссии и опросы. Чтобы добиться ясного понимания конфликта, анализ должен быть основан на информации от как можно более широкого круга собеседников и надежных источников.

Формирование команды посредников

Следующий шаг посредника – сформировать группу помощников. Роль группы – помогать посреднику от ОБСЕ и делать все возможное для профессиональной и эффективной реализации процесса. Посредник может также подумать о назначении начальника штаба, которому можно поручить решение оперативных вопросов от имени посредника. В группу посредников от ОБСЕ должны входить, как минимум, специалисты в следующих областях: политический анализ и стратегия; процедуры посредничества и тактические вопросы; всестороннее участие и гендерная стратегия; администрирование и материально-техническое обеспечение; безопасность; отношения со СМИ. Профессионалов в необходимых тематических областях – таких как конституция, реформа в секторе безопасности, национальные меньшинства, разделение власти, культурное наследие и природные ресурсы – можно привлекать на долгосрочной или краткосрочной основе на протяжении всего процесса.

Посреднику рекомендуется воспользоваться знаниями специалистов из структур ОБСЕ, в том числе экспертов по конкретным странам, работающих в полевых операциях и региональных офисах при Службе

политической поддержки ЦПК. Можно обратиться и к государствам-участникам, чтобы те откомандировали экспертов для работы в группе. Группа по поддержке в области посредничества при Оперативной службе ЦПК может в случае необходимости помочь в проектировании процесса и предоставлении специализированных тематических знаний. Тематическую профессиональную помощь экспертов можно получить и в управлении Верховного Комиссара по делам национальных меньшинств, и в БДИПЧ. Следует уделить должное внимание гендерному балансу в группе посредников, а также равновесию культурных и языковых навыков.

Посредник может также потребовать, чтобы после назначения члены его/ее команды прошли подготовку и/или коучинг – это нужно для того, чтобы группа стала полностью дееспособной как можно скорее. У такой подготовки и коучинга есть еще одна цель – сплочение коллектива (team-building). Это поможет новой команде быстро научиться совместной работе.

Выбор места

Для процесса посредничества выбор места проведения встречи имеет большое значение. Место переговоров должно тщательно выбираться, а сам порядок выбора места должен способствовать укреплению доверия между сторонами. Место встречи должно также способствовать созданию атмосферы, благоприятной для открытых дискуссий и полной концентрации на существе переговоров. В распоряжении участников всегда должны быть комнаты отдыха. Такое место обязательно должно быть надежным, чтобы можно было гарантировать безопасность всем участникам. В случае внутригосударственных конфликтов, если внутри страны невозможно найти такое безопасное место, переговоры следует проводить за границей. Нередко конфликтующие стороны придают месту проведения переговоров важное символическое значение.

Глава II

Нейтральный характер места переговоров может принимать разные формы. Переговоры могут вестись в конфликтующей стране – например, в полевом офисе ОБСЕ, или в посольстве председательствующей страны. Если конфликт имеет место на территории двух или более стран, переговоры могут проводиться по очереди в нейтральных местах на территориях, контролируемых конфликтующими сторонами.

Низкие риски безопасности и наличие нейтральных мест на территориях, подконтрольных конфликтующим сторонам, позволили чередовать места проведения совещаний по приднестровскому урегулированию. Встречи на уровне политических лидеров, политических представителей и технических экспертов проходят как в столице Молдовы, в г. Кишиневе, так и в административном центре Приднестровья, в г. Тирасполе. Совещания в Тирасполе проводятся в офисе Миссии ОБСЕ в Молдове, а в Кишиневе такие встречи проводятся либо в офисе Миссии, либо в посольствах Российской Федерации, Украины или США, либо в офисе Делегации ЕС.

Если нет возможности преодолеть угрозы безопасности, либо политико-символические угрозы, необходимо найти другие варианты для нейтрального места ведения переговоров. Это могут быть нейтральные объекты в местности, которую все конфликтующие стороны считают совместно контролируемой, в нейтральной полосе между территориями, контролируемыми конфликтующими сторонами, или где-то за границей.

Переговоры в рамках Объединенной конституционной комиссии, состоящей из молдавских и приднестровских представителей, задержались на несколько месяцев в 2003 г. в связи с тем, что конфликтующие стороны не могли договориться о месте проведения переговоров. Молдавская сторона настаивала на том, чтобы встречи проходили в молдавском парламенте в Кишиневе, так как считали его единственным законным национальным законодательным органом в Молдове.

Приднестровская сторона настаивала на продолжении традиции чередования мест проведения совещаний между Кишиневом и Тирасполем. Компромисс был достигнут, когда Миссия ОБСЕ в Молдове открыла офис ОБСЕ в Бендерах с целью проведения там совещаний Объединенной конституционной комиссии. По Московскому договору, подписанному в июле 1992 г., Бендеры получили статус города, находящегося под совместным контролем конфликтующих сторон, и местом расположения штаб-квартиры Объединенной контрольной комиссии (ОКК), наблюдающей за зоной безопасности между сторонами.

После грузинской войны в августе 2008 г., обеспокоенность грузинского правительства и де-факто властей Южной Осетии в связи с безопасностью и политическими символами сделала невозможным чередование встреч между территориями, контролируруемыми конфликтующими сторонами, как это делалось на ранних стадиях процесса урегулирования. Совещания в рамках Механизма предотвращения инцидентов и реагирования на них (МПИР), проходившие при содействии Миссии ЕС по мониторингу в Грузии (ММЕС) и ОБСЕ, были перенесены на нейтральную территорию в селе Эргнети, расположенное между контрольно-пропускными пунктами на территориях конфликтующих сторон. В то же время, совещания в рамках Женевских международных дискуссий, где координаторами выступали ЕС, ООН и ОБСЕ, должны были проходить за пределами территории Грузии, в помещении ООН в Женеве.

Однако ведение переговоров за границей несет в себе риск того, что представители конфликтующих сторон могут утратить связь с реальным положением дел на своей территории. В результате представители сторон могут вести переговоры исключительно с позиций лидерства. Поэтому переговоры следует «возвращать» обратно в конфликтующую страну, чтобы стороны могли отчитаться перед своей аудиторией и проконсультироваться с ней, и тем самым пройти «проверку на связь с реальностью».

Будь то за границей или в стране, охваченной конфликтом, место проведения переговоров должно быть доступно для всех участников. Оно должно быть достаточно просторным как для общих собраний, так и для конфиденциальных параллельных заседаний, а также иметь отдельные помещения для конфликтующих сторон и посредников. Там должна быть также вся необходимая инфраструктура для безопасности и офисной работы, исправное оборудование для связи, чтобы у конфликтующих сторон была возможность быстро связаться со своими политическими лидерами и получить от них инструкции. Следует учесть и культурно-религиозные интересы.

Как правило, заседания организуются назначенной приглашающей стороной. Так как в базовые функции посредников входит работа по приглашению, размещению участников и сопровождению заседаний, именно они отвечают за поиск и подготовку места проведения встречи и за все связанные с этим действия. Сюда относится поиск финансового обеспечения в достаточном размере, подготовка всех организационных вопросов, предоставление административного персонала и транспорта и обеспечение безопасности. Приглашающая сторона, таким образом, играет важную роль и имеет веское слово в этом процессе.

Финансовое планирование

Посредничество и содействие диалогу – это относительно экономичные средства решения конфликтов. Однако, рассматривая вопрос об осуществлении посредничества, прежде чем взять на себя эту роль, ОБСЕ должна позаботиться о достаточности доступных средств. Посредник должен провести тщательную оценку расходов, в том числе расходов на оплату труда членов группы, билеты, аренду помещений для заседаний и на специальные мероприятия в рамках переговоров.

В случае объединенных усилий по посредничеству, когда сотрудничают несколько посредников, а у всех третьих лиц есть право собирать

заседания и организовывать специальные мероприятия, процедурные расходы можно разделить. Работающему в одиночку международному посреднику придется собрать значительно больше средств. Посредники могут также попросить о финансовой и иной поддержке от третьих сторон международного уровня, например, от заинтересованных государств-участников.

Во всех трех случаях посредничества в связи с затяжными конфликтами – в приднестровском урегулировании, в Женевских международных дискуссиях и в Минской группе – ОБСЕ делит расходы с несколькими другими посредниками, координаторами и наблюдателями, а также с другими участниками и спонсорами. В приднестровском урегулировании сторона, принимающая у себя любые переговоры или любое специальное мероприятие, обычно должна покрыть все связанные расходы, за исключением расходов на билеты и размещение посредников и наблюдателей. Другие государства-участники ОБСЕ оплачивают специальные мероприятия в рамках процесса урегулирования. Например, Германия приняла у себя в стране и оплатила несколько крупных конференций по МД, которые были проведены с целью оценки прогресса и проблем в рабочих группах по МД как составляющей процесса «5+2». В другом случае Финляндия приняла и оплатила семинар для участников приднестровского урегулирования по европейским моделям самоуправления.

Посреднику нужно также снабдить все стороны значительным количеством финансовых, материальных и иных ресурсов для реализации соглашений. Посреднику и ее/его группе может также понадобиться продолжить свое участие и в процессе мониторинга. Они должны будут сделать подробный расчет расходов на реализацию договоренностей и количество необходимых ресурсов. На основе этих расчетов можно обратиться за финансированием к государствам-участникам и организациям.

У ОБСЕ есть несколько возможных способов финансирования работы по посредничеству и содействию диалогу, а также работы по

реализации принятых соглашений. Полевые операции, институты ОБСЕ и подразделения Секретариата во время ежегодного Единого бюджетного процесса составляют бюджеты для предстоящей деятельности в области посредничества и содействия диалогу. Офис Председателя делает то же самое в отношении Председательского Фонда, который также входит в Единый бюджет ОБСЕ. Однако правительство той страны, которая в это время председательствует в ОБСЕ, резервирует дополнительные средства в национальном государственном бюджете на действия, связанные с ее председательством в ОБСЕ, и эти средства также могут быть направлены на посреднические действия.

Для запроса и получения дополнительного финансирования от государств-участников у полевых операций, институтов и подразделений Секретариата есть три варианта. По запросу Генерального Секретаря и решению Постоянного Совета дополнительное финансирование может быть предоставлено на временной основе из Чрезвычайного фонда ОБСЕ. Такое финансирование предоставляется для первой фазы реализации деятельности ОБСЕ после одобрения Постоянным Советом, но не может превышать 25% от расчетной суммы расходов. Затем, для покрытия остальной суммы расходов по новому направлению деятельности и пополнения Чрезвычайного Фонда, Постоянный Совет должен принять решение о дополнительном бюджете. И наоборот, полевая операция, институт или подразделение Секретариата могут немедленно запросить дополнительный бюджет, не пользуясь средствами Чрезвычайного Фонда. Наконец, за внебюджетными средствами можно обратиться напрямую к тем государствам-участникам, которые заинтересованы в пожертвовании средств на внебюджетный проект, разработанный структурой ОБСЕ.

В ответ на политический кризис в Бишкеке в апреле 2010 г., Центр ОБСЕ в Бишкеке получил одобрение Постоянного Совета обратиться к средствам Чрезвычайного Фонда ОБСЕ с целью немедленного осуществления ряда чрезвычайных мер по оказанию помощи. После

вспышки столкновений в июне 2010 г. на юге Кыргызстана, Постоянный Совет утвердил дополнительный бюджет для ведения дальнейших ответных действий Центром в Бишкеке, в т.ч. выделил средства на укрепление местного потенциала по раннему предупреждению, предотвращению и разрешению конфликтов, а также на пополнение Чрезвычайного Фонда. Когда в ноябре 2010 г. Постоянный Совет утвердил концепцию Инициативы ОБСЕ по общественной безопасности в Кыргызстане (CSI), как еще одну ответную меру в кризисной ситуации, были выделены дополнительные средства за счет внебюджетных поступлений от ряда государств-участников, выделивших финансовые ресурсы на внебюджетный проект, разработанный Центром в Бишкеке.

2. Согласие сторон

Выдержки из Руководства ООН по вопросам эффективного посредничества, касающиеся согласия сторон:

- понимать, чье согласие необходимо для начала жизнеспособного посреднического процесса. Если на посредничество согласились лишь некоторые из сторон в конфликте, то посреднику, возможно, придется взаимодействовать с согласившимися сторонами и постепенно расширять базу согласия;
- культивировать согласие, с тем чтобы создать условия для посредничества и обеспечить его достаточное понимание. Неофициальные контакты позволяют сторонам прощупать почву, при этом они не обязаны содействовать полноценному посредническому процессу, а это может помочь им побороть возможные страхи и тревоги;
- использовать меры укрепления доверия на различных этапах для укрепления доверия между сторонами в конфликте и между посредником и сторонами, а также укрепления доверия в посредническом процессе;
- быть последовательными, транспарентными и беспристрастными в проведении посреднического процесса и соблюдать конфиденциальность;
- периодически оценивать наличие достаточного согласия с процессом и быть готовыми к тому, что в ходе посреднического процесса уровень согласия может меняться, и с учетом этого стараться вернуть в процесс стороны в конфликте и в зависимости от обстоятельств опираться на влияние их сторонников или других третьих сторон.

Мандат на осуществление посредничества

Получение четких полномочий на ведение посреднической деятельности – это обязательное условие для ОБСЕ. Все структуры ОБСЕ, институты и полевые операции действуют в строгом соответствии со своими полномочиями, формально одобренными государствами-участниками через решения, принятые Саммитами ОБСЕ, Советами Министров или Постоянным Советом. Формальный характер этих полномочий придает импульс работе в сфере посредничества и содействия диалогу.

Однако полномочия ОБСЕ не формулируются настолько конкретно, чтобы содержать указания о посредничестве и/или содействии диалогу как о специальных инструментах, которые должны использоваться в процессе реализации. Напротив, полномочия формулируются в широком смысле и содержат общие задачи в качестве стратегических и практических инструкций. Другими словами, они написаны таким образом, чтобы никак не ограничивать гибкость в использовании широкого ряда инструментов для реализации полномочий, в том числе посредничества и/или содействия диалогу. Например, полномочия полевых операций, выданные на работу с конкретными конфликтами, содержат такие фразы, как: «содействовать долгосрочному всестороннему политическому урегулированию конфликта во всех аспектах»⁹; или помочь «сторонам конфликта вести переговоры о долгосрочном политическом урегулировании конфликта»¹⁰. Формальные полномочия от государств-участников затем обычно еще раз подтверждаются в совместных заявлениях, протоколах или решениях конфликтующих сторон, тем самым заручаясь признанием ОБСЕ в качестве посредника.

9 Из полномочий Личного представителя Действующего Председателя по Конфликту, рассматриваемому Минской Конференцией ОБСЕ (ЛПДП).

10 Из полномочий Миссии ОБСЕ в Молдове.

Глава II

Для того, чтобы посредники ОБСЕ могли исполнять свои полномочия, первостепенное значение приобретают конструктивные отношения с принимающей страной. Во внутригосударственных конфликтах существует асимметрия между конфликтующими сторонами, так как правительственная сторона, представляющая одновременно государство-участника ОБСЕ, может не дать свое согласие на дальнейшее вмешательство ОБСЕ. Однако регулярные контакты и доступ к негосударственным участникам внутригосударственного конфликта являются базовыми условиями для успешной деятельности ОБСЕ по содействию диалогу. Таким образом, ОБСЕ должна действовать с чрезвычайной осторожностью и деликатностью в том, что касается формы, частоты и содержания взаимодействия с негосударственными участниками конфликта.

В тех ситуациях, когда вновь появляющееся разногласие явно не укладывается в сферу полномочий существующей полевой операции, отношения с правительством принимающей стороны являются решающим фактором в деятельности ОБСЕ по содействию диалогу. В некоторых случаях доверительное отношение между правительством принимающей страны и полевой операцией или конкретным руководителем миссии привело государства-участники к формальному признанию или неформальному молчаливому согласию с ролью полевой операции в содействии диалогу по возникшему разногласию, не вошедшему в круг полномочий.

Когда в 1999 и 2000 гг. возникли споры между центральным правительством Республики Молдова и руководством Гагаузской автономии, Молдова согласилась с ролью Миссии ОБСЕ в Молдове в качестве временного координатора диалога. В декабре 2000 г., по результатам интенсивной челночной дипломатии, Миссия организовала семинар с высокопоставленными представителями молдавского Правительства и Парламента и Исполнительным Комитетом и Народным собранием Гагаузии, в ходе которого были обсуждены существующие разногласия и выработаны возможные компромиссные решения.

Согласование сроков посредничества

Окончательное решение о том, может ли ОБСЕ приступить к посредничеству или деятельности по содействию диалогу зависит в первую очередь и по большей степени от готовности конфликтующих сторон вести переговоры и признать ОБСЕ в качестве посредника или координатора. При анализе конфликта ОБСЕ придется оценить и «готовность» данного конфликта к работе посредника, который может помочь конфликтующим сторонам признать, что существует выход из ситуации враждебности путем переговоров, и что есть взаимоприемлемое решение их спора. Для того, чтобы посредничество было успешным, лидеры сторон должны заручиться согласием и поддержкой своих политических структур и населения по компромиссным решениям.

Для того чтобы понять, готовы ли стороны к началу переговоров, необходимо выявить объективные показатели. К таковым относятся растущее число политических, экономических, финансовых или человеческих потерь, или ориентировочные изменения в составе лидеров или союзников. Более того, необходимо выяснить, считают ли конфликтующие стороны возможным найти компромиссные решения своих споров и уверены ли они в том, что найдут необходимую поддержку в своих организациях и у населения для участия в переговорах.¹¹ Если нет, необходимо выяснить, как ОБСЕ может повысить готовность сторон к переговорам.

Посредник может также стимулировать или инициировать МД между конфликтующими сторонами. Если переговоры по существенным вопросам пока неприемлемы, консультации по МД могут послужить хорошей возможностью для исследования неполитизированных областей, представляющих общий интерес. Цель таких консультаций

11 William Zartman/Alvaro de Soto: Timing Mediation Initiatives (Планирование сроков инициативы посредничества), United States Institute for Peace (Институт по вопросам мира, США), Washington, D.C. 2010, pp.11-27.

Глава II

– подтолкнуть стороны к взаимовыгодному сотрудничеству. Это приведет к улучшению отношений и доверия между конфликтующими сторонами, что необходимо для перехода к переговорам по существу на следующем этапе.¹²

По инициативе и при поддержке Миссии ОБСЕ в Молдове были запущены меры по укреплению доверия (МД) между молдавским правительством и приднестровскими де-факто властями с целью преодоления сопротивления конфликтующих сторон в отношении переговоров и укрепления взаимного доверия, чтобы можно было (заново) начать переговоры. Такие меры применялись как до начала переговоров по урегулированию в 1994 г., так и после серьезного перерыва в переговорах в 2006 г.

Если не сработает ни один из этих вариантов, посредник может поискать стимулы, с помощью которых можно подтолкнуть стороны к переговорам. Среди таких стимулов может быть и дипломатическое давление, и юридические, экономические и финансовые меры. В некоторых крайних случаях можно прибегнуть к военным мерам, но только с разрешения Совета Безопасности ООН. ОБСЕ может предложить несколько положительных стимулов, например, сотрудничество, советы и помощь экспертов. Если понадобится, в поиске стимулов ОБСЕ может также обратиться за помощью к государствам-участникам.

Программа экономической реабилитации в зоне грузино-осетинского конфликта была запущена по инициативе ОБСЕ с целью построения доверия через экономическое сотрудничество и создание условий для возобновления переговоров. Она длилась два года – с 2006 по 2008 г., при финансовой поддержке Европейской Комиссии и нескольких государств-участников ОБСЕ.

12 См. OSCE Guide on Non-Military Confidence-Building Measures (CBMs) (Руководство ОБСЕ по невоенным мерам по укреплению доверия (МД)), Vienna 2012.

Для поддержания посреднических усилий ОБСЕ в приднестровском конфликте в Молдове, в 2005 г. ЕС направил Миссию по оказанию помощи на границе между Украиной и Молдовой (EUBAM). Ее целью было содействие повышению прозрачности товарного потока и борьба с контрабандой на приднестровском участке молдавско-украинской границы, неконтролируемом молдавским правительством. Возможность извлечь выгоду из асимметричных торговых предпочтений ЕС подтолкнула многие приднестровские предприятия легализовать свою внешнюю торговлю в соответствии с молдавским законодательством и тем самым реинтегрироваться в молдавское правовое и экономическое пространство.

Если ни одна из этих попыток не сумеет убедить конфликтующие стороны согласиться на переговоры, нужно перейти к «политике позиционирования». Она означает, что посредник использует любую возможность, чтобы напоминать конфликтующим сторонам о растущих расходах и потерях в связи с непрекращающимся конфликтом, преимуществах мирного урегулирования, необходимости приступить к переговорам и о существовании реалистичных, взаимоприемлемых компромиссных решений, а также о готовности и желании посредника помочь.¹³

Посредник должен постоянно анализировать причины, из-за которых стороны соглашаются на переговоры, чтобы выяснить степень их заинтересованности в этом процессе. Стороны могут согласиться на посредничество в попытке выиграть время или получить подтверждение третьей стороны о своих позициях и использовать посредничество в иных целях. Если у сторон отсутствует реальная заинтересованность в этом процессе, вряд ли посредничество станет успешным.

13 Zartman/de Soto, Timing Mediation Initiative (Планирование сроков инициативы посредничества), p.43-44.

Выбор посредника

Далее необходимо принять решение о том, следует ли приступать к посредничеству и содействию диалогу, и если да, то каким образом. В зависимости от природы конфликта, ОБСЕ может счесть приемлемыми для себя несколько ролей. Их выбор будет определяться следующим: оценкой сравнительных преимуществ ОБСЕ; доверием к ОБСЕ со стороны конфликтующих сторон и ее приемлемостью для них в качестве посредника; политической поддержкой от государств-участников; полномочиями ОБСЕ как организации или ее полевых операций; согласием правительства принимающей страны и главных региональных сил; а также доступными финансовыми ресурсами.

Если вышеперечисленные условия указывают на возможность применения более непосредственного подхода, у ОБСЕ есть разные варианты участия, и необходимо произвести оценку наиболее подходящего варианта. К возможным вариантам относятся: 1) привлечение Действующего председателя, 2) назначение личного/специального представителя Действующего председателя или его посланника для содействия диалогу или посредничества от имени офиса председателя, 3) назначение Генерального Секретаря или Директора ЦПК для содействия диалогу или посредничества от имени офиса Председателя, 4) привлечение ВКНМ или Директора БДИПЧ, 5) посредничество / содействие диалогу силами руководителя полевой операции или сотрудников миссии, 6) учреждение Постоянным Советом новой полевой операции и поручение руководителю миссии осуществлять посредничество, 7) содействие диалогу силами Парламентской Ассамблеи ОБСЕ, или 8) совместная работа в области посредничества с другими организациями и/или государствами-участниками.

Если прямого участия невозможно добиться по политическим причинам, ОБСЕ и ее институты или полевые операции могут рассмотреть возможность своего косвенного участия в налаживании этого процесса. К таким возможным ролям относятся: 1) политическая

поддержка процессу посредничества; 2) техническая помощь в такой работе, и 3) финансовая поддержка.

Ввиду возможной чувствительности прямого участия ОБСЕ после кризиса в южном Кыргызстане в июне 2010 г., Центр ОБСЕ в Бишкеке решил расширить техническую и финансовую помощь местным посредническим группам в Ошской и Джалал-Абадской областях и в городе Ош. Помощь от ОБСЕ поступала через две местные неправительственные организации с большим опытом работы и в сотрудничестве с местными властями, и была направлена на предотвращение и решение межэтнических споров и снятие напряженности с правоохранительными органами.

Когда принято институциональное решение об участии в процессе посредничества, должен быть выбран и назначен ведущий посредник. Посредник должен быть приемлемой кандидатурой для основных сторон в конфликте. Кроме того, для успешной работы посредник должен обладать определенными качествами и навыками. Посредник должен быть предельно ясен и честен с конфликтующими сторонами. Посредник должен установить четкие рамки переговоров, в том числе правила и принципы. Посредник также должен подготовить конфликтующие стороны к трудному процессу, который может продвигаться медленно, а возможно и сходить на нет. Посредник должен действовать последовательно и предсказуемо и всегда быть на связи. Посредник также должен серьезно относиться к процессу, стремиться к справедливому исходу и активно консультироваться со всеми сторонами и заинтересованными группами на принципах всестороннего участия.

Посредник от ОБСЕ и ее/его команда должны также усердно готовиться к процессу в целом и к каждому совещанию со сторонами, а также демонстрировать хорошее знание конфликта и его контекста. Посреднику также следует обладать достаточными знаниями о стране и регионе. Для осуществления посредничества необходимо умение внимательно слушать и одинаково серьезно относиться к интересам

Глава II

и нуждам всех задействованных сторон. Посредникам следует давать честные замечания, а не говорить сторонам только то, что те хотят услышать. Посреднику никогда не следует давать ложные обещания. Он/она должны хранить конфиденциальность и в то же время соблюдать принцип открытости в отношении собственной деятельности, проявлять уважение к культурным особенностям и межкультурную компетентность.

3. Беспристрастность

Выдержки из Руководства ООН по вопросам эффективного посредничества, касающиеся непристрастности:

- следить за тем, чтобы процесс и отношение к сторонам были справедливыми и сбалансированными, и стремиться демонстрировать такой подход, в том числе посредством эффективной коммуникативной стратегии;
- быть прозрачными в отношениях со сторонами в конфликте в том, что касается законов и норм, регулирующих их участие в процессе;
- не соглашаться на условия, определяющие поддержку со стороны внешних субъектов, если такие условия могут нанести ущерб непристрастности процесса;
- избегать ассоциирования с карательными мерами других субъектов в отношении сторон в конфликте и, насколько это возможно, сводить к минимуму публичную критику сторон, проводя при этом откровенный обмен мнениями в конфиденциальной обстановке;
- передавать полномочия другому посреднику или посреднической структуре, если у них возникает ощущение неспособности сохранить сбалансированный и непристрастный подход.

Укрепление доверия и обеспечение беспристрастности

Посредничество и содействие диалогу – это добровольные процессы, которые зависят от согласия конфликтующих сторон. Вот почему посредник должен заботиться об укреплении хороших отношений со всеми конфликтующими сторонами и завоевывать их доверие. Такая работа должна вестись на всех стадиях посреднического процесса. В этом отношении решающую роль играют стаж, опыт, навыки и поведение посредника.

Степень доверия к посреднику также зависит от репутации и степени доверия к той организации, которую она/он представляет, и от международной и внутренней помощи, которую он/она могут мобилизовать для целей посредничества. Для такой организации как ОБСЕ, у которой практически нет собственных средств для поощрения сторон, беспристрастность становится главным ресурсом для укрепления и сохранения доверия.

Однако быть беспристрастным не значит быть нейтральным. ОБСЕ и ее представители выполняют свою работу на основе принципов и обязательств ОБСЕ и норм международного права. Беспристрастность означает справедливое поведение посредника по отношению к конфликтующим сторонам.

Часто беспристрастности трудно добиться. Даже когда посредники следуют всем добросовестным стандартам поведения, они неизбежно столкнутся с обвинениями в предвзятости и предубеждениях. Такие обвинения могут быть частью тактики конфликтующих сторон, направленной на завоевание очков перед публикой или оказание давления на посредника или попытку его дискредитировать. Посредничество требует как большой стойкости, так и самоанализа, чтобы уметь проводить различие между тактическими обвинениями в предвзятости и серьезными угрозами беспристрастности.

На протяжении всей своей работы по посредничеству и содействию диалогу в урегулировании приднестровского и грузино-южноосетинского конфликтов, Миссии ОБСЕ в Молдове и Грузии подвергались критике с обеих сторон за якобы предвзятое отношение. Стороны пытались дискредитировать Миссии и привлечь другие международные сторонние структуры к участию в качестве потенциальных новых или дополнительных посредников. Такие кампании нередко начинались именно тогда, когда Миссии предлагали сторонам конкретные компромиссные решения или проекты соглашений. Поскольку критика обычно звучала одновременно от обеих сторон, ее цель – дискредитация беспристрастного курса Миссий на достижение компромисса – была очевидна и обычно так и воспринималась международным сообществом.

4. ИНКЛЮЗИВНОСТЬ

Выдержки из Руководства ООН по вопросам эффективного посредничества, касающиеся инклюзивности:

- определить степень инклюзивности, необходимую для начала процесса посредничества и обеспечения прочного мира, который учитывал бы потребности всех сторон, затронутых конфликтом;
- общаться с любыми сторонами или субъектами, важными с точки зрения урегулирования конфликта, не скрывая этого от остальных участников переговорного процесса;
- способствовать пониманию сторонами в конфликте целесообразности более широкого участия и сводить к минимуму предварительные требования к участию в процессе;
- обеспечивать проведение систематических и упорядоченных консультаций с женскими объединениями на раннем этапе процесса, которое гарантировало бы их эффективное участие, прилагая особые усилия к вовлечению их в посреднический процесс;
- побуждать стороны в конфликте к включению женщин в состав их делегаций;
- разрабатывать механизмы для расширения участия в процессе и для вовлечения гражданского общества и других сторон и учета их различных позиций на протяжении всех этапов мирного процесса.

Кто получит место за столом?

К посреднической работе необходимо подключить все главные стороны конфликта, так как именно всесторонний комплексный процесс скорее всего будет признан законным, с его помощью можно будет разобраться во всех главных вопросах по существу и добиться всесторонних и устойчивых мирных соглашений. Однако посреднику необходимо найти баланс между инклюзивностью и эффективностью. Чем процесс более инклюзивен в плане участников и вопросов, тем более сложным он окажется, и тем труднее будет задача по обеспечению координации и эффективности этого процесса. Поскольку не каждый может получить место за столом переговоров, необходимо предусмотреть дополнительные механизмы, чтобы подключить отсутствующих участников к официальным переговорам. Можно предусмотреть параллельные диалоги для расширения прямого участия.

Для эффективного урегулирования вооруженного внутригосударственного конфликта за столом переговоров должны находиться такие стороны, которые наделены де-юре или де-факто полномочиями принимать решения по окончанию или продолжению конфликта. Если какая-либо из конфликтующих сторон исключается из этого процесса, она будет заинтересована в саботаже переговоров или любого навязанного извне соглашения. Поэтому, если нельзя привлечь все стороны к официальным переговорам – например, потому что представители правительства отказываются садиться за один стол с негосударственными структурами, одна из конфликтующих сторон является запрещенной группой по международным или национальным законам, или если негосударственное формирование отказывается от участия – посредник должен найти способы обеспечения всестороннего комплексного участия в этом процессе, например, с помощью «челночной» дипломатии или непрямых переговоров.

В процессе урегулирования Нагорно-Карабахского конфликта между представителями Азербайджана и де-факто властей Нагорного

Карабаха нет прямого взаимодействия. Консультации с де-факто властями Нагорного Карабаха осуществляются сопредседателями Минской группы ОБСЕ и Личным представителем Действующего председателя, а также на основе контактов между де-факто властями и Арменией.

Для придания законности этому процессу гражданское общество также должно подключаться к процессу переговоров таким образом, чтобы их позицию могли услышать, а их нужды и интересы могли быть учтены в ходе официальных переговоров. Это вовсе не означает, что у них обязательно должно быть место за столом переговоров.

Окончательное решение о том, кого привлечь к процессу переговоров, а также когда и как это сделать, остается за конфликтующими сторонами. Посредник от ОБСЕ должен позаботиться о разъяснении преимуществ всестороннего комплексного участия. Посредник должен позаботиться о том, чтобы в команде было представлено равное количество женщин и мужчин, и предложить конфликтующим сторонам позаботиться о том же в своих делегациях. Уважаемые деятели гражданского общества, лидеры религиозных организаций, старейшины или ученые также могут войти в состав делегаций по ведению переговоров. Если это невозможно, посреднику следует предложить специальные механизмы, позволяющие вести регулярные консультации с гражданским обществом. Посредник также может попросить гражданское общество организовать параллельные процессы и привлечь к ним широкие общественные круги, и транслировать свои мнения и предложения в формальный процесс переговоров через каналы, которые посредник поможет им наладить. Подобную же работу можно организовать среди должностных лиц среднего звена, не принимающих ответственные решения, и советников конфликтующих сторон, которые таким образом также смогут передавать свои предложения в официальный формат переговоров.

В процессе приднестровского урегулирования Действующий председатель, ее/его специальные представители и руководитель Миссии ОБСЕ регулярно проводили официальные и неофициальные консультации с организациями и деятелями гражданского общества в Молдове и Приднестровье. В 2012 г., по инициативе специального представителя Председателя ОБСЕ от Ирландии, был созван Форум Гражданского Общества для информирования и консультаций с организациями гражданского общества по вопросам урегулирования.

Посредник не может автоматически полагаться на конструктивный вклад гражданского общества в мирный процесс. Некоторые представители гражданского общества придерживаются жестких позиций, отвергают посредника или, в худшем случае, отрицают сам процесс и активно препятствуют ему.

Гендер и посредничество

Есть множество причин, в силу которых команды посредников от ОБСЕ обязаны учитывать гендерную перспективу в своей посреднической деятельности:

Соблюдение нормативных и политических основ

Принципы гендерного равенства и наделяния женщин правами и возможностями закреплены в международном праве и должны учитываться во всех законодательных актах, стратегиях и процессах, инициируемых международными, региональными, национальными и общинными деятелями.

Инклюзивность

Налаживание систематического и конструктивного участия женщин-лидеров, гендерных экспертов и женских организаций помогает выявить гендерные аспекты существенных вопросов в программе переговоров, а это, в свою очередь, способствует по-настоящему всестороннему урегулированию конфликта или мирному процессу.

Всесторонность

Женщины играют или вынуждены играть самые разные роли в кризисных ситуациях, конфликтах и постконфликтных условиях. Усиление представительства женщин и учет женских нужд, возможностей, приоритетов и интересов, а также уязвимых мест в мирных процессах и в посредничестве поможет создать наиболее всеобъемлющий комплекс ответных мер, которые скорее приведут к стабильному и надежному миру.

Эффективность

Благодаря принятию гендерной перспективы, скорее всего, будет задействован более широкий набор женских и мужских навыков и способностей к посредничеству в урегулировании конфликта, что повысит эффективность посредничества в целом.

Результативность

Тщательный сбор информации как от мужчин, так и от женщин о последствиях кризиса или конфликта дает более взвешенную картину фактов и может повысить результативность посреднического процесса.

Устойчивость

Привлечение всех сегментов населения к посредничеству и урегулированию конфликта может оказать самое серьезное влияние на устойчивость мира. Это связано с тем, что обсуждение различными сторонами широкого круга вопросов, которые иначе никогда бы не были обсуждены, может иметь решающее значение для стабильности и безопасности после достижения договоренностей.

Внимательное отношение к гендерным вопросам должно учитываться на всех стадиях процесса посредничества. Сюда относятся: планирование формата посредничества; информирование сторон за столом переговоров; повышение представленности женщин на всей протяженности процесса; налаживание эффективных отношений с

женскими организациями; разработка программы с учетом гендерных аспектов; а также составление и выполнение договоров.

Каждая из этих стадий широко рассмотрена в Справочном руководстве ОБСЕ «Развитие посредничества, предполагающего учет гендерных факторов». Посредникам и командам посредников от ОБСЕ следует ознакомиться с этим Руководством.¹⁴

Посредники, учитывающие гендерные факторы, которым помогают команды, должны информировать стороны за столом переговоров и заручиться их поддержкой, чтобы убедиться в том, что женщины участвуют в переговорах и вносят свой вклад в принимаемые решения и итоговый результат всего процесса. Для этого существуют следующие меры: показать пример и включить в состав команды посредников как женщин, так и мужчин, и все время расширять участие женщин в процессе переговоров; созывать отдельные заседания, во время которых гендерные специалисты расскажут об инструментах и преимуществах привлечения внимания к гендерной проблематике; предлагать курсы обучения по развитию профессиональных навыков для переговорщиков или их советников; и использовать благоприятные аргументы, выставляющие гендерное равенство как предмет всеобщей заинтересованности, а не как навязанный кем-то извне.

Международная правовая и политическая программа «Женщины, мир и безопасность» призывает все заинтересованные стороны обратиться к проблеме низкой представленности женщин в мирных переговорах. Посредники от третьей стороны должны осознать собственную ответственность и расширить число женщин-посредников, применив принципы гендерного равенства. Группа посредников может преподать урок инклюзивности договаривающимся сторонам на собственном примере. В посреднической деятельности можно использовать такие инструменты, как инициативы по укреплению равноправия,

14 <http://www.osce.org/gender/107533>

Глава II

квоты, схемы наставничества и оказание консультационных услуг по гендерным вопросам.

В целях повышения инклюзивности и чувства собственной ответственности посредник может связаться с женскими организациями национального и местного уровня. В некоторых случаях можно создать механизмы консультаций с женскими организациями в рамках формальной структуры процесса посредничества. Если создание таких формальных механизмов невозможно, параллельные площадки могли бы предоставить то безопасное место, где женщины могли бы обмениваться мнениями и обсуждать и готовить свои собственные планы. Однако параллельные площадки необходимо использовать очень осторожно, чтобы не допустить маргинализации влияния женщин на переговорный процесс.

Посредники играют важную роль в выявлении гендерных аспектов проблем, стоящих на повестке дня. Они должны учитывать не просто защиту и безопасность женщин на переходной и восстановительной стадии, но и наделение их политическими и экономическими правами и возможностями. Практически каждый существенный вопрос в плане переговоров имеет гендерное измерение, оказывающее различное влияние на индивидов в зависимости от их ролей и обязанностей, обусловленных гендером.

5. Национальная ответственность

Выдержки из Руководства ООН по вопросам эффективного посредничества, касающиеся национальной ответственности:

- проводить со сторонами в конфликте тесные консультации по вопросам разработки формата посреднического процесса;
- доводить до сведения гражданского общества и других вовлеченных сторон информацию об изменениях, происходящих в мирном процессе (с соблюдением конфиденциальности, где это необходимо), и создавать возможности и обеспечивать их поддержку для взаимодействия по процедурным вопросам и вопросам существа;
- ориентировать стороны в конфликте и содействовать формированию ими идей для обсуждения, обеспечивая при этом, чтобы они могли говорить о достигнутых договоренностях как о своей заслуге;
- устанавливать, какие стороны в конфликте могут нуждаться в поддержке для укрепления своего переговорного потенциала, и содействовать получению доступа к помощи в создании потенциала;
- побуждать стороны в конфликте и создавать для них возможность в ходе посреднического процесса информировать своих сторонников, в том числе рядовых сторонников, и консультироваться с ними;
- знать о культурных особенностях подходов к переговорам и коммуникации и задействовать эти подходы с максимальной выгодой для процесса;
- разрабатывать коммуникативную стратегию для обеспечения реальности ожиданий как с точки зрения того, что может дать процесс, так и того, когда можно ожидать результатов

Национальная ответственность на местном уровне

Посредник от ОБСЕ всегда должен четко заявлять о том, что решения в процессе посредничества принимают сами договаривающиеся стороны. Третьи стороны могут играть лишь совещательную роль, содействовать в организации дискуссий и защищать процесс от нежелательного влияния других внешних факторов. Посреднику необходимо работать в тесном сотрудничестве с конфликтующими сторонами в том, что касается планирования процесса, составления повестки и проектов договоренностей, и в то же время заботиться о предоставлении возможностей для участия гражданского общества и других заинтересованных сторон. Посреднику нельзя создавать впечатление, что он/она навязывает свои решения. И на стадии реализации конфликтующие стороны должны играть ведущую роль, а посредник лишь должен оказывать им поддержку. Чтобы усилить чувство ответственности за этот процесс у широких слоев общества, посреднику следует регулярно общаться с группами гражданского общества и другими заинтересованными сторонами и быть открытым к любой возможности связать свой процесс с параллельными процессами, организуемыми гражданским обществом.

Конфликтующие стороны, группы гражданского общества и другие заинтересованные стороны иногда нуждаются в повышении своих переговорных навыков и умения готовиться к ведению переговоров при помощи посредников. Команде посредников от ОБСЕ следует как можно раньше выяснить, существует ли необходимость в таком наращивании потенциала.

С 2004 по 2007 гг. Европейский Центр по делам меньшинств (ЕЦДМ), при финансовой поддержке отдельных государств-членов ОБСЕ и при консультационном содействии Миссии ОБСЕ в Молдове, провел ряд мер по укреплению доверия в поддержку приднестровского урегулирования. ЕЦДМ сотрудничал с группой главного переговорщика со стороны Молдовы, в то время как приднестровская сторона отвергла

предложение о работе с ЕЦДМ. Центр также работал с представителями молдавского и приднестровского гражданского общества, наращивая их потенциал для лучшего понимания и эффективного участия в процессе урегулирования. Кроме того, ЕЦДМ работал с молдавским Парламентом и Народным собранием Гагаузии по вопросу более четкого разделения полномочий между центральными и региональными органами власти и улучшения функционирования гагаузской автономии.

Подобная работа по наращиванию потенциала может оказаться необходимой мерой, чтобы помочь конфликтующим сторонам, группам гражданского общества и другим заинтересованным сторонам принимать действенное участие в реализации договоренностей и долгосрочном миростроительстве. Местный потенциал по раннему предупреждению, предотвращению конфликтов и разрешению споров будет нуждаться в постоянной поддержке. Посредники от ОБСЕ могут сотрудничать с рядом опытных специализированных организаций, таких как отдельные Фонды и Программы ООН и международные или региональные неправительственные организации.

В 2007 г. Центр ОБСЕ в Бишкеке запустил пилотный проект по созданию местных посреднических групп в нескольких населенных пунктах в Ошской области на юге Кыргызстана. После событий в апреле и июне 2010 г. Центр расширил свою деятельность за счет еще 25 местных групп в Джалал-Абадской и Чуйской области, а в 2011 г. к ним добавились еще девять. С целью повышения потенциала этих групп, специализированные международные НПО провели для их членов курсы по посредничеству.

Управление информацией

Конфиденциальность является основным требованием успешного процесса посредничества. На этапе, предворяющем переговорный процесс и на ранней стадии переговоров она крайне необходима,

Глава II

особенно тогда, когда стороны мало или вообще не доверяют друг другу, отношения между ними напряженные, они занимают бескомпромиссные позиции, а их сторонники мобилизованы.¹⁵ Конфиденциальность в процессе позволяет сторонам искать варианты возможных компромиссов, с которыми их приверженцы на местах пока не готовы согласиться и, следовательно, которые они никогда не согласятся обсуждать из-за риска потерять лицо и попасть под влияние противников компромисса.

Работая над предотвращением конфликта в такой чрезвычайно чувствительной области, как межэтнические отношения, ВКНМ традиционно занимается тайной превентивной дипломатией, привлекая к этому государства-участники ОБСЕ и различные этнические группы по всей зоне действия ОБСЕ. Конфиденциальный характер работы по содействию диалогу позволяет сторонам смягчить свои позиции по спорным вопросам и найти конструктивные решения, не теряя при этом лицо. Таким образом, конфиденциальность была тем ключом, который превратил эту структуру ОБСЕ в успешный и уникальный инструмент раннего предупреждения и предотвращения конфликта.

Члены Миссии ОБСЕ в Молдове принимают регулярное участие в мероприятиях НПО по информированию гражданского общества обоих берегов Днестра о процессе приднестровского урегулирования. Они также оказывают поддержку в организации специальных мероприятий для молдавских, приднестровских и гагаузских НПО, в рамках которых их участники могут приобрести специальные знания по раннему предупреждению, предотвращению конфликта, урегулированию кризиса и постконфликтному восстановлению. Миссия пыталась также привлечь к этому процессу радикальные молодежные организации Приднестровья и представителей неуступчивых молдавских и приднестровских НПО.

15 Swisspeace: Mediation Process Matrix (Матрица процесса посредничества), Bern 2012, p.3.

На более поздних этапах переговоров, когда стороны приближаются к согласию, необходимо начать осторожно готовить приверженцев каждой из конфликтующих сторон к принятию возможных уступок и компромиссов. Как только договоренность будет достигнута, будет необходимо правильно проинформировать приверженцев о ее содержании и способах выполнения. Важно, чтобы они полностью осознали последствия и обеспечили поддержку в ходе реализации договоренности. Особенно если такую договоренность необходимо утратить на всенародном референдуме.

Своевременное информирование и подготовка гражданского общества и широких слоев населения может создать дополнительное давление на стороны, подталкивая их к подписанию соглашения, так как ожидания, созданные вследствие информирования и убеждения их приверженцев, сделают отказ от них более трудным. Если слишком поздно сообщить о компромиссах и предусмотренных договоренностях, может не остаться времени на то, чтобы подготовить своих приверженцев, а противники компромиссов могут их подбить на то, чтобы сорвать исполнение соглашения через референдум.

Работа со СМИ

В процессах посредничества ОБСЕ необходим определенный уровень общения с населением и СМИ. Невозможно вести процесс на основе широкого вовлечения всех участников, и при этом не общаться с гражданским обществом, простыми людьми и широкой публикой по вопросам переговоров. Такое общение может способствовать осознанному пониманию процесса, генерировать внутреннюю и внешнюю поддержку, развеять слухи и теории заговора в отношении переговоров и противодействовать попыткам непримиримых деятелей, пропаганды и информационных кампаний в СМИ внести раскол.¹⁶

¹⁶ Ibid; Ingrid A. Lehmann: *Managing Public Information in a Mediation Process* (Работа с публичной информацией в процессе посредничества), United States Institute of Peace, Peacemaker's Toolkit, Washington, D.C. 2009, p.6.

Таким образом, сохранение правильного баланса между конфиденциальностью и информированием населения в течение всего процесса – это такая задача, которую, в идеале, посредник и конфликтующие стороны должны решать совместно. Важно, чтобы в состав команды посредников вошли эксперты в области СМИ и коммуникации, которым нужно поручить тщательный анализ информационной среды в области конфликта и подготовку информационной стратегии. Кроме того, посреднику следует призвать конфликтующие стороны согласовать основные правила в отношении конфиденциальности и работы по информированию общественности. Составление совместных пресс-релизов в конце заседаний поможет наладить коммуникацию со средствами массовой информации и доверие между сторонами.

После раунда переговоров в формате «5+2» в апреле 2012 г. члены делегаций выступили в СМИ с такими заявлениями, которые не вполне точно выражали заключительные выводы совещания, и тем самым спровоцировали недопонимание. Для того, чтобы исправить ситуацию, начиная с июля того же года, посредник стал организовывать коллективные брифинги для прессы после каждого раунда переговоров. Их передавали по видеосвязи в кишиневский офис ОБСЕ, где собирались местные журналисты с обоих берегов Днестра. Специальный представитель ДП вел эти брифинги, а рядом с ним находились руководитель Миссии ОБСЕ в Молдове и два главных переговорщика, которые совместно подводили итоги совещания. Такой метод оказался очень полезным, так как сводил к минимуму опасность неверных толкований и слухов и способствовал укреплению доверия между сторонами.

Даже если основные правила согласованы, конфликтующие стороны могут иногда продолжать использовать средства массовой информации в пропагандистских целях, друг против друга или против посредника. Если позволяет ситуация конкретного конфликта, посредник и ее/его команда может найти союзников среди гражданского общества и местных СМИ и постараться содействовать свободе СМИ, укреплению доверия и сотрудничеству между журналистами с каждой

стороны конфликта, а также развитию профессиональной журналистики и созданию материалов с учетом специфики конфликтов.

В обоих случаях – и в приднестровском, и в грузино-южноосетинском конфликте – множество государственных и частных отделений СМИ, принадлежащих сторонам в конфликте, накопили большой багаж предвзятых репортажей, дезинформации и пропаганды. ОБСЕ как один из посредников в обоих процессах по урегулированию проводила интенсивную работу с журналистами всех конфликтующих сторон, действуя через Миссию в Молдове и (бывшую) Миссию в Грузии. Целью этой долгой работы было предотвратить создание или обострение напряженных отношений, которые могли возникнуть под воздействием слухов и пропаганды, содействовать точному отражению процесса урегулирования и расширить доступ населения к надежным и сбалансированным источникам информации. Обе Миссии неоднократно настаивали на ценности независимых СМИ и профессиональной журналистики, организовывали курсы для журналистов по созданию материалов с учетом специфики конфликтов при содействии международных и национальных НПО в области СМИ, а также собирали под одной крышей журналистов от всех конфликтующих сторон для налаживания сотрудничества и доверия между ними.

6. Международное право и нормативная база

Выдержки из Руководства ООН по вопросам эффективного посредничества, касающиеся международного права и нормативной базы:

- четко представлять свой мандат и следовать ему и юридическим параметрам, применимым к их работе;
- следить за тем, чтобы стороны понимали требования и ограничения применимых конвенций и норм международного права;
- обеспечивать последовательность коммуникации со сторонами в конфликте и другими вовлеченными сторонами по правовым вопросам и нормативным ожиданиям, что особенно важно в тех случаях, где идет процесс совместно возглавляемого или совместного посредничества;
- выявлять в контакте со сторонами в конфликте и другими вовлеченными сторонами возможности выбора момента и последовательности применения судебных и внесудебных подходов к преступлениям, совершенным во время конфликта.

Разные типы конфликтующих сторон

Между конфликтующими сторонами могут существовать асимметричные отношения. Стороны могут обладать разным уровнем полномочий, компетенций, ресурсов и международного признания. Посредник от ОБСЕ должен стремиться добиться согласия всех сторон конфликта в том, что для того чтобы переговоры увенчались успехом, получение в них официальной роли может быть необходимым. Однако официальная роль того или иного формирования в переговорном процессе еще не подразумевает его официальное признание со стороны ОБСЕ. Поэтому ее не следует принимать за приобретение международного признания или статуса.

В самом начале Женевских международных дискуссий не было достигнуто договоренности о статусе представителей Южной Осетии и Абхазии за столом переговоров. Обе стороны требовали для себя того же статуса, что и у делегации переговорщиков от Грузии, и отказывались принимать участие в пленарных совещаниях. В конце концов, воспользовавшись предложением сопредседателей от ЕС, ООН и ОБСЕ, участники договорились не проводить пленарные совещания, а встречаться в двух отдельных рабочих группах, в которых представители всех задействованных сторон могли участвовать как отдельные равноправные участники.

Важно позволить участникам переговоров принимать решения от имени представляемых ими конфликтующих сторон. Любое итоговое соглашение должно быть утверждено, подписано и осуществлено всеми конфликтующими сторонами, участвовавшими в процессе, в том числе вооруженными негосударственными формированиями. Все конфликтующие стороны должны обладать одинаковыми правами и обязанностями во время мирного процесса, а также пользоваться одинаковым к себе отношением. В связи с этим в ходе переговоров посреднику следует стремиться обеспечить равное отношение ко всем конфликтующим сторонам, но настаивать на признании существующих

Глава II

различий за рамками переговорного процесса, чтобы нейтрализовать намеренно неправильные интерпретации.

Несмотря на глубокие многолетние разногласия по вопросу о статусе, на протяжении большей части процесса приднестровского урегулирования молдавская и приднестровская сторона молчаливо согласились обходить этот вопрос за столом переговоров. Когда после возобновления переговоров в конце 2011 года вопрос о статусе вновь возник, стороны в конце концов согласились (в апреле 2012 г.) с предложением главы Миссии ОБСЕ и специального представителя ДП о принципах и процедурах ведения переговоров, в том числе о принципе равенства участников в переговорном процессе. В «Принципах и процедурах», однако, четко сказано, что принцип равенства не является «прецедентом для урегулирования или основанием для оценки любой стороной существующего на данный момент правового статуса сторон».

Если конфликтующие стороны решат разрешить представителям гражданского общества, общественным лидерам или другим структурам (например, представителям частного сектора, религиозным группам, и т.д.) участвовать в переговорах, следует уточнить их роль и обязанности в этом процессе.

В приднестровском урегулировании Российская Федерация, ОБСЕ и Украина выступают как совместные посредники. В 2005 г. молдавская сторона потребовала включить ЕС и США в качестве дополнительных посредников. Когда приднестровская сторона на это возразила, ОБСЕ способствовала достижению компромисса, по которому ЕС и США были приглашены в качестве наблюдателей. В специальном протоколе были закреплены права и обязанности наблюдателей, исключившие их из процессов созыва и ведения совещаний, подписания документов и принятия решений.

Как справиться с отрицательным влиянием

Некоторые участники могут занервничать по мере достижения договоренностей и захотят помешать этому или заблокировать переговоры. Внутренние противоречия между конфликтующими сторонами нередко усугубляются ближе к концу процесса, а противники соглашений могут не пойти на компромисс и отмежеваться от более умеренных участников. Чтобы адекватно отреагировать на это, посреднику от ОБСЕ следует попытаться выявить таких потенциальных участников на стадии анализа конфликта, понять их нужды и интересы и внимательно следить за ними в течение всего процесса.

Радикально настроенные политические силы среди сербского большинства в населенных пунктах в северном Косово¹⁷ отказались принять участие в местных выборах, заявленных на ноябрь 2013 г., хотя правительство Сербии призывало косовских сербов голосовать. Когда Центр ОБСЕ по предотвращению конфликтов и Миссия ОБСЕ в Косово (МвК) содействовали – в рамках диалога под руководством ЕС между Белградом и Приштиной – ведению специального диалога по вопросу о местных выборах в северном Косово, стало ясно, что радикальные политические силы не смогли бы остановить выборный процесс. Как следствие, после неоднократных призывов к радикальным силам принять участие в голосовании, в северных населенных пунктах выборы состоялись. В итоге радикальные силы сумели помешать голосованию только на трех избирательных участках, где затем успешно состоялись повторные выборы.

Посредник от ОБСЕ может использовать стимулы или социализирующие мероприятия для того чтобы конструктивно задействовать негативно настроенных участников в процессе переговоров. Среди стимулов – конструктивные попытки разобраться в претензиях

¹⁷ Все случаи упоминания Косово в этом тексте, будь то о территории, институтах или населении, должны пониматься в полном соответствии с Резолюцией № 1244 Совета безопасности ООН.

непримиримых участников с целью вовлечь их в процесс или заставить их выполнять ранее взятые обязательства. К таким конструктивным попыткам можно отнести и гарантии безопасности, если непримиримый участник действует так из страха, материальные льготы, если претензии связаны с предвзятым отношением, или некоторую степень легитимности и признания, если претензии касаются законности.

Социализация подразумевает установление норм приемлемого поведения сторон в процессе переговоров и для внешних участников, которые хотят присоединиться к этому процессу. При такой стратегии посредник от ОБСЕ может поощрять соблюдение этих норм с помощью стимулов, одновременно не переставая убеждать стороны в ценности нормативного поведения. Если ни та, ни другая стратегия не даст результаты, посредник может также объявить, что процесс далее будет продолжен при участии непримиримой стороны или без нее, чтобы заставить вновь пересмотреть преимущества участия, либо посредник может даже пригрозить своим выходом из процесса переговоров.¹⁸

Несмотря на то, что исключение из процесса может повысить заинтересованность в нем у конструктивных участников, такая стратегия может в то же время оттолкнуть кого-либо из участников и превратить его в «помеху». Посреднику от ОБСЕ следует всегда проявлять осторожность, прибегая к стратегии исключения. Если прямое привлечение к участию невозможно, посредник может работать с непримиримыми участниками напрямую или косвенно в рамках отдельного процесса, для того чтобы внимательно их выслушать и попытаться уговорить их рассмотреть альтернативные позиции, отличные от их жесткой линии.¹⁹

18 Stedman, Spoiler Problems in Peace Processes (Проблемы, связанные с подрывом мирных процессов), pp.12-14.

19 Amy L. Smith/David R. Smock: Managing a Mediation Process, United States Institute of Peace, Peacemaker's Toolkit (Управление процессом посредничества, Институт по вопросам мира, инструментарий миротворца), Washington, D.C. 2008, pp.41-42.

7. Слаженность, координация и комплементарность посреднических усилий

Выдержки из Руководства ООН по вопросам эффективного посредничества, касающиеся согласованности, координации и взаимодополняемости посреднических усилий:

- посреднические инициативы, в которых задействовано две и более структуры, должны основываться на согласованном мандате, предоставленном соответствующими структурами, с одним ведущим посредником;
- ключевыми соображениями при решении о наделении ведущей ролью должны стать принятие
- сторонами в конфликте посреднического органа и их посредника и потенциальная эффективность посредничества;
- при разграничении функций в рамках посреднического процесса необходимо учитывать организационный потенциал, возможности и имеющиеся ресурсы;
- субъекты посреднического процесса должны вместе согласовывать степень его транспарентности и координационные механизмы обмена информацией;
- международные субъекты должны рассматривать возможность создания таких координационных механизмов, как группы друзей или международные контактные группы, для обеспечения последовательной политической поддержки и поддержки ресурсами, оказываемой посредническим усилиям.

Координация и сотрудничество с третьими лицами

Важно признать тот факт, что некоторые попытки посредничества могли быть предприняты третьими сторонами до назначения ОБСЕ в качестве посредника. В некоторых из них могли участвовать так называемые «инсайдерские (внутренние) посредники», т.е. лица, которым доверяет общество, находящееся в кризисной ситуации. Другие организации могут назначать своих посредников до и после назначения ОБСЕ в качестве посредника. Важно их вычислить и связаться с ними как можно раньше, так как участие нескольких посредников в мирном процессе может оказаться очень полезным. Единственный посредник может столкнуться с трудностями в связи с большой нагрузкой, постоянными контактами со множеством сторон и с политическим давлением. Напротив, при хорошей координации команда посредников – каждый из которых обладает сравнительными преимуществами, специальными навыками, знаниями, ресурсами и влиятельностью – может разделить между собой работу и предоставлять разные стимулы и гарантии конфликтующим сторонам. Привлечение уважаемых местных деятелей в качестве посредников со знанием процесса «изнутри» поможет посреднику от ОБСЕ справиться с задачей беспристрастного отношения, усилит ответственность конфликтующих сторон и усилит чувство ответственности у местных деятелей и легитимность процесса.²⁰

В рамках приднестровского урегулирования Миссия ОБСЕ в Молдове и со-посредники от Российской Федерации и Украины тесно сотрудничают со специализированными международными и совместными молдавско-приднестровскими неправительственными организациями в осуществлении параллельных процессов с гражданским обществом, учеными-экспертами и общественными группами, которые

20 О роли местных посредников см. Simon Mason et al: Insider Mediators: Exploring Their Key Role in Informal Peace Processes (Внутренние посредники: исследование их ключевой роли в неофициальных мирных процессах), Berlin 2009, на сайте: <http://www.css.ethz.ch/publications/pdfs/Insider-Mediators.pdf> (20 ноября 2013).

вносят свой вклад в официальные переговоры. Миссия также привлекла к работе ПА ОБСЕ, с которой молдавская группа провела несколько совместных мероприятий для молдавских и приднестровских парламентариев.

Однако плохая координация и даже конкуренция в посреднической работе широко распространены. Особенно в том случае, когда внешние посредники не согласны друг с другом по вопросам региональной политики и по-разному понимают причины и пути решения конфликта. Однако отсутствие координации и сотрудничества между посредниками могут также являться следствием личной и межведомственной конкуренции за известность и репутацию, так как занятия миротворческой деятельностью престижны и привлекают все большее количество лиц и организаций. В таких случаях у посредников могут быть добрые намерения, но противоречивые сигналы, которые они посылают конфликтующим сторонам, могут стать проблемой.

Чтобы избежать конкуренции и перейти к совместным действиям, посредникам необходимо тесно сотрудничать и координировать свою работу. Возможно, посредники решат, что им необходимо выбрать лидера, который бы направлял и координировал процесс работы, повышая тем самым сплоченность их усилий. Они могут также выработать совместную стратегию и договориться о том, как разделить между собой работу. В части совместной стратегии, посредники должны согласовать между собой механизмы координации и обмена информацией. Далее, благодаря совместной коммуникационной стратегии, посредники смогут выступить как единое целое, а любые возможные внутренние разногласия останутся строго конфиденциальными.

Для Женевских международных дискуссий по рассмотрению конфликтов в Грузии, ООН, ЕС и ОБСЕ в конце 2008 – начале 2009 года согласовали совместные посреднические действия и разработали общую стратегию. С тех пор они успели скорректировать свою стратегию и методы по ряду существенных вопросов в ходе регулярных

совместных визитов в Тбилиси, Цхинвал и Сухуми, а также в ходе отдельных совещаний сопредседателей перед каждым раундом переговоров. Во время переговорного процесса все три сопредседателя вместе ведут две рабочие группы по проблемам безопасности и гуманитарным вопросам. В конце каждого раунда переговоров все три сопредседателя созывают совместную пресс-конференцию. ЕС и ООН также вместе содействуют процессу МПИР в Гали, а ЕС и ОБСЕ содействуют процессу МПИР в Эргнети. Оба эти механизма касаются проблем безопасности на административной границе и других вопросов, затрагивающих повседневную жизнь граждан.

Три сопредседателя Минской группы ОБСЕ, занимающейся урегулированием Нагорно-Карабахского конфликта – от России, Франции и США – следуют строго согласованной линии общения со СМИ. После каждого визита в регион или совещания с представителями одной или двух сторон в конфликте, сопредседатели договариваются друг с другом и выпускают совместное заявление.

Работа со сторонними структурами

Работа с внешним контекстом конфликта может оказаться самой большой трудностью для посредников. Командам посредников от ОБСЕ следует внимательно изучать все внешние структуры, их интересы, связи с конфликтующими сторонами, их влияние и ресурсы, а также возможный вклад в процесс переговоров. На этой основе посредник затем разрабатывает стратегию своей работы с ними. Посредник может решить попытаться мобилизовать их поддержку и использовать их влияние в процессе переговоров, а также противостоять нежелательному одностороннему внешнему влиянию.

Соседние государства и региональные факторы влияния, как правило, сильно заинтересованы в урегулировании конфликта (например, в связи с вопросами национальной безопасности и защитой родственных меньшинств). В зависимости от их отношений с конфликтующими

сторонами, их влияние и ресурсы могут оказаться полезными. Если они готовы поддержать посредника от ОБСЕ, их влияние можно использовать в разнообразных целях.

Важно, чтобы посредник от ОБСЕ и ее/его команда признали тот факт, что не все внешние факторы оказывают положительное влияние на процесс. В таких случаях внешние факторы необходимо включить в «картографию» конфликта и составить необходимые стратегии работы с ними.

Внешние факторы можно собрать под один «зонтик» – его обычно называют «группой друзей», оказывающих поддержку процессу посредничества. Среди таких «друзей» могут быть государства, международные государственные и неправительственные организации и отдельные лица. В идеале стороны доверяют членам такой группы, которые оказывают на них положительное влияние. Члены группы друзей, как правило, готовы оказывать поддержку этому процессу в течение долгого периода времени. Такая группа может существовать на разных уровнях (например, в столицах, на уровне глав делегаций государств-участников в Вене или на уровне региональных представительств – через посольства государств членов этой группы). Полезнее, чтобы это были относительно небольшие группы, чтобы с ними можно было работать.²¹

В ноябре 2009 г. Миссия ОБСЕ в Сербии создала неформальную группу «Друзья южной Сербии» на уровне представителей посольств государств-участников ОБСЕ и офисов международных организаций, аккредитованных в Белграде. Цель данной инициативы заключалась в мобилизации поддержки международного общества в Сербии к усилиям Миссии ОБСЕ по продвижению социальной интеграции и

21 По вопросу о разных представленных здесь группах /механизмах см.: Teresa Whitfield: Working with Groups of Friends (Работа с «Дружескими группами»), United States Institute of Peace (Институт США по вопросам мира), Peacemaker's Toolkit (инструментарий миротворца, Washington, D.C. 2010, pp.26-35.

содействию диалогу между этническими албанцами и их политическими лидерами в южной Сербии и центральным правительством Сербии. Учитывая непрекращающиеся проблемы этнических албанцев и отсутствие внимания правительства к ним, эта инициатива была направлена также на координацию и укрепление диалога между международным сообществом в Белграде и правительством Сербии по ситуации на юге страны, а также на предотвращение перерастания ситуации в открытый конфликт, как это было в 2000 и 2001 гг. С конца 2009 г. «Друзья южной Сербии» регулярно собираются, чтобы обсудить и изучить события в южной Сербии, затрагивающие этнических албанцев. «Друзья» организовали совместные визиты, разработали совместные стратегии и согласовывали свои выступления, меры реагирования и действия. По вопросу о нескольких местных спорах и инцидентах мнение «Друзей южной Сербии» помогло смягчить напряженность и помочь в реализации действий, предложенных Миссией ОБСЕ.

Еще один вариант, как посредник ОБСЕ может привлечь внешние факторы – это создать «контактную группу». В такие группы обычно входят самые крупные структуры, заинтересованные в урегулировании данного конфликта. В лучшем случае такая сильная группа может придать значительный вес деятельности посредника. Однако не все контактные группы успешны, а иногда могут и навредить процессу посредничества. Особенно в том случае, когда некоторые члены контактной группы считаются сторонами в конфликте. С другой стороны, посредник от ОБСЕ может также обратиться к специальным мерам, с помощью которых он сможет привлечь отдельные внешние структуры для осуществления специальных видов деятельности на разных стадиях процесса.

В процессе приднестровского урегулирования конфликтующие стороны выбрали и затем расширили группу внешних структур – сначала они договорились о том, чтобы посредником выступила Российская Федерация, а затем пригласили ОБСЕ и Украину в качестве сопосредников. В 2005 году стороны еще расширили состав этой группы, пригласив к участию ЕС и США в качестве наблюдателей процесса.

Помимо формата «5+2», посредники не создали и не поощряли создание какой-либо иной группы или механизма, через который этому процессу могли бы содействовать другие заинтересованные внешние стороны. На разных этапах со-посредники получали помощь от отдельных государств-участников ОБСЕ на конкретные цели. Например, Великобритания помогла наладить меры по укреплению доверия между гражданским обществом, деловыми кругами и простыми людьми с обеих сторон, а Германия помогает официальному процессу МД в формате «5+2». Кроме того, Германия помогла – через специализированную неправительственную организацию – нарастить потенциал помощников главных переговорщиков сторон, стремясь улучшить их аналитические навыки и техники ведения переговоров.

Во время и после июньских событий 2010 г. на юге Кыргызстана, Центр ОБСЕ в Бишкеке инициировал регулярные (сначала ежедневные) координационные совещания доноров, где можно было обменяться информацией о международной помощи и согласовать ответные меры с другими международными организациями и государствами. Во время этих совещаний Специальный представитель действующего председателя ОБСЕ от Казахстана, Специальный представитель Генерального секретаря ООН и Специальный представитель ЕС в Центральной Азии (другими словами – самые высокопоставленные представители ОБСЕ, ООН и ЕС в Бишкеке) информировали доноров о своей непрерывающейся работе с властями Кыргызстана по мерам реагирования и содействия диалогу между местными сообществами, региональными властями и правоохранительными органами в целях долгосрочного предотвращения конфликтов и примирения.

Посреднику и ее/его команде придется потратить много времени на сотрудничество и решение вопросов с внешними структурами. Неважно, какую группу, механизм или специальный порядок выберет посредник, динамика межгрупповых отношений часто развивается в сложный и длительный процесс. Особенно это касается случаев региональной поляризации и требует от посредника гибкого подхода и ресурсов.

8. Качество мирных соглашений

Выдержки из Руководства ООН по вопросам эффективной посреднической деятельности, касающиеся качества мирных соглашений:

- целью соглашения должно быть решение основных вопросов и проблем, приведших к конфликту, либо за счет изложения путей устранения первопричин непосредственно в соглашении, либо за счет включения положений, предусматривающих создание новых механизмов и/или структур для устранения первопричин постепенно при помощи демократических процессов;
- в случаях, когда, как представляется, всеобъемлющего урегулирования добиться невозможно, посредник вместе со сторонами в конфликте и путем консультаций с более широким кругом участников должен определить минимум, которого необходимо добиться, чтобы, используя мирный подход, начать рассмотрение оставшихся аспектов конфликта;
- соглашения должны быть максимально четкими, с тем чтобы ограничить количество спорных вопросов, которые придется обсуждать на этапе осуществления;
- для устранения разногласий, которые могут возникнуть на этапе осуществления, в соглашениях должны быть четко определены условия осуществления, наблюдения за соблюдением и урегулирования споров.

Что нужно включить в соглашение?

Процессы, связанные с посредничеством и диалогом, могут привести к разнообразным результатам. Диалог, как правило, не ведет к заключению официального соглашения. Его результатами могут быть совместное заявление или согласованные рекомендации к дальнейшим действиям, и улучшение отношений между сторонами, которые можно оценить, например, по сокращению числа вспышек насилия.

Переговорный процесс с участием посредника может привести к заключению ряда небольших соглашений по отдельным вопросам, принятию декларации о дальнейших шагах, или к всестороннему мирному договору, в который входят все обсужденные сторонами темы. Другие возможные результаты этого процесса: соглашения о прекращении огня; процедурные соглашения о базовых правилах посредничества; соглашения о базовых принципах урегулирования конфликта; разнообразные временные технические договоры; и соглашения о международных гарантиях и способах реализации соглашений.

Важно добиться от сторон общего представления об ожидаемых результатах переговоров. Заключение договора о принципах урегулирования конфликта поможет наладить доверительные отношения между сторонами и укрепить уверенность друг в друге. Среди возможных тем такого соглашения, которые обычно обсуждаются на стадии, предшествующей переговорам: структура и формат переговоров; общие проблемные направления, которые должны быть решены; правила принятия решений; условия или инструкции для участников; принципы коммуникации, в том числе условия конфиденциальности и правила обращения с информацией, которая сообщается населению и средствам массовой информации; сроки; последовательность шагов в процессе; и роль посредника.²²

22 Smith/Smock, *Managing a Mediation Process* (Управление процессом посредничества), стр.38.

Глава II

Кроме того, стороны могут просто договориться о принципах урегулирования конфликта. В таком соглашении могут быть предусмотрены следующие вопросы: неприменение силы и мирное урегулирование всех спорных вопросов; защита прав всех граждан; основы будущих договоренностей о разделении сфер влияния; а также базовые гарантии. Путь к достижению таких предварительных договоренностей нередко оказывается долгим и трудным. Тем не менее, включение всех таких вопросов в окончательное соглашение об урегулировании конфликта может оказаться еще более трудной проблемой, на которую могут уйти месяцы или даже годы за столом переговоров. Поэтому имеет смысл потратить время на согласование основ урегулирования, так как преодоление такого рубежа, кроме прочего, поможет выстроить доверительные отношения между сторонами и поможет посреднику ОБСЕ провести стороны через следующие стадии переговоров.

В ноябре 2007 г. на мадридском совещании Совета министров ОБСЕ сопредседатели Минской группы, которая осуществляет посредничество в урегулировании Нагорно-Карабахского конфликта, представили министрам иностранных дел Армении и Азербайджана конфиденциальное предложение о базовых принципах урегулирования конфликта (т.н. «Мадридские принципы»), по которым они работали со сторонами с 2005 года. Среди прочего, в эти принципы входило: возвращение Азербайджану территорий, прилегающих к Нагорному Карабаху и удерживаемых армянскими силовыми ведомствами; наземный коридор, соединяющий Нагорный Карабах с Арменией; возвращение беженцев и ВПЛ в Нагорный Карабах; присвоение временного статуса этому региону, в том числе предоставление гарантий безопасности и самоуправления; предоставление международных гарантий безопасности Нагорному Карабаху, в т.ч. международной миротворческой операции; а в будущем – законное изъявление воли населения Нагорного Карабаха по статусу региона. Несмотря на то, что сопредседатели с тех пор продолжают свою работу по Мадридским принципам с конфликтующими сторонами, до сих пор так и не удалось согласовать ни одного взаимоприемлемого варианта этого документа.

В ходе приднестровского урегулирования стороны подписали в Москве в мае 1997 г. «Меморандум об основах нормализации отношений между Республикой Молдова и Приднестровьем» (Московский меморандум). В этом меморандуме, среди прочего, стороны вновь подтвердили, что они: никогда не прибегнут к угрозам или использованию силы; установят между собой государственно-правовые отношения; будут строить свои взаимоотношения в рамках общего государства; и что Приднестровье получит право участвовать в проведении внешней политики Молдовы и устанавливать свои собственные международные экономические, научно-технические и культурные контакты. Сразу же после подписания меморандума ОБСЕ и коллеги-посредники от России и Украины предпринимали неоднократные попытки интерпретировать принципы Московского меморандума как юридически обязательное соглашение. Однако принципы, согласованные в меморандуме, особенно термин «общее государство», были по-разному истолкованы сторонами. На сегодняшний день все попытки превратить меморандум в окончательное урегулирование конфликта были безуспешными и, как следствие, согласованные в нем принципы часто ставятся под вопрос.

Посреднику от ОБСЕ не следует спешить с соглашением об урегулировании. В очень сложных случаях, пожалуй, гораздо полезнее предложить сторонам сначала заключить ряд промежуточных или технических соглашений и тем самым повысить их ответственность за процесс урегулирования.²³

В идеале мирный договор должен быть всесторонним и исходить из взглядов, потребностей и интересов всех конфликтующих сторон и сегментов общества. В нем должны быть учтены все основные вопросы конфликта; такой договор должен быть ориентирован на будущее. Он должен признавать и уважать все важные международные гуманитарные

23 OSCE, OSCE Guide on Non-Military Confidence-Building Measures (CBMs) (ОБСЕ, Руководство ОБСЕ по невоенным мерам по укреплению доверия (МД)), стр.37.

нормы, права человека и законы о беженцах, а также признанные демократические стандарты и верховенство закона.

В то же время, договор должен быть реалистичным и достаточно подробным. В нем должны быть согласованы механизмы решения любых разногласий, связанных с его реализацией. Должны быть четко изложены проблемы, связанные с конкретными группами, особенно с этническими и лингвистическими меньшинствами. Каждая тема, затронутая в договоре, должна рассматриваться с точки зрения как женщин, так и мужчин; в ней должны быть четко освещены все гендерные аспекты. Это нужно для того, чтобы не допустить ситуации, когда, казалось бы, нейтральный с гендерной точки зрения договор негативным образом сказывается на равенстве, благополучии, безопасности и других нуждах женщин и мужчин.

Посредник от ОБСЕ должен определиться с тем, насколько всесторонним и подробным должен быть договор об урегулировании, и какого-либо универсального решения тут быть не может. Некоторые договоренности могут провалиться, несмотря на свой всесторонний и подробный характер, в то время как другие оказываются удачными, хотя они далеко не всесторонние и подробные. Более простой договор можно сосредоточить вокруг нескольких основных проблем, которые можно полностью успешно решить, одновременно работая над созданием механизмов по дальнейшему урегулированию любых нерешенных вопросов через мирные и демократические процессы.

Реализация и мониторинг

Подписание мирного договора знаменует собой начало стадии реализации, во время которой договор должен быть реализован на практике. Реализация мирного договора часто оказывается еще более трудоемкой задачей, чем переговоры. Проблемы на стадии реализации могут привести к провалу всего мирного процесса. Для эффективной реализации мирного договора нужно хорошее планирование, постоянная

координация действий, серьезный мониторинг и проверка, а также непрерывный диалог между сторонами.

Наиболее частой причиной провала мирных соглашений и других договоренностей, подписанных в процессе посредничества, является отсутствие политической воли, недостатки самих договоренностей и недостаточная подготовленность конфликтующих сторон для их эффективной реализации.

В рамках приднестровского урегулирования за последние 20 лет стороны подписали десятки промежуточных решений и соглашений в разных областях, большинство из которых были выполнены лишь отчасти, а то и не выполнены вообще. Обеим сторонам, как правило, не доставало уверенности в добросовестном исполнении договоренностей противоположной стороной. В то же время, отсутствие методов исполнения, сроков и гарантий в соглашениях еще больше усложняли ситуацию. Обеим сторонам также не доставало политической воли для реализации достигнутых соглашений, либо их исполнение блокировалось на нижних уровнях. Лидеры с обеих сторон не желали преодолевать препятствия к выполнению соглашений.

Посреднику ОБСЕ следует задуматься о выполнении соглашения уже на этапе переговоров и составления проекта договора. При обсуждении каждого пункта программы необходимо рассмотреть варианты его реализации и задать, например, такие вопросы: Что должна предпринять каждая из сторон? Как можно оценить прогресс? Какие санкции будут применены за невыполнение договора, если санкции вообще будут предусмотрены? Какие сроки будут реально выполнимы?

Чтобы помочь сторонам выполнить соглашение, в его тексте необходимо предусмотреть механизмы мониторинга и проверки. Такие механизмы могут принимать разные формы – начиная от национальных механизмов (например, круглых столов), национальных комиссий и смешанных комитетов, до совместных советов по реализации

Глава II

соглашения и комиссий по примирению с национальными и международными участниками, и вплоть до чисто международных механизмов – например, контактных групп. Международные организации – третьи лица тоже могут принимать участие в таких механизмах, чтобы следить за ходом реализации соглашений и содействовать диалогу по разрешению споров, возникающих в ходе реализации.

Миссия ОБСЕ в Таджикистане (теперь это Офис ОБСЕ в Таджикистане), изначально созданная с целью содействия диалогу между региональными и политическими силами, а также соблюдению прав человека, оказывала помощь Комиссии по национальному примирению. Комиссия была создана как механизм выполнения Общего Договора 1997 г. по установлению мира и подписания Национального Договора, который положил конец гражданской войне в Таджикистане (длившейся с 1992 по 1997 г.). Действуя совместно с восемью государствами региона, ООН и тогда еще Организацией Исламской Конференции (ОИК), Миссия выступила гарантом в нескольких протоколах к Общему Договору, касающихся политических вопросов, возвращения беженцев и военных вопросов. Она также сформировала часть Контактной группы, которая осуществляла мониторинг за выполнением и предоставляла экспертную поддержку, консультации и другие услуги. Миссия содействовала выполнению договоренностей в области прав человека и построения демократических, политических и правовых институтов путем предоставления советов и экспертной поддержки, наращивания потенциала и оказания других услуг.

Дополнительная Миссия ОБСЕ в Скопье (ныне Миссия ОБСЕ в Скопье) содействовала возвращению полицейских сил в зону бывших столкновений, согласно Охридскому рамочному договору, подписанному в августе 2001, положившему конец насильственному конфликту между этническими албанскими бойцами и силами госбезопасности в бывшей Югославской Республике Македония. Координаторы от ОБСЕ по мерам укрепления доверия и советники по полицейским вопросам при поддержке ЕС и НАТО помогли восстановить доверие между

албанским населением и правоохранительными органами, благодаря контролю на месте и слежению за ходом постепенного развертывания полиции, усилиям по содействию диалогу между местными общинами и полицией, а также посредничеству в местных спорах. Миссия также обеспечила подготовку молодых полицейских – этнических албанцев и помогла устроить их на работу в полицию на участки, расположенные на территориях, заселенных албанцами.

Для реализации соглашения нужна широкая, значительная и устойчивая финансовая поддержка и экспертные знания. Как правило, никакая организация, выполняющая посреднические функции, не сможет все это предоставить в одиночку. Посреднику от ОБСЕ придется мобилизовать другие международные организации в качестве наблюдателей и гарантов мирного договора и заручиться обязательствами главных доноров по финансированию реализации соглашений. Привлечение главных доноров в самом начале процесса и ожидание от них политической и финансовой поддержки для реализации соглашений могут стать мощным стимулом для конфликтующих сторон, заставив их придерживаться тех трудных уступок, на которые им пришлось пойти.

Выполнение соглашения и, в конечном итоге, успех процесса урегулирования зависит в первую очередь от воли сторон и широкого общества, как мужчин, так и женщин. В связи с этим посреднику следует стимулировать местную заинтересованность в заключении и реализации соглашения. Для этого ей/ему нужно привлечь широкое общество, сделав местное население гарантом соглашения и предоставив ему возможность участвовать в его реализации.

Приложение I: Примеры деятельности ОБСЕ в области посредничества и содействия диалогу

В приложении представлены примеры посредничества и содействия диалогу в Восточной Европе, Юго-Восточной Европе, Южном Кавказе и Центральной Азии, оказанного личным и специальным представителями Действующего председателя ОБСЕ, старшими сотрудниками Секретариата ОБСЕ, полевыми операциями ОБСЕ, ВКНМ, БДИПЧ и Парламентской Ассамблеей ОБСЕ. Приведенные примеры иллюстрируют разнообразие сфер деятельности ОБСЕ по посредничеству и содействию диалогу; они были выбраны для освещения конкретных трудностей, опыта и лучших практик. Данный список не является исчерпывающим, и есть множество других видов деятельности по посредничеству и содействию диалогу, осуществляемых другими исполнительными структурами ОБСЕ.

1. Переговоры в формате «5+2» по приднестровскому конфликту

В июле 1992 года президенты Молдовы и Российской Федерации подписали «Договор о принципах мирного урегулирования вооруженного конфликта в Приднестровском регионе Республики Молдова» (Московский договор). По этому договору было достигнуто перемирие после четырех месяцев напряженного военного противостояния между государственными органами Молдовы и де-факто органами власти

Приложение I

самопровозглашенного Приднестровского региона, расположенного преимущественно к востоку от реки Днестр. После подписания Московского договора не прекращается международная посредническая работа, призванная помочь конфликтующим сторонам прийти к соглашению об окончательном урегулировании. Миссия ОБСЕ в Молдове, уполномоченная в феврале 1993 г. государствами-участниками ОБСЕ содействовать в переговорах на пути к устойчивому политическому урегулированию этого конфликта, присоединилась к посредническим усилиям Российской Федерации в апреле 1993 г. Украина присоединилась к этому процессу в сентябре 1995 г.

В октябре 2005 г. так называемый «пятисторонний формат» – т.е. три международных посредника и две стороны в конфликте – был расширен за счет присоединения к этому процессу ЕС и США в качестве наблюдателей. Таким образом, переговорный формат стал называться «5+2». Прошел почти десяток лет, но соглашения об окончательном урегулировании все еще не видно. Несмотря на то, что угрозы возобновления вооруженного конфликта нет, на политическом уровне сохраняется высокая степень напряженности. С этим связаны неоднократные сбои и длительные, иногда многолетние перерывы в официальных переговорах. Такая политическая напряженность регулярно выплескивается в местные стычки и инциденты, которые могут нарастать внутри Зоны безопасности. Зона безопасности была создана между сторонами по условиям Московского договора и контролируется трехсторонними российско-молдавско-приднестровскими совместными миротворческими силами.

Миссия ОБСЕ и чередующиеся специальные представители ДП сыграли основную движущую роль в этом переговорном процессе, работая в тесной координации с российскими и украинскими посредниками. С самого начала посредники от ОБСЕ исходили из долгосрочной перспективы, используя тактику малых шагов для продвижения сторон на пути к подписанию договора об урегулировании. Такой метод подразумевает четыре аспекта. Во-первых, посредники от ОБСЕ

Примеры

выступают в поддержку всевозможных личных контактов между населением и между официальными лицами с обеих сторон для (вос)становления уверенности и взаимного доверия. Во-вторых, посредники от ОБСЕ выступают за заключение и реализацию промежуточных соглашений между сторонами по наименее политизированным экономическим, техническим, социальным, культурным и гуманитарным вопросам. С 2008 г. Миссия ОБСЕ и специальные представители ДП активно помогают работе совместных экспертных рабочих групп, сформированных сторонами в различных областях. Такие экспертные рабочие группы получили задание разработать МД в форме технических решений, договоров и рекомендаций для прагматических решений о сотрудничестве по некоторым наиболее насущным проблемам. ОБСЕ помогает в организации встреч рабочих групп и, с помощью заинтересованных государств-участников ОБСЕ, в организации конференций по МД в целях анализа проделанной работы и дальнейшего продвижения всего процесса МД.

В-третьих, посредники от ОБСЕ работают совместно с другими посредниками и наблюдателями на политическом уровне, обсуждая различные аспекты конфликта. Посредники от ОБСЕ председательствуют на заседаниях и содействуют переговорам в формате «5+2», а также содействуют диалогу и помогают в двусторонних собраниях между главными переговорщиками с обеих сторон и между высшим политическим руководством с обеих сторон. Посредники ОБСЕ также организуют мероприятия по сближению сторон, с целью обмена взглядами (в неформальной обстановке) на существующие модели разрешения политических, конституционных, юридических вопросов и проблем безопасности. Это осуществляется в тесном сотрудничестве с другими посредниками и наблюдателями, а также при поддержке других структур ОБСЕ и заинтересованных государств-участников ОБСЕ. Кроме того, во время постоянно возникающих перерывов между переговорами посредники ОБСЕ занимаются интенсивной «челночной» дипломатией между сторонами, чтобы восстановить коммуникацию и преодолеть препятствия на пути возобновления переговоров.

Приложение I

В-четвертых, Миссия ОБСЕ наблюдает за ситуацией в Зоне Безопасности и за работой Объединенной контрольной комиссии (ОКК), которая ведет контроль Зоны Безопасности. В этой связи, Миссия регулярно занимается расследованием и содействием урегулированию местных стычек и инцидентов, имеющих место вблизи или внутри Зоны Безопасности, тем самым снижая уровень напряженности, которая может нарастать. С этой целью военные сотрудники Миссии занимаются содействием специальному диалогу между противостоящими сторонами непосредственно в месте инцидента. Миссия также настаивает на уважении прав человека, демократических процессов и верховенстве закона на обоих берегах Днестра, для создания политических и социальных условий, ведущих к урегулированию конфликта.

Посреднические усилия ОБСЕ в рамках формата «5+2» показывают, как объективная и интенсивная многолетняя работа международных посредников по содействию в области разрешения конфликта может блокироваться, если конфликт не готов быть разрешенным. В данном случае, это вызвано абсолютным отсутствием доверия и уверенности между сторонами. Хотя работа ОБСЕ и ее посредников и наблюдателей за все это время привела к подписанию множества промежуточных соглашений и решений между сторонами, большинство из них так и не были реализованы. Некоторые из них были приостановлены одной из сторон в связи с прочими разногласиями.

В военной сфере и в сфере безопасности реализация мер по укреплению доверия и безопасности (МДБ) пока была невозможной. Связано это с тем, что в данном переговорном формате отражается международная политическая поляризация, нарастающая с конца девяностых годов прошлого века. Такая международная политическая поляризация, а также ослабшее единство и координация между посредниками и наблюдателями, позволили сторонам манипулировать переговорным процессом. В результате создалась такая ситуация, при которой стороны получили достаточное количество внешней

Примеры

поддержки, чтобы примириться с нынешним статус-кво и избежать необходимости принятия трудных и непопулярных компромиссных решений, которые нужны для окончательного урегулирования.

2. Механизм по предотвращению инцидентов и реагированию на них (МПИР) в Эргнети

После августовского конфликта в Грузии в 2008 г., для обсуждения его последствий были созданы Женевские Международные Дискуссии. Их сопредседателями выступают ЕС, ОБСЕ и ООН, а участниками являются представители правительства Грузии, де-факто властей Южной Осетии и Абхазии, а также Российской Федерации и США.

Ситуация вдоль линии административной границы (ЛАГ), отделяющей территорию подконтрольную Тбилиси от территорий, де-факто подконтрольных Цхинвалу, оставалась напряженной и нестабильной после конфликта 2008 г. Значительное число серьезных инцидентов с применением огнестрельного оружия, задержание людей, пересекающих ЛАГ, а также большое количество без вести пропавших лиц и тяжелая гуманитарная ситуация на территориях, прилегающих к ЛАГ, лишь усиливают ощущение незащищенности среди населения.

В рамках Женевских Международных Дискуссий стороны договорились в феврале 2009 г. учредить механизмы МПИР для урегулирования ситуации вдоль грузино-южно-осетинской и грузино-абхазской ЛАГ. В их задачи входило содействие миру, стабильности и безопасности на указанной территории. МПИР позволяли наладить диалог между полицейскими структурами и силами безопасности Грузии, России, Южной Осетии и Абхазии в целях повышения безопасности. Таким образом, стороны имели возможность воспользоваться прямым каналом для общения с целью своевременного выявления и решения проблем безопасности, предотвращения инцидентов и восстановления взаимного доверия между участвующими сторонами. Грузино-южно-осетинский МПИР осуществляется при содействии ОБСЕ и

Приложение I

Мониторинговой Миссии ЕС (ММЕС), а грузино-абхазский МПИР – при содействии ММЕС и ООН.

Изначально механизмы МПИР задумывались в целях расследования инцидентов с выездом на места и обеспечения безопасности жизненно важных установок и инфраструктуры. Однако этого не произошло, потому что де-факто власти Южной Осетии и Абхазии отказались предоставить доступ на подконтрольные им территории. Тогда, весной 2009 г., был запущен новый процесс на основе ежемесячных совещаний. В случае Южной Осетии встречи проходили около села Эргнети либо, иногда, около села Двани. В таком формате участники МПИР регулярно обсуждают вопросы безопасности на местах, предотвращение инцидентов, дела о без вести пропавших, а также вопросы, связанные с ограничением свободы передвижения из-за формализации статуса ЛАГ. Механизм МПИР в Эргнети также разбирается с вопросами, которые отрицательно влияют на возможности заработка у населения, проживающего на территориях, прилегающих к ЛАГ, в том числе на доступ к церквям и кладбищам. Для участников МПИР была создана круглосуточная горячая линия, по которой можно сообщить о срочных проблемах и согласовать ответные меры.

На совещаниях МПИР в Эргнети ОБСЕ обычно представляет Специальный представитель Действующего председателя по Южному Кавказу, советник от Председателя, а также представитель ЦПК. Европейский Союз представлен руководителем ММЕС и техническими сотрудниками. В состав грузинской и южноосетинской делегаций обычно входят представители органов внутренних дел, обороны и безопасности. К южноосетинской стороне также присоединяется член группы, занимающейся пост-конфликтным урегулированием. В российскую делегацию входит командующий российских войск в Южной Осетии и представители Министерства иностранных дел. Механизм МПИР дополняет Женевские Международные Дискуссии, решая конкретные проблемы на месте событий. За пять лет своего существования МПИР в Эргнети внес значительный вклад в стабилизацию ситуации вдоль

Примеры

ЛАГ, возобновление регулярных контактов и в налаживание взаимного доверия между участвующими сторонами, а также способствовал повышению качества сотрудничества по конкретным вопросам.

Проблемы, с которыми МПИР пришлось столкнуться в первый год работы, указывают на трудности, с которыми координаторы диалога могут столкнуться при выборе места встреч. Вопросы безопасности, нейтралитета и доступа к территориям сделали встречи на ротационной основе по обе стороны ЛАГ практически невозможным делом. В ответ на это участники МПИР теперь встречаются в палатке на нейтральной полосе между грузинскими и южноосетинскими контрольно-пропускными пунктами. Кроме того, само участие ОБСЕ, ее статус как одного из координаторов и статус других участников вначале ставились под вопрос южноосетинскими де-факто властями, которые настаивали на ротации функции председателя между всеми задействованными сторонами. Это еще раз подчеркивает, с какими трудностями могут столкнуться координаторы, пытаясь согласовать состав участников и их статус. Сумев преодолеть эти первые проблемы, МПИР сумел постепенно превратиться в очень полезную площадку для конкретного обмена информацией и сотрудничества по вопросам безопасности и другим наболевшим вопросам, с которыми сталкивается грузинская и южноосетинская сторона.

МПИР в Эргнети являет собой хороший пример того, как совместный механизм содействия диалогу, четко скоординированный между двумя сторонними международными организациями, может способствовать более широкому политическому процессу – Женевским Дискуссиям. Совместная работа ОБСЕ и ЕС по содействию диалогу не только укрепила доверие к ОБСЕ и ЕС, но и стимулировала растущую заинтересованность в самом механизме МПИР среди грузинских и южноосетинских властей. Это наглядно проявляется, например, во все более прагматичном участии представителей Грузии и Осетии в совещаниях МПИР, так что сегодня они проводят частые двусторонние, неформальные встречи, где обсуждают конкретные вопросы без

участия сторонних международных организаций. Тем самым практика МПИР доказывает, как прагматичный диалог на местах может помочь укрепить мирный процесс, несмотря на сильную поляризацию сторон и отсутствие подвижек на политическом уровне.

3. Личный представитель Действующего председателя ОБСЕ по конфликту, рассматриваемому Минской Конференцией

В мае 1994 министры обороны Армении, Азербайджана и командующий так называемой Армии обороны Нагорно-Карабахской Республики подписали соглашение о прекращении боевых действий, после двух лет войны в Нагорном Карабахе и вокруг него. Итоги этой войны: число погибших – от 10000 до 20000 человек, до 1,5 миллионов перемещенных лиц, значительная часть территории Азербайджана не находится под его контролем. Двадцать лет спустя перестрелки ежегодно уносят жизни около 30 человек по обе стороны Контактной линии (КЛ). Мирный договор все еще не подписан, а нестабильная обстановка на границе и КЛ, отсутствие прогресса в переговорах и жесткая риторика являются постоянными источниками опасений в связи с возможным перерастанием этого конфликта в вооруженный.

В 1992 году государства-участники ОБСЕ попросили действующего председателя создать в Минске конференцию – своего рода площадку для переговоров по урегулированию конфликта. Эту так называемую Минскую Конференцию готовила группа из 11 заинтересованных государств-участников, плюс Армения и Азербайджан. Позже эта группа стала известна как Минская Группа. Позже Минскую Конференцию пришлось отложить в связи с обострением вооруженного конфликта, и до настоящего времени эта конференция так ни разу и не созывалась. В конце 1994 года государства-участники учредили Группу планирования высокого уровня (ГПВУ), чья задача – предлагать рекомендации Действующему председателю по созданию многонациональной миротворческой операции ОБСЕ в конфликтной зоне. Они также

Примеры

поручили Действующему председателю назначить сопредседателей Минской Конференции, чтобы обеспечить единую и согласованную основу для переговоров и полностью координировать всю деятельность по посредничеству и переговорам. В марте 1995 года Действующий председатель утвердил круг обязанностей сопредседателей Конференции – на тот момент это были Франция, Россия и США. С тех пор три сопредседателя осуществляют посредничество между Арменией, Азербайджаном и так называемой Нагорно-Карабахской Республикой. Последняя за столом переговоров не присутствует, так как Азербайджан не признает ее статус.

В том же году Действующий председатель ОБСЕ назначил своего Личного Представителя (ЛПДП) по конфликту, рассматриваемому Минской Конференцией. В отличие от сопредседателей Минской Группы, ЛПДП не принимает прямое участие в посредничестве между конфликтующими сторонами. Ему поручено помогать ДП и сопредседателям создавать необходимые условия для размещения миротворческой операции ОБСЕ и содействия устойчивому урегулированию конфликта. Он также помогает конфликтующим сторонам разработать и внедрить меры по укреплению доверия, гуманитарные и другие меры содействия мирному процессу, особенно те из них, которые поощряют прямые контакты. ЛПДП выступает в качестве главного координатора между конфликтующими сторонами помимо официального переговорного формата. Содействие диалогу между совещаниями стало самой главной задачей ЛПДП. Он регулярно курсирует между своим штабом в Тбилиси и Баку, Ереваном и Степанакертом/Ханкенди. С разрешения и при поддержке сторон, ЛПДП и его команда также посещают КЛ и армяно-азербайджанскую границу. Это единственный случай мер по укреплению доверия и безопасности в военной сфере, с которыми пока соглашаются конфликтующие стороны.

Представители сторон регулярно встречаются с ЛПДП, чтобы обсудить текущие вопросы. Помимо основных пунктов своего мандата, он также доставляет сообщения от ДП или сопредседателей

Приложение I

конфликтующим сторонам, и наоборот. Будучи на месте событий, принимая участие в визитах сопредседателей и в их встречах со сторонами, содействуя диалогу между такими визитами и совещаниями, ЛПДП накопил за эти годы огромный багаж знаний, и тем самым стал главным источником информации для всех последующих ДП и сопредседателей, а также для всей Минской Группы и конфликтующих сторон. По просьбе конфликтующих сторон вся работа ЛПДП и сопредседателей ведется на условиях абсолютной конфиденциальности.

Несмотря на то, что деятельность ЛПДП по содействию диалогу, посредничеству и мерам по укреплению доверия имела решающее значение для сохранения контакта, поддержания диалога и снятия напряженности в те моменты, когда переговоры заходили в тупик или нарастала напряженность, стороны так и не сумели прийти к мирному соглашению. Процесс продвигался малыми шагами, переговоры часто заходили в тупик, откатывались назад и приостанавливались. Риторика сторон и безопасность на КЛ часто вызывала опасения в связи с возможным обострением конфликта. В последние годы стал заметен прогресс в переговорах по базовым принципам урегулирования конфликта (Мадридские Принципы), но решающего прорыва пока не произошло.

Деятельность ЛПДП по содействию диалогу говорит о той важной роли, которую может сыграть в чрезвычайно деликатном процессе посредничества заслуживающий доверия, знающий, беспристрастный и надежный координатор диалога. Она также подчеркивает значимость атмосферы конфиденциальности, которая позволяет сторонам обсуждать потенциальные будущие варианты, даже если они не готовы пойти на серьезные уступки. Как показывает опыт ЛПДП, существует возможность поддерживать важные каналы связи с теми сторонами, которые иначе были бы исключены из официальных переговоров.

В то же время, почти полный отказ сторон от мер по укреплению доверия, за исключением мониторинга контактной линии со стороны

Примеры

ЛПДП, сделал невозможным налаживание элементарного необходимого доверия между сторонами и решительное продвижение процесса переговоров. Кроме того, полная конфиденциальность процесса и, таким образом, отсутствие всякой информации о нем привели к появлению недоверия и слухов. Из-за этого стороны сократили свое пространство для маневра, закрепили свои жесткие позиции и затруднили подготовку населения к необходимым уступкам, которые сопровождают процесс урегулирования.

4. Деятельность ОБСЕ по содействию диалогу в Южной Сербии

Подписанное при содействии НАТО, США и ОБСЕ в мае 2001 г. «Кончулское соглашение» положило конец полутора годам конфликта низкой интенсивности между этническими албанцами – членами «Освободительной Армии Прешево, Медведья и Буяновача» (ОАПМБ) – и сербскими силами безопасности. Конфликт затронул Южную Сербию в районе городов Прешево, Буяновача и Медведья, где албанцы составляют значительный процент населения. По условиям соглашения, сербские власти приступили к плану развития («Плану Човича»), по которому эти три населенных пункта должны были быть переданы под управление Городского Координационного Совета при Правительстве. Правительство продолжало уделять мало внимания Южной Сербии.

Главными претензиями этнического албанского населения к сербским властям были: низкая представленность этнических албанцев в государственных структурах; значительное присутствие сербской жандармерии на этой территории; отсутствие обучения на албанском языке и неприменение албанской (латинской) графики; а также медленное экономическое развитие. Между этническим албанским населением Южной Сербии и центральным правительством Сербии сохранялись натянутые отношения.

Приложение I

В части ответных мер в кризисной ситуации в 2001 г., тогда еще Миссия ОБСЕ в Федеративной Республике Югославия (ныне Миссия ОБСЕ в Сербии) взяла на себя ведущую роль в реформе судебной системы и полиции. В ноябре 2001 г., Миссия основала полевой офис в Буяноваче, которому было поручено содействовать диалогу между правительством Сербии, особенно Координационным Советом, и этнической албанской общиной в Южной Сербии.

В ноябре 2012 г. возник крупный местный спор, когда сербская жандармерия построило мемориал в честь сотрудников Министерства Внутренних Дел, павших в ходе вооруженных столкновений в 2000 и 2001 годах в деревне Лучане, а местные органы власти этнических албанцев воздвигли памятник павшим бойцам бывшей ОАПМБ перед городской ратушей в Прешево. Последний привлек внимание премьер-министра и президента Сербии. Правительство потребовало, чтобы местные органы власти немедленно снесли памятник в Прешево, и предупредило, что отказ это сделать к определенному сроку приведет к его насильственному сносу. Ветераны ОАПМБ пригрозили оказать вооруженное сопротивление в случае полицейского вмешательства. Напряженность возросла, и диалог между местными политическими лидерами этнических албанцев и Координационным Советом прервался. Наконец, Координационный Совет обратился за помощью к Миссии ОБСЕ, попросив ее вернуться к содействию и возобновить каналы коммуникации.

В декабре 2012 г. Миссия ОБСЕ и ее полевой офис в Буяноваче начали интенсивную работу с местными албанскими политиками, ветеранами ОАПМБ и представителями правительства по вопросу о памятнике. Было предложено перенести памятник от городской ратуши в Прешево в какое-то другое место. Однако стороны не смягчили свои позиции, которые лишь ухудшились после посещения мемориала жандармерии в Лучане высокопоставленными должностными лицами. Во время встречи, которая состоялась благодаря содействию офиса Миссии в Буяноваче, Координационный Совет предложил в качестве

Примеры

временного решения перенести памятник ОАПМБ на частную землю, а также разобраться с проблемой памятника жандармерии в Лучане.

Казалось, это предложение снизило напряженность. Однако правящее большинство в Муниципальном Совете Прешево приступило к узакониванию памятника ОАПМБ. Попытки Миссии ОБСЕ в Сербии, отдельных государств-участников и Делегации ЕС наладить открытые каналы связи привели к тому, что большинство политических лидеров этнического албанского населения в Южной Сербии смягчили свои позиции, а сербское правительство перенесло оговоренные ранее сроки. Миссия быстро продвигалась вперед на пути к получению согласия от местных политических лидеров этнического албанского населения, ветеранов и семей погибших бойцов ОАПМБ на перенос памятника, хотя никаких публичных обязательств принято не было. На следующее утро сербская жандармерия оцепила центральную площадь в Прешево, и частная строительная компания снесла памятник.

Снос памятника вызвал мирные протесты среди этнического албанского населения и к возрастанию напряженности. Миссия ОБСЕ, при поддержке государств-участников и Делегации ЕС, призвала политических лидеров этнических албанцев проявить сдержанность, а правительство Сербии обратить внимание на длительные претензии этнического албанского населения Южной Сербии, чтобы положить конец этому конфликту. Эти усилия помогли снять напряженность и возобновить дискуссии между Координационным Советом и этническим албанским населением.

Миссия ОБСЕ содействовала организации встречи между Координационным Советом и политическими лидерами этнических албанцев в Южной Сербии, во время которой была согласована общая повестка дня с вопросами для обсуждения. Среди вопросов – представленность этнических албанцев в правительственных структурах Сербии, экономическое развитие, децентрализация судебной власти, функционирование языков, образование, культура и СМИ,

Приложение I

здравоохранение и социальная защита. К концу года эта общая повестка дня была утверждена правительством Сербии, которое поручило Координационному Совету и 13 министерствам приступить к обсуждению способов ее реализации. Первый заместитель премьер-министра встретился с лидерами этнического албанского населения из Южной Сербии, после чего состоялись две подготовительные рабочие встречи между Координационным Советом и албанскими лидерами. Подготовительные встречи состоялись при содействии полевого офиса ОБСЕ в Буяноваче. Премьер-министр встретился с лидерами этнических албанцев, после чего состоялся визит в этот регион министра здравоохранения, чтобы начать работу по первому выбранному вопросу – здравоохранение и социальная помощь.

Работа Миссии ОБСЕ в Сербии в области содействия диалогу по спору вокруг памятника ОАПМБ в Прешево и в Южной Сербии демонстрирует важность той роли, которую играет международный координатор диалога. Особенно это имеет место в тех ситуациях, когда реализация мирного соглашения или связанных с ним долгосрочных мер замедлились или зашли в тупик, а межэтническая напряженность вновь стала проявляться в местных спорах, и существует возможность нового обострения конфликта. Благодаря своему непрерывному участию в содействии диалогу между правительством Сербии и этническим албанским населением в Южной Сербии с 2001 г., Миссия ОБСЕ сумела сдерживать уровень напряженности по мере ее проявления и возобновлять широкий диалог по претензиям, имеющим долгую историю. Поддержка, полученная от отдельных государств-участников и от Делегации ЕС говорит о том, как международный координатор диалога может воспользоваться влиянием международных структур, чтобы воздействовать на поведение конфликтующих сторон.

5. Содействие диалогу между общинами во время местных выборов в Сребренице (Босния и Герцеговина)

Миссия ОБСЕ в Боснии и Герцеговине открылась в конце 1995 г., чтобы содействовать реализации Дейтонского Мирного Договора (Общего рамочного соглашения о перемирии в Боснии и Герцеговине), который положил конец войне 1992-1995 гг. в Боснии. Для того чтобы помочь стране построить многонациональное и многоконфессиональное демократическое общество, Миссия работает над укреплением демократических политических институтов и способствует примирению между разными этническими группами, проживающими в этой стране. Она содействует диалогу между общинами в большинстве сфер своей деятельности. Кроме того, Миссия – единственная невоенная международная организация, которая имеет сеть полевых офисов, расположенных по всей стране, что позволяет ей работать на региональном и местном уровнях и помогать в предотвращении будущего конфликта в институтах и процессах. Сотрудники полевых офисов часто разбирают местные споры, возникающие из-за межэтнических вопросов.

Один такой спор возник в Сребренице в 2012 г. во время подготовки к местным выборам. В городе Сребреница, расположенном в Республике Сербской (РС), и после войны сохранялись напряженные и хрупкие межэтнические отношения. В результате массового убийства более 8000 боснийцев Сребреницы вооруженными формированиями боснийских сербов в июле 1995 г., Сребреница тоже стала символом страданий боснийского населения во время войны. Боснийцы Сребреницы, которые ранее составляли две трети населения города, сейчас составляют всего одну треть. Благодаря специально предусмотренной для них процедуре голосования на местных выборах в Сребренице в 2008 г., бывшие жители города смогли проголосовать независимо от своего нынешнего местожительства. Эта мера позволила избрать мэра-боснийца, несмотря на то, что сейчас большинство жителей города – сербы.

Приложение I

В ходе подготовки к местным выборам сербские политические партии отказались принять специальную процедуру голосования для Сребреницы. С этим согласились и представители международного сообщества в Сараево. Когда было объявлено о том, что никакой специальной процедуры не будет, лидеры боснийской общины – и среди них действующий мэр Сребреницы – отреагировали очень остро. В то время законодательство Боснии и Герцеговины позволяло гражданам получить постоянную прописку в любом городе, независимо от своего действительного местожительства. Воспользовавшись этим, лидеры боснийской общины возбудили мощную и эмоциональную кампанию под лозунгом «Я голосую за Сребреницу», чтобы призвать бывших боснийских жителей Сребреницы получить постоянную прописку в городе и помочь выбрать мэра-боснийца.

Из-за этой кампании обострились межэтнические отношения. У местных сербских политических партий, кандидатов и жителей появились опасения, что они проиграют местные выборы в пользу боснийских партий и кандидатов. Боснийцев призвали выступить против того, что лидеры этой кампании назвали «политикой отрицания геноцида» сербскими партиями. Лидеры кампании обвинили местную полицию и МВД РС в активном блокировании выдачи прописки бюрократическими средствами.

Полевой офис Миссии в Сребренице вмешался в это дело с целью предотвратить дальнейшее обострение межэтнических отношений. На предвыборной стадии Миссия и ее полевой офис держали нейтралитет по вопросу о прописке. Она поддерживала тесные контакты с местной полицией, лидерами кампании о прописке, политическими партиями и кандидатами, лидерами общин и организациями гражданского общества, а также старалась содействовать диалогу, чтобы загладить различия. Полевой офис использовал свои школьные проекты и женские организации для преодоления межэтнической розни. Чтобы снизить напряженность в связи с бюрократическими процедурами и построить доверие между местной полицией и боснийской общиной, полевой

Примеры

офис также наблюдал за процессом выдачи прописки в ненавязчивой манере, рассматривал жалобы граждан и поощрял использование внутренних механизмов для решения жалоб.

Полевой офис регулярно информировал международное сообщество в Сараево о ситуации на местах и давал инструкции его представителям, приезжающим в Сребреницу. Руководитель Миссии и другие старшие сотрудники работали со своими коллегами из международного сообщества в Сараево над единой позицией по спору в Сребренице. Полевой офис Миссии в Банья Луке неоднократно общался с МВД РС. Так оказалось, что Миссия ОБСЕ была единственной силой, способной закрыть существующий разрыв в коммуникации между участниками кампании по прописке, местной полицией и МВД РС.

Бывали моменты, когда полевой офис сталкивался с сильным сопротивлением со стороны местной полиции, министерства внутренних дел РС и лидеров кампании по прописке. Местная полиция и МВД РС отказывались пускать сотрудников полевого офиса в регистрационные органы для наблюдения за процессом. Лидеры кампании по прописке критиковали полевой офис за то, что тот не хотел открыто поддержать их дело и однажды – ближе к концу предвыборной кампании – прервали связь с Миссией. Лидеры кампании по прописке даже возбудили кампанию против Миссии, ложно обвинив ее в поддержке тех, кто «отрицает геноцид». Тем не менее, Миссии удалось сохранить неформальные контакты с некоторыми лидерами кампании по прописке в течение всего предвыборного периода. Кампания против Миссии не имела успех благодаря помощи международного сообщества, которое отвергло все голословные утверждения лидеров кампании.

В конце концов, большинство сторон признали Миссию и ее полевые офисы как беспристрастных и надежных координаторов. Работа Миссии по налаживанию диалога помогла снять напряженность между сторонами и смягчить спор между боснийской и сербской общиной в Сребренице. К августу 2012 г. в Сребренице, без каких-либо крупных

Приложение I

проблем, получили прописку 2000 новых жителей. Действующий мэробосниец Сребреницы был переизбран. Это произошло несмотря на тот факт, что этнические боснийцы-избиратели были в меньшинстве, а у главных сербских политических партий был один кандидат. Тем не менее, поскольку независимый сербский кандидат получил 14% голосов, боснийский кандидат сумел получить достаточно голосов, чтобы победить основного сербского кандидата.

Такой опыт Миссии ОБСЕ в Боснии и Герцеговине и ее полевого офиса в Сребренице говорит о трудностях и о критике, с которой может столкнуться координатор в том случае, когда противоборствующие стороны отказываются от помощи в диалоге и считают, что их никто не поддерживает. Этот пример также говорит о том, что координатор может суметь преодолеть такое сопротивление и с успехом наладить доверительные отношения, придерживаясь беспристрастной позиции, внедряя меры по укреплению доверия, терпеливо работая со всеми заинтересованными лицами и преодолевая коммуникативные преграды для восстановления диалога. Подчеркивается и значение скоординированной и единой позиции международного сообщества в поддержку диалога, особенно если координатор сталкивается с несправедливой критикой от конфликтующих сторон. Трудности, с которыми пришлось столкнуться полевого офису в Сребренице в связи с клеветнической кампанией, говорят о том, насколько важно, чтобы координаторы разрабатывали эффективную коммуникативную стратегию, с помощью которой они могли бы разъяснить свою роль всем сторонам и широкой общественности.

6. Сеть посреднических групп «Вестники мира» в Кыргызстане

После отставки президента Кыргызстана Бакиева в апреле 2010 г., на юге страны, в городе Ош и в Джалал-Абадской области, в июне 2010 г. вспыхнули межэтнические столкновения. По разным подсчетам в стычках между местными кыргызами и узбеками погибло от 420 до

Примеры

более 2000 человек, и еще более 80000 были перемещены. Прозвучали обвинения в том, что в стычках принимала участие кыргызская полиция, органы безопасности и военные силы, или же что они не приняли серьезных попыток успокоить ситуацию. Несмотря на то, что волнения понемногу утихли, между местными кыргызскими и узбекскими общинами, а также между ними и местными правоохранительными органами сохранялись напряженные отношения. Это вызывало опасения в связи с возможным обострением межэтнического насилия. К трениям и потенциальным катализаторам новых вспышек конфликта нужно добавить и низкий уровень доверия между правительством и гражданским обществом, инциденты на границе и проблемы между местными гражданами и горнодобывающими предприятиями.

Центр ОБСЕ в Бишкеке в 2010 г. решил расширить свое содействие местной посреднической деятельности, которая началась с пилотного проекта в Ошской области в 2007 г. Некоторым группам местных посредников в рамках этой инициативы удалось снять напряженность и предотвратить новые вспышки насилия после июньских волнений в 2010 г. Тогда была создана государственно-частная сеть посреднических групп «Вестники мира» («Ынтымак Ырчылары») за счет увеличения числа групп местных посредников до 34 и расширения охваченной ими территории до Джалал-Абадской и Чуйской областей. Основная цель вестников мира – раннее предупреждение о потенциальных межэтнических и других конфликтах на своей территории и упреждающий подход к их решению путем посредничества и содействия диалогу. Они также сотрудничают с местными правоохранительными органами и другими государственными лицами для их привлечения к участию в срочных мерах посредничества среди местных граждан во время кризисных ситуаций. Кроме того, они сотрудничают с полицейскими советниками из Инициативы ОБСЕ по обеспечению общественной безопасности (CSI), которая развернула свои действия в Кыргызстане в ответ на события июня 2010 г., и которая стремится к продвижению диалога и налаживанию доверия между местными общинами и правоохранительными органами.

Приложение I

Проект «Вестники мира» осуществляется тремя опытными местными неправительственными организациями в сотрудничестве с национальными, областными, районными и городскими властями. В каждой из 34 местных групп посредников по 22 члена. Половина из них – госслужащие и представители правоохранительных органов, вторая половина – представители гражданского общества. В состав групп отбираются известные и заслуживающие доверие лица из разных общин, которые уже играют какую-либо влиятельную роль. Многие из них – традиционные старейшины («аксакалы»), женщины-лидеры, директора школ и учителя; в каждой группе как минимум один из членов – полицейский. Также в каждой группе соблюдается баланс по этническому, гендерному, возрастному и религиозному признаку.

Группы поддерживают друг с другом контакт посредством информационного обмена и регулярных совместных мероприятий. Благодаря этому они могут координировать свои ответные меры на возникновение конфликтных ситуаций на местах. Для того, чтобы заручиться заинтересованным участием национальных, областных и местных органов властей, «вестники мира» согласовывают свои действия с областными, районными и городскими властями, в т.ч. с полицией и структурами безопасности. Группы должны войти в национальную систему раннего предупреждения и предотвращения конфликтов и смягчения последствий (в Оше и Джалал-Абаде в 2015 г., в Чуйской области – в 2016 г.). Постоянство групп обеспечивается за счет двух уровней тренингов: по два делегата от каждой группы посещают подготовительные курсы для преподавателей, а затем сами на местах готовят своих коллег по группе.

«Вестники мира» были успешно задействованы в координации усилий по разрешению конфликтов в большом количестве местных споров между гражданами, между гражданами и местными органами власти, а также между гражданами и предприятиями. «Вестники мира» также осуществляли успешное вмешательство в возникающие споры, которые могли перерасти в более серьезные местные конфликты.

Примеры

Такие конфликты могли быть связаны с выделением земельных участков, недвижимости, с проблемами, с которыми местные жители сталкиваются в связи с работой горнодобывающих предприятий, с протестами против местных органов власти, и с другими социально-экономическими проблемами, имеющими межэтническую составляющую. «Вестники» также работали над опровержением слухов, которые могли спровоцировать общественные беспорядки или стычки между общинами.

Сеть посреднических групп «Вестники мира» – это успешный пример косвенного участия международной (третьей) стороны в содействии диалогу. В данном случае третья сторона прикладывала усилия к укреплению национального и местного потенциала по раннему предупреждению, предотвращению и разрешению конфликтов в сотрудничестве с органами власти и гражданским обществом принимающей страны. Пример этой сети говорит также о том, как традиционные методы посредничества и местные знаменитые фигуры, имеющие влияние в своих сообществах, могут успешно дополнять международные механизмы.

И тем не менее, несмотря на успехи этой сети, особенно трудным оказалось добиться необходимого признания и заинтересованности в посредничестве у национальных, региональных и местных органов власти, а также преодолеть взаимное недоверие между государством и гражданским обществом. Иногда бывало трудно сочетать традиционные методы посредничества и содействия диалогу с современными, сугубо профессиональными методами. Кроме того, традиционные старейшины и женщины-лидеры признавались, что иногда им было трудно увязать вместе свои традиционные роли одиночных посредников с теми ролями, которые им приходилось играть в посреднических группах. Трудности, с которыми столкнулись «вестники мира», говорят о том, что укрепление национального и местного потенциала в области посредничества и содействия диалогу – это долгосрочная задача, нуждающаяся в устойчивой поддержке.

7. Деятельность ВКНМ по содействию диалогу в бывшей Югославской Республике Македония

ВКНМ ведет работу в бывшей Югославской Республике Македония с 1993 года, особое внимание уделяя политике в сфере образования. Одна из главных тем, которой занимается ВКНМ, – это широко распространенное разделение школьников – этнических македонцев и албанцев в начальной и средней школе по языковому и, тем самым, по национальному признаку. Такая ситуация ведет к сужению межэтнического взаимодействия и к межэтническим трениям. Охридский Рамочный Договор, подписанный в августе 2001 г., положивший конец враждебным действиям между албанскими боевыми группами и государственными органами безопасности, принес стабильность, но разделение в системе образования по национально-языковому признаку сохранилось. Таким образом, оставалась актуальной сложная задача – защитить права национальных меньшинств, чтобы дать им возможность сохранить и развивать свою самобытность, но в то же время позаботиться о налаживании конструктивного взаимодействия и взаимопонимания между всеми общинами.

По просьбе властей ВКНМ изложил свои рекомендации по выработке интегрированной политики в сфере образования и содействовал диалогу между главными сторонами по вопросу о принятии политической основы. По рекомендации ВКНМ был назначен местный эксперт, который должен был под надзором ВКНМ консультировать этнических албанцев и этнических македонцев, работающих в правительстве. В ответ на это правительство назначило этнического македонца и этнического албанца в качестве координаторов по работе с экспертом ВКНМ, с целью поиска приемлемых формулировок для политики, направленной на расширение интеграции в образовательной системе.

В процессе работы над базовым документом, македонский и албанский координатор, на условиях конфиденциальности, определили широкий ряд мер – внеклассные занятия, обучение македонскому языку

Примеры

албанских школьников, подготовка учителей и роль местного самоуправления в образовании. Затем этот базовый документ превратился в «Политику интегрированного образования». В октябре 2009 г. «Политика» стала предметом публичных дискуссий в присутствии ВКНМ, премьер-министра, его заместителя по Охридскому рамочному договору, министра образования и представителей международного сообщества. Несмотря на открытый характер дискуссий и участие местных заинтересованных сторон, ВКНМ приложил усилия в рамках содействия диалогу, чтобы переговоры по тексту этого документа были основаны на принципах интегрированного образования и стандартах в области международных прав человека на образование.

Вскоре после этих публичных дискуссий, министерство образования ввело обязательное обучение на македонском языке с первого класса во всех иноязычных школах с января 2010 г. Эта односторонняя инициатива нового представителя одной из сторон диалога породила недоверие среди некоторых албанских участников к истинным целям данной Политики. Ситуацию усложнил также тот факт, что данное министерское решение было неверно представлено как вытекающее непосредственно из «Политики интегрированного образования». Как следствие, остальные общины, не македонцы, особенно этнические албанцы, восприняли этот документ попросту как еще один способ навязать македонский язык албанским школьникам.

Верховному комиссару по национальным меньшинствам пришлось внести поправки в процесс диалога. Был возобновлен диалог с албанским крылом правительства, чтобы можно было эффективно решать их проблемы. В конце концов, в результате расширенного и сложного процесса диалога, в октябре 2010 г. был официально утвержден политический документ «Стратегия интегрированного образования».

Опыт ВКНМ по содействию диалогу в сфере интегрированного образования в бывшей Югославской Республике Македония говорит о том, насколько важно, чтобы координаторы сумели правильно определить

главные стороны в споре. Координатору нужно сохранять гибкий подход и заново регулировать процесс по мере развития событий, и в то же время твердо настаивать на главных элементах процесса и его всеобъемлющем характере. Этот же пример далее подчеркивает значение заинтересованности сторон и их готовности работать добросовестно, чтобы прийти к взаимоприемлемому решению.

Как показывает опыт ВКНМ в случае с «Политикой» 2010 года, принятие подобного соглашения – в данном случае стратегии – нередко требует от координатора дальнейших непрерывных усилий по налаживанию доверия. Соглашение – это лишь первый шаг, а основной спор может быть решен только в ходе реализации принятого соглашения. Более того, отсутствие взаимного доверия не может автоматически исчезнуть с подписанием соглашения. Для устойчивого решения конфликта необходимы политическая воля и честность сторон, а также готовность координаторов диалога продолжить свои усилия на протяжении всего процесса выполнения соглашений.

8. Клуб социального партнерства в Таджикистане

В апреле 1996 года, в середине гражданской войны в Таджикистане, в результате которой погибли около 100 000 человек и более 1,2 миллиона были перемещены, был учрежден Общественный Совет Таджикистана. Совет был основан Президентом Таджикистана, Председателем парламента и 50 политическими партиями, национальными, культурными, художественными и религиозными объединениями, а также организациями гражданского общества в качестве механизма Соглашения об Общественном Договоре, подписанного ими за месяц до этого. В то время в состав Общественного Совета, который был призван содействовать диалогу между Президентом, правительством и парламентом, политическими партиями и гражданским обществом, не вошли представители Объединенной Таджикской Оппозиции (ОТО), сражавшейся против правительства в этой гражданской войне. После подписания последнего мирного договора (Общего договора об

Примеры

установлении мира и национального согласия в Таджикистане) в июне 1997 г., впервые состав Общественного Совета был расширен в 1999 году, после чего он превратился в постоянную платформу для ведения диалога. Совет постепенно переходил на принципы широкого участия, и наконец, в 2001-2002 в него вошли главные политические партии бывшей ОТО. В последующие десять лет состав совета еще более расширился. Для того чтобы еще укрепить свою работу по налаживанию национального диалога, в июне 1999 при Общественном Совете был учрежден Клуб Социального Партнерства (КСП), как вспомогательный орган для проведения регулярных круглых столов по наиболее острым политическим, экономическим и социальным вопросам в стране.

В части поддержки реализации Общего договора, Офис ОБСЕ в Таджикистане (ОвТ) продолжает помогать Общественному Совету и КСП. Цель – способствовать всестороннему диалогу между государственными органами, политическими партиями и гражданским обществом по вопросам общенационального значения, в том числе касающимся защиты прав человека и демократизации страны. ОвТ неоднократно и успешно выступал в защиту расширенного состава Общественного Совета, чтобы еще более укрепить его всеобъемлющий характер. В то же время, ОвТ оказывает финансовую поддержку в организации круглых столов КСП в столице Душанбе и в регионах. ОвТ принимает активное участие в подготовке совещаний, в том числе предлагая списки тем для обсуждения Президенту, за которым остается окончательное решение о выборе повестки дня. Кроме того, Миссия содействует национальному диалогу, проводя регулярные совещания с представителями Администрации президента, правительства, секретариата Общественного Совета, региональных органов власти, политических партий и организаций гражданского общества. Руководитель, заместитель руководителя и другие сотрудники ОвТ также участвуют в совещаниях КСП на национальном и региональном уровнях, делают презентации и наблюдают за дискуссиями. Однако модерировать они эти заседания не очень активно.

Приложение I

За последние десять лет в рамках Клуба социального партнерства ОвТ занимался координацией диалога между Президентом, правительством, парламентом, региональными властями, политическими партиями и гражданским обществом по самому широкому кругу вопросов, в том числе: выборы; религиозный экстремизм; роль и развитие гражданского общества; роль политических партий и независимых СМИ; Национальная стратегия укрепления роли женщин в обществе; права человека и институт омбудсмена; экономическое развитие; борьба с коррупцией; трудовая миграция; реформа системы образования; электронное правительство; экология и использование водных и энергетических ресурсов; и многие другие вопросы.

Работа ОвТ с Общественным Советом и с КСП в Таджикистане является примером того, как ОБСЕ содействует диалогу в политически чувствительной постконфликтной среде, способствуя созданию национальных платформ для диалога и примирения. При поддержке Офиса ОБСЕ в Таджикистане Общественный Совет и повестка работы КСП стали более репрезентативными и всеобъемлющими. Благодаря таким действиям, ОвТ также смог заработать репутацию координатора, заслуживающего доверие у государственных органов власти, политических партий и гражданского общества.

В то же время, работа ОвТ с Общественным Советом и с КСП была сопряжена с трудностями в налаживании диалога, связанными с необходимостью делать это через государственный орган, чьи планы и их исполнение определяются органами власти. Так, не всегда было возможно включить в повестку дня наиболее обсуждаемые политические вопросы, такие как результаты парламентских выборов 2010 г. Кроме того, активный и открытый диалог между Общественным Советом и КСП отчасти превратился в более официальные совещания с речами и выступлениями. К тому же эффективность диалога вызывала критику у некоторых политических партий и организаций гражданского общества, которые заявляли, что несмотря на то, что обсуждаются отдельные важные вопросы, это не приводит ни к каким

Примеры

существенным изменениям. Таким образом, ситуация с заинтересованностью в деятельности Общественного Совета и КСП и доверием к ним выглядит неоднозначной. В то время как заинтересованность правительственных структур относительно высока, заинтересованность и доверие к этому процессу у гражданского общества и отдельных политических партий значительно упали, так что даже некоторые из них стали бойкотировать национальные совещания Общественного Совета после парламентских выборов 2010 г. Однако тот факт, что эти партии продолжают посещать региональные совещания КСП, говорит о том, что они пока не до конца утратили интерес к диалогу, и что его можно возродить.

9. Деятельность БДИПЧ / КПРС по содействию диалогу с целью возврата внутренне перемещенных ромов в Митровицу

После окончания войны в Косово в 1999 г., ромский квартал в Митровице, расположенный в той части города, в которой преобладали косовские албанцы, был сожжен косовскими албанцами, которые обвиняли ромов в сотрудничестве с сербами. Из примерно 8000 жителей этого квартала – ромов, ашкали или «египтян» по происхождению (РАЕ) – большинство сбежали в Сербию и Черногорию, но около 800 из них нашли убежище в трех лагерях для ВПЛ, расположенных вблизи от свинцового рудника, что находится к северу от Митровицы, на территории, населенной косовскими сербами. Эти 800 внутренне перемещенных РАЕ оставались в лагерях много лет, в ужасающих условиях с высоким уровнем отравления свинцом, так как не было никакой возможности договориться с местными властями об их возвращении в южную часть города. Последние не желали разрешить их возвращение, так как большинство внутренне перемещенных РАЕ не имели законных прав на землю в своем бывшем квартале. Группы РАЕ продолжали настаивать на своем праве на возвращение, но серьезно опасались за свою безопасность. Для международного сообщества в Косово их возвращение стало вопросом, требующим срочного решения.

Приложение I

Тогда глава контактного пункта БДИПЧ по вопросам рома и синти (КПРС) приступил к международной информационной кампании по ситуации внутренне перемещенных РАЕ, в т.ч. косовских РАЕ в целом, и особенно по ситуации общин РАЕ в трех лагерях для ВПЛ к северу от Митровицы. В тесном сотрудничестве с Миссией ОБСЕ в Косово (ОМВК) и Миссией ООН в Косово (ООНМВК), КПРС также приступил к интенсивным действиям по налаживанию диалога с целью решения проблемы безопасного возвращения ВПЛ РАЕ в их бывший квартал. Вместе с представителями ОМВК и ООНМВК он осуществлял челночную дипломатию между общинами РАЕ в лагерях к северу от Митровицы, местными властями в южной части города и Косовским Министерством по делам общин и возвращения. В течение нескольких лет они пытались сблизить позиции местных органов власти в южной Митровице и общин РАЕ в лагерях в северной части Митровицы. Они также мобилизовали международное донорское сообщество для финансирования восстановления жилых домов в бывшем ромском квартале.

Тогда очень быстро разгорелся спор из-за ремонта домов. Из-за непримиримой позиции местных органов власти в южной части города, решающим направлением работы по налаживанию диалога стало сотрудничество с Косовским Министерством по делам общин и возвращения. Когда удалось убедить Министерство в необходимости найти выход, стало возможным и смягчить позицию местных органов власти. Однако они были готовы выделить для восстановления жилья лишь 3,5 га земли из 17,5 га, ранее принадлежавших бывшему ромскому кварталу. Они ограничили свое предложение и лицам, проживающим как ВПЛ в северной части Митровицы, согласившись отстроить отдельное жилье только для нескольких бывших жителей, которые обладали правом на эту собственность. Для большинства же бывших жителей, у которых таких документов не было, было предложено построить многоквартирные дома. В конечном счете, международные участники согласились с таким решением ввиду срочной необходимости улучшить жилищные условия для внутренне перемещенных общин РАЕ. В апреле 2005 г. был сделан прорыв, когда был подписан договор

Примеры

между городскими властями Митровицы и ОБСЕ, ООНМвК и ВКБ ООН о выделении земельных участков в бывшем ромском квартале. Однако некоторые лидеры общины РАЕ отвергли этот план. Они настаивали на реконструкции всего жилья и мобилизовали свои общины против возвращения на условиях, предложенных в данном договоре.

Решающим стало участие советника БДИПЧ по вопросам ромов и синти. Вместе с ОМвК и ООНМвК он продолжил диалог со всеми заинтересованными участниками, несмотря на непрекращающееся противодействие со стороны некоторых лидеров общин РАЕ. Сам будучи румынским ромом и имея большой опыт личного участия в правозащитной деятельности в отношении ромов, Советник БДИПЧ обладал необходимым доверием к себе, межкультурным опытом и навыками, позволяющими ему толкать процесс диалога вперед. Он сумел успешно убедить большинство лидеров РАЕ согласиться с решением, предложенным Министерством, местными органами власти и международными донорами. Кроме того, он предложил региональную перспективу по этому вопросу и заслужил репутацию беспристрастного координатора. В 2006 г. в южной части Митровицы началось восстановление жилья в ромском квартале. В следующем году внутренне перемещенные РАЕ, в т.ч. проживавшие в лагерях к северу от города, были возвращены в два этапа. Второй этап проекта по возвращению беженцев при международной финансовой поддержке, которым занималась Косовская группа ООН, в конце концов был передан в ведение Косовского Министерства по делам общин и возвращения в 2008 г.

ОМвК и ООНМвК продолжают контролировать ситуацию вокруг ромского квартала. Один из пунктов договора, касающийся подписания договора об аренде между местными органами власти и жителями квартала, все еще не выполнен. В связи с этим возникают вопросы об устойчивости такого решения, достигнутого при помощи посредников. БДИПЧ / КПРС продолжили работу по налаживанию международного и национального диалога по поиску устойчивых решений для внутренне перемещенных РАЕ и интеграции общин РАЕ в Косово.

Приложение I

Опыт БДИПЧ/КПРС по совместному содействию диалогу вместе с ОМВК и другими международными партнерами в споре о возвращении внутренне перемещенных РАЕ в ромский квартал Митровицы далеко не однозначен. С одной стороны, этот случай – хороший пример доверия к посреднику, основанного на его культурном и профессиональном опыте. Этот пример также доказывает значение непрерывного и эффективного сотрудничества международных организаций. Это образец того, насколько важно создать чувство ответственности у национальных участников к этому процессу, и что в процессе диалога отнюдь не совершенный договор может оказаться единственным работающим решением.

С другой стороны, этот же пример показывает, что посредническая деятельность в таком трудном споре при таком дефиците времени может в конце концов подорвать устойчивость достигнутого соглашения. Опасность в том, что если не обеспечить адекватное участие всех сторон в этом процессе, можно обойти вниманием чьи-то интересы. Если достигнутое в спешке соглашение не предусматривает подробное описание обязательств сторон, шаги и сроки для их действий, существует риск, что одна из сторон – в данном случае это были местные органы власти – могут отступить и не выполнить свои обязанности в полной мере.

10. Содействие диалогу со стороны Парламентской Ассамблеи в Молдове

ПА ОБСЕ имеет право создавать специальные комитеты, которые действуют в целях повышения парламентского внимания к конкретным вопросам, связанным с военно-политическими, эколого-экономическими и гуманитарными аспектами работы ОБСЕ. В январе 2000 г., после консультаций с политическими лидерами в Кишиневе и Тирасполе, ПА учредила такой комитет – Парламентскую группу по Молдове (Молдавскую группу). Она состоит из четырех-пяти депутатов из разных государств-участников ОБСЕ, и мандат этого специального

Примеры

комитета заключается в продвижении мира, стабильности и верховенства закона в Молдове. Этого необходимо добиваться путем утверждения единства государства и продвижения диалога между сторонами и организациями, представляющими разные группы молдавского населения. Особым приоритетом Молдавской группы, тесно сотрудничающей с Миссией ОБСЕ в Молдове, является урегулирование Приднестровского конфликта.

Несмотря на то, что депутаты молдавского Парламента и депутаты приднестровского Верховного Совета участвовали в самых первых попытках урегулирования конфликта в 1990-1993 гг., их диалог со временем исчерпал себя. ОБСЕ открыла дополнительные каналы коммуникации между двумя берегами Днестра. Поскольку соглашение о любом окончательном урегулировании конфликта должно пройти через молдавский Парламент и приднестровский Верховный Совет, и так как у парламентариев Кишинева и Тирасполя есть опыт участия в предыдущих переговорах по урегулированию конфликта, восстановление парламентского диалога посчитали эффективным способом восстановления процесса урегулирования. В результате первого визита Молдавской группы ПА, молдавский Парламент и приднестровский Верховный Совет подписали договор о сотрудничестве в марте 2000. По этому соглашению они договорились обмениваться информацией, гармонизировать законодательство обеих сторон, наладить регулярные каналы коммуникации и контакты, а также учредить парламентский контроль над ходом переговоров.

После подписания договора и интенсивной «челночной» дипломатии, Молдавская группа ПА организовала три семинара. В них приняли участие депутаты Молдавского Парламента и приднестровского Верховного Совета, а также депутаты и другие политические деятели из государств-участников ОБСЕ. Целью было предоставить молдавскому Парламенту и приднестровскому Верховному Совету экспертную поддержку в области различных моделей самоуправления, автономии и федерализма. Молдавская группа выработала также текст

Приложение I

нескольких проектов решений ПА по Молдове и содействовала диалогу по приднестровскому урегулированию внутри ПА.

В целом, деятельность Молдавской группы на этой стадии помогла возобновить межпарламентский диалог между двумя берегами Днестра и повысить заинтересованность в урегулировании среди законодателей обоих берегов. На трех семинарах законодатели Молдовы и Приднестровья также получили ценную информацию как раз в критическое время, когда готовились различные официальные и неофициальные предложения по урегулированию. Сюда же относится работа Объединенной конституционной комиссии в 2003 г.

Консультации, проведенные со сторонами Молдавской группой ПА, способствовали дальнейшему укреплению доверия к ОБСЕ как к посреднику в процессе урегулирования конфликта. В связи с ухудшением отношений между молдавскими и приднестровскими властями в 2004 г., Молдавской группе ПА становилось все труднее вести свою деятельность по содействию диалогу. Группа продолжала регулярно посещать Кишинев и Тирасполь, призывая молдавский Парламент и приднестровский Верховный Совет к продолжению парламентского диалога. Группа также содействовала принятию резолюций ПА по процессу урегулирования. Однако, несмотря на продолжающиеся попытки, вновь усадить молдавских и приднестровских парламентариев за стол так и не удалось.

Такой опыт Молдавской группы ПА показывает, что парламентский диалог может стать полезным инструментом для создания дополнительных каналов связи между конфликтующими сторонами, когда переговоры заходят в тупик. Благодаря ему можно также укрепить всеобъемлющий характер процесса посредничества и стимулировать повышенное чувство ответственности и сопричастности к этому процессу на национальном уровне. Экспертная поддержка в таком диалоге может также существенно активизировать роль законодателей. Информирование законодателей о политических переговорах и

Примеры

укреплении их потенциала в процессе урегулирования может стать инструментом, с помощью которого можно будет укрепить доверие к посреднику среди политических деятелей и заручиться их поддержкой в этом процессе. Однако когда в конфликте доминируют сильные исполнительные ветви власти, потенциал парламентского диалога будет ограничен. В таких ситуациях парламентский диалог вряд ли сможет продолжаться без согласия лидеров исполнительной власти конфликтующих сторон.

Приложение II: Список сокращений

CSI	Инициатива по обеспечению общественной безопасности (ОБСЕ)
EUBAM	Миссия ЕС по приграничной помощи Украине и Молдове
БДИПЧ	Бюро по демократическим институтам и правам человека (ОБСЕ)
ВКНМ	Верховный Комиссар по вопросам национальных меньшинств (ОБСЕ)
ГПВУ	Группа планирования высокого уровня (ОБСЕ)
ГС	Генеральный секретарь (ОБСЕ)
ГС ООН	Генеральный секретарь ООН
ДП	Действующий председатель (ОБСЕ)
ЕС	Европейский Союз
ЕЦМ	Европейский центр по делам меньшинств
КБСЕ	Конференция по безопасности и сотрудничеству в Европе
КЛ	Контактная линия
КПРС	Контактный пункт БДИПЧ по вопросам ромов и синти (ОБСЕ)
КСП	Клуб социального партнерства
ЛАГ	Линия административной границы
ЛПДП	Личный представитель Действующего председателя по конфликту, рассматриваемому Минским совещанием ОБСЕ (ОБСЕ)
МД	Меры по укреплению доверия
МДБ	Меры по укреплению доверия и безопасности
МК ООН	Миссия ООН в Косово

Глава I

ММЕС	Мониторинговая Миссия ЕС в Грузии
МПИР	Механизм предотвращения инцидентов и реагирования на них
НПО	Неправительственная организация
ОАПМБ	Освободительная армия Прешево, Медведья и Буяновач
ОБСЕ	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
ОвТ	Офис ОБСЕ в Таджикистане
ОИС	Организация Исламского Сотрудничества (бывшая Организация Исламской Конференции)
ОМвК	Миссия ОБСЕ в Косово
ООН	Организация Объединенных Наций
ОТО	Объединенная таджикская оппозиция
ПА	Парламентская Ассамблея (ОБСЕ)
ПС	Постоянный Совет (ООБСЕ)
РАЕ	рома, ашкали и египтяне
РС	Республика Сербска
СКК	Смешанная контрольная комиссия
СМТС	Смешанные миротворческие силы
США	Соединенные Штаты Америки
ФСОБ	Форум по сотрудничеству в области безопасности (ОБСЕ)
ЦПК	Центр по предотвращению конфликтов (ОБСЕ)

Будучи крупнейшей региональной организацией в сфере безопасности, ОБСЕ накопила богатый опыт по содействию политическому диалогу и посреднической деятельности в целях предотвращения, урегулирования или разрешения конфликтов. Такие направления деятельности представляют собой значительную часть инструментов по предотвращению конфликтов и являются одним из главных сравнительных преимуществ ОБСЕ.

Назначение этого справочного руководства – дать рекомендации по восьми основополагающим принципам, заложенным в Руководстве ООН по эффективному посредничеству, с учетом контекста ОБСЕ. В нем содержатся практические инструкции представителям ОБСЕ, непосредственно задействованным в проектировании, осуществлении и оценке посреднической деятельности и мер по содействию диалогу на месте событий.