

Руководство ОБСЕ по невоенным мерам укрепления доверия (МД)



Руководство ОБСЕ по
невоенным мерам укрепления
доверия (МД)



Содержание

Введение	5
Глава I. – МД: общая концепция	9
1. Что представляют собой невоенные МД	9
2. История эволюции МД и МДБ	12
3. Взаимосвязь между МД и МДБ	16
4. Характер и особенности МД	18
5. Взаимосвязь между МД и другими мерами по предотвращению и урегулированию конфликтов	23
6. Ограничения и препятствия	27
7. Когда имеет смысл вводить в действие МД	31
Глава II. – Разработка и осуществление невоенных МД	35
1. Определение общих интересов/вызовов	35
2. Первый шаг	36
3. Факторы, которые необходимо учитывать при разработке МД	39
4. Включение МД в качестве составляющей в более широкую стратегию урегулирования/примирения	41
5. Подводные камни, которые следует избегать при разработке и осуществлении МД	43
6. Проверка и гарантии	49
7. Что происходит в случае нарушения одной из сторон своих обязательств	52
8. Включение МД в публичный порядок	52
9. Обеспечение непосредственного участия на местном уровне	54
10. Разнообразие	56
11. Роль международных третьих сторон	57

Глава III. – Примеры осуществления МД в регионе ОБСЕ в прошлом и в настоящее время	65
1. Программа восстановления экономики в Грузии (экономика)	65
2. Водохозяйственные проекты в рамках женеvских дискуссий (экологические вопросы)	68
3. Совместные рабочие группы по вопросам укрепления доверия в Молдове (экономика, экология и социальные вопросы)	70
4. Молдова: журналистские сети в районе Днестра (социальные вопросы)	73
5. Укрепление доверия в рамках многоязычного образования: пример Южной Сербии (культура)	75
6. Укрепление доверия в интересах реорганизации сил полиции в бывшей югославской Республике Македония (политика)	78
7. Кыргызстан: Инициатива по обеспечению общественной безопасности (политика)	81
8. Многоэтнические сети посредничества на юге Кыргызстана (политика)	84
9. Укрепление доверия между Кыргызстаном и Таджикистаном посредством организации рационального водопользования (экология)	87
10. Подготовка кадров по методам борьбы с лесными пожарами на Южном Кавказе (экология)	90

Предыдущая страница. Миссия ОБСЕ в Скопье поддерживает укрепление доверия между всеми общинами и полицией. Скопье, 21 июля 2010 года (Миссия ОБСЕ в Скопье)

Введение

Истоки многих современных мер укрепления доверия (МД) можно увидеть в работе, проводившейся на самом раннем этапе Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ). На самом деле, приняв в 1975 году хельсинкский Заключительный акт, в 1986 году – Стокгольмский документ по мерам укрепления доверия и безопасности (МДБ) и разоружению в Европе, а в 1990 м – Венский документ (в последующем обновленный в 1992, 1994 и 1999 годах), Организация стала пионером использования подобного рода мер в качестве важнейших инструментов укрепления и поддержания доверия на различных этапах конфликтного цикла. Если многие из мер, разработанных в первые годы, были преимущественно сфокусированы на “жесткой” безопасности и ориентированы на межгосударственные отношения, и в частности на уменьшение опасности возникновения военной конфронтации, то теперь невоенные МД во все большей мере рассматриваются в качестве дополнительного важного перекидного “мостика” к прочному миру, особенно – хотя и не исключительно – в межгосударственных конфликтах и кризисах, таких, как имеющие место на западе Балкан, на Южном Кавказе, в Молдове и в других регионах.

В ходе дискуссий в рамках “корфуского процесса”, запущенного в июне 2009 года, а также в процессе “диалога от Владивостока до Ванкувера” в 2011 году нередко акцентировалась важность МД (и МДБ). Примечательно, что в ходе двух тематически отдельных рабочих совещаний, состоявшихся в мае 2011 года в рамках “диалога от В от В” (организованные Председательством ОБСЕ рабочие совещания по постконфликтному восстановлению и по экономико-экологической деятельности как мере укрепления доверия) их участники подчеркивали целесообразность разработки Руководства по МД. Кроме того, в Решении № 3/11, принятом на встрече Совета министров в Вильнюсе в декабре 2011 года и озаглавленном “Элементы конфликтного цикла, связанные с

повышением потенциала ОБСЕ по раннему предупреждению, срочным действиям, содействию диалогу, поддержке посредничества и постконфликтному восстановлению”, содержится, в частности, “рекомендация государствам-участникам и исполнительным структурам ОБСЕ в рамках их мандатов шире использовать меры укрепления доверия и меры укрепления доверия и безопасности (МД и МДБ), включая те из них, в осуществлении которых участвуют представители гражданского общества, во всех трех измерениях безопасности, на всех стадиях конфликтного цикла и с согласия непосредственно заинтересованных государств-участников”.

Успех МД непосредственно зависит от участия в них сторон конфликта/кризиса, поскольку именно они должны согласовывать параметры МД и пользоваться их плодами. Контроль за осуществлением мер доверия самими непосредственно заинтересованными сторонами на местах является ключом к успеху, а его отсутствие (т. е. отсутствие взаимной политической воли к добросовестному осуществлению МД) зачастую становится главной причиной неудачи. Международное сообщество не может компенсировать отсутствия у сторон политической воли, но оно способно играть важную вспомогательную роль, в том числе путем оказания содействия в разработке МД и осуществления мероприятий по наращиванию потенциала, путем проведения беспристрастной проверки и решения проблем, административно-хозяйственного обеспечения и помощи в проведении разного рода сопутствующих мероприятий.

С учетом вышеизложенного оперативной службой Центра по предотвращению конфликтов Секретариата ОБСЕ и было подготовлено настоящее Руководство на основе консультаций с Бюро координатора экономической и экологической деятельности (БКЭЭД) ОБСЕ, Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ), Бюро Верховного комиссара по делам национальных меньшинств (ВКНМ) и полевыми операциями ОБСЕ. Оно предназначено как для политиков, так и для практиков, стремящихся выработать и осуществлять эффективные МД. Надеемся, что настоящее Руководство будет способствовать генерированию новых инициатив по МД в регионе ОБСЕ во всех измерениях и послужит стимулом к дальнейшему развитию уже существующих МД.

Исходя из этого, руководство разделено на три главы. В первой главе излагается общая концепция, включая, в частности, вопрос о том, что представляют из себя невоенные МД, как они менялись на протяжении истории, какова их взаимосвязь с МДБ и другими мерами, принимаемыми в контексте конфликтов, а также каковы природа и параметры МДБ и какие у них есть ограничения. Во второй главе приводятся практические советы относительно разработки и осуществления МД, включая такие темы, как факторы, которые следует принимать во внимание при “конструировании” МД, подводные камни, которые следует избегать, каким образом следует обеспечивать самостоятельное осуществление мер сторонами на местах и какова в этом деле роль третьих, международных сторон. Наконец, в главе 3 приводятся десять примеров мер доверия, осуществлявшихся ОБСЕ ранее или осуществляемых ею в настоящее время в ее различных регионах и измерениях. Эти примеры призваны дать более глубокое представление о реализуемых на практике МД с уделением особого внимания существующим разнообразным вызовам, а также урокам прошлого.

Цель Руководства – дать информацию, а не готовые рецепты: его содержание следует использовать, руководствуясь здравым смыслом, взвешенно, а также с учетом конкретных обстоятельств, в которых та или иная МД осуществляется или может осуществляться. Авторы замыслили Руководство как “живой” документ: оно может регулярно пересматриваться и уточняться. Предложения на предмет его совершенствования приветствуются, и их следует направлять в оперативную службу Центра по предотвращению конфликтов.

Следующая страница. Рекламный щит в Митровице, изображающий сотрудничество группы косовских албанцев и косовских сербов из местного комитета общественной безопасности (МКОБ) с косовской полицией. Организованный в 2010 году при поддержке ОБСЕ проект, предусматривающий применение в качестве межэтнической МД разъяснительную работу среди населения (Миссия ОБСЕ в Косово)

Глава I. МД: общая концепция

1. Что представляют собой невоенные МД

Не существует какого-либо общепринятого определения термина «МД» вообще, и невоенных МД, в частности. Для целей настоящего Руководства под невоенными мерами укрепления доверия понимаются действия или процессы, осуществляемые на всех этапах конфликтного цикла и охватывающие три измерения безопасности в политической, экономической, экологической, социальной и культурной сферах с целью повышения прозрачности и уровня доверия между двумя или более конфликтующими сторонами во избежание возникновения или (ре) эскалации конфликта между государствами и(или) внутри государств, с тем чтобы проложить путь к прочному урегулированию конфликта.

Политические МД направлены на укрепление доверия к политической системе путем осуществления таких мер, как совместное осуществление властных полномочий, пропорциональный набор сотрудников и распределение постов в общенациональных и местных органах власти среди представителей разных регионов и(или) национальностей, электоральная реформа и децентрализация власти путем делегирования полномочий на места и в регионы. Меры по демократизации могут способствовать широкой политической интеграции и сделать возможным политическое взаимодействие между сторонами конфликта и их взаимопознание. Это особенно актуально с точки зрения обеспечения мира внутри государств.

Экономические МД могут сближать государства и сплачивать общины посредством экономического сотрудничества и тем самым устранять существующие между ними барьеры недоверия. В современном мире глобальной конкуренции экономические факторы могут играть важную роль в определении характера отношений между государствами и(или) субъектами / общинами внутри государств, особенно ввиду того,



что экономическая взаимозависимость также способствует налаживанию более тесных и плодотворных взаимоотношений. Государства и субъекты/общины внутри государств, участвующие в таких взаимоотношениях, редко отваживаются рисковать своим экономическим благополучием и выживанием путем вступления во взаимную конфронтацию. Трансграничная и межобщинная торговля может способствовать созданию фундамента для диалога и кооперативного подхода к совместному решению проблем, причем не только в экономической области.

Экологические МД могут включать совместное планирование на случай чрезвычайных ситуаций и учения по совместному реагированию на стихийные бедствия (такие, как землетрясения, наводнения и затяжная засуха), а также на техногенные катастрофы (например, пожары и загрязнение окружающей среды токсичными веществами). В качестве других примеров экологических МД можно, в частности, назвать совместное пользование водными, лесными и другими природными ресурсами. Меры, носящие трансграничный характер (имеются в виду границы как между государствами, так и между административными единицами), могут выполнять функцию укрепления доверия, если они учитывают взаимозависимость сторон и создают конкретные стимулы к сотрудничеству между представителями соответствующих государств или административных единиц. Выгодным отличием вопросов, связанных с экологией, может быть то, что они не воспринимаются как носящие чувствительный характер и поэтому не сопряжены с политическими рисками.

Общественные МД относятся к человеческому измерению и включают интерактивные виды деятельности людей, различные формы диалога и совместные проекты, закладывающие фундамент для укрепления взаимопонимания и достижения компромиссов. В качестве примеров можно, в частности, назвать: диалог между работниками просвещения и журналистами; совместные проекты по написанию учебников; научные конференции, семинары и совместные исследования; обмены визитами между журналистами, научными работниками и другими общественными деятелями; взаимодействие между гражданскими обществами, представителями различных населенных пунктов, религиозных и(или) этнических общин, студентами и профессиональными сообществами (врачи, юристы, учителя); договоренности о транзитных

поездках граждан одной страны или региона через территорию другой страны / региона и облегчение поездок граждан другого государства; открытие границ; регулярное воздушное и автобусное сообщение между территориями сторон и восстановление телекоммуникаций, почтовой и телеграфной связи.

Культурные МД, как и общественные, относятся к т. н. третьему измерению. Их цель – продемонстрировать чуткое отношение правительства страны к культуре местных этносов и проявить уважение к традиционным авторитетам. В число таких мер могут входить: недопущение принятия репрессивных законов в отношении того или иного языка или религии; отказ от объявления какого-то одного языка в качестве официального государственного, если в данном государстве имеется достаточно многочисленное этническое меньшинство, говорящее на другом языке; проявление уважения к традиционным народным авторитетам и предоставление им возможности играть определенную (хотя бы символическую) роль в местных делах, уважительное отношение государства к культурным лидерам и местным обычаям, а также проявление деликатности в таких вопросах, как снос или перенос памятников, имеющих важное значение для тех или иных этнических или территориальных категорий населения.

МД могут применяться на всех этапах конфликтного цикла. Они являются инструментом снижения напряженности и уменьшают вероятность возникновения, эскалации или повторной вспышки конфликта из-за отсутствия информации, в результате недоразумения, ошибки или неправильного толкования действий потенциального противника. Кроме того, они служат средством укрепления доверия и преодоления разделительных линий между потенциальными антагонистами, а также важной составляющей процесса строительства прочного мира. МД могут способствовать восстановлению разорванных связей между противниками и укреплению уверенности сторон в том, что существующие и будущие обязательства будут выполняться.

Сами по себе МД не способны разрешить конфликт. Но они могут способствовать изменению отношений и поведения, а тем самым и обстановки, в которой протекает процесс урегулирования конфликта. Поэтому их следует воспринимать скорее как инвестицию в более широкое дело укрепления мира, чем самоцель.

Хотя невоенные МД, рассматриваемые в настоящем Руководстве, по определению не включают в себя классические МДБ, они могут охватывать области, в которых военные играют определенную роль, такие, как ликвидация последствий стихийных бедствий. Кроме того, в их осуществлении могут быть также задействованы другие обеспечивающие безопасность структуры, например, полиция. Как разъясняется далее в тексте (см. раздел «Взаимосвязь между МД и МДБ»), грань между невоенными МД и военными МДБ размыта, и поэтому оптимальный вариант – сочетание тех и других мер по принципу взаимодополнения, где это целесообразно.

МД могут носить односторонний, двусторонний или многосторонний характер. Они могут иметь множество разных форм в зависимости от того, на каком этапе конфликтного цикла они применяются, насколько глубок конфликт между вовлеченными в него сторонами и идет ли речь о внутрисударственном или межгосударственном конфликте.

Так, например, МД могут иметь форму односторонних жестов доброй воли, осуществляемых одной из сторон с целью побудить противоположную сторону к участию в предметных переговорах. Но они также могут носить характер двусторонних соглашений между участниками конфликта, регулирующих существующие между ними проблемы, или являться мероприятиями, предлагаемыми третьей стороной для налаживания контактов между двумя конфликтующими сторонами.

Учитывая широкое разнообразие МД и необходимость их адаптации к специфике каждой данной ситуации, настоящее Руководство не предназначено служить пособием, где излагаются конкретные МД применительно к тем или иным конкретным обстоятельствам; вместо этого в нем излагаются главные принципы, которые следует учитывать при разработке и осуществлении МД.

2. История эволюции МД и МДБ

На протяжении веков МД в том или ином виде использовались для предотвращения вспышек конфликтов, сопряженных с насилием, или в целях подготовки почвы для мирного урегулирования. Однако лишь во второй половине XX века к МД стали подходить более систематично. Сам этот термин как таковой появился впервые в 1950-х годах, на начальном этапе холодной войны, когда предпринимались первые попытки повысить прозрачность в отношениях между двумя военны-

ми блоками посредством таких инициатив, как предложенный президентом США Эйзенхауэром Договор об открытом небе. После «кубинского кризиса» 1962 года стала очевидной необходимость налаживания эффективных каналов связи для предотвращения ядерной войны в результате недоразумения, и были созданы «горячие линии» связи между двумя блоками.

В 1966 году Чарльз Осгуд, психолог и научный советник при Агентстве США по контролю над вооружениями и разоружению, разработал так называемую стратегию ГРИТ («Постепенные обоюдные инициативы по разрядке напряженности»), согласно которой двум ядерным сверхдержавам рекомендовалось осуществлять односторонние жесты доброй воли в ожидании отклика другой стороны. Осгуд особо подчеркивал, что, возможно, потребуются осуществить несколько таких односторонних шагов, прежде чем другая сторона будет готова ответить взаимностью. Обмениваясь такими односторонними жестами доброй воли, обе стороны могли бы создать взаимное доверие между собой, необходимое для начала переговоров. Визит президента Египта Анва-

Участники двухдневного рабочего совещания по мерам укрепления доверия и безопасности, организованного Центром ОБСЕ в Астане и министерством обороны Казахстана, Алматы, 26 мая 2009 года (ОБСЕ/Владимир Крюков)



ра Садата в Иерусалим в 1977 году, проложивший путь к подписанию египетско-израильского мирного договора, является одним из примеров успешной невоенной меры укрепления доверия, основанной на вышеизложенной стратегии.

В хельсинском Заключительном акте 1975 года нашли воплощение согласованные и кодифицированные МД первого поколения, что стало отправным моментом в системной работе над военными МДБ и невоенными МД в Европе. В результате последующих усилий в рамках СБСЕ был выработан Стокгольмский документ 1986 года, ставший первым соглашением по вопросам безопасности в Европе, в котором содержались существенные, поддающиеся проверке МДБ, носящие в военном и политическом отношениях обязательный характер, и, наконец, в 1990 году был принят Венский документ. Он содержит комплекс мер, предусматривающих как непосредственное уменьшение опасности, так и долгосрочное взаимодействие по военной линии на повседневной основе. Эти меры призваны служить укреплению доверия между государствами-участниками и их уверенности друг в друге путем повышения транспарентности и предсказуемости. В их число входят практические меры, такие, как инспекции на местах и посещения по оценке, дополняемые и подкрепляемые ежегодным обменом военной информацией и регулярным диалогом по вопросам оборонного планирования. По окончании холодной войны Венский документ неоднократно дорабатывался и обновлялся (1992, 1994, 1999 и 2011 годы) с целью приведения его в соответствие с новыми реалиями, но при этом он оставался документом по военным МДБ, нацеленным на предотвращение вооруженных конфликтов между государствами.

Другим краеугольным камнем режима военных МДБ в Европе был Договор об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ), олицетворяющий собой систему контроля над вооружениями, согласованную и принятую странами НАТО и Варшавского договора в рамках СБСЕ в 1990 году. ДОВСЕ, являющийся в отличие от Венского документа юридически обязывающим Договором, ввел систему предельных ограничений на тяжелые вооружения в Европе, опирающуюся на всеобъемлющий режим контроля. Однако адаптированный ДОВСЕ, который был согласован в 1999 году в Стамбуле, в силу так и не вступил, и в 2007 году Россия приостановила выполнение первоначального ДОВСЕ. Затем, в ноябре 2011 года, в своих заявлениях на состоявшихся в том месяце заседаниях Форума ОБСЕ по сотрудничеству в области безопас-

ности (ФСОБ), 24 страны объявили о приостановке выполнения ими некоторых обязательств по ДОВСЕ в отношении Российской Федерации. Продолжающиеся в настоящее время переговоры по адаптации режима контроля над вооружениями в Европе также сфокусированы на межгосударственных отношениях. Применение Венского документа, ДОВСЕ или их элементов к конфликтам внутри государств, и особенно к непризнанным образованиям, по-прежнему остается трудной задачей.

Главной целью мер укрепления доверия в период холодной войны была минимизация или устранение причин недоверия, страхов, напряженности и враждебности, которые подстегивали гонку обычных и ядерных вооружений между странами НАТО и Варшавского договора. Основной акцент делался не на невоенных МД, а на военных МДБ. Обсуждение МДБ в рамках ОБСЕ продолжается и по сей день на ФСОБ; кроме того, акцент на МДБ по-прежнему заметен и в контексте других весьма глубоких и милитаризованных конфликтов, включая индо-пакистанский, ближневосточный и конфликт в Тайваньском проливе.

В первые годы существования СБСЕ усилия по укреплению доверия были сосредоточены главным образом на «жесткой безопасности» и направлены на уменьшение угрозы внезапного нападения одного военного блока на другой. При этом, однако, в хельсинкский Заключительный акт был также включен широкий набор невоенных МД во второй и третьей «корзинах» (как тогда назывались сегодняшние измерения безопасности), включая сотрудничество по экономическим и экологическим вопросам и контакты между людьми. После окончания холодной войны акцент в Европе и за ее пределами постепенно сместился с предотвращения межгосударственных конфликтов, которые относились к сфере ведения высокоцентрализованных политических и военных командных структур, на предотвращение конфликтов внутри государств, носящих менее централизованный характер и подпитываемых целым рядом факторов, к числу которых помимо политических и социально-экономических интересов относятся этническая самоидентификация, язык, культура и религия.

Соответственно, возросло значение невоенных МД, направленных на достижение прочного мира в кризисных и конфликтных ситуациях и предусматривающих участие большого числа «игроков». В отличие от военных МД и визитов высокопоставленных лиц, таких, как поездка Садата в Иерусалим, или жестов, подобных коленопреклонению Вилли Брандта в Варшаве, сегодняшние МД в большей мере ориентиро-

ваны на контакты между людьми и на гражданское общество. Это, однако, не означает, что МДБ и МД на уровне элит утратили свое значение. Они продолжают играть жизненно важную роль в сдерживании конфликтов и в их урегулировании. Региональные МДБ, подобные тем, что были согласованы в рамках Дейтонских мирных договоренностей, а также предпринимаемые на высоком уровне инициативы, подобные политике «перезагрузки», проводимой президентом США Бараком Обамой в отношении России, – всего лишь два примера подобного рода. Однако для того чтобы МДБ и МД на уровне элит носили стабильный характер, они должны подкрепляться более широким комплексом МД, задействующим гражданское общество, журналистов, хозяйствующих субъектов, религиозные общины и другие заинтересованные стороны. Кроме того, МДБ и МД на уровне элит, разработанные применительно к межгосударственным отношениям, должны быть адаптированы для использования в целях урегулирования конфликтов внутри государств.

3. Взаимосвязь между МД и МДБ

Классические МДБ предназначены главным образом для снижения напряженности в военной области и опасений внезапного военного нападения. Поэтому МДБ носят значительно более узкий характер, чем МД, и касаются весьма специфических вопросов, таких, как: обмен военными данными, предварительные уведомления о передислокации войск или военных учениях, если численность участвующих в них военнослужащих превышает определенный предел, соглашения, вводящие ограничения на развертывание войск и вооружений определенных типов в конкретном районе, механизмы проверки соблюдения подобных ограничений и т. п.

Однако некоторые используемые в рамках МДБ методы могут быть также полезны и в области невоенных МД, например: обмен данными, создание «горячих линий» прямой связи между конфликтующими сторонами или верификационные мероприятия. Поэтому имеет смысл приглядеться к МДБ на предмет того, не могли бы какие-либо элементы из военной сферы быть применены и в невоенной.

В качестве МД молдавские и приднестровские правоохранительные ведомства договорились о повседневном обмене криминалистическими данными и наладили прямую линию связи между представителями обеих сторон на всех уровнях.

Невоенные МД могут также использоваться в качестве «перекидного мостика» к МДБ. В условиях конфликтной или постконфликтной ситуации зачастую прерываются контакты на всех уровнях, и в этом случае МД могут помочь свести вместе представителей сторон в качестве необходимой предпосылки для восстановления диалога и контактов. В условиях, когда военные с обеих сторон не готовы к диалогу и к МДБ, может сохраняться возможность контактов по невоенным вопросам, и в этой ситуации невоенные МД могут быть использованы для подготовки к осуществлению МДБ.

В Молдове Миссия ОБСЕ внесла коррективы в свой первоначальный подход, нацеленный на содействие МДБ между молдавскими и приднестровскими вооруженными силами, сместив акцент на невоенные МД. Миссия разработала программу более широких по охвату невоенных МД, в которую она включила элементы, призванные способствовать контактам и взаимодействию между военными представителями сторон, включая рабочее совещание по вопросам преодоления последствий стихийных бедствий и совещания по гарантиям и МД, в которых наряду с гражданскими приняли участие и военные представители.

Другим способом укрепления доверия в вопросах, связанных с безопасностью, являются МД с участием невоенных структур, обеспечивающих безопасность, таких, как полиция. Это особенно важно во внутригосударственных конфликтах, в которых полиция и силы безопасности могут быть вовлечены в вооруженные столкновения в той же мере, что и военные и военизированные формирования.

После заключения в 2001 году Охридского рамочного соглашения ОБСЕ способствовала передислокации полицейских подразделений в районы, ранее затронутые кризисом, и одновременно разработала реформу полицейской службы, которая привела к увеличению числа этнических албанцев в составе сил полиции бывшей югославской Республики Македонии.

Верховный комиссар по делам национальных меньшинств (ВКНМ) разработал руководящие принципы работы полиции в многонациональном обществе, которые могут быть взяты за основу при осуществлении МД.

Наконец, МДБ и МД служат одной и той же цели и поэтому там, где это целесообразно, должны применяться одновременно, дополняя друг друга, для укрепления доверия между различными частями общества и уменьшения страхов и опасений за собственную безопасность. МДБ в военной области важны в плане предотвращения наращивания вооружений или «случайного» возникновения военных конфликтов, однако, поскольку доверие является результатом взаимодействия гораздо более широкого круга факторов, военные МДБ должны дополняться МД с участием политических лидеров и более широких общественных кругов.

4. Характер и особенности МД

МД призваны менять представления и ожидания людей с целью корректировки их взаимоотношений и поведения, тем самым меняя сам контекст предотвращения конфликтов и их урегулирования. Сами по себе МД не способны предотвратить или урегулировать конфликт. В силу самой их природы МД должны носить постепенный характер, но при этом быть последовательными и ориентированными на долгосрочную перспективу. Наиболее эффективным путем укрепления доверия является сочетание нескольких МД, охватывающих различные категории общества в рамках поступательно нарастающего процесса. В ситуации, когда доверие утрачено или когда в обществе укоренились чувства страха и ненависти, одноразовые краткосрочные меры или проекты мало что дадут.

Во всем мире успешно применялись и продолжают применяться десятки, а возможно, и сотни различных МД. Подходы могут быть самыми разными; успешными являются те МД, которые учитывают специфику конкретной ситуации, в которой они применяются. Хотя не существует какого-либо единого рецепта на все случаи жизни, общими для успешных МД являются следующие характеристики:

Взаимность. Меры, предпринимаемые одной стороной, должны естественным и закономерным образом вести к аналогичным, сбалансиро-

ванным и взаимным мерам с другой стороны. Кроме того, приверженность одной стороны какой-то конкретной мере, особенно когда она осуществляется в духе доброй воли, должна находить отклик с другой стороны по принципу *quid pro quo*, что позволяет избежать ощущения, будто какая-либо из сторон идет на чрезмерные уступки. Обе стороны должны ощущать, что они извлекают примерно одинаковую выгоду из «кумулятивного эффекта» осуществляемого комплекса МД. Взаимность необходима по двум причинам: во первых, она является сигналом иницилирующей стороне, что другая сторона серьезно намерена участвовать в этом процессе. Во вторых, продолжение односторонних жестов, не находящих отклика с другой стороны, в какой-то момент станет политически невозможным. Нельзя ожидать мгновенной взаимности. Однако хотя иницилирующая сторона должна быть готова предпринять несколько односторонних шагов, ничего не получая взамен, чтобы начать процесс, и даже хотя в течение этого процесса одна сторона может в краткосрочном плане обрести больше, чем другая, эту асимметрию необходимо минимизировать и уравнивать долгосрочными перспективами, такими, как достижение взаимоприемлемого урегулирования конфликта.

Постепенность. Поступательное осуществление МД в рамках эволюционного процесса, значимость которого возрастает от этапа к этапу, может позволить сторонам шаг за шагом укреплять доверие, постепенно продвигаясь ко все более трудным и(или) рискованным мерам. В этой связи серия мер на низовом уровне и(или) символических мер может оказать на весь процесс укрепления доверия большее влияние, чем любая из ограниченных по своему воздействию отдельно взятых мер.

Долгосрочность. Укрепление доверия – долгосрочный процесс, требующий времени. МД редко когда приносят быструю отдачу, и даже в тех случаях, когда наблюдается краткосрочный прогресс, он требует поддержки путем выполнения соответствующих деклараций, обещаний или соглашений и осуществления последующих мер во избежание неудачи.

Предсказуемость. Хотя инициативы, касающиеся МД, могут иногда быть неожиданными, в их характере, масштабе или содержании не должно быть ничего непредсказуемого. Обе стороны должны действо-

вать предсказуемо, и рамочная договоренность об МД, включая механизмы контроля и гарантий (см. раздел «Проверка и гарантии»), должна способствовать предсказуемому поведению. Стороны должны понимать, что их действия могут иметь как позитивные, так и негативные последствия и что непредсказуемые шаги могут спровоцировать ответную реакцию других сторон, а в некоторых случаях – и международного сообщества.

Прозрачность. Содержание и параметры каждой МД должны быть очевидными, открытыми и недвусмысленными, чтобы исключить любую возможность того, что ее цель или осуществление будут неправильно истолкованы.

Надежность. МД должны быть надежными. Создание впечатления, что предлагаемая МД является всего лишь тактической уловкой, скорее всего, даст обратный эффект и еще больше осложнит отношения между сторонами. Аналогичный эффект, скорее всего, будет иметь и неосуществление уже инициированной МД.

Последовательность. МД должны быть последовательны в том, что касается «адресата», тематики и(или) содержания. Непоследовательность в этом отношении в лучшем случае снизит эффект реализуемых мер, но она может привести и к тому, что весь процесс МД потерпит неудачу, если будет подорвано доверие.

В 2004 году президент Грузии Саакашвили предпринял ряд шагов, которые могли бы придать новый импульс диалогу с Сухуми. Они включали в себя изменение роли прогрузинского правительства Абхазии в изгнании, урезание поддержки грузинским партизанским формированиям и невмешательство во внутривнутриполитическую жизнь Абхазии. Если бы эти шаги были более удачно инкорпорированы в более широкую стратегию МД, они могли бы возыметь гораздо большее воздействие в плане повышения доверия абхазцев к центральной власти Грузии.

Коммуникация. МД нуждаются в адекватных каналах связи между сторонами для облегчения потока информации, с тем чтобы своевременно устранять недоразумения или ошибки. Такие каналы связи сами по себе

могут способствовать появлению чувства уверенности и надежности, а в последующем – и укреплению доверия между сторонами.

Проверка. Особенно применительно к МД, в контексте которых ожидается взаимность и(или) в результате осуществления которых одна из сторон испытывает опасения за свою безопасность, проверка, в том числе проводимая при необходимости третьими сторонами, является важным фактором снижения страхов и недоверия одной из сторон по поводу соблюдения указанных мер другой стороной. Проверка и мониторинг сами по себе являются мероприятиями, укрепляющими доверие. Кроме того, проверка может быть полезна, когда стороны постепенно, небольшими шагами продвигаются к более существенным МД, поскольку она позволяет обеим сторонам обрести уверенность в неизменной приверженности друг друга мирному процессу.

Самостоятельное осуществление МД. МД редко бывают успешными, когда они навязываются сторонам извне. Успех осуществления МД в долгосрочной перспективе зависит от добровольного участия в этом процессе обеих сторон.

Многоуровневость. МД могут осуществляться «снизу» или «сверху». В идеале процесс реализации МД основывается на обоих подходах и предусматривает участие как правительственных структур, так и гражданского общества, причем последнее также способствует вовлечению в этот процесс более широких общественных кругов. Для того чтобы та или иная МД была успешной, она должна пользоваться поддержкой общества в целом. Гражданское общество может оказывать содействие подобным процессам, но не может обеспечить полного решения проблемы.

Инфраструктура обеспечения общественной безопасности в Косово на местном уровне, которой Миссия ОБСЕ в Косово оказывает поддержку, основывается на многоуровневом подходе. Советы муниципальной общественной безопасности (СМОБ) являются консультативными органами по вопросам безопасности, в которых представлены как правительственные структуры и все религиозные и национальные общины, так и гражданское общество на муниципальном уровне. Местные общественные комитеты безопасности (МОКБ) объединяют представителей местного населения, полиции, администрации муниципального образования и неправительственного сектора на низовом (поселковом) уровне. Группы по защите общественной безопасности (ГЗОБ) являются форумами на уровне городов. Руководящая группа по осуществлению стратегии общественной безопасности находится на верхнем ярусе этой структуры как орган, контролирующий, координирующий и оказывающий поддержку деятельности/инициативам по обеспечению общественной безопасности в Косово. Руководящая группа может на стратегическом уровне заниматься проблемами преступности и безопасности «сверху вниз», способствуя осуществлению в масштабах всего Косово политики и практики обеспечения общественной безопасности посредством своих рекомендаций, действий и координации деятельности и ресурсов. Таким образом, инфраструктура обеспечения общественной безопасности основывается на подходе по принципу «сверху вниз», предусматривающем участие профильных министерств, в определенной мере отвечающих за инфраструктуру на центральном уровне, а также на подходе по принципу «снизу вверх», позволяющем представителям СМОБ, МОКБ и ГЗОБ доводить до сведения центральных учреждений свои озабоченности в области безопасности.

МД, осуществляемые на уровне руководства, могут придать новый импульс мирному процессу и помочь подготовить общество к компромиссному решению. Однако на уровне общества в целом они должны подкрепляться контактами между людьми и такими МД, которые идут во благо населению. В противном случае процесс может застопориться из-за сопротивления общественности.

МД, осуществляемые на местном или общественном уровне, могут стимулировать МД на уровне центральной власти и руководства. Процесс этот может идти различными путями. Так, например, успешное сотрудничество на местном уровне по вопросам, касающимся повсед-

невных потребностей обеих сторон, таким, как торгово-экономическое взаимодействие, совместное водопользование, борьба с преступностью, совершенствование медицинских услуг и т. п., может «открыть двери» для налаживания аналогичного сотрудничества на региональном или центральном уровне. Контакты между людьми с участием потенциальных представителей будущих элит и(или) людей, близких к директивным инстанциям, могут перерасти в МД на более высоком уровне, по мере того как вовлеченные в них лица продвигаются по карьерной лестнице или привносят свой личный опыт в процесс принятия решений. МД с участием журналистов и лиц, формирующих общественное мнение, могут подготовить более широкие общественные круги и представителей руководства к принятию МД и в других областях. Однако для того, чтобы такие, осуществляемые «снизу» МД приводили к ощутимым результатам, они должны «перекидываться» и на уровень принятия решений.

5. Взаимосвязь между МД и другими мерами по предотвращению и урегулированию конфликтов

Успешное осуществление МД поправит подорванные отношения между противниками и повысит их уверенность в том, что другая сторона будет соблюдать действующие и будущие договоренности. МД могут менять поведение сторон конфликта, а также условия, в котором проходит процесс его урегулирования, но сами по себе конфликта они не урегулируют.

Чтобы быть успешными, МД должны являться неотъемлемой частью всеобъемлющей стратегии урегулирования конфликта. МД могут и должны применяться комплексно, а также в качестве составной части других мер предотвращения и разрешения конфликтов, таких, как механизмы раннего предупреждения, посредничество и переговоры, миротворчество, примирение и постконфликтное восстановление.

Механизмы раннего предупреждения. Механизмы раннего предупреждения не только являются инструментом предотвращения конфликтов – они также играют определенную роль в постконфликтном восстановлении, поскольку раннее предупреждение необходимо на постконфликтном этапе для недопущения возобновления насилия. МД могут

и должны применяться в рамках механизмов раннего предупреждения для усиления связи между ранним предупреждением и незамедлительным реагированием с целью налаживания взаимодействия между желающими сохранить мир сторонами, прежде чем конфликт выйдет из под контроля. Сочетая механизмы раннего предупреждения с укреплением доверия и другими мерами предотвращения и урегулирования конфликтов, можно предотвратить или урегулировать конфликт, прежде чем произойдет его (ре)эскалация.

В Кыргызстане ОБСЕ помогает в налаживании посреднических механизмов, включающих представителей киргизской и узбекской этнических общин, с целью раннего предупреждения и предотвращения конфликтов в условиях межнациональной напряженности. Смешанный этнический состав этих групп обеспечивает их соответствие реалиям и доверие к ним со стороны этнически неоднородного населения и позволяет посредникам эффективно участвовать в усилиях по ослаблению конфликтов между различными этносами. Кроме того, информация, собираемая в порядке раннего предупреждения, поступает в равной мере от обеих сторон, что делает ее более надежной. Помимо этого организованная посредническая работа также способствует устранению слухов, прежде чем они спровоцируют эскалацию конфликта до фазы, сопряженной с насилием.

Посредничество и переговоры. Для предотвращения конфликта или подготовки почвы для переговоров по его урегулированию важно обеспечить хотя бы минимальную степень доверия как на уровне элит, так и на уровне широких слоев общества. Поэтому МД на уровне элит, дипломатия «второй дорожки» и другие МД, охватывающие широкие слои населения, имеют чрезвычайно важное значение для перехода от предварительных консультаций непосредственно к переговорам по урегулированию.

В контексте приднестровского урегулирования осуществление МД по вопросам, затрагивающим повседневную жизнь населения на обоих берегах Днестра, способствовало восстановлению каналов связи между сторонами и тем самым облегчило принятие решения о возобновлении официальных переговоров по урегулированию.

В ходе переговоров по урегулированию конфликта МД могут применяться для подкрепления переговорного процесса, поскольку компромиссы, необходимые для урегулирования, возможны лишь при условии повышения доверия между сторонами на уровне элит и общества в целом. В этих целях могут применяться такие МД, как контакты между людьми, диалог в формате «второй дорожки», совещания и медиапроекты. Помимо этого, МД могут использоваться и в рамках самого переговорного процесса – например, путем осуществления односторонних шагов, таких, как внесение изменений в закон о выборах или о языке, принятие во внимание жалоб одной из сторон или объявление амнистии по делам, связанным с конфликтом (в том числе в отношении таких правонарушений частных лиц, как обладание оружием без необходимой лицензии). Наконец, МД в форме надежных и поддающихся проверке гарантий необходимы в качестве составной части итогового соглашения об урегулировании (см. раздел «Проверка и гарантии»).

Миротворчество. Миротворчество является одной из традиционных форм гарантий и как таковая может способствовать урегулированию конфликтов при условии, что миротворцы воспринимаются как нейтральная сторона. Операции по поддержанию мира предпринимаются в превентивных целях или после прекращения насилия, когда обе стороны не уверены в том, что смогут жить вместе или сосуществовать как соседи без присутствия сил третьей стороны. Для перехода от миротворчества к достижению прочного урегулирования конфликта требуется широкий набор МД, а также – в свете той военной угрозы, которую миротворцы призваны сдерживать, – МДБ. Миротворчество же без МД будет лишь сохранять статус-кво, не способствуя урегулированию конфликта и установлению прочного мира. В свою очередь, миротворцы могут служить опорой для МД, предоставляя гарантии безопасности в отношении осуществляемых в одностороннем порядке или на основе взаимности мероприятий или путем выполнения миссий “добрых услуг” при проведении двусторонних встреч. Предоставляемые миротворцами гарантии безопасности могут способствовать осуществлению МД на общественном уровне. Наконец, в зависимости от своего мандата миротворцы могут разрабатывать и осуществлять невоенные МД наряду с такими МДБ, как проверка уровней численности войск и их дислокации.

Контрольная миссия ОБСЕ в Скопье по предотвращению распространения конфликта, хотя и не являлась миротворческой миссией, предоставила гарантии безопасности после имевших место в 2001 году столкновений, сопровождая государственных представителей в населенных этническими албанцами жилых районах к месту проведения встреч с представителями местного населения и оказав содействие возвращению в эти районы сил полиции.

Примирение и постконфликтное восстановление. МД играют одну из ключевых ролей в усилиях по обеспечению примирения и восстановления на постконфликтном этапе, после прекращения насилия. Для восстановления нормально функционирующего в мирных условиях общества и предотвращения новой вспышки насилия, т. е. для урегулирования конфликта, необходимо устранить его коренные причины, а также политические, экономические, социальные, гуманитарные и психологические последствия насилия. Сами по себе МД нужны в первую очередь для восстановления отношений между конфликтующими общинами. Реформы полиции, системы правосудия, электоральной системы или системы образования являются классическими примерами тех сфер, где примирение и постконфликтное восстановление должны быть увязаны с МД.

В июле 2002 года, по прошествии не многим более одного года после заключения соглашения о перемирии, положившего конец вооруженным столкновениям между албанскими боевиками и сербскими силами безопасности, в расположенных на юге Сербии муниципалитетах Пешево, Буяновац и Медведжа состоялись дополнительные местные выборы. Эти выборы проводились на основе нового электорального закона, способствовавшего восстановлению доверия между различными общинами путем обеспечения более эффективного представительства меньшинств в муниципальных собраниях, а также благодаря использованию предвыборных материалов на нескольких языках. ОБСЕ по линии БДИПЧ и Миссии в Сербии способствовала этому процессу укрепления доверия путем оказания консультационных услуг и осуществления мониторинга/оценки избирательного законодательства, а также наблюдения за выборами в вышеуказанных трех муниципальных образованиях.

Помимо этого, при разработке и осуществлении проектов в таких областях, как восстановление инфраструктуры, возвращение беженцев и внутренне перемещенных лиц к местам своего проживания, правосудие по делам о военных преступлениях, предоставление психологических консультаций пострадавшим в результате войны лицам и т. п., необходимо принимать во внимание различные связанные с МД аспекты и подходы, учитывающие обстоятельства конфликта. Это необходимо для обеспечения того, чтобы эти проекты не усиливали существующее недоверие и не приводили к новым недоразумениям и претензиям. В идеале укрепление доверия должно быть неотъемлемой частью процесса постконфликтного восстановления на всем его протяжении.

6. Ограничения и препятствия

Как и многие другие меры предотвращения и урегулирования конфликтов, МД имеют свои ограничения, обусловленные характером и спецификой ситуации, в которой они применяются, и сталкиваются с определенными препятствиями. Эти ограничения и препятствия следует учитывать. В противном случае могут возникнуть нереалистичные ожидания, неудача реализовать которые может еще больше подорвать доверие и уверенность сторон друг в друге.

В силу самой своей природы МД имеют ограничения в том, что касается предотвращения или урегулирования конфликтов. Так, например, они не способны устранить социально-экономические корни конфликта, не меняют существующего баланса или дисбаланса сил и вряд ли могут как то повлиять на основополагающие интересы участников конфликта. Тем не менее, их вклад в предотвращение и урегулирование конфликтов заключается в улучшении обстановки путем изменения взаимоотношений и поведения сторон.

Кроме того, ограничения на МД может налагать и сама ситуация, в которой они осуществляются. Основными факторами в этом контексте являются политическая воля, финансовые и людские ресурсы, преобладающие умонастроения сторон и уровень доверия между ними.

Политическая воля. В отсутствие подлинной политической воли к применению МД в качестве реального средства предотвращения или урегулирования конфликта они не принесут желаемых результатов. Печальным фактом является то, что конфликтующие стороны могут ис-

пользовать МД с целью потрафить международному сообществу, получить односторонние преимущества, чтобы таким образом продвинуть собственные интересы, или в качестве тактического шага в более широком переговорном процессе. Подобные псевдо-МД, скорее всего, приведут к обратному результату, еще больше подорвав доверие противной стороны.

Нехватка ресурсов. Еще одним ограничением для МД может быть нехватка финансовых и(или) людских ресурсов. Хотя и существуют относительно беззатратные меры укрепления доверия, многие МД постоянно требуют финансовых и людских ресурсов как на этапе разработки, так и при реализации. Сопровождения, программы контактов и инфраструктурные проекты стоят денег. Для осуществления любых МД необходимы людские ресурсы – квалифицированные местные, а зачастую и международные сотрудники, занимающиеся разработкой и осуществлением МД. Нехватка денежных средств или квалифицированных кадров может воспрепятствовать воплощению хороших идей в реальные МД. Кроме того, утрата финансирования или квалифицированных сотрудников уже в ходе самого процесса может привести к срыву прекрасно функционирующих в остальных отношениях МД.

Доверие. МД призваны способствовать укреплению взаимного доверия, но при этом они сами требуют определенного уровня уверенности и готовности доверять действиям неприятеля и поступающим от него сигналам. Испытывающий недоверие неприятель может воспринять односторонний жест противной стороны как попытку обмануть его или как признак слабости. В любом из этих случаев он вряд ли откликнется на подобный жест.

Помимо вышеупомянутых ограничений, некоторые из которых могут вообще сорвать начало осуществления мер доверия, МД также сталкиваются с многочисленными препятствиями как преднамеренного, так и непреднамеренного характера, которые могут затруднить движение вперед.

Недостатки в обеспечении верховенства права и отправлении правосудия. МД трудно осуществлять в обстановке слабого обеспечения верховенства права и отправления правосудия. Так, например, нарушения

прав человека, особенно если они воспринимаются как направленные против какой-то одной группы населения, а также судебная система, в рамках которой, по мнению некоторых групп населения, они не могут добиться правосудия, могут подорвать доверие и привести к росту напряженности. Кроме того, люди вряд ли будут участвовать в осуществлении МД, если они ощущают, что им грозит арест или тюремное заключение.

В целях противодействия недоверию к системе отправления правосудия Центр ОБСЕ в Бишкеке оказывает содействие в налаживании независимого мониторинга омбудсменами и правозащитными НПО мест лишения свободы. Посещения этих мест позволяют отслеживать ситуацию с правами человека и повышать подотчетность пенитенциарной системы. Такой независимый мониторинг является сдерживающим фактором для противоправного обращения с людьми и в то же время подчеркивает приверженность государства гарантированию прав уязвимых и маргинализированных слоев общества, а также повышению уверенности населения в том, что государство искренне в своих намерениях.

«Спойлеры». Общим препятствием для МД является оппозиция со стороны групп, которые либо не заинтересованы в урегулировании конфликта, либо считают использование МД порочной стратегией. Обычно в этом подозревают службы безопасности и политические партии или общественные организации, придерживающиеся жесткой линии. Кроме того, препятствия могут чиниться отдельными лицами или группами, кровно заинтересованными в продолжении конфликта, или теми, кто может использовать конфликт для получения политических или экономических дивидендов. Результатом этого могут быть провокации, давление на тех, кто осуществляет МД, либо бюрократические проволочки.

Декларации «ястребов». Помешать осуществлению МД могут декларации на уровне руководителей или средств массовой информации, которые – даже если они и не направлены преднамеренно против МД, – могут негативно сказаться на атмосфере, необходимой для продвижения процесса укрепления доверия.

Правовые требования. Другими препятствиями на пути МД могут быть правовые требования или коррективы в них. В отличие от прямого противодействия МД такие препятствия могут затруднять осуществление МД без наличия умысла или неизбежно. Такое, например, имеет место в случае МД, адресованных экономическим субъектам в непризнанных образованиях, возможности которых могут ограничиваться правовыми или международными нормами, такими, как лицензии, таможенная документация, сертификаты происхождения и т. п. Во избежание неудач при осуществлении МД необходимо тщательно проанализировать возможность корректировки подобного рода требований в процессе реализации МД либо определить возможные пути их обхода.

Миссия ОБСЕ в Молдове помогла совместным молдавско-приднестровским рабочим группам по МД найти такое решение, которое сделало возможным поставку радиоактивных изотопов для онкологической клиники в Тирасполе. Любое реально осуществимое решение данной проблемы должно было соответствовать правилам МАГАТЭ, касающимся торговли такими изотопами. Как и другие препятствия, подобные проблемы, включая вышеупомянутую, могут преодолеваются посредством креативных решений, а в случаях, касающихся национального законодательства, – путем внесения в него изменений.

Изменение политики. Изменения в политике, вызываемые проблемами, не связанными напрямую с конфликтом, также могут создавать препятствия.

В 2010 году в Молдове начались дискуссии на тему об ужесточении паспортного контроля на внутренней границе с Приднестровьем с целью удовлетворения требований по миграционному контролю ради получения права на безвизовые поездки в пределах ЕС. Хотя эта мера и не была никоим образом связана с процессом приднестровского урегулирования, ее осуществление могло бы серьезно подорвать продолжающийся процесс реализации МД, направленный на содействие свободному перемещению через Днестр.

Насилие. Самым большим препятствием на пути осуществления МД является возобновление насилия. Кроме того, если это происходит, на-

чинают, безусловно, действовать и два вышеописанных ограничительных фактора – отсутствие политической воли и отсутствие даже минимального доверия.

Августовский конфликт в Грузии 2008 года положил конец осуществлявшейся под руководством ОБСЕ программе экономического восстановления в зоне грузино-осетинского конфликта и прилегающих районах – повседневному экономическому взаимодействию на местном уровне с участием всех общин, а также осуществлению других МД.

7. Когда имеет смысл вводить в действие МД

В принципе, МД того или иного рода могут вводиться на любом этапе конфликтного цикла. При этом главным вопросом является следующий: какие МД и на каком этапе целесообразно осуществлять? Понятно, что шансы на успех у МД выше, когда обе стороны в той или иной степени готовы оставить эмоции в стороне и вступить друг с другом в конструктивный диалог. Помимо этого, необходима определенная степень стабильности и предсказуемости, в основе которой – адекватный уровень обеспечения верховенства права, поскольку доверие трудно создавать и тем более укреплять в условиях кризиса или острой фазы конфликта.

Таким образом, МД наиболее эффективны на этапах раннего предупреждения, предотвращения конфликта и постконфликтного восстановления, и наоборот, они, скорее всего, будут иметь минимальный эффект на стадии регулирования кризиса, то есть когда стороны близки к конфликту, сопряженному с насилием, или уже вовлечены в него.

Раннее предупреждение/предотвращение конфликтов. МД в зависимости от их характера может быть проще применять на этапе раннего предупреждения и предотвращения конфликтов, чем в момент вспышки насилия или после нее. Но даже когда дело до насилия еще не дошло, отношения между двумя общинами могут быть крайне напряжены и характеризоваться глубоким недоверием и страхами. В случае обострения ситуации и резкого роста недоверия между двумя общинами МД могут предотвратить эскалацию этого процесса и его перерастание в насилие.

Регулирование кризиса. Ведя диалог с «врагом» на этапе резкого обострения кризиса, политики и представители гражданского общества рискуют вызвать негативную реакцию местного населения. В период повышенной напряженности, искаженных представлений и наличия глубокого недоверия односторонние инициативы, во первых, маловероятны, а во вторых, если они и предпринимаются, то, скорее всего, будут с подозрением восприниматься противной стороной. Поэтому в целях предупреждения вспышки конфликта, сопряженного с насилием, МД должны вводиться на раннем этапе, когда еще открыты каналы связи между общинами и в какой-то степени еще сохраняется готовность к ведению диалога с другой стороной. И наконец, чем с большим доверием одна сторона относится к действиям другой, тем легче будет перейти от чисто односторонних шагов к взаимным МД.

Если предотвратить конфликт не удалось, МД могут опять стать актуальными, когда силы обеих сторон истощены и возникла патовая ситуация.

В Северной Ирландии начало мирному процессу, приведшему к «соглашению Страстной пятницы», было положено совместной декларацией, принятой в резиденции на Даунинг стрит британским и ирландским премьер-министрами в 1993 году. Эта декларация увязывала переговоры максимально широкого состава с прекращением насилия и давала конфликтующим сторонам гарантии в том, что без их согласия не будет принято ни одно решение. Эта инициатива не только способствовала налаживанию процесса обоюдных уступок, укрепляющих взаимное доверие сторон, но и была предпринята именно в тот момент, когда обе стороны почувствовали безотлагательную необходимость положить конец циклу насилия и перейти к урегулированию конфликта.

Постконфликтное восстановление. Осуществление МД на этапе постконфликтного восстановления может быть сопряжено с трудностями в зависимости от степени имевшего места насилия и того, насколько оно подорвало доверие и уничтожило каналы связи между сторонами. В то же время МД могут способствовать успеху процесса постконфликтного восстановления, поскольку достижение прочного урегулирования требует основанных на доверии взаимоотношений между двумя общинами. С этой точки зрения не имеет значения, существуют ли эти общины в

де-факто или де-юре отдельных образованиях после прекращения насилия, поскольку окончательное урегулирование конфликта может быть достигнуто лишь тогда, когда у обеих сторон есть ощущение того, что их основные права и интересы, а также их безопасность обеспечены. Без достаточной степени доверия к другой стороне достичь этого не удастся.

В случае Нагорного Карабаха обстановка для осуществления невоенных МД остается крайне неблагоприятной из-за постоянно высокого уровня насилия, масштабов произошедшего вынужденного переселения, отсутствия каналов связи и глубокого недоверия между сторонами. Продвигаемые ОБСЕ МД в основном ограничиваются тем, что необходимо для осуществления наблюдения на линии соприкосновения и оказания содействия возвращению военнопленных и других лиц, задержанных сторонами на линии фронта. На местном уровне особого прогресса в увеличении контактов между сторонами достичь пока не удастся.

Следующая страница. Разговение в августе 2011 года в Оше специальной пищей во время месяца Рамадан, в котором участвуют представители различных этнических групп (Канибек Маматалиев)



Глава II. Разработка и осуществление невоенных МД

1. Определение общих интересов/вызовов

Отправным моментом в разработке МД является оценка обстоятельств конфликта. Она должна включать в себя анализ основных проблем, выявление наиболее влиятельных лиц или групп лиц с обеих сторон, а также их основных интересов, определение степени доверия, взаимодействия и контактов на уровне элит и между экономическими субъектами, на уровне гражданского общества и населения в целом. Результаты такого анализа могут воплощаться в форме неофициального документа или сравнительной таблицы; этот документ не должен быть длинным или носить академический характер, а наоборот, должен быть кратким и конкретным.

Такой анализ должен позволить определить области взаимных интересов сторон или те области, где могут быть найдены взаимовыгодные нестандартные «пакетные» решения. В то же время должны быть выявлены группы, наиболее – или наименее – заинтересованные в решении той или иной проблемы, особенно ввиду того, что «спойлеры» или группы, оставленные «за бортом» процесса МД, чаще всего и создают наибольшие проблемы для этого процесса. Выявление подобных субъектов на начальном этапе процесса позволит облегчить выработку стратегии взаимодействия с ними или ограничить потенциальные негативные последствия их действий.

К числу других подлежащих анализу вызовов относятся те, что связаны с ограниченностью финансовых или людских ресурсов, отсутствием миролюбиво настроенных групп и(или) каналов связи, нехваткой политической воли, отсутствием доверия, правовыми требованиями, политической нестабильностью и ожидаемыми политическими переменами либо с возможным возобновлением насилия (см. раздел «Ограничения и препятствия»).

Определить интересы сторон бывает непросто. Кровные интересы зачастую скрыты и неясны, что затрудняет правильную их оценку на-

блюдателями со стороны. Стороны конфликта могут быть также слишком «заиклены» на своих политических позициях в более широком контексте конфликта, чтобы осознать, что та или иная конкретная МД на самом деле отвечает их интересам. Поэтому мнение посредника или содействующей диалогу стороны (стороннего наблюдателя) и мнение местного населения могут расходиться (и зачастую действительно расходятся) в вопросе о том, что реально отвечает интересам сторон. Поэтому в качестве первого шага в рамках усилий по запуску МД может оказаться необходимым помочь сторонам перейти от отстаивания своих позиций к попытке обеспечить свои более долгосрочные интересы.

2. Первый шаг

Первому шагу должен предшествовать анализ конфликтной ситуации в целом и, желательно, предварительные консультации с заинтересованными сторонами или между ними. Поэтому изначальный жест – это не первый шаг в процессе МД как таковом, а первый «официальный» шаг к тому, чтобы начать этот процесс. Важно, чтобы первый шаг не стал и последним. Хотя он, возможно, и не вызовет немедленной реакции, он по крайней мере не должен отвергаться или осуждаться другой стороной. Если же время для первого шага выбрано неудачно, то он не только будет обречен на неудачу, но и, возможно, окажется контрпродуктивным.

Поскольку меры доверия разнятся в столь же широком диапазоне, что и сами конфликтные ситуации, в которых они применяются, характер первого шага должен определяться с учетом специфики ситуации: таким шагом может стать, например, публичное заявление руководства одной из сторон или же совместная декларация обеих сторон. Первым шагом, однако, может быть и предложение, сделанное в частном порядке, или приглашение (либо выраженная готовность) участвовать в том или ином мероприятии. Такой шаг может исходить и от третьих сторон, будь то посредника, государства или группы государств, непосредственно в конфликт не вовлеченных.

Еще более сильным шагом, чем декларация, предложение или приглашение, может быть какая-то конкретная мера, например, урегулирование того или иного спорного вопроса путем принятия соответствующего решения или закона. Но опять таки, чем решительней первый предпринимаемый шаг, тем важнее обеспечить его тщательную подго-

товку, с тем чтобы он не был неправильно истолкован другой стороной.

Первый шаг – самый трудный. И он тем трудней, чем больше отношения между сторонами характеризуются недоверием, страхом или ненавистью. Зачастую первый шаг приходится предпринимать в условиях отсутствия функционирующих каналов связи, что еще больше осложняет дело. Отсутствие потенциальных областей для контактов, таких, как существующие торговые отношения или перспективы экономического сотрудничества, совместное проведение спортивных или культурных мероприятий, общие для обеих сторон экологические проблемы и т. п., может еще больше затруднить поиск того, с чего можно было бы начать этот процесс.

С точки зрения обычного здравого смысла, главным правилом является то, что начинать надо с вопросов, не вызывающих споров. Второе правило заключается в том, что с обеих сторон в решении данного конкретного вопроса, причем не только в части, связанной с МД, должны быть заинтересованы какие-то организации или частные лица. Третье правило заключается в том, что там, где пока что областей для сотрудничества не наблюдается, необходимо начинать постепенно работать над их созданием.

Вскоре после своего открытия местное отделение Миссии ОБСЕ в Хорватии, находящееся в Коренице, стало предлагать всем желающим посещать бесплатные курсы аэробики. Хотя на первые занятия приходили лишь представители одной общины, миссия продолжала распространять информацию о том, что это предложение адресовано всем желающим, и в конечном итоге ей удалось достичь того, что группы занимающихся аэробикой, стали смешанными по своему национальному составу и включали как хорватов, так и сербов.

В некоторых случаях может потребоваться подготовка к первому шагу посредством осуществления проектов или мероприятий, призванных улучшить условия для осуществления МД в существующей сложной обстановке. Этого можно добиться, начав с таких проектов, которые демонстрируют потенциальную выгоду МД путем укрепления доверия между каждой из сторон и третьей стороной, продвигающей МД, или путем стимулирования или усиления заинтересованности людей в мире.

В Грузии ОБСЕ в настоящее время осуществляет три инфраструктурных проекта, из которых один – восстановление плотины в районах, находящихся под контролем Цхинвали, – имеет важную, связанную с укреплением доверия составляющую, поскольку, во первых, предусматривает выезд на место одного специалиста из Тбилиси, и во вторых, вышеупомянутые восстановительные работы отвечают интересам всех сторон, т. к. протечки в плотине будут иметь негативные последствия для поселений по обе стороны разделительной линии. Другие два проекта по восстановлению инфраструктуры, хотя и осуществляются каждый во взаимодействии лишь с одной из сторон конфликта, способствуют осознанию всеми заинтересованными сторонами того, что участие в осуществлении программ экономического восстановления вместе с международным сообществом отвечает их интересам (см. раздел “Водохозяйственные проекты в рамках женевских дискуссий” (экологические вопросы)).

Одним из способов расширения круга тех, кто заинтересован в мире и кто в дальнейшем сможет принять участие в совместном с другой стороной осуществлении МД, является развитие частного сектора или гражданского общества.

Дополняя усилия ОБСЕ по реализации МД, ЕС оказывает поддержку бизнес-инкубаторам в Тирасполе (Приднестровье). В настоящее время этот проект в весьма незначительной степени связан с МД, поскольку предусматривает лишь ограниченные контакты с представителями с правого берега Днестра в Молдове. Тем не менее, благодаря развитию малых и средних предприятий в Тирасполе будут улучшаться условия для расширения бизнес-контактов между представителями с обоих берегов Днестра, а в последующем – и для осуществления экономических МД.

Хотя расширение круга сторонников мирного урегулирования как стратегия обладает своими преимуществами и на самом деле способно создать условия для осуществления МД в качестве второго шага, подобные проекты с участием лишь одной из сторон также имеют потенциальные недостатки (см. раздел «Подводные камни, которые следует избегать»), и поэтому осуществлять их необходимо с большой осторожностью.

3. Факторы, которые необходимо учитывать при разработке МД

Данное Руководство не содержит какого-либо единого рецепта для МД, поскольку они всегда должны разрабатываться с учетом специфики ситуации и корректироваться по мере ее развития. Тем не менее, при разработке МД следует учитывать ряд факторов.

Уровень напряженности и недоверия. Труднее всего применять МД в условиях, когда уровень взаимных подозрений и недоверия высок. В подобной обстановке МД по не вызывающим споров вопросам могут облегчить налаживание контактов и предварительные консультации. Обычно такие начальные МД носят символический характер и не сопряжены со сколь-либо существенными рисками ни для одной из сторон. Классическими примерами подобного рода МД являются односторонние жесты доброй воли, совместные спортивные соревнования или – в зависимости от случая – культурные обмены.

После межэтнических столкновений в июне 2010 года Центр ОБСЕ в Бишкеке организовал совместные трапезы по окончании священного месяца Рамадан с участием мусульманских лидеров и религиозных представителей других этнических групп. Во время так называемых разговений (“ифтаров”), состоявшихся в Оше, Джалал Абаде и Баткене, их участники за совместной трапезой обменялись мнениями о путях улучшения межнациональных отношений. Будучи общим религиозным обычаем у разных проживающих в регионе этнических групп, “ифтары” служат идеальной, не вызывающей споров обстановкой для проведения встреч и диалога, тем самым способствуя восстановлению доверия между различными национальными общинами.

Каналы связи. МД легче осуществлять там, где еще сохранились каналы связи. Там, где таких действующих каналов нет или их мало, первым шагом должно быть восстановление общения. Там же, где каналы связи существуют, целью должно быть их укрепление, подключение к ним других групп и включение более актуальных тем в дискуссионную повестку дня.

Общие ценности и интересы. В отсутствие каких-либо общих ценностей и(или) интересов начать осуществление МД будет сложно, поскольку непросто найти темы, способные послужить основой для разработки МД. Разумеется, в каждой конфликтной ситуации всегда есть группы с обеих сторон, которые выступают в поддержку мира, и всегда есть вопросы в экономической, экологической, социальной или культурной сферах, по которым обе стороны могут сотрудничать к взаимной выгоде. Трудность заключается в определении таких областей и в том, чтобы убедить обе стороны, что «подключение» к этому процессу – в их интересах.

Мнимые и реальные угрозы безопасности. В конфликтах с высокой степенью антагонизма между участниками очень трудно обеспечить согласие одной стороны принимать на своей территории представителей, приезжающих с территории другой стороны, или готовность представителей одной стороны отправиться на территорию «противника». При разработке МД, предусматривающих поездки «на другую сторону», должны учитываться реальные и мнимые угрозы безопасности, которым подвергаются совершающие такие поездки лица, или наоборот, источниками которых они являются, степень критики, которой эти люди могут подвергнуться со стороны «своих», а также ощущения тех, кто «принимает» неприятеля. В тех или иных конкретных ситуациях этот фактор может варьироваться в зависимости от того, кем являются «визитеры»: представители гражданского общества, спортсмены, музыканты или техники, участвующие в том или ином проекте, могут быть менее ограничены в своих действиях, чем дипломаты или политики. Однако иногда легче бывает осуществить официальный визит. Кроме того, визиты могут носить асимметричный характер, когда лишь одна сторона направляет своих представителей к другой стороне.

В 2011 году приднестровский лидер Игорь Смирнов отказался совершить визит в «правобережную» Молдову для встречи с молдавским премьер-министром Владом Филатом, сославшись на опасения относительно безопасности. Филат дважды ездил в Тирасполь на «неофициальные» встречи со Смирновым в связи с проведением футбольных матчей. Выданные ордера на арест должностных лиц обеих сторон, включая «министра внутренних дел» Приднестровья, осложнили реализацию МД в правоохранительной области.

Спойлеры. В условиях каждого конфликта существуют группы, противодействующие примирению и урегулированию. Эти «спойлеры» могут быть движимы идеологией, кровной заинтересованностью (власть и(или) деньги) или тем и другим. Они могут пытаться подорвать МД посредством провокаций, деклараций или попросту блокируя принятие необходимых решений. Чем неустойчивей процесс реализации МД, тем выше опасность того, что спойлерам удастся пустить его под откос.

Международная обстановка. Свое воздействие оказывает и международное положение. МД сложнее осуществлять эффективно в условиях, когда крупные внерегиональные державы и(или) державы в самом регионе борются между собой за геополитическое и(или) экономическое влияние в нем. Кроме того, напряженность в более широком международном контексте может оказывать сковывающее воздействие на процесс осуществления МД. Насколько это возможно, следует ослаблять давление извне, способствующее разногласиям.

4. Включение МД в качестве составляющей в более широкую стратегию урегулирования/примирения

Как указывалось в первой главе («Взаимосвязь между МД и другими связанными с конфликтом мерами»), МД должны являться неотъемлемой частью более широкой стратегии урегулирования и примирения. Основой для этого должна служить оценка обстоятельств конфликта, осуществляемая до разработки МД (см. раздел «Определение общих интересов/вызовов»).

Оценка обстоятельств конфликта должна включать следующее: основные проблемы, являющиеся предметом спора; существующий уровень доверия между сторонами; имеющиеся и потенциальные каналы связи; основные действующие лица и их главные интересы; круг нынешних и потенциальных сторонников мира и «спойлеров»; предпринимаемые в настоящее время усилия по урегулированию конфликта. Проведение оценки обстоятельств конфликта должно позволить определить области, в которых МД могли бы способствовать урегулированию конфликта, а также то, какие именно МД наиболее целесообразно осуществлять с учетом предполагаемого объема доступных ресурсов.

В зависимости от вышеперечисленных факторов могут потребоваться МД для инициирования контактов и налаживания каналов свя-

зи либо для укрепления доверия путем внесения изменений в законодательство о выборах или об использовании языков. Важно, чтобы выбранная МД могла дополнить другие направленные на урегулирование конфликта усилия и чтобы эти усилия, в свою очередь, шли на пользу ей, то есть чтобы она была не изолированной инициативой, а стала частью более масштабного процесса.

Важно не сегрегировать разные МД, а подключать к процессу укрепления доверия различные общественные группы и рассматривать его в качестве одного из главных направлений работы. Вместо того, чтобы оставлять укрепление доверия на усмотрение той или иной группы специализированных НПО или ведомств, необходимо стремиться включать вопросы укрепления доверия в работу на всех направлениях, затрагивающих отношения с другой стороной.

Жители Приднестровья, обладающие российскими паспортами, но не имеющие вида на жительство в Молдове, а также те, кто ездят на машинах с приднестровскими номерными знаками, сталкиваются с проблемами на контролируемых Молдовой пограничных пунктах пропуска, а также при встречах с молдавской полицией. Подобного рода вопросы поднимаются в ходе заседаний совместных рабочих групп по МД, а также в других двусторонних и многосторонних форматах. Однако помимо этих официальных обсуждений данный вопрос также имеет «межличностный» аспект, касающийся взаимодействия между частными лицами и представителями государства. Доверие может укрепляться или, наоборот, подрываться и на этом уровне. То, как государственные чиновники обращаются с лицами, принадлежащими к меньшинствам, или приезжающими из другого государства или сепаратистского региона, имеет, с точки зрения укрепления доверия, столь же важное значение, что и официальные переговоры и программы.

Всесторонний учет вопросов укрепления доверия может быть также обеспечен путем включения связанных с МД компонентов в другие меры по урегулированию конфликта или путем использования существующих программ, изначально имевших иные цели, также для укрепления доверия.

Проект по рациональному использованию водных ресурсов бассейна реки Днестр, осуществляемый под руководством БКЭЭД в рамках инициативы в области охраны окружающей среды и безопасности (ЭНВСЕК), был первоначально нацелен сугубо на усиление сотрудничества между Украиной и Молдовой в управлении водными ресурсами бассейна реки Днестр. Учитывая, однако, что для обеспечения ощутимых результатов в рамках этого проекта требовалось участие приднестровских властей, были изысканы пути для подключения к нему приднестровских представителей. Таким образом, в данный проект был инкорпорирован компонент, связанный с МД на внутригосударственном уровне, – сотрудничество по вопросам водопользования между Молдовой и Приднестровьем.

В последние годы ОБСЕ, главным образом в рамках ЭНВСЕК, оказывает содействие в создании в ряде государств – участников ОБСЕ орхусских центров с целью расширения доступа к информации, обеспечения права на участие общественности в процессах принятия решения по экологическим вопросам, а также права на правосудие в этих вопросах. На Южном Кавказе эта работа свела вместе управленцев орхусских центров Армении, Азербайджана и Грузии. В контексте приднестровского конфликта ОБСЕ помогает создавать орхусские центры в Кишиневе и Бендерах. Таким образом, в обоих случаях данная работа преследует и вторую цель – укрепление доверия между заинтересованными общинами путем сотрудничества по экологическим вопросам.

5. Подводные камни, которые следует избегать при разработке и осуществлении МД

При работе над МД по предотвращению конфликтов и, особенно, их урегулированию, можно столкнуться с самыми разными «подводными камнями», которые следует избегать или своевременно устранять. Ниже приводится далеко не исчерпывающий перечень примеров на этот счет.

способны осуществлять инициативы на местном уровне. Однако именно эти инициативы и являются теми мерами, которые обычно не несут в себе никакой угрозы, сопряжены с малым риском и ориентированы на серьезную обоюдную заинтересованность. Кроме того, эти меры могут

способствовать социальной интеграции уязвимых групп населения и уменьшению общественных страхов и пользоваться максимальной поддержкой со стороны местного населения. Диалог, ограниченный узким, элитным кругом участников, может оказаться – и зачастую оказывается – бесполезным в усилиях по ослаблению вражды между общинами. Нередко на такой диалог влияют ложные слухи, негативные стереотипы и отсутствие информации. Ввиду этого достигаемые на уровне элит договоренности рискуют быть отвергнутыми обществом в целом. Именно поэтому жизненно важным является широкое взаимодействие и контакты между различными группами населения. Воздействие подобного рода усилий «перекидывается» и на политические процессы и(или) генерирует либо усиливает поддержку местным населением сотрудничества между конфликтующими группами. С другой стороны, неправительственные субъекты, как правило, сосредоточивают свою работу в области МД на инициативах по линии гражданского общества, и в этом случае «распространение воздействия» необходимо уже в обратном направлении. МД на уровне общества в целом не принесут ощутимых результатов, если они не распространяются далее на уровень руководства и не влияют на процесс принятия политических решений.

Потворствование нарушениям международных стандартов. МД зачастую бессмысленны, если одна из сторон открыто нарушает общепринятые международные или региональные нормы, непосредственно связанные с осуществляемыми конкретными мерами.

Умышленные злоупотребления. Следует заботиться о том, чтобы при осуществлении МД не было злоупотреблений. Стороны могут пытаться манипулировать мерами доверия, то есть маскировать свои намерения посредством «дозированной» « транспарентности, стремясь выиграть время для укрепления своих позиций. Они могут также пытаться использовать МД не в качестве средства решения того или иного вопроса, а в качестве инструмента борьбы за свои интересы, например, в целях сохранения статус кво. В обоих случаях доверие не укрепит, а, наоборот, будет подорвано.

«Потемкинские» МД. Под давлением извне или исходя из тактических соображений, стороны могут официально сделать вид, что согласились на МД, но при этом на самом деле не желать или быть не готовы к их

осуществлению и развитию. Поскольку такие меры рано или поздно потерпят неудачу, они с самого начала провоцируют процесс подрыва доверия. Поэтому, прежде чем начинать осуществление МД, важно обеспечить реальное желание сторон «подключиться» к процессу.

Расхождение слов и дел. Невыполнение или непринятие мер по осуществлению той или иной декларации, обещания или договоренности может привести к дальнейшему подрыву доверия. При продвижении МД необходимо обеспечить, чтобы стороны не обещали больше, чем они реально готовы выполнить. Для обеспечения реализации заявленного следует создать надлежащий механизм для проверки сделанного и осуществления дальнейших шагов (см. раздел «Проверка и гарантии»).

Укрепление статус-кво. МД, которые облегчают повседневную жизнь людей по обе стороны разделительной линии конфликта, популярны, поскольку они могут принести благоприятные результаты для населения, тем самым обеспечивая его дальнейшую заинтересованность и участие. Однако при этом такое улучшение условий быта может сделать статус-кво более «терпимым» и, соответственно, негативно сказаться на стремлении к переменам. В этой связи важно, чтобы МД осуществлялись не изолированно, а в качестве элемента более широкой, комплексной стратегии урегулирования.

Подход по принципу «если что-то выгодно одной стороне, то это обязательно невыгодно другой». МД зачастую разрабатываются таким образом, чтобы обеспечить взаимную выгоду. Однако в тех случаях, когда существует глубоко укоренившееся недоверие, обе стороны могут оценивать каждую данную меру в зависимости от получаемой ими выгоды без учета того, в какой мере это способствует укреплению доверия. Для того чтобы обеспечить эффективность МД, следует выйти за рамки подобного мышления по принципу «победитель получает все», согласно которому каждая сторона считает себя проигравшей, если другая сторона приобретает какую-то выгоду. Или, как однажды сказал Джонатан Коэн из организации «Ресурсы примирения», перефразируя Джона Ф. Кеннеди, «думайте не о том, что может сделать для вас ваш оппонент, а о том, что вы можете сделать для него». Однако в ситуации антагонизма крайне маловероятно, чтобы стороны действовали исходя из альтруистических соображений. На самом деле, если они и желают участвовать

в диалоге, то зачастую это обусловлено их собственными интересами, руководствуясь которыми они понимают, что их выгода увязана с выгодой (или потерями) оппонента. При разработке МД это обстоятельство необходимо учитывать.

Неправильное толкование. Многие МД являются по существу односторонними шагами; это может быть чревато опасностью того, что подобные МД будут неправильно восприняты другой стороной как «обманные», как признак слабости или как попытка добиться урегулирования спорного вопроса в одностороннем порядке. Так, например, одностороннее принятие стороной «А» закона, регулирующего какой то спорный вопрос, может рассматриваться этой стороной как МД, учитывающая интересы стороны «Б». Однако эта же самая мера может быть воспринята стороной «Б» как навязывание одностороннего решения, не отвечающего в полной мере ее собственной позиции.

Непоследовательность. Чтобы пользоваться доверием, МД, особенно на их ранних этапах, должны быть частью последовательно осуществляемой политики. При «запуске» МД следует избегать таких действий или заявлений, которые могли бы вызвать беспокойство у другой стороны.

Инициатива, с которой в 2007 году выступил тогдашний президент Молдовы Воронин и которая предусматривала создание рабочих групп по мерам укрепления доверия, вскоре была сведена на нет заявлением одного из правительственных чиновников о том, что молдавские власти примут жесткие меры в отношении водителей, пользующихся приднестровскими номерными знаками на территории, контролируемой Кишиневом.

Решения «под копирку». МД должны разрабатываться тщательно, с учетом конкретных особенностей каждого данного конфликта. Положительные примеры и практика, существующие в какой то одной стране или регионе, не могут применяться автоматически в других регионах.

Среди положительных примеров усилий по укреплению доверия через взаимодействие в экономической области часто упоминают организацию рынков в зонах конфликта (например, рынок “Аризона” близ Брчко в Боснии и Герцеговине), где люди с обеих сторон встречаются для ведения бизнеса. Исторически торговые площади были тем местом, где люди, принадлежащие к различным группам, контактировали друг с другом, а в условиях конфликта такие контакты порой только там и происходят. Вместе с тем торговля сама по себе не создает непереносимых предпосылок для прочных отношений и для контактов между людьми. Несмотря на хозяйственные контакты на рынке в Эргнети в Южной Осетии, там не сложилась прочная сеть отношений доверия, которая могла бы содействовать недопущению насилия в этом районе. Хотя между Косово и Сербией и поддерживаются торговые связи, эта торговля в основном осуществляется через посредников, в роли которых выступают водители грузовиков, которые поддерживают контакты с обеими этническими общинами. Эти посредники обеспечивают коммуникацию в условиях конфликта, но, поскольку они контролируют торговые потоки, экономическое взаимодействие не приводит к более тесному взаимодействию между Сербией и Косово или между различными этническими общинами. Таким образом, успешный опыт Боснии и Герцеговины вполне может и не прижиться в других местах.

Утеря связи с реальностью. Необходимо не только адаптировать МД к конкретному конфликту, но и постоянно актуализировать их применительно к изменяющимся обстоятельствам. Простое сведение людей, с тем чтобы пообщаться и познакомиться, может быть неплохой стратегией на начальном этапе процесса МД, когда коммуникация между сторонами пока еще налажена слабо. Однако, после того как созданы и укреплены каналы коммуникации, акцент в реализации МД должен быть перенесен с содействия коммуникации, как таковой, на содействие коммуникации по спорным вопросам и на нахождение общей основы для их решения.

Дублирование усилий. Укрепление доверия – это кумулятивный процесс. Для того чтобы добиться эффекта на таком направлении, как контакты между людьми, может потребоваться целый ряд МД. При этом, однако, следует тщательно избегать дублирования усилий. Неизменно существует опасность того, что МД, возможно, будут нацелены на одну

и ту же группу лиц; это особенно наглядно проявляется в малых обществах с небольшими элитами и ограниченным числом потенциальных участников. Здоровой идеей могло бы быть подкрепление проекта, в котором принимают участие журналисты с обеих сторон, проектом по укреплению контактов между представителями гражданского общества. Возможно, полезным может оказаться и второй проект в области СМИ с привлечением различных журналистов. Но едва ли удастся добиться дополнительной отдачи от проведения трех различных проектов, ориентированных на гражданское общество, с привлечением примерно тех же участников.

Политизация. МД, ориентированные на гражданское общество или общины, зачастую срываются, потому что участники высказывают свое мнение свободно и действуют независимо от официальной линии. Опасность состоит в том, что участникам все труднее сохранять этот подход, по мере того как процесс МД приближается к политическому этапу. В этом особая трудность осуществления проектов по налаживанию диалога между представителями гражданского общества, цель которых – обеспечить конструктивный переход от дискуссий между экспертами к принятию решений на политическом уровне.

Организация “Интернэшнл алерт” создала сетевое объединение лидеров гражданского общества из Армении и Азербайджана для ведения диалога. Когда, в конечном итоге, участники сети встретились с членами Минской группы ОБСЕ для обсуждения вопросов, дебатировавшихся в сети, дискуссия приобрела все более политизированный характер, поставив под угрозу доверие, сложившееся годами между ее участниками.

Смешивание понятий. Еще одна ошибка, которой следует избегать, состоит в том, что за укрепление доверия могут приниматься контакты и сотрудничество. Сотрудничество между сторонами в конфликте по вопросам, представляющим обоюдный интерес, может на деле и не вести к укреплению доверия и прочному миру, как таковым.

Правительство Грузии наладило полезное сотрудничество с Сухуми по вопросу об эксплуатации гидроэлектростанции на р. Ингури, которую ни одна из сторон в силу географических факторов не могла использовать в одиночку. Хотя сам по себе этот опыт сотрудничества представлял собой важную меру укрепления доверия, он не увенчался налаживанием более широкого доверия или установлением прочного мира между сторонами.

Возможность перехвата идеи. На любом этапе процесса могут возникнуть вопросы, не относящиеся к числу тех ключевых задач, которые призвана решить та или иная МД, что может увести в сторону весь процесс МД. Во внутригосударственных конфликтах уже на ранних стадиях процесса МД, который нацелен на поиск практических решений текущих проблем, могут встать проблемы статуса, которые должны решаться в рамках соглашения об окончательном урегулировании. В качестве примера можно указать на вопросы, связанные с участием представителей непризнанного образования и с тем, как их называть. Стороны, или даже третья сторона, могут «перехватить» МД, с тем чтобы вбить в головы тот или иной тезис. Проявляя определенную осмотрительность на этапе разработки МДБ, можно в определенной мере уменьшить такую опасность, но основную работу придется проделать на этапе реализации, с тем чтобы, проявляя определенную изобретательность и целеустремленность, сохранить выверенность курса МД.

Попытки спрямить путь. Укрепление доверия – это поэтапный процесс, для которого требуется время. Попытки спрямить путь, предложив, например, МД по вопросам, к обсуждению которых реально не готовы ни руководство, ни общество, попытки ускорить процесс путем постановки искусственных сроков или форсирования событий могут завершиться тем, что одна из сторон выйдет из процесса. В работе над МД следует избегать попыток спрямить путь, а также проявлять терпение.

6. Проверка и гарантии

Механизмы проверки и гарантий, позволяющие обеим сторонам быть уверенными в том, что все достигнутые договоренности будут добросовестно выполняться, не только являются важными компонентами процесса МД, но и как таковые могут способствовать укреплению доверия.

Невыполнение одной из сторон своих обязательств, разногласия в отношении определений, толкований и последствий как в рамках процесса урегулирования спора, так и в рамках конкретного процесса МД, могут подрывать доверие или вызывать кризисы, которые, если они не будут предотвращены, могут вызвать новый виток насилия. Механизм мониторинга или проверки может способствовать прекращению взаимных обвинений посредством обеспечения надежной и заслуживающей доверия информации о предпринятых действиях, высказываниях и т. д., а также о том, каким образом таковые связаны с первоначальным соглашением или согласованными правовыми рамками. Механизм гарантий может обеспечивать возвращение любой из сторон в режим соблюдения соглашения. В обоих случаях даже наличие такого механизма может сдерживать стороны от несоблюдения первоначального соглашения или попыток найти такие толкования, которые подрывают суть первоначального документа, и, следовательно, такой механизм может способствовать обеспечению успешности МД.

Механизмы проверки и гарантии способны обеспечить атмосферу безопасности и доверия, необходимую сторонам для заключения соглашения по определенному аспекту того или иного спора или соглашения об окончательном урегулировании. При наличии подобных гарантий эти механизмы способны укрепить уверенность другой стороны в отношении порядка осуществления такого соглашения. С этой точки зрения механизмами проверки и гарантий являются МД как таковые.

Мониторинг и проверку могут осуществлять сами стороны (на общей или взаимной основе), третьи стороны либо стороны вместе с третьими сторонами. Мониторинг и проверка могут, хотя и необязательно, осуществляться в форме официально установленных процессов на основе четкого мандата. Неофициальные или полуофициальные процессы, позволяющие сторонам знакомиться с мнением нейтральной третьей стороны, могут способствовать укреплению доверия. Такой подход может включать, в частности, мониторинг судебных дел или подготовку оценки БДИПЧ в отношении того или иного закона и/или его осуществления. Договоренности более официального характера могут включать в себя специальные миссии по мониторингу осуществления какого либо мирного соглашения или миссии, охватывающие конкретную тему. Миссии по наблюдения за выборами, например, повышают прозрачность электоральных процедур и обеспечивают под-

готовку нейтральной оценки. В тех случаях, когда общество разделено по политическим, этническим, региональным или иным признакам и когда отмечается низкий уровень уверенности в целостности данного процесса, подобные миссии могут способствовать укреплению доверия к процессу выборов и уверенности в его результатах.

Одной из форм гарантий являются режимы мониторинга и проверки, которые предусматривают компонент мер по обеспечению соблюдения.

Гарантии могут быть внутренними или внешними. Классическими примерами внутренних гарантий являются правовые (конституционные) положения, изменения в которые можно вносить лишь на основе сверхквалифицированного большинства и/или с согласия обеих сторон. В качестве временных механизмов урегулирования споров, которые гарантируют соблюдение, могут выступать конституционные суды или специальные органы.

Внешние гарантии могут быть гибкими, например, в форме поручительских подписей, деклараций или аналогичных мер, принимаемых третьими сторонами, которые носят скорее символический характер, не являясь юридически обязывающими. Твердые гарантии основаны на двусторонних или многосторонних договорах либо на резолюциях Совета Безопасности ООН, образуя в конечном итоге элементы международного права. Примерами твердых гарантий являются международные механизмы по разрешению споров, предусматривающие передачу таковых в международные или смешанные органы, миссии по мониторингу, мандат которых предусматривает обеспечение соблюдения, либо временные органы. Существующие международные органы или механизмы, например, Московский механизм в рамках ОБСЕ или Европейский суд по правам человека, могут предусматривать дополнительные виды их использования в качестве внешних гарантийных механизмов, поскольку в них содержатся процедуры, подлежащие использованию в случаях, когда действия одной из сторон вызывают обеспокоенность у другой стороны.

Вместе с тем механизмы мониторинга, проверки или гарантий не в состоянии подменить политическую волю, требуемую от обеих сторон для принятия последующих мер и осуществления добросовестно заключенных соглашений. Подобные механизмы могут способствовать укреплению доверия посредством создания надежных условий для взаимодействия, однако они не могут подменить меры укрепления доверия как таковые.

7. Что происходит в случае нарушения одной из сторон своих обязательств

В конечном счете МД зависят от политической воли обеих сторон. Если одна из сторон или обе стороны отказываются от своих обязательств, будь то вследствие неудовлетворенности из-за отсутствия ожидаемых результатов, изменения руководства и политики, результата политических расчетов либо по иным причинам, МД могут превратиться в сущности в «меры разрушения доверия». Если одна из сторон отказывается от обязательства в отношении МД, другая сторона может рассматривать такие действия как подтверждение ранее имевшегося у него недоверия. Таким образом, вместо укрепления доверия непринятие соответствующих мер может приводить к еще большему ослаблению доверия.

В рамках процессов разрешения споров отмечаются, к сожалению, такие отрицательные явления, как полный отказ от того или иного процесса или периоды отказа от взаимодействия. Каких-либо гарантий на случай отказа от взаимодействия не существует, однако мобилизация поддержки МД со стороны приверженцев мирного процесса на внутреннем уровне и внешних третьих сторон, а также тщательный и последовательный учет высказанных опасений и жалоб сторон, участвующих в принятии МД, могут способствовать дальнейшему осуществлению данного процесса должным образом.

В случаях, когда одна из сторон отказывается от выполнения своих обязательств и принятия соответствующих мер, надлежит безотлагательно предпринимать усилия с целью ограничить ущерб и вернуть обе стороны в рамки соответствующего процесса. Такой результат достижим не всегда.

Результатом витка эскалации, начавшегося весной 2008 года в Грузии, в августе 2008 года возник конфликт, и были полностью прекращены связи и утрачено доверие между сторонами.

8. Включение МД в публичный порядок

Включение МД в публичный порядок – это одна из стратегий, направленных на поддержку МД и, в конечном счете, процесса мирного урегулирования. Следует изыскивать пути для убеждения парламентариев



Учащиеся средней школы представляют свои работы во время церемонии завершения проекта ОБСЕ по укреплению межнационального диалога в четырех школах с раздельным обучением, Куманово, 26 июня 2008 года (ОБСЕ/Мирвете Мустафа)

и лиц, влияющих на общественное мнение, публично заниматься мобилизацией широкой необходимой поддержки с целью обеспечения коренных преобразований.

Для включения МД в публичный порядок на начальном этапе можно привлекать парламентариев, журналистов, ученых и лидеров гражданского общества в качестве как партнеров в деле выработки МД, так и участников. Как только такие лица становятся непосредственными участниками данного процесса, повышается вероятность пропаганды ими соответствующих мировоззрений в рамках их повседневной деятельности, а также специальных проектов в области публичного порядка. В этом отношении типичные МД – это проекты, конференции, совещания за круглым столом, практикумы и семинары по поддержанию диалога, а также ознакомительные поездки. На начальном этапе необходимо укрепить доверие среди участников. Следовательно, такие мероприятия надлежит осуществлять в ограниченных масштабах, не привлекая к ним внимания широкой общественности; т. е. следует применять правила конфиденциальности Чатем Хаус, исключая или

ограничивая освещение в средствах массовой информации. Тем не менее участники могут и должны открыто пропагандировать идею таких МД. На втором этапе можно расширить распространение информации о МД и использовать таковые в качестве инструментов общественного порядка.

9. Обеспечение непосредственного участия на местном уровне

Залогом успешной реализации МД является обеспечение непосредственного участия на местном уровне, когда сами стороны становятся ключевыми участниками каждого процесса МД. Сторонам необходимо самим убедиться в преимуществах использования имеющихся в их распоряжении МД, согласовав, в конечном счете, порядок их применения. Если МД применяются без непосредственного участия на местном

Результаты проведенных МКОБ при поддержке ОБСЕ учебных курсов по укреплению потенциала: местный комитет общественной безопасности (МКОБ) инициировал проект строительства детской площадки в Партеше (Миссия ОБСЕ в Косово)



уровне, лишь при незначительном участии сторон и без принятия реальных обязательств, то такие МД либо так и не начнут осуществляться, либо со временем будут свернуты.

Миссия Организации Объединенных Наций по делам временной администрации в Косово (МООНК) своим распоряжением 2005/54 учредила муниципальные советы по обеспечению общественной безопасности и местные комитеты по общественной безопасности в Косово. По сравнению с ранее созданными местными советами по предупреждению преступности, в рамках которых разработка политики и ее осуществление регулировались напрямую международным сообществом, непосредственное участие таких советов и комитетов обеспечивалось посредством выработки соответствующих местных правовых рамок. Например, в разработанных министерством внутренних дел и министерством по делам органов местного самоуправления нормативных законодательных положениях по вопросам полиции и административных органов сформулирован круг ведения таких форумов по обеспечению общественной безопасности. Имеется также рассчитанный на переходный период план передачи программы по организации целевых групп по обеспечению общественной безопасности в ведение министерства внутренних дел к концу 2013 года. Постоянное участие Миссии ОБСЕ в Косово и поддержка, оказываемая ей в рамках всего этого процесса, сыграли решающую роль в преобразовании этих форумов в устойчивые механизмы по обеспечению общественной безопасности.

В случаях, когда МД осуществляются на основе внешней повестки дня и не обеспечивают учет потребностей и чаяний сторон, трудно добиться непосредственного участия на местном уровне. Для обеспечения такого важно уже на этапе планирования МД принимать во внимание интересы, нужды и претензии более широкой целевой группы. В этом смысле непосредственное участие на местном уровне может носить общинный, региональный, национальный, секторальный или межсекторальный характер в зависимости от вида МД, а также может потребовать более широкого охвата, чем включение лишь участников. В рамках любого проекта в средствах массовой информации с привлечением журналистов обеих сторон на трансграничной основе необходимо, в частности, обеспечивать, чтобы журналисты и их редакторы из этих районов принимали непосредственное участие в таком процессе.

Привлечение редакторов имеет решающее значение, поскольку журналисты могут оказаться не в состоянии принимать эффективное участие в МД или публиковать соответствующие материалы, если их участие не находит поддержки со стороны их редакторов.

Оптимальными являются, как правило, такие МД, которые выдвигаются на различных уровнях в принимающих странах или, по крайней мере, по их инициативе. Пропагандирующие МД группы, которые в прошлом или в настоящее время напрямую затронуты тем или иным конфликтом, обладают высоким моральным авторитетом, который надлежит задействовать. В то же время в условиях конфликта такие действия не всегда могут оказаться возможными, поскольку общества как таковые могут по-прежнему мыслить категориями конфликта и недоверия и, таким образом, быть не готовы способствовать принятию реальных МД. По этой причине, как правило, пользу могут приносить внешние инициативы. Важно, чтобы в рамках таких внешних инициатив принимались во внимание местные потребности и приоритеты (см. раздел «Роль международных третьих сторон») и чтобы таковые находили поддержку со стороны членов затронутых общин.

Мобилизация непосредственного участия на местном уровне при реализации МД, разработанных внешними участниками и основанных на их внешних оценках, критериях, теории и примерах, вполне возможна, однако не представляется оптимальным вариантом.

10. Разнообразие

Вовлечение в процесс разработки и осуществления мер доверия участников, представляющих самые различные круги, может способствовать их успеху. Важную роль в открытии новых каналов связи для преодоления существующих барьеров могут играть женщины, мужчины, молодежь, представители этнических или религиозных общин и/или другие формы социальных подгрупп. Такой порядок позволит развеять мифы и слухи, а также смягчить предпринимаемые сторонами действия, подрывающие достижение доверия. Включение представителей самых различных кругов, особенно из числа маргинализированных или бесправных групп, в повседневные контакты между людьми может способствовать улучшению климата для обсуждений. Хотя на начальном этапе такого процесса разнообразие может быть трудно достижимым, следует предпринимать усилия по расширению круга участников в

процессе развития МД с целью достижения такого положения, когда стороны отражают максимальную представленность своих общин. Представители различных «подобщин» также могут выявлять местные потребности, представляющие для них особый интерес. Такие меры, в свою очередь, могут способствовать не только нахождению практических решений, но и укреплению доверия и расширению прав и возможностей маргинализированных или бесправных групп.

11. Роль международных третьих сторон

Международные третьи стороны способны играть определенную роль на всех этапах процесса укрепления доверия, включая разработку, осуществление и принятие последующих мер. Их вклад может принимать различные формы, такие как финансирование, интеллектуальный вклад, создание потенциала, добрые услуги, политическая/ дипломатическая поддержка, а также обеспечение режимов гарантий и проверки (см. также раздел «Проверка и гарантии»).

В отношении международных третьих сторон принцип *primum non nocere* или «главное – не навреди» применим в области укрепления доверия. Опираясь на собственную повестку дня, они не должны настаивать на каких-либо действиях или устанавливать сроки реализации процесса, не обеспечивающие устойчивость, поскольку такой порядок неизбежно приведет к отрицательным результатам. Учитывая, что во многих случаях необходима активная роль третьих сторон, такие направления действий представляются благоприятными. От третьих сторон требуется выработка понимания интересов, позиций и эмоций обеих сторон, с тем чтобы иметь представление о возможных ошибках и неудачах и проводить широкие консультации с обеими сторонами с целью обеспечить непосредственное участие на местном уровне (см. раздел «Обеспечение непосредственного участия на местном уровне»).

В этой связи государства, международные правительственные организации и международные неправительственные организации (МНПО) сталкиваются с различными проблемами. Некоторым государствам удалось успешно добиться репутации добросовестных посредников, однако во многих случаях могут возникать серьезные подозрения в том, что соответствующая третья сторона, возможно, действует исходя из собственных интересов и собственной повестки дня. Именно такое положение складывается, в частности, в связи с участием

отдельных государств или групп государств, которые, как представляется, преследуют определенные интересы в соответствующей стране или соответствующем регионе. Такие международные организации, как ОБСЕ, могут пользоваться большим доверием при исполнении ими функций беспристрастного посредника; вместе с тем международным организациям следует тщательно балансировать между их мандатом и принимающим государством. МНПО в качестве беспристрастных участников могут пользоваться доверием, однако их программы зависят также от приоритетов в области финансирования. Независимость МНПО от контроля со стороны правительства в некоторых случаях может быть полезной (например, доступ к неофициальным лицам, гибкость при сношениях с непризнанными образованиями и т. д.), однако в иных случаях такая независимость может оказаться для них сдерживающим фактором (например, официальный доступ, гарантии безопасности, влияние и т. д.).

Финансирование. Самый ненавязчивый способ внесения международными третьими сторонами своего вклада в МД – это обеспечение финансирования без участия в их разработке или осуществлении. В таком случае обеспечивается максимальный уровень непосредственного участия на местном уровне, однако при этом третья сторона действует с учетом повестки дня местного партнера-исполнителя.

Создание потенциала. Те международные третьи стороны, которые накопили опыт в области укрепления доверия в других областях, имеют все возможности подключиться к данному процессу посредством обмена опытом и уроками, извлеченными в других условиях. Поставленные цели могут быть достигнуты путем организации учебных семинаров, практикумов, конференций или ознакомительных поездок, а также подготовки публикаций. Таким образом, будет обеспечиваться укрепление потенциала местных участников деятельности по разработке и осуществлению МД. Если подобная работа по созданию потенциала включает в себя совместное участие представителей сторон, то такое положение само по себе становится одной из полезных МД.

Разработка. Международные третьи стороны могут разрабатывать МД совместно с местными субъектами или самостоятельно. Сохранение нейтралитета и наличие более широкого и перспективного представ-

ления о стоящих проблемах могут способствовать деятельности на этапе как разработки, так и осуществления. При этом важно вовлекать в этот процесс руководителей, гражданское общество или иные целевые группы с целью обеспечить их участие.

Осуществление. Во многих случаях МД, как и программы по поддержанию диалога, практикумы для журналистов, конференции, спортивные мероприятия и т. д., разрабатываются, финансируются и осуществляются либо силами исключительно международных третьих сторон, либо совместно с местными партнерами. Осуществление любой МД позволяет третьей стороне в большей степени контролировать процесс, что во многих случаях может быть предпочтительным вариантом. Однако с повышением степени участия третьей стороны повышается и необходимость обеспечивать такое положение, при котором целевые группы продолжают принимать непосредственное участие в процессе.

Материально-техническая поддержка. Международные третьи стороны могут оказывать поддержку МД посредством предоставления нейтральных мест встречи или оказания помощи в ином материально-техническом обеспечении. Помимо предоставления добрых услуг они могут также содействовать началу и продолжению осуществления МД путем «челночной» дипломатии. Подобную поддержку можно оказывать вне зависимости от того, финансируют ли они такую меру или участвуют в ее разработке.

В 2009 году руководитель Миссии ОБСЕ в Молдове содействовал проведению первой закрытой встречи двух новых главных переговорщиков из Кишинева и Тирасполя путем обеспечения челночной связи между ними и обеспечении мест встречи для обсуждений в Вене.

Экспертная поддержка. В тех случаях, когда стороны в принципе согласны с соответствующими МД, но сталкиваются с такими проблемами при согласовании деталей, как расхождение во мнениях или отсутствие экспертного опыта и знаний, международные третьи стороны могут предоставлять беспристрастную экспертную поддержку с целью обеспечить выход из тупиковой ситуации.

Бюро Координатора экономической и экологической деятельности ОБСЕ совместно с Европейской экономической комиссией (ЕЭК) ООН и другими партнерами предоставило экспертную поддержку в целях создания Трансграничной комиссии по рекам Чу и Талас, на которую были возложены функции надзора за осуществлением двустороннего соглашения об использовании водохозяйственных сооружений между Кыргызстаном (выше по течению) и Казахстаном (ниже по течению). Международные эксперты оказали сторонам помощь в подготовке документации, в которой были определены статус, функции, обязанности и права Комиссии. Они также разработали процедуры и подготовили исходную документацию по совместному финансированию ремонтных работ, техническому обслуживанию и эксплуатации многоцелевых водохозяйственных сооружений на реках Чу и Талас. Хотя такие действия не являются МД как таковыми, поскольку между сторонами не было никаких противоречий и недоверия, они могут служить наглядным примером сотрудничества для стран Центральной Азии, а также других регионов, где могут иметь место напряженные отношения в связи с трансграничными водными путями.

Политическая поддержка. Международные третьи стороны могут играть важную роль, поощряя стороны к участию в процессе МД, а также могут содействовать продолжению такого участия посредством оказания поддержки на всех этапах данного процесса. В этих целях в дополнение к финансовой поддержке могут использоваться дипломатические послания, символические поездки или публичные заявления. Такая целенаправленная внешняя поддержка является особенно полезной, если (предполагаемая) МД может вызвать серьезные возражения или сопротивление со стороны одной или нескольких общин. Поддержка со стороны международного партнера, пользующегося большим доверием, может иметь решающее значение в случае принятия правительством решения об участии в том или ином процессе. Представители гражданского общества могут извлекать пользу из политической и дипломатической поддержки их деятельности в области МД, если на них оказывается давление со стороны правительственных и неправительственных кругов, придерживающихся жесткого курса.

Верховный комиссар по делам национальных меньшинств последовательно отстаивает идею создания консультативных органов с участием представителей меньшинств и государства. Подобные органы открывают перед сторонами каналы связи, выполняя, таким образом, функцию надежного инструмента для укрепления доверия. Используя свой авторитет для поддержки подобных органов и проводя с обеими сторонами соответствующую разъяснительную работу, Верховный комиссар оказывает важную политическую поддержку в интересах создания таких органов.

«Не останавливаться на достигнутом». Международные третьи стороны могут иметь неплохие возможности для содействия достижению необходимого уровня доверия, а затем для поощрения сторон принимать непосредственное участие и продолжать осуществляемый процесс. В частности, они в состоянии регулировать в качестве нейтральной стороны обмен жестами между сторонами, а также содействовать обеспечению того, чтобы предложения были приемлемыми и положительно толковались другой стороной. Скоординированные МД дают сторонам возможность убедиться в том, что на их жесты последуют взаимные шаги, и, таким образом, они послужат стимулом для принятия более существенных мер. Для сохранения своего нейтрального статуса третьим сторонам следует проявлять осторожность и стремиться к достижению симметричного обмена МД.

Консультирование. Посредством предоставления консультативных услуг через местных представителей международные третьи стороны могут оказывать помощь сторонам в решении различных проблем, преодолении препятствий или изыскании способов для дальнейшего продвижения процесса. При этом необходимо применять осторожный подход во избежание их использования одной из сторон.

Обеспечение стимулов. Помимо поддержки МД посредством политических деклараций и дипломатических заявлений международные третьи стороны могут создавать стимулы для осуществления МД.

Возможность извлечения выгод из ассиметричных торговых преференций, предоставленных Молдове со стороны ЕС, послужила серьезным стимулом для того, чтобы предприятия Приднестровья зарегистрировались в Кишиневе. В то же время, главным образом благодаря воздействию ЕС на Кишинев, процедуры регистрации компаний Приднестровья были упрощены. Таким образом, благодаря использованию процесса, не связанного непосредственно с конфликтом, оказалось возможным начать процесс осуществления МД в экономической области, который ранее был невозможен вследствие опасений и недоверия обеих сторон.

Обеспечение платформы. Международные организации могут обеспечивать платформу для МД посредством создания рамочной основы для имеющих обязательную юридическую или политическую силу положений. Они могут также облегчить проведение встреч, используемых участниками в целях поддержания контактов, разработки документов или соглашений, конкретных МД, проверки и т. д.

Сегодня рамочные политически обязывающие документы ОБСЕ служат для государств-участников справочно-информационным ресурсом по вопросам МД. Институты и директивные органы ОБСЕ, в частности Постоянный совет, обеспечивают для государств-участников форум по МД на регулярных официальных или неофициальных совещаниях или специальных мероприятиях. Поскольку работа ОБСЕ основана на принципе консенсуса, каждое государство-участник может испытывать уверенность в том, что, за исключением Московского механизма, в рамках ОБСЕ никакое решение не будет принято против его воли. Такое положение само по себе может способствовать укреплению доверия.

Проверка. Международные третьи стороны могут играть важную роль в обеспечении нейтральной проверки той или иной МД. Согласие на назначение беспристрастной третьей стороны для мониторинга и проверки осуществления подготовленных соглашений повышает уровень уверенности обеих сторон в готовности каждой из них выполнять свои обязательства.

Следующая страница. Возобновление пассажирского железнодорожного сообщения через территорию Приднестровья – это успех, который необходимо развивать с целью достижения реального урегулирования конфликта (ОБСЕ/Джонатан Перфект)

В Протоколе по военным проблемам 1997 года, призванном обеспечить прекращение гражданской войны в Таджикистане, стороны конфликта просили Организацию Объединенных Наций контролировать процесс осуществления заключенных ими соглашений в рамках Миссии наблюдателей ООН в Таджикистане (МНООНТ), которая работала в Таджикистане с 1994 года. Впоследствии МНООНТ было поручено, в частности, расследовать сообщения о нарушениях прекращения огня и сообщать о них Организации Объединенных Наций и Комиссии по национальному примирению, а также контролировать процессы реинтеграции, разоружения и демобилизации боевиков объединенной таджикской оппозиции.

Гарантии. Международные третьи стороны могут обеспечивать гарантии соблюдения обеими сторонами любых заключенных ими соглашений. Подобные гарантии играют важную роль в тех ситуациях, когда отношения между сторонами характеризуются низким уровнем доверия. Обеспечиваемые внешними сторонами рамочные гарантии позволяют сторонам создавать условия для укрепления доверия по мере осуществления соответствующего соглашения. Гарантии могут быть жесткими или мягкими, при этом жесткие гарантии являются намного более категоричными, чем мониторинг и проверка. Если гарантии обеспечивают международные третьи стороны, важно определять их сферу охвата и соответствующие механизмы для обеспечения соблюдения. В ином случае подобные гарантии вряд ли будут реализованы.

Дейтонским мирным соглашением был создан институт Верховного представителя в Боснии и Герцеговине, которому было поручено контролировать осуществления соглашения. Совет по выполнению Мирного соглашения затем уполномочил его отстранять от должности публичных должностных лиц, нарушивших юридические обязательства и положения Дейтонского мирного соглашения, а также вводить по его усмотрению соответствующие законы, если законодательные органы Боснии и Герцеговины не принимают такие меры.

В 1997 году Россия и Украина стали странами-гарантами в рамках процесса урегулирования в Приднестровье. Однако конкретные последствия, права и обязанности гарантов так и не были определены.



Глава III. Примеры осуществления МД в регионе ОБСЕ в прошлом и в настоящее время

В главе III приведены десять примеров МД, осуществленных в политической, экономической, экологической, социальной и культурной областях в Восточной Европе, Юго-Восточной Европе, на Южном Кавказе и в Центральной Азии; эти мероприятия осуществлялись в рамках полевых операций ОБСЕ, усилий Верховного комиссара по делам национальных меньшинств, Бюро Координатора экономической и экологической деятельности и гражданского общества. Упомянутые примеры призваны обеспечить получение более четкого и подробного представления о практической реализации МД, а также осветить различные вызовы и извлеченные уроки. Данный перечень отнюдь не является исчерпывающим и по определению исключает большое число других успешных МД, осуществленных в регионе ОБСЕ самой Организацией или другими субъектами.

1. Программа восстановления экономики в Грузии (экономика)

В 2005 году Миссия ОБСЕ в Грузии выдвинула в качестве одной из МД масштабную Программу восстановления экономики (ПВЭ) в зоне грузино-осетинского конфликта. Годом ранее – летом 2004 года – было отмечено возобновление военных действий, ставших глубоким потрясением для общин. Стала очевидной необходимость восстановить доверие, в том числе на низовом уровне, и обратить вспять опасный процесс разъединения на местах. Необходимо было также предложить общинам перспективы улучшения условий жизни, без которых они могли отвергнуть любой процесс урегулирования конфликта. ПВЭ была сформулирована именно в этой области с целью укрепить доверие между обеими

сторонами на основе совместного участия в восстановлении экономики.

Начало осуществлению ПВЭ положило исследование-оценка потребностей: для оценки потребности на местах было задействовано на несколько месяцев шесть международных экспертов в таких областях, как i) энергетика, ii) социальная инфраструктура, iii) дороги, iv) сельское хозяйство, v) развитие предпринимательства и vi) финансы.

Был создан Руководящий комитет с участием, в частности, ОБСЕ и доноров. Стороны одобрили список проектных предложений на сумму 10 млн. евро, а бельгийское Председательство ОБСЕ в июне 2006 года приняло у себя международную конференцию доноров, на которой были объявлены взносы в объеме 11 млн. евро.

Контроль за осуществлением проектов был возложен на Руководящий комитет, членский состав которого был расширен с целью включения представителей всех доноров ПВЭ (представлявших 20 государств-участников и Европейскую комиссию). Все решения по различным аспектам осуществления принимались в рамках Руководящего комитета на основе консенсуса. По этой причине управление различными проектами зачастую было нелегким, а решения принимались очень медленно. С другой стороны, все мероприятия в рамках ПВЭ осуществлялись на прозрачной основе.

Участники ПВЭ приняли принципиальное решение о том, что этнические аспекты не должны играть никакой роли ни при разработке проектов, ни в ходе отбора и осуществления различных проектов. В результате этой договоренности появилась возможность заключения контрактов с грузинскими компаниями для осуществления проектов в районах, находившихся под контролем Южной Осетии, и наоборот. Имеется ряд позитивных примеров объединения ресурсов грузинских и южноосетинских компаний в целях совместного осуществления проектов, что соответствовало исходной проектной концепции – развивать сотрудничество и тем самым укреплять доверие между обеими сторонами.

К сожалению, динамика политических событий постепенно привела к нарушению обязательств сторон по осуществлению ПВЭ, а в результате развития событий на местах произошла изоляция проектных участков. Положение в зоне грузино-осетинского конфликта стало крайне напряженным, что привело к возникновению все новых инцидентов. Вследствие этих событий возникли два серьезных препятствия для осуществления ПВЭ. Поставки строительных материалов крайне затруднились, и стороны стали проявлять все меньшую заинтересованность в



Юноша из детского дома в Цхинвали обучается ремеслу пчеловода, 24 июня 2008 года, в рамках проекта Миссии ОБСЕ в Грузии по поддержке мелких и средних предприятий (ОБСЕ/Михаил Евстафьев)

компонентах проектов, связанных с укреплением доверия. В результате ПВЭ стала постепенно утрачивать свои основы и концепции.

Осуществление ПВЭ прекратилось в результате вспышки насилия в августе 2008 года, после которой были полностью нарушены связи и утрачено доверие между обеими сторонами. Кроме того, была закрыта Миссия ОБСЕ в Грузии, под руководством которой осуществлялся этот проект.

За период с декабря 2006 года по август 2008 года в рамках ПВЭ было завершено осуществление 34 проектов в интересах свыше 40 тыс. жителей зоны конфликта. ПВЭ была разработана на основе всеобъемлющей оценки потребностей с привлечением местного населения к подготовке проектов. Благодаря непосредственному участию на местном уровне в осуществление программы были успешно вовлечены местные общины, и на этом уровне удалось добиться определенного доверия. В то же время возможности ПВЭ, да и сама ее структура, не были в состоянии предотвратить развитие событий в политической области под влиянием принятия решений на уровне руководства. Главный урок, извлечен-



Ремонт правого крыла рабочего водосброса дамбы в Зонкари, март 2012 года (ОБСЕ/Эммануэль Анкетил)

ный в рамках ПВЭ, заключался в том, что долгосрочный и ориентированный на МД процесс в таком отдельном секторе, как восстановление экономики, легко может быть подорван в результате действий, ориентированных на краткосрочные политические цели.

2. Водохозяйственные проекты в рамках женеvских дискуссий (экологические вопросы)

В конце 2010 года в рамках женеvских международных дискуссий ОБСЕ согласовала пакет водохозяйственных проектов для осуществления по обеими сторонам «грузино-южноосетинской границы». С учетом опыта, накопленного в рамках ПВЭ, согласованные цели заключались в том, чтобы удовлетворить гуманитарные потребности, которые способны смягчить напряженность, поскольку любая община, затронутая проблемой водоснабжения, неизбежно возлагает вина за это на другую сторону. Цель проекта также предусматривает восстановление доверия к международному сообществу, которое было утрачено в результате

конфликта в августе 2008 года. Данный пакет проектов, как ожидается, может способствовать налаживанию процесса примирения вдоль «границы», столь необходимого для обеспечения долгосрочной стабильности в этом районе.

Основанный на внебюджетных средствах пакет ОБСЕ, финансируемый за счет субсидии ЕС в размере 1,7 млн. евро, включает в себя три основных проекта:

- 1) модернизация насосной станции Никози, расположенной к югу от «границы»;
- 2) восстановление сети снабжения питьевой водой в Мухаури Знаури к северу от «границы»; и
- 3) ремонт плотины Зонкари, расположенной к северу от «границы».

По состоянию на ноябрь 2011 года между проектами модернизации насосной станции к югу от «границы» и восстановлением сети водоснабжения к северу от «границы» по-прежнему не было никакой связи и, следовательно, аспект укрепления доверия напрямую не задействован. Вместе с тем ремонт плотины Зонкари к северу от «границы» имеет заметный аспект укрепления доверия: один тбилисский инженер, разработавший инфраструктуру, совершает поездки на север от «границы», работая там совместно с цхинвальскими экспертами. Кроме того, любое разрушение этой плотины негативно повлияло бы на деревни, расположенные по обеим сторонам.

Пакет водохозяйственных проектов служит наглядным примером проблематичности принятия (восстановления) МД после конфликта с применением насилия и полной утраты связей и доверия. В процессе МД следует принимать во внимание и еще один сдерживающий фактор, связанный с вопросами спорного статуса. Таким образом, данный проект – это главным образом подготовительное мероприятие, призванное заложить основы для возобновления более масштабных проектов, предусматривающих более четкий компонент МД. Для ОБСЕ очевидная задача состоит в том, чтобы не допустить неправомерного использования проектов или расхищения средств.

3. Совместные рабочие группы по вопросам укрепления доверия в Молдове (экономика, экология и социальные вопросы)

В апреле 2008 года молдавская и приднестровская стороны согласились создать ряд секторальных совместных молдавско-приднестровских рабочих групп для обсуждения мер укрепления доверия в областях, затрагивающих повседневную жизнь людей, проживающих по обеим сторонам Днестра. Эта инициатива была выдвинута в момент, характеризовавшийся высоким уровнем недоверия между сторонами, когда регулярные контакты были лишь единичными вследствие провала официальных переговоров об урегулировании в феврале 2006 года.

Процесс МД начинался весьма медленно. Однако на ноябрь 2011 года было создано восемь действующих рабочих групп по таким направлениям, как сельское хозяйство и экология; железные дороги; транспорт и инфраструктура; экономика и торговля; здравоохранение; гуманитарная помощь и социальные вопросы; документы, касающиеся пра-

Упрощенные правила экспорта грузов из Приднестровья по железной дороге, разработанные в рамках двустороннего диалога между Кишиневом и Тирасполем, способствуют укреплению доверия между сторонами (ОБСЕ/Игорь Шимбатюр)



воохранительной области и гражданского статуса. Предусматривается также создание рабочей группы по вопросам образования. Цель этих групп заключается в выработке практических решений проблем, затрагивающих повседневную жизнь населения по обеим сторонам Днестра, с целью укрепления таким образом доверия между ними.

Совместные рабочие группы – это двусторонняя мера, согласованная самими сторонами. Вместе с тем в связи с этими группами важную организационную и координационную роль играет Миссия ОБСЕ в Молдове, в помещениях которой в Кишиневе, Тирасполе и Бендерах группы проводят свои встречи. Кроме того, ЕС выделяет значительные средства для использования в рамках проектов, сформулированных этими рабочими группами.

Обсуждения на уровне экспертов опираются на двусторонние дискуссии между двумя главными переговорщиками (встречи в формате «1+1»), встречи высокого уровня между премьер-министром Молдовы Владом Филатом и руководителем Приднестровья Игорем Смирновым (в 2010–2011 годах состоялось пять таких встреч) и совещания в так называемом формате «5+2», который охватывает стороны, участников процесса посредничества от ОБСЕ, России и Украины, а также двух наблюдателей от ЕС и Соединенных Штатов Америки.

На начальном этапе этого процесса группы встречались редко и нерегулярно, однако в рамках некоторых из них постепенно наладилась атмосфера доверия и были достигнуты темпы, необходимые для введения более регулярного графика и выработки проектов соглашений. В сентябре 2011 года Филат и Смирнов в рамках проведения в Бад Райхенхале, Германия, организованной ОБСЕ конференции по МД подписали набор документов, регулирующих деятельность совместных рабочих групп, в которых, в частности, предусмотрено проведение их встреч раз в два месяца.

Конференция по МД 2011 года в Бад Райхенхале стала третьей крупной международной конференцией, организованной Миссией за пределами Молдовы с целью обзора и придания нового импульса процессу укрепления доверия. Помимо этих крупных конференций Миссия организовала ряд практикумов и семинаров по вопросам, связанным с процессом МД. Темы этих практикумов и семинаров включали в себя сотрудничество по таким направлениям, как экологические вопросы, смягчение последствий стихийных бедствий, правоохранные вопросы и гарантии.



Миссия ОБСЕ в Молдове поддержала присуждение премий Центром независимой журналистики десяти лучшим журналистам года, Кишинев, 15 декабря 2011 года (ОБСЕ/Игорь Шимбатор)

Процесс МД, в том числе совещания «1+1», высокого уровня и «5+2», в совокупности принес ряд конкретных результатов, в частности, возобновление в 2010 году работы железнодорожной линии Кишинев–Тирасполь–Одесса, закрытой с марта 2006 года.

Этот процесс способствовал также активизации связей между обеими сторонами и укреплению необходимого доверия, что позволило им 22 сентября 2011 года согласовать вопрос о возобновлении официальных переговоров в формате «5+2». Тридцатого ноября 2011 года после почти шестилетнего перерыва состоялась первая такая встреча.

Достигнутые результаты имели важное значение, однако сохраняется огромный перечень еще не решенных вопросов, таких как открытие движения грузовых поездов через Приднестровье и восстановление фиксированной телефонной связи. Кроме того, предстоит пройти длинный путь от возобновления официальных встреч до начала переговоров о заключении соглашения об окончательном урегулировании.

Главной проблемой в процессе МД в Молдове остается отсутствие доверия. Стороны по-прежнему не верят в то, что заключенные согла-

шения будут добросовестно выполняться другой стороной, и опасаются, что достижение компромисса по определенным вопросам укрепит позиции другой стороны в отношении спорных вопросов статуса. Сочетание таких факторов, как личные интересы, ограниченность людских ресурсов и недостаточность политического внимания со стороны основных руководителей, принимающих решения в рамках этого процесса, сдерживает его и усугубляет атмосферу недоверия. Таким образом, процесс МД между обеими сторонами по-прежнему нуждается в материально-технической, финансовой, политической и дипломатической поддержке таких третьих сторон, как ОБСЕ, с целью поддержания процесса и содействия постепенному наращиванию критической массы доверия между сторонами и уверенности друг в друге для налаживания переговоров по более сложным вопросам, включая соглашения об окончательном урегулировании. Главный урок, извлеченный в Молдове, заключается в том, что для МД необходимо, чтобы заинтересованные субъекты обеих сторон оказывали реальную поддержку; кроме того, необходимы постоянное внимание и работа, в том числе с теми группами, которые по той или иной причине могут и не проявлять заинтересованность в изменениях в результате осуществления определенных мер.

4. Молдова: журналистские сети в районе Днестра (социальные вопросы)

На протяжении нескольких лет Независимый центр журналистики (НЦЖ) в Кишиневе – одна из ведущих НПО в Молдове в области массовой информации – осуществляет проекты по связям журналистов по обоим берегам Днестра. НЦЖ удалось обеспечить финансирование такой деятельности по линии различных доноров, включая ОБСЕ, и продолжить работу, основанную на реализованных ранее проектах, по истечении сроков финансирования одним из доноров. Поскольку укрепление доверия на основе контактов между людьми требует применения долгосрочного подхода, а финансирование по линии международных третьих сторон нередко ограничивается относительно короткими периодами, важное значение имеет способность осуществлять подобные проекты, используя со временем финансирование по линии различных доноров.

Осуществляемые НЦЖ проекты предусматривают самые различные мероприятия. НЦЖ проводит совместные семинары и ознакоми-

тельные поездки для журналистов по обоим берегам Днестра, создает целевые группы для дискуссий, организует стажировку журналистов Приднестровья в молдавских СМИ, а также принимает студентов из Приднестровья в свои журналистские учебные заведения. Помимо этих инициатив, в рамках которых журналисты обеих сторон проходят совместное обучение, НЦЖ стал пропагандировать их взаимодействие посредством создания совместных групп по подготовке печатных, Интернет, радио и телематериалов по вопросам, касающимся населения по обеим сторонам Днестра. Избираемые этими группами темы, как правило, не связаны с политикой и спорными вопросами. Главным образом они охватывают экологические и социальные вопросы, в частности, проблемы, с которыми сталкивается молодежь обеих сторон, охрану исторических памятников и положение детей-инвалидов. Благодаря публикации совместно подготовленных материалов такие группы содействуют более глубокому освещению аспектов укрепления доверия в своих аудиториях.

В любом обществе, переживающем конфликт, в средствах массовой информации, как правило, или появляются сообщения, которые содержат только негативные материалы о другой стороне, или полностью отсутствуют какие либо сообщения. Такое положение углубляет раскол между сторонами. Вышеупомянутые совместные мероприятия разрушают такие препятствия и обеспечивают доведение до аудитории мнений и сообщений другой стороны. Наконец, подобные сети могут использоваться журналистами для взаимного обмена информацией и ее проверки, что в свою очередь способствует выработке в целом более сбалансированного и основанного на знаниях порядка информирования по вопросам, касающимся другой стороны.

Вместе с тем настоящий пример также свидетельствует об ограниченности подобных МД. Хотя работа НЦЖ помогла создать устойчивую сеть журналистов и позволила опубликовать совместные материалы в соответствующих газетах и распространить их в средствах радио и телевидения и Интернете, общий настрой в основных средствах массовой информации обеих сторон, по прежнему характеризующийся предвзятостью и различиями, не изменился. Кроме того, хотя НЦЖ удается продолжать работу с различными донорами в разных форматах, некоторые из достижений, в частности вебсайты по проектам, по истечении сроков финансирования не удалось сохранить или обновить. Извлеченные из этого примера уроки заключаются в том, что для до-

стижения реальных результатов проекты в области укрепления доверия в СМИ необходимо распространять на ведущие СМИ и задействовать такие сети и продукты, которые будут устойчивыми сами по себе и не будут постоянно зависеть от проектного финансирования.

5. Укрепление доверия в рамках многоязычного образования: пример Южной Сербии (культура)

Укрепление доверия между сербской и албанской этническими общинами на юге Сербии является одним из основных направлений деятельности Миссии ОБСЕ в Сербии с момента ее создания. В марте 2001 года было достигнуто прекращение огня с целью положить конец вооруженному противостоянию между этническими албанскими боевиками и сербскими силами безопасности в южных муниципалитетах Сербии Прешево, Буяновац и Медвежья близ Косово. Усилия Миссии по укреплению (восстановлению) доверия между этими двумя общинами и предотвращению возобновления насилия включали в себя, в частности, создание новых многоэтнических сил полиции, решение вопросов, связанных с правами человека, формирование многоэтнических СМИ и оказание им поддержки, пересмотр избирательного законодательства с целью повысить уровень политического участия этнического албанского населения, а также поощрение многоязычного образования. Предпринимая усилия в этих областях, Миссия опиралась на поддержку Верховного комиссара по делам национальных меньшинств.

В октябре 2011 года в Буяноваце был открыт первый многоязычный и многоэтнический университетский департамент в этом регионе, который является филиалом факультета экономики в Суботице, расположенном в многоэтническом регионе Воеводина на севере Сербии. Преподаватели расположенного в Суботице факультета и приглашенные преподаватели государственного университета Тетово ведут курсы экономики и маркетинга для студентов всех этнических групп на юге Сербии. Тот факт, что этнические сербы и этнические албанцы будут вместе учиться в одном и том же институте, способствует преодолению сегрегации, порождаемой институтами, обучение в которых ведется на одном языке, и может содействовать развитию связей и укреплению доверия между обеими общинами. Ряд курсов будут организованы как на сербском, так и на албанском языке, причем доля курсов на сербском языке в рамках четырехлетней программы будет постепенно

возрастать. Такой порядок позволит студентам албанского этнического происхождения получить доступ к высшему образованию на своем родном языке, повысив при этом профессиональный уровень знания государственного языка, который является важным инструментом социальной интеграции.

Благодаря предоставлению этническим албанским студентам возможности получения высшего образования вблизи мест их проживания в Сербии таким образом, чтобы при этом поэтапно повышался уровень их соответствующих знаний сербского языка, расширяются их возможности на рынке труда в Сербии. Такой порядок способствует также преодолению социальной изоляции этнического албанского меньшинства в сербском обществе. При этом сигнал, подаваемый сербским государством своему меньшинству, о том, что оно заботится об албанском меньшинстве и предлагает его представителям адекватное образование, может содействовать повышению доверия этого меньшинства к центральным органам власти.

Укреплению доверия способствует также успешное сотрудничество между правительством Сербии, местными органами власти и Советом по делам албанского меньшинства. Благодаря вовлечению на раннем этапе в этот проект Совета по делам албанского меньшинства



удалось обеспечить достаточный уровень участия в проекте на местном уровне. Непосредственное участие на местном уровне является залогом успешной реализации подобного проекта и позволяет предотвратить непринятие многоязычного учебного заведения общиной меньшинства. Таким образом, для укрепления доверия в рамках подобного проекта необходимо в первую очередь на раннем этапе налаживать сотрудничество, а также прозрачные и надежные связи между сторонами, с тем чтобы впоследствии уровень доверия можно было повысить в ходе осуществления проектов.

На протяжении всего этого процесса ОБСЕ в рамках Миссии в Сербии и Бюро Верховного комиссара по делам национальных меньшинств оказывала поддержку проекту на политическом и дипломатическом уровнях, а также вносила важный интеллектуальный вклад в его осуществление на основе подготовки технико-экономического обоснования и консультирования. Проект служит наглядным примером возможного оказания содействия со стороны международной третьей стороны местным заинтересованным субъектам в разработке и осуществлении МД без непосредственного участия в них или их финансирования. Контактные лица ОБСЕ также предпочли не ускорять темпы реализации проекта, а предоставить в распоряжение местных сербской и албанской общин возможность не спеша вместе пройти этот процесс. Таким образом, на начальном этапе этого проекта был извлечен важный урок: для укрепления доверия требуется время. По этой причине лучше начинать позже, но с привлечением всех заинтересованных сторон, вместо поспешных действий и последующих неудач. Как Миссия, так и Верховный комиссар будут следить за работой этого департамента, а также будут и далее, при необходимости, предоставлять консультации и оказывать посреднические услуги.

Предыдущая страница. Кнут Воллебек, Верховный комиссар ОБСЕ по делам национальных меньшинств (в центре); Димитриос Кипреос, руководитель Миссии ОБСЕ в Сербии (справа); и Джероен Деврие, муниципальный координатор ОБСЕ в Буяноваце (слева) присутствуют на открытии первого многоязычного и многонационального отделения Университета в Буяноваце, 28 октября 2011 года (ОБСЕ/Милан Обрадович)

6. Укрепление доверия в интересах реорганизации сил полиции в бывшей югославской Республике Македония (политика)

Одна из главных задач прежней Миссии ОБСЕ в Скопье по предотвращению распространения конфликта (нынешнее название – Миссия ОБСЕ в Скопье) после заключения в августе 2001 года Охридского рамочного соглашения, положившего конец конфликту с применением насилия между этническими албанскими боевиками и государственными силами безопасности, заключалась в оказании помощи в перераспределении сил полиции в районы, ранее затронутые кризисом.

Для организации мирного перераспределения сил полиции в любой кризисный район после вспышки насилия в первую очередь требуется укрепить доверие между местным населением и полицией. С этой целью была применена многоуровневая стратегия, включавшая несколько взаимодополняющих элементов: заключение официального соглашения между руководителями сторон, обеспеченного международными гарантиями (Рамочное соглашение), проверку и поддержку на политическом и дипломатическом уровнях со стороны международного сообщества, подготовку кадров и набор курсантов учебных заведений полиции из числа представителей меньшинств, реформирование сил полиции, укрепление доверия между общинами и полицией на низовом уровне, а также график поэтапной реорганизации.

Перераспределение полиции осуществлялось поэтапно, начиная с организации патрулирования и присутствия полиции в течение нескольких часов, а затем на круглосуточной основе. Первоначально этот процесс осуществлялся под контролем представителей ОБСЕ по мониторингу укрепления доверия и советников-полицейских ОБСЕ при поддержке со стороны ЕС и НАТО. Присутствие третьей стороны было призвано служить заверением как для общин в бывших районах кризиса, так и полиции в том, что возможные инциденты не будут оставлены без внимания.

Еще одним важным аспектом стала политика дипломатической поддержки со стороны ОБСЕ и других международных субъектов. Благодаря своим контактам с местными общинами, с одной стороны, и силами полиции, с другой стороны, ОБСЕ смогла выступить в качестве координатора и посредника, настаивая, в частности, на, с одной стороны, ликвидации контрольных пунктов полиции и, с другой стороны, не-



Набор и обучение до июля 2003 года тысячи курсантов полиции являлись основной целью Охридского соглашения от августа 2001 года и важной частью мандата ОБСЕ в бывшей югославской Республике Македонии (Миссия ОБСЕ в Скопье)

законных контрольных пунктов этнических албанских боевиков в бывших районах конфликта. Эти контрольно-пропускные пункты не только сдерживали свободу передвижения в регионе, но и подрывали доверие к полиции, что в свою очередь затрудняло процесс реорганизации.

Еще одним важным элементом укрепления доверия между общинами в этом отношении стал набор курсантов учебных заведений полиции из числа представителей этнических меньшинств. В соответствии с Рамочным соглашением в период с января 2002 года по июль 2003 года Миссия ОБСЕ подготовила свыше 1000 курсантов, принадлежащих к группам этнических меньшинств, в рамках базовой девятимесячной программы, а также обеспечила дополнительную подготовку действующих сотрудников полиции. Таким образом, доля этнических албанцев в силах полиции, составлявшая менее 4 процентов, возросла до 15 процентов, и структура полиции стала точнее отражать этнический состав населения, что является одним из ключевых аспектов укрепления доверия между населением и полицией. Направление этнических албан-

цев-курсантов полиции в бывшие кризисные районы стало одним из главных факторов, способствовавших согласию этнического албанского меньшинства на направление полиции в эти районы. Такое согласие, в свою очередь, играет решающую роль в деле дальнейшего укрепления доверия: сотрудники полиции, которые осознают, что община не настроена против них, будут действовать менее агрессивно, проявлять больше открытости и сотрудничать с представителями общин.

Еще одним компонентом усилий ОБСЕ по укреплению доверия стало реформирование полиции. Миссия оказывала министерству внутренних дел помощь в реформировании полицейской службы, в частности, посредством внедрения в рамках полицейской службы принципов поддержания правопорядка в общинах. В этой связи Миссия не ограничивалась предоставлением технических консультаций и обеспечением центральной подготовки кадров, а направляла также инструкторов по поддержанию правопорядка в общинах и советников по вопросам несения полицейской службы в бывшие кризисные районы с целью непосредственного взаимодействия с местной полицией.

Основополагающий принцип такого подхода состоял в том, чтобы обеспечить сбалансированность энергичных полицейских мер с укреплением доверия и сотрудничества. Для достижения устойчивого прогресса отношения между полицией и общинами должны быть нацелены на формирование партнерских, а не конфронтационных отношений. Граждане должны нести большой груз ответственности за поддержание безопасности в рамках их общин посредством взаимодействия с полицией, укрепления доверия граждан к полиции и создания на совместной основе более конструктивных условий для эффективного осуществления полицейской работы. Стимулирование такого взаимодействия, в частности посредством обращения к полиции и общинам с призывом к совместной работе, содействует созданию и поддержанию доверия между сторонами.

Еще одной новаторской инициативой, призванной сформировать дух партнерства между общинами и полицией, а также укрепить их доверие друг к другу, стало создание гражданских консультативных групп (ГКГ). Такие группы обеспечивают возможность проведения регулярных встреч между представителями государственных учреждений, включая местную полицию, и самыми различными гражданами, в частности учителями, руководителями общин и бизнесменами, для обмена информацией и обсуждения вопросов, вызывающих взаимную

озабоченность. Обсуждаемые темы включают такие вопросы, как опасные последствия стрельбы из оружия в ходе праздничных мероприятий, безопасность дорожного движения, сдача огнестрельного оружия и местные преступные группы. Принцип, на котором основаны ГКГ, – укрепить доверие между государственными учреждениями и всеми этническими общинами, а также сформировать дух взаимопомощи и совместной ответственности за поддержание правопорядка в общинах. ГКГ стали примером одного из наиболее успешных видов деятельности, поскольку они обеспечили форум для поддержания конструктивных связей по тем направлениям, где ранее таковых не было. Таким образом, ГКГ способствовали успешному перераспределению сил полиции.

Усилия Миссии ОБСЕ в Скопье по реформированию полиции продолжаются и сейчас – десять лет спустя, равно как продолжается и работа ГКГ, что подтверждает необходимость применения долгосрочного подхода в интересах МД. Хотя эти меры на самом раннем этапе их осуществления дали положительные результаты, необходимо продолжать их с целью дальнейшего укрепления доверия между общинами и предотвращения возврата к прошлому. Главный урок, извлеченный в рамках такого опыта, связан с тем, что применение комплексного подхода к сочетанию мониторинга третьих сторон, поэтапное перераспределение сотрудников полиции с увеличением доли представителей меньшинств, а также всеобъемлющее реформирование полиции представляют собой звенья успешной стратегии создания доверия после периода конфликта с применением насилия между силами полиции с преобладанием представителей этнического большинства и общинами этнических меньшинств. Вместе с тем такое доверие остается хрупким, и поэтому надлежит постоянно предпринимать усилия с целью улучшить сложившееся положение.

7. Кыргызстан: Инициатива по обеспечению общественной безопасности (политика)

В июне 2010 года, когда в результате межэтнических столкновений на юге Кыргызстана погибли сотни людей, Постоянный совет принял решение, санкционирующее создание Группы полицейских советников ОБСЕ для оказания этой стране помощи в ее усилиях по снижению межэтнической напряженности и восстановлению общественного порядка. В одном из последующих решений Постоянного совета был сфор-

мулирован подход на более длительную перспективу к реформированию полиции с учетом сложившихся обстоятельств. Инициатива по обеспечению общественной безопасности (ИОБ), представляющая собой пересмотренный вариант первоначально созданной Группы полицейских советников (фактически было командировано лишь три ее члена), включает 31 международного сотрудника при поддержке 24 набранных на местной основе сотрудников, которые работают в трех областях Кыргызстана, с целью облегчить укрепление доверия между полицией и местными общинами. Целью этого проекта является налаживание усилий, при необходимости вместе с местными посредниками, по облегчению, расширению и поощрению диалога и сотрудничества между полицией и населением, а также между различными этническими общинами.

ИОБ, рассчитанная по меньшей мере на период до конца 2012 года, тесно взаимодействует с Центром ОБСЕ в Бишкеке, особенно с его программой реформирования полиции, в рамках которой особое внима-

Представители ИОБ ОБСЕ и сотрудник полиции разговаривают на улице с местными жительницами, Исфана (ОБСЕ/Эрик Гурлан)



ние уделяется укреплению доверия на более длительную перспективу, в частности, посредством подготовки кадров и учета управленческих аспектов дальнейшего повышения профессионального уровня полицейских сил Кыргызстана.

Полицейские советники ИОБ не обладают исполнительными полицейскими полномочиями и не вооружены. Они взаимодействуют со специально назначенными старшими офицерами в соответствующих полицейских участках.

Главными результатами, достигнутыми в рамках ИОБ в 2011 году в области укрепления доверия, стало создание рабочих групп по обеспечению общественной безопасности (РГОБ) и мобильных полицейских приемных (МПП). В рамках РГОБ взаимодействуют самые различные руководители общин – лидеры разных социальных групп, а также представители НПО и лица, пользующиеся высоким авторитетом, – сотрудники полиции и советники ИОБ для обсуждения широкого круга вопросов, связанных с обеспечением общественной безопасности. МПП выполняют функции поддержания правопорядка в общинах, особенно в многоэтнических и моноэтнических районах проживания узбеков, которые с недоверием относятся к полиции. Благодаря наличию МПП, как ожидается, граждане будут чаще обращаться в полицию и взаимодействовать с ней. Выполнение патрульных функций силами МПП не предусмотрено.

Оба эти механизма, а также обучение районных инспекторов и налаживание иных взаимоотношений между полицией и общинами в целях укрепления МД, в том числе «дни открытых дверей полиции», помогают улучшить взаимоотношение между полицией и местными общинами. Члены общин, включая представителей основных этнических групп, обращаются в полицию в рамках РГОБ и МПП по самым различным вопросам, связанным с обеспечением общественной безопасности и преступностью.

Несмотря на улучшение отношений между местными общинами и районными инспекторами, доверие к дорожной полиции и особенно подразделению уголовной полиции/специальных расследований по-прежнему является весьма низким вследствие случаев вымогательства и нарушений прав человека. Не решена также проблема осуществления более широкой реформы полиции, в том числе повышение численности сотрудников полиции из числа этнических узбеков. Таким образом, на настоящий момент в рамках ИОБ было лишь положено начало

процессу укрепления доверия и уверенности друг в друге между этническими узбекскими и этническими кыргызскими общинами, а также между указанными общинами и сотрудниками полиции, и говорить об укоренении этого процесса было бы преждевременно.

Пример ИОБ подтверждает урок, извлеченный также в иных условиях, согласно которому для укрепления доверия необходимы время и обеспечение непосредственного участия на местном уровне. Первая задача ИОБ заключалась в том, чтобы наладить атмосферу доверия и добрые рабочие взаимоотношения с партнерами в полиции, а также между общинными лидерами, и представить им концепцию поддержания правопорядка в общинах. Лишь на этой основе в рамках ИОБ удалось добиться определенных результатов по некоторым вопросам, не являющимся спорными. Для осуществления более масштабных мер потребуются больше времени, углубление реформирования полиции и, прежде всего, подлинное участие местных заинтересованных сторон.

8. Многэтнические сети посредничества на юге Кыргызстана (политика)

Еще в 2007 году Ошское полевое отделение Центра ОБСЕ в Бишкеке приступило к осуществлению экспериментального проекта создания в ряде районов Ошской области посреднических групп, целью которых было обеспечение раннего предупреждения и предотвращения конфликта на основе посредничества в случае потенциальных и острых конфликтов с участием этнической кыргызской и этнической узбекской общин.

Когда в июне 2010 года в Оше произошла вспышка насильственного межэтнического конфликта, эти группы приняли активное участие в усилиях по смягчению напряженности между группами людей в прилегающих городах, которые в силу их структуры и имевших ранее место событий являлись потенциальными горячими точками. Кроме того, во всех трех местах, где при поддержке ОБСЕ были созданы посреднические группы, посредникам в той или иной степени удалось принять участие в оказании постконфликтной помощи и предотвратить участие отдельных лиц в новых актах насилия.

Хотя столь относительно небольшое число посреднических групп не смогло предотвратить новые вспышки насилия, они оказали положительное воздействие на местном уровне. После событий в июне 2010 года получила признание необходимость активизации посредниче-



Праздник с приготовлением сумальяка, состоявшийся 14 апреля 2012 года в Оше и организованный в рамках осуществляемого при посредничестве ОБСЕ проекта. В праздновании участвовали около 100 человек различной национальности, включая местных посредников из города Ош и Ошской области (Организация ИРЕТ)

ских усилий на юге Кыргызстана с целью предотвратить возникновение конфликтов в будущем. С учетом этого признания между ОБСЕ и кыргызскими заинтересованными сторонами была достигнута договоренность о создании 25 посреднических групп, которые будут базироваться по всему городу Ош (8 групп), а также в областях Ош (7 групп) и Джалаал Абад (10 групп). В рамках таких посреднических групп основное внимание уделяется двум аспектам: во первых, они участвуют в осуществлении мероприятий по налаживанию диалога / посредничества, в рамках которых первоначально выявляются возникавшие в прошлом потенциальные источники конфликтов в общинах, где располагаются группы, а затем совместно с ключевыми заинтересованными сторонами эти проблемы решаются на конструктивной основе; во вторых, группы осуществляют связанную с посредничеством деятельность в чрезвычайных / кризисных ситуациях с участием правоохранительных органов.

Осуществлением этого проекта ОБСЕ занимаются две опытные НПО из данного региона вместе с областной и городской администра-

циями. В конечном счете, посреднические группы будут включены в круг ведения государственного аппарата и станут его частью. Между этими соответствующими правительственными партнерами и задействованными НПО были подписаны официальные меморандумы о договоренности. До начала реализации проекта ОБСЕ вместе с партнером-исполнителем провели обстоятельные консультации с должностными лицами местных органов управления и сотрудниками правоохранительных органов, что обеспечило необходимый уровень участия местных заинтересованных сторон.

Эффективность посредничества зависит от отбора в состав членов посреднических групп наиболее подходящих граждан. В рамках проекта в каждом районе были предприняты существенные усилия по выявлению имеющих в общинах неформальных лидеров, выдающихся деятелей, а также влиятельных лиц на официальном и неофициальном уровнях. Концепция проекта предусматривала не подготовку посредников, не имевших соответствующего опыта в прошлом, а скорее обе-

Новый щитовой затвор, установленный в рамках проекта по урегулированию конфликтной ситуации с водопользованием в Баткене, в деревне Арка (Баткенская область) (Калис Хасанова)



спечение необходимых навыков среди лиц, которые уже неофициально играли такую роль в своих общинах. Было также обеспечено многообразие по признакам пола, возраста, религиозной и этнической принадлежности. Члены групп прошли профессиональную подготовку по таким направлениям, как навыки сотрудничества и миростроительство.

В рамках проекта поощряется партнерская работа посреднических групп с различными правительственными органами (координацию деятельности которых обеспечивают областные и городская администрации) с целью дополнить существующие правоохранительные структуры, не принижая их значение. Тот факт, что посреднические группы, находясь в различных географических точках, поддерживают официальные связи друг с другом, позволяет им сотрудничать и координировать свою деятельность как между собой, так и с правительственными должностными лицами в случае возникновения какой либо ситуации, чреватой вспышкой нового и более широкого конфликта.

Включение в состав групп представителей обеих общин обеспечивает учет в рамках сети связанного с укреплением доверия аспекта по двум направлениям. Во первых, укрепляется доверие между членами групп из обеих общин и, во вторых, укрепляется доверие между представителями этнической узбекской общины, участвующими в работе сети, и властями с преобладающей представленностью этнических кыргызов. Случаи, когда пилотным группам удавалось успешно предотвратить нападение одной этнической общины на другую, повысили доверие к такому подходу и способствовали укреплению исходного доверия, необходимого для начала осуществления проекта.

9. Укрепление доверия между Кыргызстаном и Таджикистаном посредством организации рационального водопользования (экология)

Использование воды – главного жизненного ресурса – исторически является источником трений и конфликтов. Споры в области водопользования связаны скорее не с дефицитностью водных ресурсов, а в значительной мере со способами их регулирования и водопользования. По этой причине деятельность по предупреждению конфликтов в этой сфере направлена, в первую очередь, на обеспечение рационального водопользования. В природе речные системы пересекают территории нескольких общин и даже государств. На качество или количество по-

лучаемой ими воды стран, расположенных ниже по течению, оказывает воздействие деятельность стран, расположенных выше по течению. Например, в разных странах использование водных ресурсов преследует разные цели, такие как производство гидроэлектроэнергии, ведение сельского хозяйства или промышленной деятельности. В результате этого в стране, расположенной в верхнем течении, потребление воды может быть чрезмерным, приводя к снижению уровня водоснабжения соседней страны, расположенной вниз по течению. Кроме того, загрязнение, источником которого является какая-либо страна, расположенная в верхнем течении, может приводить к снижению качества воды в стране, расположенной вниз по течению.

Сотрудничество в сфере водопользования может повышать уровень связей и транспарентности между различными водопользователями в отношении их потребностей и интересов, и тем самым способно укрепить доверие между ними. Такое мнение является справедливым в отношении как внутренних, так и международных споров в связи с водными ресурсами. В то же время сотрудничество по вопросам водных ресурсов может использоваться в качестве собственно меры укрепления доверия, приводя к росту такого доверия между сторонами, имеющими различные точки зрения по другим вопросам.

Центр ОБСЕ в Бишкеке решает вопросы рационального водопользования в рамках ряда проектов по созданию потенциала в интересах ассоциаций водопользователей (АВП). Один из таких проектов обеспечивает укрепление доверия между водопользователями на уровне общин по обеим сторонам границы между Кыргызстаном и Таджикистаном.

Трения вокруг водных ресурсов носят особо острый характер в приграничных районах в Ферганской долине, включая узбекский и таджикский анклав на территории Кыргызстана. Отсутствие в долине официально делимитированных международных границ между Кыргызстаном, Узбекистаном и Таджикистаном является серьезным стрессом для общин, проживающих вдоль границ и в анклавах. Поскольку комплексные ирригационные системы, ранее входившие в круг ведения единой системы управления в бывшем Совете Союзе, были разделены на многочисленные сегменты, водопользование является одним из особо спорных вопросов. Вследствие такого положения каждая из общин заботится лишь об удовлетворении собственных потребностей в водных ресурсах, не учитывая интересы водопользователей за границей.

В 2011 году Центр ОБСЕ в Бишкеке повысил потенциал Ассоциации водопользователей «Кулунду Раззаков» по предотвращению и урегулированию конфликтов в сфере водопользования между общинами и эффективному решению вопросов рационального водопользования. Центр организовал серию учебных курсов для членов этой Ассоциации и других водопользователей по вопросам рационального водопользования и урегулирования конфликтов.

Кроме того, Центр оказывал техническую помощь, включая реконструкцию канала с целью снизить потерю воды и технические сооружения (шлюзы), с тем чтобы заложить основы для систематического, точного и транспарентного механизма оценки объема воды, потребляемой фермерами. Благодаря возможности предоставлять сторонам точную информацию о водосбросе этот проект повышает транспарентность и, следовательно, может способствовать укреплению доверия между приграничными общинами обеих стран. Благодаря сокращению потерь воды в результате ее более эффективного использования и ремонта технических сооружений, в целом потенциально будет обеспечен больший объем воды для использования в целях ирригации. Таким образом, данный проект приносит также прямую выгоду водопользователям по обеим сторонам границы.

В порядке реализации компонента этого проекта, связанного с укреплением доверия, сторонам заблаговременно сообщалось о проведении технических работ. Затем в рамках проекта были организованы регулярные встречи кыргызской и таджикской сторон, которые должны продолжиться и по завершении проекта. Такие встречи могут способствовать уменьшению числа споров в связи с предполагаемым неправомерным использованием водных ресурсов.

Укреплению трансграничного доверия способствовало также совместное проведение таких культурных мероприятий, как фестивали дружбы, совместные дни по поддержанию чистоты (субботники), спортивные состязания и т. д., организованные в рамках проекта. Как свидетельствует опыт осуществления проектных мероприятий в прошлом, обе общины проявляют большой интерес к участию в подобных совместных мероприятиях.

Включение в проект таких исходных элементов МД, как обмен информацией и контакты между людьми, способствовало созданию условий, позволяющих осуществлять в интересах ассоциаций водопользователей проект по укреплению доверия, что, в свою очередь, можно

было впоследствии использовать для укрепления доверия по вопросам рационального водопользования.

Данный проект показывает, насколько успешно можно осуществлять трансграничное укрепление доверия на уровне общин по такому вопросу, который потенциально может быть источником как межгосударственных, так и межобщинных трений. Проект не обеспечит, да и не может обеспечить решение таких более масштабных проблем, как споры в отношении национальных квот водосброса. Вместе с тем на основе повышения транспарентности и снижения напряженности на уровне затронутых общин он может содействовать урегулированию подобных вопросов благодаря улучшению условий для проведения переговоров на высшем уровне.

10. Подготовка кадров по методам борьбы с лесными пожарами на Южном Кавказе (экология)

Лесные и прочие пожары представляют серьезную проблему на Южном Кавказе. В тех случаях, когда обеспечение готовности к лесным пожарам и ликвидации их последствий не регулируются должным образом, может возникать прямой риск для населения прилегающих районов, а также могут иметь место серьезные последствия с точки зрения повышения угрозы оползней, селевых сходов и наводнений. Пожары и дым от них легко могут распространяться через границы, и поэтому борьба с пожарами может становиться дополнительным источником трений в условиях уже напряженных отношений. Трансграничное сотрудничество по вопросам борьбы с пожарами отвечает интересам всех соответствующих сторон, поскольку лесные пожары и их возможные последствия имеют трансграничный характер. Таким образом, как и в случае рационального водопользования, борьба с пожарами может становиться одним из источников сотрудничества и направлением для укрепления доверия.

С учетом этих соображений Бюро Координатора экономической и экологической деятельности (БКЭЭД) в сотрудничестве с Глобальным центром мониторинга пожаров в Германии осуществляют проект по наращиванию потенциала пожарных служб на Южном Кавказе (осуществляемый под руководством ОБСЕ проект «Наращивание национального потенциала в области борьбы с пожарами и уменьшения риска возникновения лесных пожаров на Южной Кавказе»). Этот проект

основан на итогах проведения под руководством ОБСЕ миссии по экологической оценке затронутых пожарами территорий в Нагорнокарабахском районе и вокруг него в 2006 году и совместной миссии ОБСЕ/ЮНЕП по экологической оценке в Грузии в 2008 году; проект осуществляется в рамках инициативы по вышеупомянутому проекту.

Данный проект конкретно не предусматривает цели укрепления доверия, однако в нем содержится компонент укрепления доверия. Основное внимание уделяется наращиванию национального потенциала и предусматривается проведение оценок на местах в качестве основы для выработки на национальном уровне политики Армении, Азербайджана и Грузии в области борьбы с лесными пожарами.

В рамках этого проекта в Анталии, Турция, был проведен региональный учебный практикум по борьбе с пожарами, в котором приняли участие 30 представителей учреждений по борьбе с пожарами и служб лесоводства Армении, Азербайджана, Грузии и России, а также Албании, Боснии и Герцеговины и бывшей югославской Республики Македония. В ходе учебной подготовки участники провели полевые учения, обсудили факторы риска лесных пожаров в их регионах и ознакомились с оптимальными методами борьбы с пожарами на основе опыта Турции и других стран-участниц.

Благодаря организации встречи экспертов ряда стран по борьбе с такими трансграничными угрозами, как лесные пожары, данный проект позволил наладить новые каналы связи и заложить основы для технического сотрудничества в случае возникновения лесных пожаров в будущем, что способствует укреплению доверия по трем направлениям. Во первых, ставшие возможными благодаря проекту межличностные контакты могут способствовать укреплению контактов для взаимодействия между людьми. Во вторых, подобные проекты могут облегчать налаживание каналов связи между соответствующими учреждениями. В третьих, такие каналы связи могут 1) создавать условия для сотрудничества между подобными учреждениями в области предупреждения пожаров и борьбы с ними и 2) содействовать повышению транспарентности в случае возникновения пожаров.

Накопленный в рамках этого проекта опыт свидетельствует о том, что для проведения подобных региональных мероприятий требуется поддерживать постоянный и стабильный диалог между участвующими странами и соответствующими организациями, с тем чтобы успешно развивать как связи на уровне учреждений, так и личные контакты

экспертов. Таким образом, для обеспечения устойчивости укрепления доверия необходимо осуществлять проекты, рассчитанные на несколько лет. Для обеспечения эффективности подобных проектов требуется также привлекать национальных партнеров и проводить с ними консультации на всех этапах формулирования принципов проектов, их разработки, осуществления и мониторинга. В рассматриваемом случае в проектном цикле активно участвуют национальные координационные центры по проекту в каждой из стран, которые представляют министерство иностранных дел и министерство охраны окружающей среды.

Еще один урок, извлеченный из этого опыта, заключается в том, что участвующие в реализации подобных проектов организации-исполнители должны пользоваться репутацией независимых, нейтральных и признанных в техническом отношении органов.

Не менее важную роль играет также участие других международных учреждений, институтов и сетей и согласование их работы. Положительный эффект взаимодействия всех заинтересованных сторон проектов обеспечивается благодаря поощрению регионального сотрудничества в области борьбы с пожарами и согласованию информационно-пропагандистской деятельности ЕЭК ООН и Совета Европы.

Следующая страница. Участники состоявшегося в Анталье регионального семинара-тренинга по противопожарной защите из противопожарных служб и лесничеств Армении, Азербайджана, Грузии и Российской Федерации, а также Албании, Боснии и Герцеговины, Болгарии и бывшей югославской Республики Македонии (ОБСЕ/БКЭЭД)



Подготовлено Центром по предотвращению конфликтов Секретариата
ОБСЕ, Служба оперативных мероприятий

Дизайн и верстка: Ульф Харр, Вена

Издано Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ)
Секретариат ОБСЕ
СПК/ОПМ
Wallnerstrasse 6
1010 Vienna Austria

Телефон: +43 1 514 36 6122

Факс: +43 1 512 36 6996

www.osce.org

Эл. почта: pm-cpc@osce.org

©2012 OSCE

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.

Невоенные меры укрепления доверия (МД) являются инструментом, который может использоваться, в частности, для того, чтобы снизить напряженность и уменьшить вероятность возникновения конфликта, культивировать взаимное доверие и устранять разделительные линии, а также изменять представления и ожидания. Укрепление доверия наиболее эффективно при сочетании нескольких МД, ориентированных на различные уровни в поступательном, взаимодополняющем процессе. Они могут быть особенно эффективными, являясь составной частью всеобъемлющего подхода, когда МД применяются наряду с другими мерами по предотвращению и урегулированию конфликтов.

Это Руководство предназначено для политических деятелей и специалистов, занимающихся разработкой и осуществлением эффективных МД. Следует надеяться, что Руководство послужит появлению новых инициатив в отношении МД во всех измерениях в регионе ОБСЕ, а также дальнейшему развитию уже существующих МД. Его цель – давать информацию, а не инструкции: использовать его следует, руководствуясь здравым смыслом и в соответствии с конкретными обстоятельствами, в которых применяются или могут применяться МД.