

Решая проблемы конфликтного цикла – развивающийся инструментарий ОБСЕ

Майкл Райт *

Аннотация

В 2021 году исполнится 10 лет со дня принятия Советом министров ОБСЕ решения № 3/11 об элементах конфликтного цикла. Со времени принятия этого ключевого решения Центр по предотвращению конфликтов работает над укреплением потенциала ОБСЕ по предотвращению вооруженной эскалации конфликтов, содействию мирному урегулированию конфликтов и построению устойчивого мира и безопасности. В своем распоряжении ОБСЕ имеет комплексный набор инструментов конфликтного цикла, которые могут быть использованы во всем регионе ОБСЕ. Хотя их применение можно постоянно совершенствовать, извлекая уроки из прошлого и предвосхищая будущие вызовы, существует острая потребность в обеспечении ОБСЕ достаточными ресурсами и в политической воле государств-участников для активного задействования соответствующих инструментов.

Ключевые слова

Предотвращение конфликтов, раннее предупреждение, кризисное реагирование, урегулирование конфликтов, поддержка посредничества, миростроительство, управление и реформирование сектора безопасности

Для цитирования этой публикации: Райт М. Решая проблемы конфликтного цикла – развивающийся инструментарий ОБСЕ // ОБСЕ Insights 3. – Баден-Баден: Номос, 2021.

URL: <https://doi.org/10.5771/9783748921264-03>

Введение

Три десятилетия назад в соответствии с парижской Хартией для новой Европы 1990 года был создан Центр по предотвращению конфликтов (ЦПК)⁶², который позднее вошел в состав Секретариата ОБСЕ. С тех пор ключевая роль ЦПК заключается в оказании содействия государствам—участникам ОБСЕ в предотвращении конфликтов, сопровождающихся применением силы, мирном урегулировании в случае их возникновения и в построении устойчивого мира и безопасности. Еще одна важная составляющая нынешнего инструментария ОБСЕ была добавлена в 1992 г. с принятием на саммите ОБСЕ хельсинкского документа «Вызов времени перемен»⁶³, в ко-

* Майкл Райт, доктор наук, Служба оперативной поддержки Центра ОБСЕ по предотвращению конфликтов, Австрия, Michael.Raith@osce.org

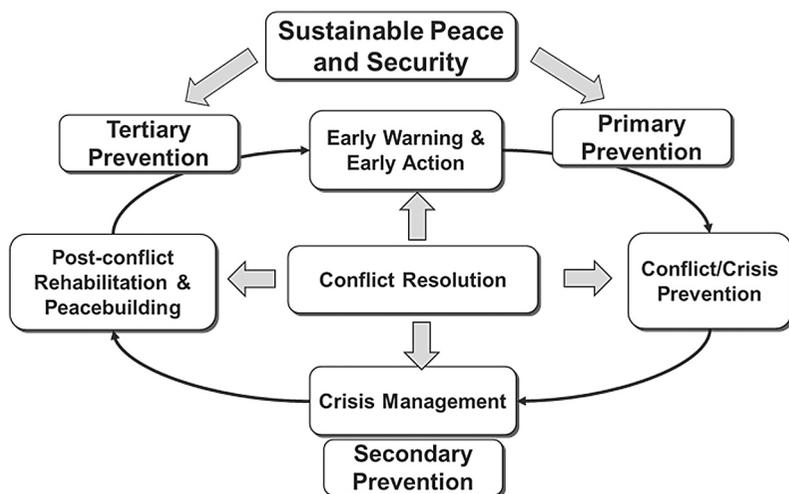
тором государства-участники договорились активизировать свое сотрудничество в целях предотвращения и урегулирования конфликтов и, в частности, учредили пост Верховного комиссара по делам национальных меньшинств (ВКНМ). ВКНМ остается одним из наиболее важных институтов раннего предупреждения в ОБСЕ.

Еще одной важной вехой стало принятие Советом министров в 2011 г. решения № 3/11 об элементах конфликтного цикла⁶⁴, направленного на систематическое повышение потенциала ОБСЕ по предотвращению и урегулированию конфликтов, регулированию кризисов, постконфликтному восстановлению и миростроительству. В этом контексте в данной статье с точки зрения ЦПК рассматривается вопрос о том, как за последнее десятилетие изменился инструментарий конфликтного цикла ОБСЕ и как его можно укрепить в будущем.

Концептуальные основы

Инструментарий конфликтного цикла основан на всеобъемлющем подходе ОБСЕ к безопасности, то есть на понимании того, что основные причины конфликтов и нестабильности существуют во всех трех измерениях безопасности. К ним относятся, в частности, военные угрозы в межгосударственных отношениях, социально-экономическая напряженность, деградация окружающей среды и дефицит верховенства права. Понимание многомерности порождающих конфликты причин лежит в основе принятой в ОБСЕ методологии раннего предупреждения⁶⁵. Еще одной важной концептуальной составляющей инструментария конфликтного цикла является «многоуровневый подход» к предотвращению конфликтов. На первом уровне речь идет о предотвращении вооруженных конфликтов с помощью инструментов раннего предупреждения и раннего реагирования, а также путем осуществления долгосрочных мер, направленных на устранение коренных причин конфликтов. На втором уровне речь идет о мерах, которые могут быть осуществлены на этапе вооруженной эскалации конфликта. К ним относятся меры регулирования кризисов с целью предотвратить разрастание конфликта – его интенсивности и географического охвата. На третьем этапе, который обычно связывают с постконфликтным восстановлением и миростроительством, речь идет о том, чтобы не допустить возобновления напряженности и вооруженного противостояния.

Рисунок 1: Используемая ЦПК схема элементов конфликтного цикла



Государства—участники ОБСЕ сталкиваются с многоаспектными и взаимосвязанными вызовами для безопасности и сложными конфликтами, многие из которых не являются исключительно внутрисоциальными или межгосударственными⁶⁶. Соответственно, ОБСЕ осуществляет мониторинг широкого спектра конфликтных ситуаций и растущего числа транснациональных и региональных угроз безопасности, как внутри региона ОБСЕ, так и в соседних регионах.

Всеобъемлющий подход ОБСЕ к безопасности и «многоуровневый подход» к предотвращению конфликтов позволяют проявлять достаточную гибкость при реагировании на широкий круг конфликтных ситуаций. Такая гибкость крайне важна в условиях быстро меняющейся обстановки в области безопасности, в том числе потому, что многие конфликты развиваются не линейно и фазы их латентного состояния могут неоднократно сменяться острыми кризисами. Поскольку в одной и той же стране или регионе могут одновременно иметь место многочисленные конфликты с разными уровнями насилия, различные структуры ОБСЕ могут одновременно заниматься предотвращением конфликтов, регулированием кризисов и постконфликтным восстановлением. В связи с этим особое внимание следует уделять координации деятельности исполнительных структур ОБСЕ и сотрудничеству между ними в целях обеспечения взаимодополняющих подходов.

Всеобъемлющий подход ОБСЕ к безопасности и «многоуровневый подход» к предотвращению конфликтов требуют целостной концепции миростроительства, сопоставимой с той, на которой основана Повестка дня Организации Объединенных Наций по сохранению мира. Соответственно, инструменты миростроительства, спо-

собствующие ненасильственному урегулированию конфликтов и устранению их причин, должны применяться на протяжении всего конфликтного цикла, а не только в постконфликтных условиях.

Сбор сигналов: раннее предупреждение и ситуационная осведомленность

Эффективное раннее предупреждение является основой инструментария ОБСЕ в рамках конфликтного цикла. Оно обеспечивает политиков аналитическими оценками рисков и динамики развития конфликтов. Анализ информации в рамках раннего предупреждения помогает определить отправные точки для оперативного принятия мер по предотвращению вооруженной эскалации в краткосрочной перспективе. Он также позволяет определить возможности для осуществления долгосрочной политики, направленной на устранение структурных причин конфликта, и миростроительства в таких областях, как демократическое управление, экономические и экологические вопросы, сектор безопасности и защита прав человека и основных свобод. Всеми этими вопросами в рамках своей компетенции занимаются различные исполнительные структуры ОБСЕ.

В соответствии с решением Совета министров № 3/11 ЦПК является координатором по вопросам раннего предупреждения в рамках всей ОБСЕ. В этом качестве он представляет доклады о деятельности ОБСЕ по раннему предупреждению Председателю и Генеральному секретарю ОБСЕ и наращивает потенциал присутствий ОБСЕ на местах по обеспечению раннего предупреждения и анализа конфликтов. ЦПК также координирует работу сотрудников всех исполнительных структур ОБСЕ, занимающихся вопросами раннего предупреждения. Это – важнейший ресурс для обмена информацией и опытом не только по вопросам раннего предупреждения, но и по применению других инструментов конфликтного цикла, таких как содействие диалогу, посредничество, регулирование кризисов, примирение и миростроительство. Эта сеть сотрудников играет ключевую роль в формировании культуры раннего предупреждения, отслеживая преобладающие тенденции и анализируя вероятность появления новых рисков. К ним относятся транснациональные и региональные угрозы безопасности и беспрецедентные вызовы, такие как вызванный распространением КОВИД-19 кризис, масштабные последствия которого повысили риски политической нестабильности и напряженности в некоторых частях региона ОБСЕ.

Предпосылкой успешного раннего предупреждения является всеобъемлющая ситуационная осведомленность, которую ОБСЕ поддерживает, отслеживая события в регионе ОБСЕ и за его пределами. Несмотря на то, что возможности организации в области раннего предупреждения значительны благодаря широкому присутствию ОБСЕ на местах, раннее предупреждение может быть эффективным только в том случае, если ситуационная осведомленность не будет ограничиваться теми района-

ми, в которых развернуты полевые присутствия организации. Ключевую роль в решении этой задачи играет ситуационный-коммуникационный центр ЦПК, отслеживающий события во всех 57 государствах-участниках и соседних с ОБСЕ регионах. Он круглосуточно и без выходных отслеживает информацию, поступающую из открытых медийных источников, регулярно, а при получении срочной информации – оперативно информирует Председателя, Генерального секретаря и руководящих сотрудников секретариата⁶⁷. В условиях кризисов ситуационный центр выполняет важнейшую функцию поддержания безопасной связи между секретариатом и полевыми присутствиями. Это особенно важно в нерабочие часы.

Для того чтобы быть в курсе требований к информации, связанной с существующими и новыми проблемами в области безопасности, для сотрудников ситуационного центра проводятся брифинги по соответствующим вопросам, таким как транснациональные угрозы. По мере возможности в своей повседневной деятельности ситуационный центр использует новые технологии мониторинга информации из открытых источников и составления отчетов. В современных сложных условиях необходимо уделять повышенное внимание проблемам безопасности, порождаемым политической фрагментарностью, поляризацией, национализмом, радикализацией и популизмом, которые в той или иной степени затрагивают все большее число государств-участников. Более того, в эпоху социальных сетей и фальшивых новостей вооруженная эскалация латентных конфликтов может происходить быстрее, чем раньше. В то время как напряженность может накапливаться в течение длительного времени, крошечная «виртуальная искра» может быстро разжечь пламя. Поэтому ситуационный центр, обладающий достаточными ресурсами для отслеживания таких событий и сообщения о них в режиме реального времени, сейчас важен как никогда.

В настоящее время возможностей ситуационного центра недостаточно для того, чтобы уделять одинаковое внимание всем процессам в регионе ОБСЕ и в соседних регионах. Поэтому обмен опытом, лучшей практикой и информацией из открытых источников с кризисными и ситуационными центрами других международных организаций (таких как ООН и ЕС) имеет решающее значение и должен поощряться в максимально возможной степени. В дополнение к этому нужны дальнейшие усилия по систематическому сбору информации, получаемой в ходе реализации растущего числа инициатив и проектов по картированию конфликтов и кризисов⁶⁸. Помимо этого, как подчеркивается в решении Совета министров № 3/11, ответственность за раннее предупреждение лежит также на государствах-участниках. Соответственно, одним из способов укрепления потенциала ОБСЕ в области раннего предупреждения могло бы быть предоставление государствами-участниками ситуационному центру ЦПК неконфиденциальной информации об обстановке.

Решением № 3/11 Генеральному секретарю было поручено обеспечивать раннее предупреждение путем доведения соответствующей информации до сведения Постоянного совета ОБСЕ в Вене. Это поручение стало важным событием, поскольку

до этого только ВКНМ мог официально выносить на обсуждение сигналы раннего предупреждения⁶⁹. Однако начиная с 2011 года Генеральный секретарь только два раза официально доводил до сведения Постоянного совета информацию о сигналах раннего предупреждения. Первый раз это было сделано им в декабре 2012 года в связи с возможностью вооруженной эскалации конфликта в Нагорном Карабахе⁷⁰. Второй раз – в ноябре 2018 г. после инцидента с участием российских и украинских военных кораблей в районе Керченского пролива⁷¹.

Сигналы раннего предупреждения официально доводились до сведения государств-участников только дважды, поскольку это – крайняя мера. Раннее предупреждение – не упреждение по навешиванию ярлыков и осуждению, а важнейшая предпосылка эффективного предотвращения конфликтов. Соответственно, оно должно осуществляться исходя из принципа «не навреди», оставляя открытой возможность для превентивных усилий, включая «тихую» дипломатию. Поэтому прежде чем официально довести какой-то вопрос до сведения Постоянного совета Председатель и Генеральный секретарь ОБСЕ используют различные форумы для выражения озабоченности по поводу возникающей напряженности и содействия обсуждению превентивных действий. Например, еженедельный доклад Генерального секретаря Постоянному совету неоднократно использовался для постановки вопросов, которую можно было бы считать неофициальным ранним предупреждением.

Некоторые государства-участники хотели бы, чтобы роль Генерального секретаря в вопросах раннего предупреждения была более заметной, чтобы он, в частности, оказывал содействие обмену мнениями между государствами-участниками о возможности принятия мер по реагированию на ту или иную ситуацию. В соответствии с четким мандатом по раннему предупреждению, предоставленным Генеральному секретарю решением Совета министров № 3/11, можно было бы рассмотреть вопрос о возможности регулярного представления Генеральным секретарем дополнительных докладов Постоянному совету. Это способствовало бы более раннему началу обсуждения государствами-участниками наметившихся тенденций, в том числе в сфере транснациональных и региональных вопросов безопасности.

Ключевым вызовом для раннего предупреждения ОБСЕ и роли Генерального секретаря в нем является политизация. Хотя в Решении Совета министров № 3/11 все государства-участники поддержали разработку более систематического и структурированного подхода к раннему предупреждению, не все они в равной степени поддерживают практическую реализацию этого решения. Некоторые государства-участники, возможно, хотели бы избежать мониторинга в рамках деятельности по раннему предупреждению, считая это стигматизацией или посягательством на национальный суверенитет.

Однако ни одно государство-участник не застраховано от кризиса. Последствия пандемии КОВИД-19 – последний тому пример. Следовательно, систематическое раннее оповещение и сканирование горизонтов должны охватывать весь регион ОБСЕ и выходить за его пределы, поскольку это необходимо для прогнозирования

перспективных тенденций и рисков⁷². Предоставляя Генеральному секретарю и Председателю ОБСЕ своевременные оценки тех или иных событий, ЦПК уделяет самое пристальное внимание недопустимости политизации результатов его анализа, проводимого в рамках раннего предупреждения. Соответственно, доклады и рекомендации ЦПК носят конфиденциальный характер. Председатели ОБСЕ должны активно использовать функцию раннего предупреждения ЦПК. Они должны также оказывать Генеральному секретарю и ЦПК политическую поддержку, необходимую для выполнения их мандата в области раннего предупреждения⁷³, и, если потребуются, принимать на себя «политический удар» для защиты этой важной части инструментария конфликтного цикла.

Раннее реагирование и регулирование кризисов: уроки на будущее

После принятия Советом министров Решения № 3/11 был оперативно принят ряд мер по укреплению потенциала ОБСЕ в области реагирования на кризисы. Одной из них стало создание «виртуального пула оборудования», позволяющего осуществлять быструю передислокацию основных активов (таких как бронетехника) из одной полевой операции ОБСЕ в другую. Другой пример – «реестр быстрого развертывания», который позволяет оперативно направлять включенных в реестр сотрудников исполнительных структур ОБСЕ для развертывания новых или временного усиления существующих полевых присутствий. Были разработаны «оперативные меры реагирования на кризисные ситуации» для использования Секретариатом ОБСЕ при подготовке к реализации коллективных мер реагирования на кризисы в соответствии с извлеченными уроками и лучшей практикой. Все три инструмента оказались критически важными при планировании и развертывании Специальной мониторинговой миссии ОБСЕ в Украине (СММ) в марте 2014 года⁷⁴.

СММ была самой сложной полевой операцией ОБСЕ со времени развертывания в 1998 году Контрольной миссии в Косово⁷⁵, которое также проходило в сложной обстановке в плане безопасности и в условиях жесткого кризиса. Хотя СММ начинала свою деятельность как превентивное развертывание, чтобы помочь решить проблему ухудшения ситуации с безопасностью в Украине, она быстро переросла в полномасштабную операцию по регулированию кризиса. Стремительное ухудшение обстановки в плане безопасности на востоке Украины создало беспрецедентные оперативные риски для гражданской мониторинговой миссии.

Меняющиеся задачи и деятельность Миссии, в частности, мониторинг прекращения огня на востоке Украины, поставили ОБСЕ перед необходимостью интенсивно учиться на ходу, и этот процесс еще не завершился⁷⁶. Вместе с другими подразделениями Секретариата ОБСЕ ЦПК помогает СММ постоянно адаптировать свою деятельность, штатное расписание и активы. Вместе с тем оказание такой поддержки требует значительных ресурсов, а число сотрудников ЦПК является минимально

возможным для обеспечения оперативной поддержки⁷⁷ не только СММ, но и всех 16 полевых присутствий ОБСЕ⁷⁸.

СММ – это не только единственная в своем роде миссия, но и яркий пример комплексной миротворческой операции. ОБСЕ извлекает из ее деятельности немало ценных уроков. Один из основных уроков для будущих полевых миссий, развертываемых в аналогичных обстоятельствах, заключается в том, что они требуют иной кадровой модели, чем более «традиционные» полевые присутствия ОБСЕ, которые в основном занимаются программной и проектной деятельностью. Комплексным миротворческим операциям необходимы строгие механизмы управления и руководства, а также старшее звено сотрудников, обладающих опытом работы в условиях повышенного риска. Им также нужен персонал, обладающий знаниями в области медицины, инженерного дела, инфраструктуры и разминирования, а также высококвалифицированные сотрудники службы безопасности, которые понимают взаимосвязь между операциями и безопасностью.

Для извлечения уроков из опыта планирования и развертывания СММ, а также расширения миссии после заключения минских соглашений⁷⁹, ЦПК провел в 2015 году большую работу⁸⁰. Выполняя поставленную в 2016 г. германским председательством в ОБСЕ задачу, ЦПК возглавил в масштабах всего секретариата работу по подготовке двух десятков внутренних стандартных оперативных процедур для принятия эффективных мер в ситуациях экстренного реагирования. В них были включены лучшие практики, полезные как для новых, так и для существующих полевых операций, относящиеся, в частности, к структуре миссий, управлению ими, оперативной отчетности и быстрому развертыванию персонала. Эти процедуры могут быть доработаны в будущем с учетом опыта реагирования полевых операций ОБСЕ на кризис КОВИД-19.

Уроки, извлеченные (и извлекаемые) из деятельности СММ, касаются не только вопросов развертывания новых или реорганизации существующих миссий с учетом изменений в обстановке. Они охватывают также опыт применения в мониторинговой деятельности СММ широкого круга новых технологий⁸¹. Использование спутниковых снимков, акустических датчиков, систем видеонаблюдения и беспилотных летательных аппаратов в рамках гражданской миротворческой операции сделало ОБСЕ первопроходцем в этой области, обогатив ее ценным опытом, имеющим значение не только для организации, но и для международного сообщества в целом. В частности, перед СММ встал вопрос о том, как управлять огромным объемом данных, собранных с помощью технических средств мониторинга. ЦПК оказывает СММ содействие в расширении ее возможностей по управлению информацией, включая внедрение геопространственной информационной системы в масштабах всей миссии.

Лучшая практика СММ в области технического мониторинга представляет собой значительное усовершенствование инструментария конфликтного цикла ОБСЕ. Чтобы извлечь уроки из прошлых и нынешних операций ОБСЕ на местах, включая

СММ и ее технологические инновации, ЦПК разрабатывает справочное руководство по мониторингу на всех этапах конфликтного цикла. Оно призвано обобщить богатый опыт миссий ОБСЕ, осуществляющих мониторинг для обеспечения их предусмотренной мандатом деятельности. Помимо этого, опираясь на опыт СММ, в ЦПК создана должность младшего сотрудника в области технологий, который будет оказывать поддержку исполнительным структурам в решении технологических вопросов, связанных с мониторингом и наблюдением⁸².

Извлеченные уроки важны для будущего реагирования на кризисы. Однако регулирование таких кризисов, как в Восточной Украине, должно оставаться исключением, в то время как правилом всегда должно быть предотвращение кризисов, в ходе которых применяется сила, и мирное урегулирование конфликтов. Предотвращение конфликтов требует успешных действий на раннем этапе, а в распоряжении ОБСЕ – множество хорошо зарекомендовавших себя инструментов, таких как механизмы и процедуры ОБСЕ⁸³, невоенные меры укрепления доверия⁸⁴, а также специальные или личные представители действующего Председателя ОБСЕ. Так, австрийский Председатель ОБСЕ назначил в 2017 г. своего представителя для использования методов «тихой» дипломатии во время политического кризиса в тогдашней Бывшей югославской Республике Македония. К другим важным инструментам относятся миссии по установлению фактов, которые могут использоваться при поддержке принимающей страны для сбора информации или участия в содействии диалогу, укрепления доверия и превентивной дипломатии. Одним из интересных превентивных направлений, включающих как элементы установления фактов, так и элементы содействия диалогу, стал проект «Национальный диалог» ОБСЕ в Украине весной 2014 года⁸⁵. Еще одним важным инструментом укрепления доверия является Инициатива ОБСЕ по обеспечению безопасности на уровне сообществ в Кыргызстане в период с октября 2010 года по декабрь 2015 года⁸⁶.

Преодоление разрыва между ранним предупреждением и ранним реагированием остается главной проблемой на пути к успешному предотвращению и урегулированию конфликтов. Обычно этот разрыв связан не с отсутствием анализа событий в рамках раннего предупреждения или инструментов раннего реагирования, а скорее с отсутствием политической воли к тому, чтобы в полной мере использовать существующие инструменты раннего реагирования. Более того, как организация «мягкой силы», ОБСЕ может эффективно использовать свой потенциал реагирования на кризис только в том случае, если местные политические акторы проявляют добрую волю и открыты для сотрудничества.

Чтобы помочь преодолеть разрыв между ранним предупреждением и ранним реагированием в 2018 году ЦПК разработал внутреннюю «матрицу раннего предупреждения и ранних действий», в которой содержится широкий обзор возможных мер раннего реагирования, которые могут быть предприняты, в частности, Председателем и исполнительными структурами ОБСЕ. Перед вступлением нового Председателя ОБСЕ в должность ЦПК проводит с ним учение с демонстрацией возможных в

кризисной ситуации действий (SIMEX). Это должно содействовать повышению эффективности практического применения инструментов раннего реагирования. Базируясь на выдуманном сценарии, SIMEX призван помочь будущему Председателю использовать имеющиеся у ОБСЕ инструменты и процедуры в случае необходимости реагировать на начинающийся кризис, разъяснить ему его обязанности, процедуры и процессы принятия решений в кризисной ситуации.

Жемчужина инструментария: содействие мирному урегулированию конфликтов

Поддержка мирного урегулирования конфликтов с помощью посредничества и содействия диалогу лежит в основе мандата ОБСЕ⁸⁷. Благодаря своему всеобъемлющему подходу к безопасности ОБСЕ обладает уникальными возможностями для содействия диалогу на общинном, региональном и межгосударственном уровнях по различным вопросам, связанным с конфликтами. Учитывая сложность современных конфликтов и процессов их урегулирования, как никогда ранее необходима институциональная, систематическая и структурная поддержка посредничества⁸⁸. Посредники должны уметь осуществлять свою деятельность в условиях многоплановых конфликтов, если они хотят помочь сторонам найти точки соприкосновения и прийти к совместным решениям. Поэтому посредникам и их командам необходима целенаправленная поддержка в том, что касается анализа конфликтной ситуации, выстраивании процесса посредничества и освоения необходимых для этого конкретных навыков.

В Решении Совета министров № 3/11 государства-участники согласились «обеспечить максимальную преемственность, последовательность и эффективность участия ОБСЕ в посредничестве в конфликтах и повысить роль посредников ОБСЕ»⁸⁹. С этой целью в ЦПК была создана группа по содействию посредничеству в составе трех сотрудников, которая действует в качестве координатора ОБСЕ по содействию диалогу, посредничеству и поддержке посредничества⁹⁰. В настоящее время группа является незаменимым инструментом и служит укреплению потенциала ОБСЕ в области содействия мирному урегулированию конфликтов. Основные направления ее деятельности по оказанию содействия всем исполнительным структурам ОБСЕ и государств-участников, включают⁹¹:

- содействие разработке стратегий посредничества;
- предоставление консультаций по вопросам посредничества и процессов диалога;
- содействие глубокому анализу конфликтов;
- проведение тематических брифингов и обучение навыкам посредников ОБСЕ высокого уровня, таких как Специальные представители ДП и главы полевых операций ОБСЕ;

- содействие платформам для обмена между посредниками;
- проведение опросов среди посредников ОБСЕ для извлечения уроков и выявления лучшей практики;
- предоставление оперативных рекомендаций по вопросам, связанным с посредничеством;
- организация обучения сотрудников ОБСЕ навыкам посредничества и содействия диалогу;
- содействие привлечению экспертов для оказания поддержки посредническим процессам.

В связи с растущей потребностью в поддержке посредничества повышается и спрос на деятельность группы. Расширение ее состава позволило бы оказывать более целенаправленную поддержку посредникам высокого уровня, занимающимся затяжными конфликтами в регионе ОБСЕ. Содействие диалогу и посредническая деятельность полевых присутствий ОБСЕ также выиграли бы от расширения группы. Это решение могло бы обеспечить более активное наращивание потенциала присутствий и расширить поддержку посреднических процессов. Оно способствовало бы развитию собственного потенциала полевых присутствий по осуществлению посредничества и содействию диалогу. Это уже было сделано для СММ, а в случае увеличения в полевых присутствиях числа сотрудников, являющихся специалистами по посредничеству и содействию диалогу, можно было бы создать сеть структур ОБСЕ по поддержке посредничества во всем регионе ОБСЕ.

Группа продолжает изучать новые пути укрепления инструментов ОБСЕ по урегулированию конфликтов. После вспышки пандемии КОВИД-19 и призыва Генерального секретаря ООН к глобальному прекращению огня она разработала структурированный подход к определению окон возможностей для развития мирных процессов. С точки зрения выстраивания процессов урегулирования в рамках такого подхода были сформулированы соображения о том, как можно стимулировать положительную динамику процессов мирного урегулирования в период острого кризиса. Еще одним направлением исследований группы является поддержка так называемых внутренних посредников – посредников, которые живут в условиях конфликта и, таким образом, являются его неотъемлемой частью и, возможно, имеют больше возможностей для взаимодействия с участниками конфликта, чем внешние третьи стороны⁹². Признавая, что участие местного населения, инсайдеров в урегулировании конфликтов способствует укреплению мира и стабильности в долгосрочной перспективе, поддержка инсайдерского посредничества ставит местные усилия в центр миростроительства.

Еще одна тема, находящаяся в центре исследований группы по содействию посредничеству, – значимое вовлечение женщин в мирные процессы. Опыт женщин в условиях конфликта и насилия отличается от опыта мужчин. Поэтому включение свойственного женщинам взгляда в усилия по урегулированию конфликтов помогло

бы более эффективно решать разнообразные проблемы пострадавших от конфликта обществ. Соответственно, участие женщин в качестве посредников и (или) переговорщиков в мирных процессах может повысить вероятность достижения соглашения и снизить риски возобновления конфликта. С этой целью в 2019 году группа и отдел по гендерным вопросам секретариата ОБСЕ разработали методическое пособие «Участие женщин и эффективные мирные процессы», в котором содержатся практические советы и рекомендации о том, как добиться диалога и посреднических процессов, которые бы в большей степени учитывали гендерную проблематику⁹³.

Фокус на устойчивости: структурное предотвращение конфликтов и миростроительство

ОБСЕ имеет большой опыт работы по преодолению основных причин конфликтов и нестабильности посредством долгосрочной программной деятельности ее исполнительных структур. Сюда входят усилия трех автономных институтов, секретариата и полевых присутствий ОБСЕ. Более 80 процентов сотрудников ОБСЕ работают на местах, осуществляя программы содействия претворению в жизнь принципов и обязательств по ОБСЕ во всех трех измерениях безопасности. Эта деятельность направлена на построение прочного мира и безопасности путем оказания всесторонней поддержки по широкому кругу вопросов – от борьбы с насильственной радикализацией и экстремизмом, торговлей людьми, преступлениями на почве ненависти и коррупцией до содействия утверждению ответственного управления и реформам принимающих стран, связанным с выборами, образованием и (или) сектором безопасности. И это лишь некоторые из них.

Построение устойчивого мира и безопасности – это долгосрочные усилия, требующие терпения, настойчивости, осторожного планирования и дальновидности. Полевые присутствия должны согласовывать свою поддержку с меняющимися потребностями и приоритетами принимающих стран. В этих целях ОБСЕ сотрудничает с большим числом акторов на местах, включая правительственные учреждения, административные органы, гражданское общество и неправительственные организации. Соответственно, полевые присутствия могут быть важным связующим звеном между властями и гражданским обществом в совместной деятельности по реализации обязательств и принципов ОБСЕ.

Чтобы обобщить многолетний опыт полевых присутствий ОБСЕ ЦПК подготовил в 2018 году справочное пособие, которое дает представление о деятельности полевых присутствий ОБСЕ в Юго-Восточной Европе по структурному предотвращению конфликтов и миростроительству⁹⁴. В пособии освещается поддержка, оказываемая ОБСЕ принимающим странам в семи тематических областях – институциональное строительство, безопасность общин, образование, реформа избирательной системы, примирение, многообразие и контакты между людьми. В нем также пока-

зано, как усилия ОБСЕ в области миростроительства дополняют цели Организации Объединенных Наций в области устойчивого развития (ЦУР)⁹⁵, в частности, ЦУР 16 – содействие построению миролюбивого и открытого общества.

Главный вывод, сделанный в справочном пособии, заключается в том, что деятельность ОБСЕ наиболее эффективна, если она осуществляется с учетом конкретных условий и с пониманием деликатности порожденных конфликтом проблем, принимая во внимание исторические и социальные процессы в обществе. Для усиления потенциала ОБСЕ в сфере построения прочного мира и безопасности путем структурированного и систематического устранения основных причин конфликтов и нестабильности ЦПК в сотрудничестве с Австрийским центром изучения проблем мира и урегулирования конфликтов разработал первый в истории ОБСЕ курс по миростроительству для сотрудников различных исполнительных структур ОБСЕ.

Одной из важных областей, где необходимо приложить дополнительные усилия для извлечения уроков из деятельности ОБСЕ, является учет гендерной проблематики в долгосрочной деятельности по предотвращению конфликтов и миростроительству. Другая область – это активное участие молодежи в решении существующих и новых проблем безопасности, поскольку молодежь может стать мощным катализатором позитивных изменений в обществе. Третьей областью, имеющей решающее значение для структурного предотвращения конфликтов и миростроительства, является поддержка, оказываемая ОБСЕ заинтересованным государствам-участникам в области управления и реформирования сектора безопасности. ЦПК играет центральную роль в этих усилиях, в том числе координируя деятельность сотрудников исполнительных структур ОБСЕ, занимающихся вопросами управления и реформирования сектора безопасности.

Несмотря на то, что исполнительные структуры ОБСЕ уже на протяжении многих лет оказывают государствам содействие в решении проблем управления и реформирования сектора безопасности, только в 2014 году были сделаны первые шаги на пути к более систематическому и структурированному подходу к этим вопросам. Швейцарский Председатель ОБСЕ инициировал подготовку для сотрудников ОБСЕ опубликованных в 2016 году руководящих принципов, относящихся к управлению и реформированию сектора безопасности⁹⁶. ЦПК совместно с занимающимися этими вопросами сотрудниками исполнительных структур содействует практическому применению руководящих принципов и оказывает содействие сотрудникам и членам миссий ОБСЕ в укреплении потенциала, необходимого для реализации этих принципов. В настоящее время проводится обзор этого документа. Его второе издание готовится к публикации в 2021 году.

Управлению и реформированию сектора безопасности было уделено особое внимание в 2019 г. во время председательства в ОБСЕ Словакии. На заседании Совета министров в Братиславе Словакия и 43 других государства-участника выделили это направление как важнейшую часть всеобъемлющего подхода ОБСЕ к безопасности⁹⁷. В марте 2019 года Генеральный секретарь представил государствам-участни-

кам доклад об усилиях, предпринятых с 2014 года с целью выработки более согласованного и скоординированного подхода к управлению и реформированию сектора безопасности, основанного на сравнительных преимуществах ОБСЕ⁹⁸. Он подчеркнул, что концепция этой деятельности является неотъемлемой частью основных принципов и обязательств по ОБСЕ, закрепленных в таких документах, как Кодекс поведения, касающийся военно-политических аспектов безопасности (1994 год), и призвал к дальнейшей интеграции деятельности в сфере управления и реформирования сектора безопасности в инструментарий конфликтного цикла, увеличивая тем самым ее вклад в предотвращение конфликтов.

Подотчетный и инклюзивный сектор безопасности, который соблюдает принцип верховенства права, может эффективно способствовать построению устойчивого мира и безопасности. Хотя управление и реформирование сектора безопасности по-прежнему является по своей сути национальным процессом, ОБСЕ располагает всеми возможностями для содействия реализации национальных приоритетов, в частности, в рамках деятельности ее полевых операций. ОБСЕ имеет давнюю историю успешной поддержки национальных институтов сектора безопасности, а также других акторов, имеющих отношение к этому сектору, таких как парламенты и организации гражданского общества. Соответственно, ЦПК будет продолжать работу по выработке согласованного и систематического подхода к управлению и реформированию сектора безопасности как ключевому инструменту миростроительства в рамках инструментария конфликтного цикла. В этой связи могут быть изучены и другие темы, такие как включение положений, касающихся управления и реформирования сектора безопасности, в соглашения о прекращении огня и соглашения о мире, а также или вклад этого направления деятельности в решение проблем взаимосвязи между (организованной) преступностью и продолжением конфликта.

Обмен опытом и знаниями: повышение эффективности партнерских отношений

Усилиям ЦПК по дальнейшему укреплению потенциала ОБСЕ по решению вопросов, связанных с различными этапами конфликтного цикла, способствуют прочные партнерские отношения с другими международными и региональными организациями. Например, в рамках так называемого структурированного диалога на рабочем уровне ЦПК обменивается опытом и лучшей практикой применения инструментов конфликтного цикла с Европейской службой внешних связей (ЕСВС) ЕС. Группа ЦПК по содействию посредничеству поддерживает регулярные контакты с подразделениями поддержки посредничества ЕСВС и секретариата Организации Объединенных Наций. Сотрудничая с группой поддержки посредничества ООН, ЦПК имеет доступ к резервной группе экспертов по вопросам посредничества ООН, которая может быть быстро задействована для предоставления консультаций по широкому

кругу вопросов посредничества и превентивной дипломатии. Регулярное и активное сотрудничество с ООН и ЕСВС также осуществляется по вопросам управления и реформирования сектора безопасности.

В результате сотрудничества ОБСЕ с департаментом полевой поддержки ООН в 2017 году был подписан меморандум о взаимопонимании, которым были учреждены механизмы сотрудничества в целях укрепления технического потенциала и расширения экспертных знаний. На основе меморандума о взаимопонимании ОБСЕ получила доступ к системным контрактам ООН и программам технической подготовки, которые обеспечивают экономичный и быстрый доступ к ресурсам для скорейшего принятия мер по реагированию на кризисы.

ЦПК также плодотворно сотрудничает с Агентством по делам беженцев УВКБ ООН. В 2014 году совместно с отделением связи УВКБ при ОБСЕ и расположенными в Вене учреждениями ООН ЦПК опубликовал Памятку по мерам защиты, в которой рассматриваются вопросы перемещения, защиты перемещенных групп населения и пострадавших сообществ на всех этапах конфликтного цикла⁹⁹. С тех пор ЦПК и УВКБ обеспечивают совместное наращивание потенциала по практическому применению Памятки сотрудниками ОБСЕ и УВКБ на местах.

Заключение

Инструментарий конфликтного цикла ОБСЕ значительно эволюционировал с начала 1990-х годов. Принятие и выполнение решения Совета министров № 3/11 было крайне важным для достижения этой цели. Инструментарий включает в себя солидный набор мер, которые могут быть реализованы во всем регионе ОБСЕ. Несмотря на то, что инструменты конфликтного цикла всегда можно совершенствовать, для этого остро необходимы достаточные ресурсы ОБСЕ и политическая воля государств-участников, их готовность активно использовать соответствующие инструменты и полномочия¹⁰⁰.

С учетом возрастающей сложности современных вызовов в области безопасности ОБСЕ должна быть готова вносить значимый вклад в предотвращение конфликтов и миростроительство в любое время и в любом месте в пределах своего обширного географического региона. Для этого необходимы гибкость и достаточные финансовые и людские ресурсы. Поскольку расходы на урегулирование кризисов значительно превышают расходы на превентивные действия¹⁰¹, инвестирование в деятельность по структурному предотвращению конфликтов и миростроительству приносит неисчислимые дивиденды. Тем не менее, в последние годы наблюдается постоянное сокращение консолидированного бюджета ОБСЕ, что ограничивает возможности организации по реагированию на возрастающую напряженность и устранению главных причин конфликтов. Сейчас, как никогда ранее, необходима политиче-

ская воля для раскрытия огромного потенциала ОБСЕ и полного использования ее мандата и возможностей.

Десятая годовщина принятия решения Совета министров № 3/11 в 2021 году во время председательства Швеции в ОБСЕ предоставляет отличную возможность для подведения итогов применения инструментов конфликтного цикла и для обсуждения путей дальнейшего укрепления соответствующих инструментов и их адаптации к новым вызовам в области безопасности. В этой связи государства-участники могли бы подтвердить обязательства, которые они взяли на себя десять лет назад в Решении № 3/11, например, в юбилейной декларации, которая была бы принята на встрече Совета министров 2021 года. Признавая важную работу, проделанную после принятия Решения № 3/11, государства-участники могли бы придать новый импульс усилиям ОБСЕ по совершенствованию инструментария конфликтного цикла, активизации усилий в области предотвращения и урегулирования конфликтов и устойчивого миростроительства.

Примечания

- 62 Центр ОБСЕ по предотвращению конфликтов – информационный листок. 2020 // Официальный сайт ОБСЕ. 2020. 9 марта. URL: <https://www.osce.org/ru/secretariat/13718>.
- 63 СБСЕ. Хельсинкский документ 1992 года. Вызов времени перемен. Хельсинки, 1992 // Официальный сайт ОБСЕ. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/8/0/39534.pdf>.
- 64 ОБСЕ. Решение № 3/11. Элементы конфликтного цикла, связанные с повышением потенциала ОБСЕ по раннему предупреждению, срочным действиям, содействию диалогу, поддержке посредничества и постконфликтному восстановлению. MC.DEC/3/11. 7 декабря 2011 г. // Официальный сайт ОБСЕ. URL: <https://www.osce.org/ru/ministerial-councils/86625>.
- 65 Early Warning: Internal OSCE Guidelines. 15 March 2012. Распространенный в ОБСЕ внутренний документ SEC.GAL/52/12.
- 66 См.: von Einsiedel S. et al. Civil war trends and the changing nature of armed conflict. United Nations University Centre for Policy Research Occasional Paper 10. March 2017. URL: https://collections.unu.edu/eserv/UNU:6156/Civil_war_trends_UPDATED.pdf.
- 67 Например, в период с октября 2018 по октябрь 2019 г. ситуационный центр подготовил более 500 ежедневных сводок и более 1700 сводок по конкретным темам. Помимо этого он разослал по электронной почте более 11 000 уведомлений.
- 68 См., в частности: Armed Conflict Location & Event Data Project, “Dashboard”. URL: <https://acleddata.com/dashboard/#/dashboard>.
- 69 Ackermann A. Strengthening OSCE Responses to Crises and Conflicts: An Overview // OSCE Yearbook 2012 / IFSH (ed.). – Baden-Baden: Nomos, 2013. P. 9.
- 70 Neukirch C. Frühwarnung und frühzeitiges Handeln – aktuelle Entwicklungen in der Konfliktverhütungstätigkeit der OSZE // OSZE-Jahrbuch 2013 / IFSH (Hrsg.). – Baden-Baden: Nomos, 2014. P. 136.
- 71 The Kerch Strait incident // International Institute for Strategic Studies. 2018. December. URL: <https://www.iiss.org/publications/strategic-comments/2018/the-kerch-strait-incident>.
- 72 См.: Brozus L. The Difficulty of Anticipating Global Challenges: The Lessons of COVID-19 // Bernes T., Brozus L., Hatuel-Radoshitzky M. et al. Challenges of Global Governance Amidst the

- COVID-19 Pandemic. Council on Foreign Relations Paper Series. May 2020. P. 6-9. URL: https://cdn.cfr.org/sites/default/files/report_pdf/challenges-of-global-governance-amid-the-covid-19-pandemic.pdf.
- 73 Schernbeck N. Between Strategic Re-orientation and Operational Fixes: Current Challenges and Opportunities in Strengthening Early Warning and Early Action as Part of OSCE Crisis and Conflict Prevention // OSCE Yearbook 2016 / IFSH (ed.). – Baden-Baden: Nomos, 2017. P. 141.
- 74 Neukirch C. The Special Monitoring Mission to Ukraine: Operational Challenges and New Horizons // OSCE Yearbook 2014 / IFSH (ed.). – Baden-Baden: Nomos, 2015. P. 185.
- 75 OSCE Kosovo Verification Mission/OSCE Task Force for Kosovo (closed) // Официальный сайт ОБСЕ. URL: <https://www.osce.org/kvm-closed>.
- 76 Pesko M. The OSCE's Engagement in Response to the Crisis in Ukraine: Meeting New Challenges with New Solutions // OSCE Yearbook 2016. P. 23-32.
- 77 В настоящее время две должности в Оперативной службе ЦПК отданы под оперативное планирование.
- 78 Survey of OSCE Field Operations. SEC.GAL/111/20/Corr.1*). 26 August 2020. // Официальный сайт ОБСЕ. URL: <https://www.osce.org/secretariat/74783>.
- 79 Tagliavini H. Mediation in the Crisis in Eastern Ukraine up to 23 June 2015 // OSCE Yearbook 2015 / IFSH (ed.). – Baden-Baden: Nomos, 2016. P. 217-227.
- 80 В дополнение к таким конкретным мероприятиям ЦПК также проводит регулярные брифинги по окончании срока полномочий всех уходящих руководителей и заместителей руководителей полевых операций ОБСЕ. Выводы, формулируемые по итогам этих брифингов, жизненно важны для сохранения институциональной памяти ОБСЕ.
- 81 Giardullo C., Dorn W., Stodilka D. Technological Innovation in the OSCE: The Special Monitoring Mission in Ukraine // OSCE Yearbook 2019 / IFSH (ed.). – Baden-Baden: Nomos, 2020. P. 119-137.
- 82 Associate Technology Officer // Официальный сайт ОБСЕ. URL: <https://jobs.osce.org/vacancies/associate-technology-officer-vnsecs01548>.
- 83 OSCE Mechanisms and Procedures: Summary/Compendium, 2011 // Официальный сайт ОБСЕ. URL: <https://www.osce.org/cpc/34427>.
- 84 Руководство ОБСЕ по невоенным мерам укрепления доверия (МД). – Вена: ОБСЕ, 2012. URL: <https://www.osce.org/ru/secretariat/101162>.
- 85 OSCE National Dialogue Project completes field work in Ukraine // Официальный сайт ОБСЕ. 2014. 17 April/ URL: <https://www.osce.org/ukraine/117808>.
- 86 CSI: Kyrgyzstan – The Community Security Initiative // Официальный сайт ОБСЕ. 2015. 10 March. URL: <https://www.osce.org/bishkek/144296>.
- 87 Посредничество и содействие диалогу в контексте ОБСЕ // Официальный сайт ОБСЕ. 2014. URL: <https://www.osce.org/ru/secretariat/155196>.
- 88 Christina Stenner, The institutionalization of mediation support: Are mediation support entities there yet? Berghof Foundation. 2017. URL: https://www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Other_Resources/Stenner_TheInstitutionalizationOfMediationSupport.pdf
- 89 ОБСЕ, Решение № 3/11. Элементы конфликтного цикла, как указано выше (сноска 3). С. 5.
- 90 David Lanz/Jamie Pring/Corinne von Burg/Mathias Zeller, Understanding mediation support structures, swisspeace, October 2017. URL: https://www.swisspeace.ch/fileadmin/user_upload/pdf/Mediation/swisspeace_MSS_study_18_Oct_Final.pdf
- 91 OSCE, “Mediation and mediation support”. URL: <https://www.osce.org/secretariat/107488>
- 92 OSCE Support to Insider Mediation: Strengthening Mediation Capacities, Networking and Complementarity // OSCE; Berghof Foundation. 2016. December. URL: <https://www.osce.org/suppo-rt-to-insider-mediation>.

- 93 Участие женщин и эффективные мирные процессы: Методическое пособие. – Вена: ОБСЕ, 2019. URL: <https://www.osce.org/ru/secretariat/454227>
- 94 Building Sustainable Peace and Democracy: OSCE Experiences in South-Eastern Europe. A Reference Guide. – Vienna: OSCE, 2018. URL: <https://www.osce.org/secretariat/383751>.
- 95 Greminger T. Sustaining Peace, Sustaining Development – The Role of the OSCE // OSCE Yearbook 2019. P. 27-39.
- 96 ОБСЕ, Управление сектором безопасности и реформирование этого сектора. Руководящие принципы ОБСЕ. – Вена: ОБСЕ, 2016. URL: <https://www.osce.org/ru/secretariat/323956>.
- 97 Permanent Mission of the Slovak Republic to the Organization for Security and Co-operation in Europe. Statement on the OSCE's Role in Supporting Security Sector Governance and Reform as Part of the OSCE's Comprehensive Approach to Security. MC.DEL/63/19. 16 December 2019 // Официальный сайт ОБСЕ. URL: <https://www.osce.org/ministerial-councils/442288>.
- 98 Report by the Secretary General on the OSCE Approach to Security Sector Governance and Reform (SSG/R). SEC.GAL/42/19. 14 March 2019 // Официальный сайт ОБСЕ. URL: <https://www.osce.org/secretary-general/414725>.
- 99 ОБСЕ/УВБК, Памятка по мерам защиты. Решение вопросов, связанных с перемещением и защитой перемещенных групп населения и пострадавших сообществ на протяжении всего конфликтного цикла: методика совместных действий. – [б.м.] ЦПК ОБСЕ; УВБК, 2014. URL: <https://www.osce.org/ru/secretariat/125252>.
- 100 A Stronger OSCE for a Secure Europe.: Further Strengthening OSCE Capabilities and Capacities across the Conflict Cycle. Report by the German OSCE Chairmanship 2016 to the Ministerial Council. MC.GAL/5/16. 8 December 2016 Официальный сайт ОБСЕ. URL: <https://www.osce.org/cio/287431>.
- 101 Pathways for peace: inclusive approaches to preventing violent conflict. – Washington: United Nations; World Bank Group, 2018. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/28337>.