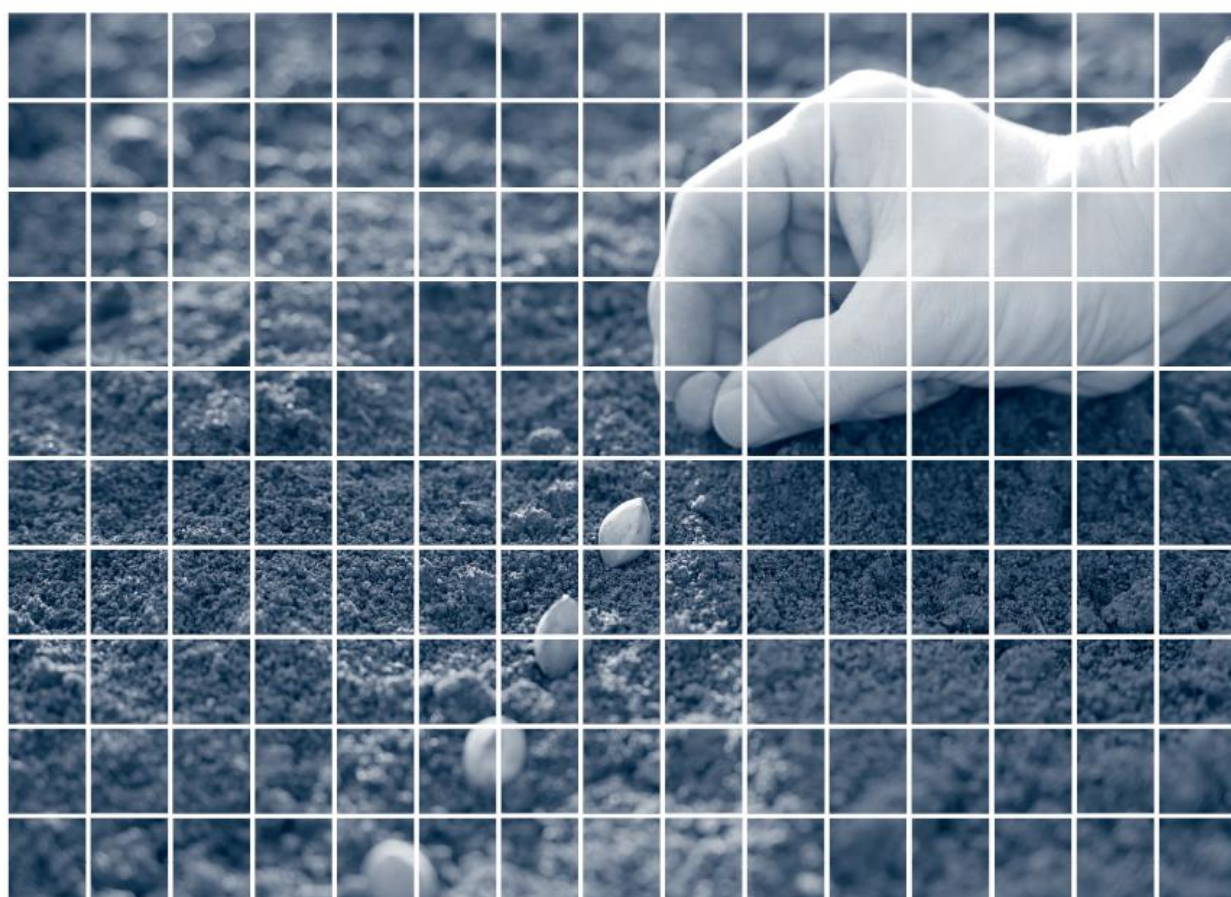


# Будущее полевых операций ОБСЕ (варианты)



RUSSIAN  
Original: ENGLISH

Translation made by the  
International Institute of Political Sciences,  
Klaipeda

### **Будущее полевых операций ОБСЕ (варианты)**

Рабочая группа | Wolfgang Zellner & Frank Evers (главные авторы) | Gerald Aherne | Ian Anthony Jos Boonstra | Pál Dunay | Arjan Dyrmishi | Azad Garibov | Salpi H. Ghazarian | Tobias von Gienanth | Samuel Goda | Volker Jacoby | Kornely Kakachia | Hakan Karaaslan | Marko Milosevic | Kari Möttölä | Mariá Radziejowska | Sergey Rastoltsev | Philip Remler | Raimonds Rublovskis | Nicolás Salmerón | Barend ter Haar | Oleksandr Tytarchuk | Maria Usacheva

Настоящий труд находится под защитой авторского права. Использование всех или части материалов воспрещено, включая перевод, перепечатывание, повторное использование иллюстраций, радио- или телевизионное вещание, воспроизведение при помощи светокопировального аппарата или похожих средств, а также хранение в базе данных. В соответствии с § 54 Закона Германии об авторском праве, в том случае, если копии делаются в других целях, кроме личных, надлежит уплатить сбор в «Verwertungsgesellschaft Wort», Мюнхен.

Дизайн и типографский набор | red hot'n'cool, Вена  
Фото на обложке (с) Fotolia

## Содержание

4	<b>Цель доклада</b>
4	<b>Выражение благодарности</b>
5	<b>Введение</b>
6	<b>Рекомендации</b>
8	<b>1. Базовая проблематика и условия</b>
10	<b>2. Формы и мандаты</b>
10	2.1 Основные особенности полевых операций ОБСЕ и другой с ними связанной деятельности
13	2.2 Недавно выученные уроки – примеры Кыргызстана в 2010 году и Украины в 2014 году
15	2.3 Сравнительные преимущества и недостатки полевых операций ОБСЕ
16	2.4 Возможные новые формы полевых операций ОБСЕ
16	2.4.1 Полевые операции с нейтральным статусом
18	2.4.2 Субрегиональные бюро и координаторы
19	2.4.3 Полевые операции в странах Запада или с привлечением стран Запада
20	<b>3. Структурные и управленческие вызовы</b>
20	3.1 Забота о вопросах персонала
22	3.2 Деполитизация бюджетного процесса, переход к многолетнему планированию
23	3.3 Корректировка мандатов и структур
23	3.4 Усиление Центра по предотвращению конфликтов
24	3.5 Повышение уровня оповещения общественности
24	<b>4. Завершающее замечание</b>

## **Цель доклада**

Цель настоящего доклада состоит в оказании содействия стимулированию дискуссий по теме ценностей и будущего полевых операций (операций на местах) Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ/Организация). Настоящий доклад подготовлен во время, когда полевые операции сталкиваются с новым измерением вызовов, как, к примеру, то, с чем мы сталкиваемся в данный момент на Украине, когда некоторые страны-участницы пытаются ограничить деятельность на их территории проводимых полевых операций или закрыть их с тем аргументом, что они уже исполнили свои мандаты. Настоящий доклад не является ведущим, главным докладом по полевым операциям ОБСЕ и не предоставляет рекомендации, которые в любом случае всеми были бы приняты. Скорее, его цель состоит в предоставлении предложений, которые (еще) не пользуются консенсусом, с тем, чтобы повысить уровень информированности и простимулировать необходимые дебаты.

Настоящий доклад представляет собой плод совместных усилий группы из двадцати одного члена Сети неправительственных аналитических центров и академических учреждений ОБСЕ. Он основывается на двух семинарах, которые мы провели 2 июня и 4 ноября 2014 года в штабе ОБСЕ в Вене по приглашению особого координатора процесса Хельсинки +40 по рассмотрению результативности и эффективности ОБСЕ, посла Филиппа МакДона. Это предоставило нам возможность поговорить с многими представителями национальных делегаций в ОБСЕ, официальными лицами и представителями полевых операций ОБСЕ. Их аналитические наблюдения были очень полезными для наших дискуссий.

## **Выражение благодарности**

Мы выражаем нашу искреннюю признательность Министерству иностранных дел Германии и Департаменту иностранных дел и торговли Ирландии за поддержку и спонсирование этого проекта. Мы благодарим Швейцарское Председательство в ОБСЕ в 2014 году за использование этого проекта в рамках процесса Хельсинки +40. Мы выражаем нашу особую признательность послу Филиппу МакДону за его внимательное и обходительное сотрудничество, а также то вдохновение, которое мы испытывали от совместного разбирательства и использования идей, которыми он с нами делился.

Мы также благодарны за те ценные вклады, сделанные послом Эртугрулом Апакана (Ertugrul Apakana), главным наблюдателем особой наблюдательной миссии ОБСЕ в Европе; Сергеем Беляевым (Sergey Belyaev) из Международной организации по атомной энергии, бывшим главой Центра ОБСЕ в Ашхабаде; Майклом Коннили (Michael Conneely), главой администрации фонда Миссии ОБСЕ в Боснии и Герцеговине; Клаусом Ньюкирхом (Claus Neukirch), заместителем директора оперативно-производственной службы Центра по предотвращению конфликтов; послом Флорианом Раунигом (Florian Raunig), главой Присутствия ОБСЕ в Албании; Беттиной Реннер (Bettina Renner) из Секретариата ОБСЕ; послом Фредом Таннером (Fred Tanner), офицером по связям Председательства и старшим советником генерального секретаря ОБСЕ; Хлибом Ясницким, координатором национальной программы Координатора проекта ОБСЕ на Украине. И мы сердечно благодарим Эмера Гроарке (Emer Groarke), Элизабет Хорманн (Elizabeth Hormann) и Наталию Щапелер (Nataliya Schapeler) из Исследовательского центра ОБСЕ (CORE) за их оперативную организаторскую помощь и тщательную редакторскую работу.

## Введение

По прошествии двух с половиной десятилетий с момента запуска первых полевых операций (FOPS) ОБСЕ в ранних 1990-ых, Евроатлантический и Евразийский регионы все более подвергаются воздействию глобальных изменений. Ключевой вопрос настоящего доклада заключается в том, будет ли текущая трансформация нормативных условий политики, безопасности и экономики способствовать или препятствовать потребности в полевых операциях ОБСЕ и управлении ими на практике, и какие новые формы полевых операций будут необходимы для содействия странам-участницам в реализации своих обязательств в ОБСЕ.

Несмотря на то, что полевые операции ОБСЕ проводятся на основании специальных индивидуальных мандатов, они имеют ряд общих черт. Все они разворачиваются в принимающих странах на протяжении длительного, но ограниченного периода времени. Все они реализуются на основании мандата, принятого консенсусным решением, и Меморандума о понимании между принимающей страной и ОБСЕ и, таким образом, по определению приветствуются правительствами принимающих стран. Все полевые операции ОБСЕ имеют свои собственные бюджеты. Все они расположены в Юго-Восточной Европе, Восточной Европе, на Южном Кавказе или в Центральной Азии.

Сравнивая уроки, извлеченные из полевой деятельности ОБСЕ во время кризисов в Кыргызстане (2010) и Украине (2014), можно сделать следующие заключения: ключевое различие заключается в том, что в случае Украины в кризис были вовлечены высшие политические круги ряда заинтересованных стран – самой Украины, России, Швейцарии как Председательства ОБСЕ, Германии, США, а также ЕС и других. Это привело к быстрому созданию новых форматов переговоров, принятию инновационного мандата Особой наблюдательной миссии (ОНМ) на Украине, отправке Наблюдательной миссии (НМ) в российские контрольно-пропускные пункты в Гуково и Донецке и объединенным усилиям всех учреждений ОБСЕ. Урок, выученный в Кыргызстане, состоит в том, что даже в отсутствие консенсуса Организация в силах делать полезные шаги, опираясь на свободу действий своих учреждений. Преимущества полевых операций ОБСЕ по сравнению с полевыми операциями других международных организаций могут быть выражены в триединстве ее политической и институциональной всеобъемлемости, ее регионального опыта и знаний, а также ее способности к быстрому реагированию. Сравнительные недостатки полевых операций ОБСЕ, как и всей Организации в целом, включают ограниченные возможности планирования и реализации, а также ограниченную финансовую устойчивость ее операций.

На фоне текущих политических и институциональных изменений, недавнего опыта и приведенных сравнительных преимуществ и недостатков, настоящий доклад предоставляет рекомендации по рассмотрению спектра новых форм полевых операций ОБСЕ. В каждом случае должна быть проведена тщательная оценка потребностей, включая изучение подходящего места для деятельности ОБСЕ в сотрудничестве с другими международными организациями, а также особого результативного вклада, который может предложить Организация.

Настоящий доклад начинается с основного вывода, что полевые операции ОБСЕ представляют собой поставщиков услуг в ситуациях кризиса, переходного периода или государственного строительства. Они не могут быть организованы, изменены или закрыты против воли соответствующей принимающей страны. Они олицетворяют общие ценности и являются инструментами для стимулирования стабильности и общей безопасности. В целях их дальнейшей поддержки и развития в настоящем докладе представлены следующие рекомендации:

## Рекомендации

### *Принципы и нормы ОБСЕ*

1. Страны-участницы должны постоянно обсуждать, лучшим образом реализовывать и подтверждать нормы и принципы Организации.

### *Создание и корректировка полевых операций*

2. Страны-участницы должны обыкновенно давать положительный ответ стране, запрашивающей развертывание полевой операций на ее национальной территории при условии решения финансовых вопросов. Монголия является наглядным примером.

3. Страны-участницы должны обсудить варианты включения территорий с режимами *de facto* в полевые операции, поскольку территории непризнанного режима представляют собой серьезное препятствие для всякого рода международных правительственных задач от контроля за вооружениями до кризисного урегулирования, экономического реформирования и осуществления прав человека. В то время, как ряд полевых операций всегда имел характер нейтрального статуса, новое понимание определенных возможностей и проблем полевых операций нейтрального статуса охватывает и предложение по фокусированию внимания на этих режимах.

4. Страны-участницы должны обсудить условия учреждения субрегиональных бюро для поддержки полевых операций, согласования субрегиональной деятельности ОБСЕ или создания новых связей между различными субрегионами Европы.

5. Страны-участницы должны рассмотреть возможность развертывания в странах Западной Европы полевых операций ОБСЕ, ориентированных на необходимость, таких как

(1) тематическая миссия по беженцам в зоне Средиземноморья, (2) тематическая миссия по рома и синти, (3) бюро по связям ОБСЕ в Брюсселе, или (4) сеть антирадикализации, ориентированная на молодежь.

6. Страны-участницы должны обсудить руководящие принципы и варианты гибкой подгонки мандатов полевых операций к потребностям их принимающих стран. Это должно быть сделано с согласия принимающих правительств и в диалоге с другими национальными партнерами.

7. Страны-участницы должны обсудить критерии, по которым содействие сектору безопасности, включая элементы полиции, должно быть включено в полевые операции.

8. Страны-участницы должны обсуждать в каждом отдельном случае, может ли быть достигнута цель по восстановлению доверия в постконфликтных ситуациях быть достигнута путем расследований или же посредством инициирования внутреннего урегулирования и национального диалога, и какое должно быть отношение между этими двумя элементами.

### *Вопросы персонала полевых операций*

9. Страны-участницы должны сделать навыки современного управления и опыт руководящей работы важными критериями для трудоустройства на руководящие должности в полевых операциях. Главам Миссии необходимо предложить обучение навыкам руководящей работы и управления проектами. К главам Миссии должна также применяться система отчета с оценкой программы.

10. ОБСЕ следует обращать больше внимания на свой нанятых на местах персонал. Ей стоит, помимо других вещей, рассмотреть момент, что уровень зарплат местному персоналу значительно ниже, чем иностранным коллегам.

11. Страны-участницы должны рассмотреть возможность проведения курсов обучения для местного персонала в таких учреждениях, как Центр международных миротворческих операций (Германия), Центр управления кризисами (Финляндия) или Академия Фольке Бернадотт (Швеция), предлагающих участие местному персоналу в их курсах для штатных и прикомандированных сотрудников.

12. ОБСЕ должна продолжать закрепление прогресса, сделанного при осуществлении резолюции 1325 СБ ООН о «Женщинах, мире и безопасности», и в дальнейшем продолжать увеличивать долю женщин в своих структурах и своей деятельности. ОБСЕ следует поддерживать семьи своих полевых офицеров.

### ***Бюджетный процесс, многолетнее планирование***

13. ОБСЕ должна деполитизировать бюджетный процесс и улучшить его техническую (практическую) реализацию. Она могла бы начать подготовительные обсуждения бюджета во время «весенних консультаций» до «осеннего принятия решений». Другим предложением было бы перейти на двухгодичный бюджетный цикл.

14. ОБСЕ должна проводить кампанию в поддержку более систематических внебюджетных фондов. Крупные игроки, такие как Европейский Союз или Евразийский Экономический Союз или ключевые страны-участницы должны подумать о том, чтобы сделать значительные вклады в отдельные тематические мероприятия.

15. Необходимо создать и сделать постоянно доступным специально предназначенный резервный фонд для реагирования на кризисные ситуации – в виде Фонда по предотвращению конфликтов и управления кризисами.

16. ОБСЕ должна предусмотреть существенное сокращение внутренней административной работы на местах для того, чтобы предоставить полевой деятельности больше практических возможностей.

### ***Кризисное реагирование***

17. Страны-участницы должны увеличить мощности Секретариата по управлению кризисами и, в частности, усилить координационную роль Центра по предотвращению конфликтов в системе раннего предупреждения ОБСЕ.

18. Страны-участницы должны позволить Центру по предотвращению конфликтов своевременно отправлять в места формирующихся напряжений делегации для расследований. Генеральный секретарь Центра по предотвращению конфликтов должен быть наделен правом более сильного влияния при преобразовании руководства Председательства в операционные советы по полевым операциям. Способность Центра по предотвращению конфликтов к посредничеству и поддержке должна быть в будущем расширена.

### ***Оповещение общественности***

19. ОБСЕ должна повысить уровень осведомленности общественности о своих возможностях и деятельности на местах. Совместная работа в сфере поддержания контактов с общественностью в Вене и на местах ориентирована на привлечение внимания правительств и других ключевых игроков. Отделение ОБСЕ по коммуникациям и взаимодействию со СМИ должно обеспечить легкий и удобный в использовании доступ к информации ОБСЕ и ее быстрое распространение.

## 1. Базовая проблематика и условия

По прошествии двух с половиной десятилетий с момента запуска первых полевых операций (FOPS) ОБСЕ в ранних 1990-ых, Евроатлантический и Евразийский регионы все более подвергаются воздействию глобальных изменений. Ключевой вопрос настоящего доклада заключается в том, будет ли текущая трансформация нормативных условий политики, безопасности и экономики способствовать или препятствовать потребности в полевых операциях ОБСЕ и управлению ими на практике, и какие новые формы полевых операций будут необходимы.

На глобальном уровне внешне сильное взаимное расположение и взаимодействие различных факторов господствующей стабильности уступили дорогу сложному процессу изменений. Господство Запада сменяется на многосторонний порядок со все еще нечеткими контурами. Эти изменения, вне всяких сомнений, превышают опыт теперяшнего поколения политиков, ученых и более широкой публики. Внешние силы оказали куда большее влияние на территорию ОБСЕ. Это характерно для целого спектра транснациональных проблем и угроз – от миграции до торговли людьми, контрабанды и терроризма. Тяжеловооруженные силы террористической группы «Исламское государство» сражаются с ополченческими формированиями курдов неподалеку от границы с Турцией, страной-участницей ОБСЕ. Территория ОБСЕ в целом ограждает кризисный пояс от Северной Африки до Пакистана. Некоторые из этих стран являются странами-партнерами ОБСЕ. За последние десять лет Китай стал ключевым экономическим и политическим игроком – и не только в Центральной Азии. Приниматься за многие вещи, которые могли быть отрегулированы на уровне ОБСЕ двадцать лет назад, сегодня можно лишь с учетом интересов внешних политических сил.

В поздних 1990-ых и ранних 2000-ых, несмотря на кровопролитные войны в бывшей Югославии, было предположение, что новые конфликты с применением силы на пространстве ОБСЕ маловероятны. В случаях с Грузией в 2008 году, Кыргызстаном в 2010 году и Украиной в 2014 году, а также небольшими беспорядками, такими, как кризис в Македонии в 2001 году и медленно кипящий конфликт в Нагорном Карабахе, оказалось, что это не так. Регион, характеризующийся самой высокой плотностью организаций, ориентированных на безопасность и интеграцию, и высокоразвитым режимом контроля за вооружениями, неизвестным для любой другой части мира, отличается частым возникновением конфликтов с применением силы.

Предположение, что любые новые конфликты с применением силы привязаны к внутригосударственному уровню, также оказалось неверным. Более того, война на Украине в 2014 году показывает, что одна лишь экономическая взаимозависимость не может создать политически безопасное сообщество. Скорее, асимметричная экономическая взаимозависимость может привести к оружию, когда ухудшаются политические отношения.

На сегодняшний день на территории ОБСЕ мы имеем всякого рода конфликты: внутригосударственные конфликты с межгосударственными последствиями или без них, классические межгосударственные конфликты и все, лежащее между в контексте вовлечения транснациональных политических сил, или «гибридные» формы конфликтов.

Что сохранило силу – так это преобладающая, но, впрочем, не повсеместно разделяемая установка, что конфликты на территории ОБСЕ должны разрешаться на международном уровне, а не через односторонние или двусторонние усилия.

Миссии ООН, развернутые в Европе, в данный момент ограничены миссиями в Кипре и Косово. Поскольку маловероятно, чтобы ООН возвратилась в Европу с большим числом операций на местах, это представляет собой вызов для европейских организаций по безопасности. Текущая ситуация на Украине является наглядным примером.



Украинский кризис отражает институциональные изменения в пространстве ОБСЕ и не только. Мы являемся свидетелями элементов разделения, конкуренции и конфронтации на пространстве ОБСЕ. Европейский Союз противостоит Евразийскому Экономическому Союзу, а НАТО противостоит Организации договора о коллективной безопасности (ОДКБ). Попытки достигнуть более глубокой институциональной интеграции на пространстве ОБСЕ, которые были лишены энтузиазма как со стороны Запада, так и России, притихли. Война на Украине в 2014 году дала ясно понять, что ситуация переключилась от в основном кооперативной среды с элементами конфронтации на конфронтационную среду с остаточными элементами кооперативной культуры. В данный момент у России почти нет структурированных отношений с ЕС и НАТО. Это показывает, насколько хрупкими и подверженными кризисам на самом деле являются структуры, которые должны в любое время обеспечивать защиту связей с Россией (такие, как Совет НАТО-Россия).

Политическая конфронтация сопровождается взаимно исключаящими восприятиями. С точки зрения Запада, аннексия Крыма Россией и ее вторжение в Восточную Украину представляют собой грубые нарушения международного права и базовых принципов ОБСЕ. С точки зрения России, эти действия являются законными средствами защиты прав русских в условиях государственного переворота в Киеве. Более сложные процессы интеграции и эскалации, которым, как правило, содействует несколько сторон, более не принимаются во внимание. До тех пор, пока будет главенствовать такое черно-белое восприятие, достигнуть настоящего диалога будет трудно.

ОБСЕ 2014 года представляет собой организацию, отличающуюся от ОБСЕ одногодичной давности. Правительства снова стали использовать ее как ключевую региональную платформу для обсуждения и совместного действия. В частности, соглашение о принятии мандата Особой наблюдательной миссии ОБСЕ в Украине показало, что ни Россия, ни Запад не хотят исключать вариант использования ОБСЕ и ее инструментов. До тех пор, пока существует готовность использовать ОБСЕ в качестве платформы для всестороннего диалога и сотрудничества, роли Женевской четверки (ЕС, Россия, Украина, США), Веймарской тройки (Франция, Германия, Польша) и Нормандской четверки (Франция, Германия, Россия, Украина) демонстрируют степень прагматизма в политических контактах несмотря на и в обход безвыходного положения, в котором находятся взаимные отношения России/ЕС/НАТО.

В пределах пространства ОБСЕ, наработанные положения Организации официально еще никогда не оспаривалось. Напротив, ключевые установки ОБСЕ были повторно подтверждены Астанинской памятной декларацией 2010 года, принятой на саммите стран-участниц ОБСЕ в Астане. Тем не менее, в ряде стран-участниц ОБСЕ ключевые обязательства ОБСЕ больше не выполняются. Также присутствует больше разговоров о «столкновении ценностных понятий» и объявление ценностей чуждыми нормативной базе ОБСЕ. ОБСЕ всегда была в некоторой степени гибридной организацией. Таким образом, присутствует постоянная необходимость в обсуждении, лучшей реализации и повторном подтверждении норм и принципов Организации.

Все эти новые обстоятельства в большей или меньшей степени повлияли на ОБСЕ и ее полевые операции. Последние представляют собой совместные усилия *per se*, но элементы кооперативной политики были серьезно подорваны и нарушены.

Как показывает сравнение между кризисом в Кыргызстане в 2010 году и войной на Украине в 2014 году, страны-участницы продемонстрировали разную готовность инвестировать в реагирование на кризисы как с политической, так и с финансовой точек зрения. Реагирование ОБСЕ на кризис в Кыргызстане, который, с точки зрения Запада, является довольно периферийным государством, было довольно ограниченным, реагирование на войну на Украине было куда более фундаментальным и всеобъемлющим. Это несмотря на тот факт, что условия для достижения консенсуса были и продолжают оставаться куда более сложными.

С другой точки зрения, отношение принимающих стран к полевым операциям, развертываемым на их территории, совсем другое: между тем как большинство принимающих стран в Юго-Восточной Европе имеют относительно положительное отношение, отношение стран Южного Кавказа и Центральной Азии является в разной степени куда более скептическим. Несколько принимающих стран продемонстрировали свое желание закрыть полевые операции или перевести их в более низкую категорию. В особенности это характерно для богатых ресурсами стран, в которых иногда преобладает мнение, что контакты с ОБСЕ и услуги ОБСЕ не нужны, - на том основании, что мандаты полевых операций уже были исполнены.

Тем не менее, также были указания на обратное явление во время кризиса на Украине, когда некоторые страны, по всей видимости, пришли к заключению, что полевые операции ОБСЕ могли бы, возможно, предложить определенную степень защиты от попыток нарушения внутренней стабильности, суверенитета и целостности государства. Одно ясное последствие всех этих отчасти противоречивых тенденций заключается в том, что развертывание полевых операций ОБСЕ должно стать даже еще большим совместным предприятием, чем оно было в прошлом. Любые намерения навязывания полевой миссии стране-участнице стали совершенно невозможными.

## 2. Формы и мандаты

### 2.1 Основные особенности полевых операций ОБСЕ и другой с ними связанной деятельности

*Определение полевых операций.* Нет никакого официально признанного определения термина «полевая операция ОБСЕ». Тем не менее, на сайте ОБСЕ и в «Исследовании полевых операций ОБСЕ», проведенном Центром по предотвращению конфликтов (Секретариат)<sup>1</sup>, указывается, что встречается 17 из 18 видов деятельности, названных «полевыми операциями ОБСЕ»<sup>2</sup>. Эти 18 полевых операций могут иметь различное предназначение:

- восемь «миссий», Миссия ОБСЕ в Боснии и Герцеговине, Миссия ОБСЕ в Черногории, Миссия ОБСЕ в Сербии, Миссия ОБСЕ в Косово, Миссия ОБСЕ в Скопье, Миссия ОБСЕ в Молдавии, недавно созданная Особая наблюдательная миссия в Украине наряду с аналогично новой Наблюдательной миссией в российских контрольно-пропускных пунктах в Гуково и Донецке.
- одно «присутствие», Присутствие ОБСЕ в Албании.
- два «бюро», Бюро ОБСЕ в Ереване и Бюро ОБСЕ в Таджикистане.
- три «центра», Центр ОБСЕ в Ашхабаде, Центр ОБСЕ в Астане и Центр ОБСЕ в Бишкеке.
- три «координатора проектов», Координатор проектов ОБСЕ в Баку, Координатор проектов ОБСЕ на Украине, Координатор проектов ОБСЕ в Узбекистане.
- и «особый представитель министра иностранных дел государства-председателя ОБСЕ по конфликту, рассмотренному на Конференции ОБСЕ в Минске».

Закрытые полевые операции включают:

- ряд миссий – Долгосрочная миссия ОБСЕ в Косово, Санджаке и Войводине, Миссия ОБСЕ на Украине, Верификационная миссия ОБСЕ в Косово, Миссия ОБСЕ в Эстонии, Миссия ОБСЕ в Латвии, Миссия ОБСЕ в Хорватии и Миссия ОБСЕ в Грузии.

<sup>1</sup> ОБСЕ, Секретариат, Центр по предотвращению конфликтов, Исследование полевых операций ОБСЕ, дата печати: 7 мая 2013 года, SEC.GAL/84/13, 7 мая 2013 года.

<sup>2</sup> Исследование полевых операций ОБСЕ называет «Личного представителя Действующего Председателя по конфликту, рассмотренному на конференции ОБСЕ в Минске» полевой операцией, между тем, как эта деятельность не упоминается в перечне полевых операций на сайте ОБСЕ. Мы следуем определению Исследования полевых операций ОБСЕ.

- Консультативная и наблюдательная группа ОБСЕ в Беларуси и Группа содействия ОБСЕ в Чечне.
- два центра, Центр ОБСЕ в Ташкенте и Центр ОБСЕ в Душанбе.
- два бюро, Бюро ОБСЕ в Минске и Бюро ОБСЕ в Загребе.

По большей части, различные предназначения и мандаты отражают различные отношения принимающих стран к ОБСЕ и ее нормам. Страны с «миссиями» являются странами с сильными европейскими устремлениями и/или сильными надеждами, что ОБСЕ урегулирует конфликты на их территориях. Другие обозначения, отражающие ограничения по мандатам и размерам, как правило, используются в контексте стран, которые испытывают чувство унижения от воспринимаемой «нужды» иметь миссию.

Некоторые закрытые полевые операции были заменены другими, т.е. Миссия в Украине была заменена на Координатора проектов, Верификационная миссия в Косово – на Миссию в Косово, Консультативная и наблюдательная группа в Беларуси – на Бюро в Минске, Центры в Душанбе и Ташкенте – на Бюро в Таджикистане и Координатора проектов в Узбекистане. О других, таких, как Миссии в Хорватии, Эстонии и Латвии, было сказано, что они исполнили свои мандаты, хотя не все страны-участницы разделяли это мнение. Другая группа полевых операций должна была быть закрытой в связи с разногласиями с правительствами принимающих стран. Так было с Долговременной миссией ОБСЕ в Косово, Санджаке и Войводине, Группой содействия ОБСЕ в Чечне и Бюро ОБСЕ в Минске. И, наконец, закрытие Миссии ОБСЕ в Грузии было необходимо, так как для Греции как государства-председателя ОБСЕ в 2009 году было невозможным вести переговоры о статус-нейтральном мандате для этой миссии (см. параграф 2.4.1).

*Общие черты полевых операций.* Несмотря на то, что полевые операции ОБСЕ проводятся на основании специальных индивидуальных мандатов, они имеют ряд общих черт. Все они (за исключением нынешних Особых наблюдательных миссий (ОНМ) и Миссий наблюдения (МН) разворачиваются в принимающих странах на протяжении длительного, но ограниченного периода времени. Все они реализуются на основании мандата, который должен быть продлен после изначального срока действия в, как правило, один год. Все полевые операции (опять же, за исключением Особых наблюдательных миссий и Миссий наблюдения) имеют бюджет, являющийся частью Объединенного бюджета ОБСЕ. Все они расположены в Юго-Восточной Европе, Восточной Европе, на Южном Кавказе или Центральной Азии и основываются на Меморандуме о понимании между принимающей страной и ОБСЕ. Таким образом, все полевые операции по определению приветствуются правительствами принимающих стран, которые должны достигнуть триединого соглашения об учреждении полевой операции: по мандату, по бюджету и по Меморандуму о понимании.

С точки зрения международного права, полевые операции ОБСЕ не являются дипломатическими представительствами в смысле Венской конвенции о дипломатических отношениях от 8 апреля 1961 года. ОБСЕ не имеет правосубъектности и, таким образом, является работодателем, предоставляющим международным и на местах нанятым членам миссии только защиту и иммунитет, которые вытекают из мандата конкретной полевой операции или Меморандума о понимании, в дополнение к тому, что индивидуально им предоставлено их отечественными правительствами<sup>3</sup>.

Полевые операции ОБСЕ – это поставщики услуг, прежде всего занимающиеся оказанием поддержки правительству или управлением кризисом. Примеры прошлого – бюро и центры на Южном Кавказе и Центральной Азии, а также Миссии в Черногории и Сербии. Полевые операции, относящиеся к урегулированию конфликтов, включают Миссию ОБСЕ в Молдавии, Особого представителя Действующего Председателя по конфликту, рассмотренному на конференции ОБСЕ в Минске, и совсем

<sup>3</sup> Для получения более подробной информации смотреть: ОБСЕ, Положения о персонале и Правила о персонале, DOC.SEC/3/03, сентябрь 2003 года, в редакции от 17 июля 2014 года.

недавно включили Особые наблюдательные миссии и Миссии наблюдения. Тем не менее, специфические полевые операции могут со временем поменять свой характер. Так, бывшая Миссия ОБСЕ в Таджикистане явным образом относилась к конфликту, между тем как сегодняшнее Бюро ОБСЕ в Таджикистане занимается поддержкой деятельности органов власти. С другой стороны, Центр ОБСЕ в Бишкеке был и остается прежде всего ориентированным на поддержку деятельности органов власти, но в 2010 году оказался в развивающейся конфликтной обстановке и, следовательно, выполнял соответствующие функции.

Полевые операции, связанные с конфликтами, проводятся на протяжении всего цикла конфликта. Миссия ОБСЕ в Скопье и бывшие Миссии в Эстонии и Латвии были операциями по предотвращению конфликта. Бывшая Миссия в Таджикистане, бывшая Миссия в Грузии на ее ранних фазах и Особые наблюдательные миссии являются примерами деятельности, связанной с управлением конфликтами, между тем как бывшая Миссия в Грузии на ее поздних фазах, Миссия в Молдавии и Особый представитель Действующего Председателя по конфликту, рассмотренному на Конференции ОБСЕ в Минске, имеют дело с неурегулированными конфликтами. Наконец, Миссия в Боснии и Герцеговине, а также Миссия в Косово имеют дело с ситуациями постконфликтной реабилитации.

Полевые операции ОБСЕ понимаются как обслуживающие всю страну; не только правительство, но и оппозиционные, а также неправительственные силы.

То, что звучит как само собой разумеющееся, может оказаться крайне чувствительным вопросом в обществах под авторитарным началом. Полевые операции также должны взаимодействовать со всем правительством, а не только с Министерством иностранных дел.

Опыт ряда принимающих стран показал, что у других министерств, кроме Министерства иностранных дел, формируются различные и иногда более масштабные потребности в сотрудничестве с полевой операцией ОБСЕ. Опыт в Таджикистане показал, что ежегодная конференция планирования, которая привлекает ряд заинтересованных государственных учреждений и операций ОБСЕ, представляет собой хороший инструмент для консультирования с правительством по вопросам работы полевой операции.

Полевые операции ОБСЕ представляют собой коллективную и совместную работу всей Организации. Таким образом, логично, что мандат полевой операции может быть принят только консенсусным решением всех стран-участниц. В этом же духе мы рекомендуем, чтобы такой стране, как Монголия, которая хочет углубить свое сотрудничество с ОБСЕ через развертывание полевых операций на ее национальной территории, была предоставлена полевая операция с условием возможности решения сопряженных финансовых вопросов.

*Прочая сопряженная полевая деятельность.* Помимо полевых операций с долгосрочными мандатами, «Исследование полевых операций ОБСЕ» определяет категорию «другой сопряженной полевой деятельности». В качестве таковой в исследовании приводится Минская группа, Группа высокоуровневого планирования (свободный мандат для предоставления рекомендаций Действующему Председателю по разработке плана возможной операции по поддержанию мира в Нагорном Карабахе, объединенной латвийско-российской комиссии по военным пенсионерам и Личному представителю Действующего Председателя в соответствии с Статьей IV, Приложение 1-В общего рамочного соглашения о мире в Боснии и Герцеговине.

Более того, еще более широкий спектр деятельности ОБСЕ во всех трех измерениях может быть обнаружен в деятельности ОБСЕ, осуществляемой на местах. Эта деятельность включает в себя временную деятельность, такую как различного формата миссии по наблюдению за выборами, все виды семинаров, групповых занятий, тренингов и оценочных миссий, постоянные учреждения, такие как Академия ОБСЕ в Бишкеке и Пограничный колледж ОБСЕ для руководящего состава в Душанбе, а также посещения

Действующего Председателя, Генерального секретаря, Верховного комиссара по делам национальных меньшинств (ВКДНМ), Представителя по вопросам свободы СМИ (ПВССМИ) и Личных представителей. Также существует ряд преимуществ совместной работы (синергетический эффект) названных видов деятельности и долгосрочных полевых операций.

## ***2.2 Недавно выученные уроки – примеры Кыргызстана в 2010 году и Украины в 2014 году***

Как в Кыргызстане в 2010 году, так и на Украине в 2014 году ОБСЕ сталкивалась с проблемами деэскалации и сдерживания кризисов, а также стабилизации ситуации в непосредственно последующий период. С этой целью она использовала существующие полевые операции и создавала новые. В Кыргызстане в 2010 году природа конфликта почти полностью была внутригосударственной и конфликт оценивался как периферийный и с трудом поддающийся влиянию с точки зрения крупных стран Запада. Конфликт на Украине в 2014 году имел как внутригосударственные, так и транснациональные/международные элементы и воспринимался как ключевой вопрос стабильности и безопасности всего Европейского сообщества. В Кыргызстане в 2010 году это привело к тому, что могло быть использовано лишь небольшое число доступных для ОБСЕ инструментов урегулирования кризисов, между тем как более серьезные шаги не были проделаны из-за нехватки политической воли. В противоположность этому, на Украине в 2014 году ОБСЕ не только использовала свое довольно скромное присутствие на Украине – Координатора проектов – но также быстро выработала совершенно новые инструменты, в частности Особую наблюдательную миссию. Соответственно, между тем как Кыргызский кризис 2010 года по большей части урегулировался на рабочем уровне – за исключением президента Казахстана Нурсултана Назарбаева и министра иностранных дел Казахстана Каната Саудабаева, - конфликт на Украине 2014 года характеризуется значительным вовлечением высших политических кругов ряда стран. Мы можем более подробно обрисовать следующие уроки, извлеченные из этих двух примеров вовлечения полевых операций ОБСЕ в фактическое урегулирование кризиса.

*Уроки, выученные в Кыргызстане в 2010 году*<sup>4</sup>. Посредническая деятельность Казахстанского Председательства в апреле 2010 года, включившая в себя убеждение действующего президента Курманбека Бакиева покинуть страну, была эффективна. Поддержка, связанная с выборами и предоставленная Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ): наблюдение за ходом конституционного референдума, а также за парламентскими выборами в 2010 году и президентскими выборами в 2011 году, - также была эффективной. То же самое можно сказать и о БДИПЧ предоставленном юридическом консультировании. Для всех этих мероприятий консенсус не был необходимым. В явном противоречии с этим положительным опытом, любые более широкозахватные шаги ОБСЕ были блокированы недостатком политической воли среди стран-участниц и в правительстве Кыргызстана. Это стало особенно очевидным во время кризиса в июне 2010 года. Следовательно, урок, выученный в Кыргызстане, состоит в том, что даже в отсутствие консенсуса Организация может делать полезные, хоть и ограниченные, шаги, опираясь на свободу действия своих учреждений. Таким образом, мы рекомендуем предоставить учреждениям ОБСЕ больше свободы действий при определении, постановке и реализации задач в кризисных ситуациях.

Вдобавок, должны быть упомянуты две специфические проблемы, которые также могут оказаться актуальными для других полевых операций ОБСЕ. Первая затрагивает содействие полиции, а точнее Инициативу общественной безопасности

---

<sup>4</sup> Для этого раздела ср. Фрэнк Эверс, ОБСЕ Урегулирование конфликтов и опыт Кыргызстана в 2010 году: прогрессивные предложения, нехватка воли, ограниченные варианты, Гамбург, 2012 (Рабочий документ 24 CORE).

(ИОБ), которая была инициирована после кризиса июня 2010 года. ИОБ никогда не была принята Кыргызскими сторонами: ни столичной, ни различными этническими и прочими группами. Основное объяснение правительства Кыргызстана заключается в том, что иностранцы должны иметь ограниченный доступ к происходящему на юге Кыргызстана. Таким образом, для ОБСЕ было бы целесообразным определить более четкие критерии, по которым элементы полиции должны быть включены в полевые операции. Вторая проблема затрагивала призыв ОБСЕ к восстановлению доверия между жителями Кыргызстана через тщательные расследования, которые не получили положительных отзывов со стороны многих групп людей в Кыргызстане<sup>5</sup>». В результате, необходимо повышать уровень информированности относительно того, должна ли в каждом отдельном случае цель по восстановлению доверия среди населения достигаться прежде всего путем расследований либо через инициирование процесса внутреннего примирения или национального диалога. В дальнейшем необходимо рассмотреть, какая связь должна существовать между этими элементами.

*Уроки, выученные на Украине в 2010 году*<sup>6</sup>. Ключевое различие между Украиной 2014 года и Кыргызстаном 2010 года состоит в том, что в случае Украины постоянно привлекались высшие политические круги ряда заинтересованных стран – самой Украины, России, Швейцарии как Председательства ОБСЕ, ЕС, Германии, США и других. Это привело к принятию инновационных мандатов Особой наблюдательной миссии (ОНМ) и Миссии наблюдения (МН). ОНМ не была смоделирована как результат продолжительных прений о реформах. Скорее, ее создание произошло под сильным давлением прийти к какому-либо конструктивному соглашению. Изначально использовавшаяся в качестве миссии по предотвращению конфликтов, гражданская ОНМ вскоре должна была переключиться на урегулирование конфликта во все в большей степени небезопасной обстановке. С момента принятия Минского протокола и Меморандума от сентября 2014 года это включало такие задачи, как наблюдение за соблюдением режима прекращения огня и отвода вооружений из определенных регионов, для которых, как правило, используются военные части и подразделения по поддержанию мира. На сегодняшний день многие страны-участницы оказали существенную поддержку ОНМ. Более 40 стран-участниц имеют прикомандированных наблюдателей. И, что не менее важно, финансирование ОНМ не было серьезным барьером, но прагматически было сформировано при помощи денежных остатков с прошлого фискального года и добровольных взносов. Тем не менее, все зависит от того, может ли быть сохранен консенсус для продолжения деятельности ОНМ.

Мандат ОНМ создал ряд синергетических эффектов. *Прежде всего*, существование ОНМ, которая прямо наделена полномочиями согласования и поддержки «работы исполнительных структур ОБСЕ», включая ВКДНМ, БДИПЧ и УПССМИ, в значительной степени поспособствовало работе этих учреждений. *Во-вторых* и одновременно, этот синергетический эффект между политическими силами активизировал синергетический эффект между различными тематическими областями, от наблюдения за общей ситуацией через военную верификацию до наблюдения за выборами и оценки ситуации с правами человека. *В-третьих*, существование ОНМ также поспособствовало Председателю в посредничестве через его собственные усилия и через его личного представителя в Трехсторонней контактной группе. *В-четвертых*, ОНМ сотрудничает с рядом международных правительственных и неправительственных организаций, таких как Совет Европы, Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКОООНДБ) и Международное движение красного креста и красного полумесяца (МДКК и КП). Другой опыт, приобретенный в Украине в 2014 году, состоит в том, что ОБСЕ крайне быстро развернула ОНМ. По всей видимости, этому

<sup>5</sup> Ср. Эверс, 2012: 41.

<sup>6</sup> По деятельности ОБСЕ на Украине ср.: реакция ОБСЕ на кризис на Украине, по состоянию на 1 августа 2014 года: <http://www.osce.org>.

поспособствовали две причины. *Прежде всего*, имея Координатора проектов ОБСЕ на Украине, ОБСЕ уже имела в стране определенный предостный плацдарм. *Во-вторых*, деятельностью, последовавшей после принятия решения заседания Совета министров иностранных дел в Вильнюсе о цикле конфликта (МС.ДЕС 03/11), Центр по предотвращению конфликтов (ЦПК) Секретариата существенно улучшил способность кризисного реагирования Организации. Деятельность ОНМ заключается в совокупности работы официальных лиц, учреждений и структур ОБСЕ.

Эта работа прежде всего включает политическое посредничество Действующего Председателя ОБСЕ, Президента и министра иностранных дел Швейцарии Дидье Буркхальтера (Didier Burkhalter), его персональных представителей по Украине, Тима Гульдманна (Tim Guldemann) и Хейди Тальявини (Heidi Tagliavini), Генерального секретаря ОБСЕ Ламберто Заньера (Lamberto Zannier), ВКДНМ Астрид Торс (Astrid Thors) и ПВССМИ Дуню Миятович (Dunja Mijatović). Эта работа также включает размещение Трехсторонней контактной группы (ОБСЕ, Украина, Россия), содействие трем встречам (в формате круглого стола) Правительственного проекта национального диалога (март – апрель 2014 года), отправку наблюдателей в два российских контрольно-пропускных пункта на российско-украинской границе (24 июля 2014 года – в действии), предоставление платформы для проведения деятельности военной верификации в соответствии с Венским документом 2011 года, наблюдение за президентскими и парламентскими выборами (май и октябрь 2014 года) и проведение миссий по оценке ситуации с правами человека. Эта работа также включает деятельность Координатора проектов ОБСЕ на Украине, между тем как Парламентская Ассамблея ОБСЕ созвала межпарламентскую группу связи по Украине.

Следует отметить, что в условиях чрезвычайно тяжелой политической обстановки ОБСЕ развернула одну из наиболее сложных за свою историю и, в то же самое время, одну из наиболее успешных полевых операций по поддержанию мира. Тем не менее, ОНМ до пределов растянула способность ОБСЕ к управлению.

### ***2.3 Сравнительные преимущества и недостатки полевых операций ОБСЕ***

Преимущества полевых операций ОБСЕ по сравнению с полевыми операциями других международных организаций могут быть выражены в триединстве ее политической и институциональной всеобъемлемости, ее регионального опыта и знаний, а также ее способности к быстрому реагированию. Подход ОБСЕ является инклюзивным и всеобъемлющим в трех отношениях.

*Прежде всего*, в политическом смысле он включает все страны-участницы. Для принятия ОНМ в Восточной Украине крайне существенным было то, что ОНМ также поддерживается Россией и включает российских наблюдателей. *Во-вторых*, в институциональном смысле, он включает все структуры и тематические составляющие ОБСЕ, что создает возможность для всеобъемлющего подхода с рядом пронизывающих синергетических эффектов. И, *в-третьих*, между краткосрочной и долгосрочной деятельностью также существует синергетический эффект под крышей ОБСЕ.

*Второе* сравнительное преимущество полевых операций ОБСЕ лежит в ее местном и региональном опыте и знаниях вследствие на местах нанятого персонала полевых операций, обладающего большим стажем и олицетворяющего преемственность институтов. Это действительно так – несмотря на то, что правило десяти лет ОБСЕ – по истечении десяти лет каждый зарубежный член персонала в профессиональной категории должен покинуть ОБСЕ – лишает Организацию многих из ее наиболее талантливых сотрудников. Данное правило имеет непреднамеренное, но воспринимаемое с одобрением последствие повышения престижа и актуальности местных наемных профессиональных кадров, даже если их трудоустройство также связано с проблемами, как это будет показано ниже.

*В-третьих*, ОБСЕ часто действует быстрее, чем другие международные организации в силу ее сравнительно небольшого размера и ее все еще относительно низкого уровня бюрократизации, а также ее знаний местных условий. И, наконец, Организация более затратноэффективна, чем другие организации с большим уровнем бюрократии. Все эти три сравнительных преимущества были довольно полезными при проектировании и развертывании ОНМ.

Сравнительные недостатки полевых операций ОБСЕ, как и всей Организации в целом, включают ограниченные возможности планирования и реализации, а также ограниченную финансовую устойчивость операций. Оба недостатка отражают сравнительно слабые структуры ОБСЕ как на центральных уровнях (в частности, Центра по предотвращению конфликтов), так и на местах, и сравнительно низкий объединенный бюджет ОБСЕ, который на протяжении лет урезался благодаря так называемой политике «нулевого номинального роста».

## **2.4 Возможные новые формы полевых операций ОБСЕ**

Форматы и мандаты полевых операций, как правило, скорее разрабатываются как реакция на насущные политические необходимости, чем как следствие взвешенных обсуждений реформ. При этом, имеет смысл обсудить вариант создания новых полевых операций в случаях, когда исторически сложившиеся препятствия блокируют развертывание остро необходимой международной помощи, когда появляются новые угрозы или когда инновационные формы полевых операций обеспечат желанный успех в сотрудничестве. В каждом случае, тщательная оценка потребностей должна предшествовать учреждению любой новой полевой операции. Эта оценка должна включать поиск надлежащего места для деятельности ОБСЕ в отношении сотрудничества с другими международными организациями и специфических дополнительных преимуществ, которые может предложить Организация. В параграфах ниже мы излагаем предложения о полевых операциях со статусом нейтральности, региональных бюро и некоторых возможностях в странах Запада или с привлечением стран Запада.

### **2.4.1 Полевые операции с нейтральным статусом**

Существование так называемых режимов *de facto* представляет собой серьезное препятствие для всякого рода выполнения международных правительственных задач – от контроля за вооружениями до урегулирования кризисов и осуществления прав человека. Режимы *de facto* - это режимы, осуществляющие эффективный контроль над определенной территорией и населением, но не признаваемые на международном уровне в качестве государств и, соответственно, не являющиеся членами международных организаций.

Положение режимов *de facto* в международном праве описано следующим образом: «Государственная практика показывает, что образования, которые по факту управляют определенной территорией, должны считаться частичными субъектами международного права. Они будут нести ответственность, с ними могут быть заключены международные договоры и может иметь место определенного рода взаимодействие с государствами<sup>7</sup>». На этом основании, государства взаимодействуют с режимами *de facto*: «Государства довольно часто вступают в отношения с режимами *de facto*, хотя такие отношения часто ставятся на уровень ниже отношений с признанными режимами. [...] Иногда режимы *de facto* становятся членами многосторонних международных договоров». (там же: 967). И, наконец: «Обмен другими миссиями может быть также согласован с

---

<sup>7</sup> Jochen Abr. Frowein, De Facto Regime, in: Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law under the Direction of Rudolf Bernhardt (ed.), Encyclopedia of Public International Law, Amsterdam/London/New York/Tokyo 1992, p. 966.



режимами *de facto*. Это касается торговых миссий, целенаправленных делегаций и т. д.» (там же: 967). Отсюда следует, что полевые операции ОБСЕ могли бы включать территории, контролируемые режимами *de facto*, если присутствует готовность страны-участницы, на территории которой разворачивается конфликт, и с ней достигнута договоренность.

Режимы *de facto*, являющиеся «частичными субъектами» международного права, как правило, участвуют в отношениях с молчаливого согласия страны, из состава которой они пытаются выйти, – как части попытки не отчуждать население и поддерживать традиционную торговлю и культурные связи. Приднестровье является ярким тому примером. Для сравнения, Азербайджан настаивал на сохранении изоляции Нагорного Карабаха и других оккупированных территорий до урегулирования конфликта или любого серьезного прогресса в достижении мира, утверждая, что международное участие непризнанных режимов поспособствует сохранению силы существующего *status quo*, который сопредседателями Минской группы ОБСЕ считается неприемлемым. Абхазия и Южная Осетия занимает место где-то между этими двумя крайностями. Это приводит к заключению, что полевая операция с нейтральным статусом не может быть назначена против воли соответствующего государства.

*Контакты и переговоры с представителями режимов de facto* являются довольно распространенной практикой ОБСЕ. ОБСЕ разворачивает свою крупнейшую полевую операцию в Косово. Личный представитель Действующего Председателя по конфликту, рассмотренному на конференции ОБСЕ в Минске, посол Анджей Каспржик (Andrzej Kasprzyk), регулярно контактирует с представителями власти в Нагорном Карабахе, которые, по крайней мере на данный момент, не имеют статуса в Минском процессе. Представители режимов *de facto* являются частью официального формата 5+2 в Молдавии, а также Международных дискуссий в Женеве, занимающихся последствиями конфликта в Грузии в 2008 году. Спектр оговариваемых вопросов варьируется от «Механизма предотвращения и реагирования на происшествия» (Грузия) до невоенных мер по укреплению доверия и вопросов статуса (Молдавия). В этом смысле, несколько полевых операций ОБСЕ, выступающих посредниками между режимами *de facto* и государствами, всегда имели характер нейтрального статуса.

*Миссия ОБСЕ в Косово – миссия с нейтральным статусом.* После объявления независимости Косово Парламентом Косово 17 февраля 2008 года, резолюция Совета Безопасности Организации Объединенных Наций (СБ ООН) 1244 о Косово осталась в силе, потому что члены Совета Безопасности не могли договориться насчет другой резолюции. Резолюция СБ ООН 1244 вновь подтверждает приверженность всех стран-участниц суверенитету и территориальной целостности Югославии и, на этом основании, ставит перед Генеральным секретарем задачу «по созданию международного гражданского присутствия в Косово в целях обеспечения внутренней администрации для Косово, под руководством которой люди Косово смогли бы пользоваться фактической автономией в пределах территории Федеральной Республики Югославии<sup>8</sup>». Поскольку Миссия внутренней администрации ООН в Косово, которая была создана в 1999 году, продолжала действовать на основании резолюции СБ ООН 1244, ее дальнейшее существование и деятельность остались приемлемыми для сербского правительства после февраля 2008 года.

Несмотря на свое правовое положение, после объявления независимости Косово Генеральный секретарь ООН пришел к следующему заключению: «Власти Косово часто ставят под вопрос полномочия Миссии внутренней администрации ООН в Республике Косово, в которой была принята новая Конституция. В то время, как мой Особый представитель формально наделен исполнительной властью в соответствии с резолюцией

---

<sup>8</sup> Организация Объединенных Наций, Резолюция 1244 (1999), S/RES/1244 (1999), 10 июня 1999 года.

1244 (1999), он не может привести ее в исполнение<sup>9</sup>». Для того, чтобы продолжать Миссию внутренней администрации ООН в Косово таким образом, который был бы приемлемым для властей Косово, ООН должна была изменить две вещи: Миссия внутренней администрации ООН в Косово была реструктурирована и уменьшена в размерах, а ООН сделала шаги навстречу положению нейтрального статуса: «Благодаря изменению своей структуры Миссия внутренней администрации ООН в Косово продвинулась вперед в рамках нейтрального статуса резолюции 1244 (1999). Организация Объединенных Наций будет продолжать занимать строгую позицию нейтралитета по вопросу статуса Косово<sup>10</sup>». Согласно справочной публикации Миссии ОБСЕ в Косово, эта миссия также действует с позиции нейтрального статуса<sup>11</sup>. Решение нейтрального статуса для Миссии ОБСЕ в Косово стало возможным, так как обе стороны оценили дальнейшее действие Миссии как слишком важное, чтобы настаивать на своих позициях.

#### *Невыполненная задача по созданию Миссии нейтрального статуса в Грузии.*

После грузинско-российской войны 2008 года, Греческое председательство 2009 года вело переговоры по поводу продолжения деятельности Миссии ОБСЕ в Грузии по формуле нейтрального статуса<sup>12</sup>». Тем не менее, по прошествии почти полугода переговоры прервались в связи с тем, что стороны оценили свои позиции выше, чем необходимость в продолжении Миссии. С тех пор были предприняты некоторые усилия по созданию Миссии нейтрального статуса в Грузии, но на данный момент без особого успеха.

Подводя итог, следует сказать следующее: статус-нейтральный вариант не является чудодейственным средством для создания полевых операций, включая операции на территории режимов *de facto*. Создание полевых операций нейтрального статуса становится возможным лишь тогда, если *все стороны* оценят действие полевой операции выше, чем собственные требования. Тот факт, что вопрос статуса по своей природе является предметом высшей озабоченности режимов *de facto*, а также заинтересованных стран, показывает, насколько высоки ставки для создания такого рода миссии. Мы предлагаем ввести категорию полевых операций нейтрального статуса в обсуждения ОБСЕ и повышать общий уровень информированности относительно возможностей таких операций.

#### **2.4.2 Субрегиональные бюро и Координаторы**

Единственным субрегиональным бюро ОБСЕ было расположенное в Ташкенте Бюро по связям ОБСЕ в Центральной Азии, которое действовало в период 1995-2000 гг. Оно действовало в то время, когда у ОБСЕ в регионе не было никаких других бюро или центров, помимо Миссии ОБСЕ в Таджикистане. В 2000 году вместе с созданием Бюро и центров ОБСЕ в других странах Центральной Азии, Бюро по связям было трансформировано в Центр ОБСЕ в Ташкенте, который был нацелен на построение отношений с Правительством Узбекистана.

Сегодня субрегиональные бюро в большинстве случаев не заменяют полевых операций ОБСЕ в областях, в которых они существуют, но скорее они дополняют их. Они создавались бы только в случаях конкретной необходимости и не в качестве дополнительного структурного элемента. Цель таких бюро состоит в предоставлении инструментов для координации, ориентированных на потребности, являющихся межрегиональными, компактными и гибкими.

<sup>9</sup> Доклад Генерального секретаря Миссии внутренней администрации ООН в Косово, S/2008/692, 24 ноября 2008 года, п. 7.

<sup>10</sup> Доклад Генерального секретаря по Миссии внутренней администрации ООН в Косово, S/2009/300, 10 июня 2009 года, п. 9.

<sup>11</sup> Миссия ОБСЕ в Косово, справочная публикация.

<sup>12</sup> Председательство ОБСЕ, пресс-релиз, Председательство ОБСЕ прекращает переговоры по дальнейшему присутствию ОБСЕ в Грузии, 14 мая 2009 года.

*Тематическая координация.* Ключевой задачей субрегионального бюро является координация субрегиональной деятельности ОБСЕ по определенным тематическим сферам на протяжении определенного периода времени. Региональные главы собраний Миссии и собраний персонала также способствуют достижению этой цели, но, как правило, им не хватает необходимой преемственности. Тематическая координация может осуществляться лицом, таким как координатор «Межгосударственного диалога по вопросам социальной интеграции и образования национальных меньшинств» стран Центральной Азии, структурой ОБСЕ, такой как Приграничный колледж ОБСЕ для руководящего состава в г. Душанбе или небольшим субрегиональным бюро, которое еще необходимо учредить. Субрегиональные бюро не должны отвлекать фонды от существующих полевых операций.

*Межрегиональные связи.* Субрегиональные бюро обладают потенциалом по созданию новых связей между субрегионами Европы, так как они задуманы таким образом, что они интегрируют страны Западной, Юго-Восточной и Восточной Европы.

– *Компактные и гибкие инструменты.* В ряде случаев достаточно одного координатора; в других случаях может потребоваться небольшая группа. Это лицо/группа может на определенный период быть привязано/а к существующей полевой операции. Бюджет может быть выделен из Объединенного бюджета, а также из проектов, финансируемых добровольными взносами.

Этим гибким инструментом координации легко управлять, его просто начать и закончить. По всей видимости, в некоторых случаях для запуска такого рода инструмента координации не требуется наличие формальных мандатов.

#### ***2.4.3 Полевые операции в странах Запада или с привлечением стран Запада***

Полевые операции ОБСЕ разворачиваются в Юго-Восточной Европе, Восточной Европе, на Южном Кавказе и в Центральной Азии. Тем не менее, в Западной Европе тоже есть проблемы, которые гарантируют учреждение полевых операций ОБСЕ. Следующие аргументы выступают в поддержку учреждения тематических полевых операций ОБСЕ в странах Западной Европы или с их привлечением:

- транснациональные угрозы и вызовы вызывают обеспокоенность у всех стран-участниц без исключения и могут быть решены только путем совместных усилий. Специфические угрозы затрагивают конкретные субрегионы и создают специфические потребности.

- осуществление обязательств ОБСЕ, включая обязательства по человеческому измерению, сталкивается с рядом трудностей, некоторые из которых также существуют в ряде стран Запада.

- полевые операции, также действующие в странах Запада, могли бы представлять важную связующую силу для сотрудничества между всеми видами стран-участниц и партнеров ОБСЕ. Возможны следующие варианты полевых операций в странах Запада или с привлечением стран Запада:

*Вариант 1: тематическая миссия по беженцам в Средиземноморье.* В последнее время некоторые Средиземноморские страны-участницы ОБСЕ просят о большей работе ОБСЕ по вопросу миграции или предлагают тренировочный центр полиции в конкретной стране. Подоплекой этих предложений явным образом является кризис с беженцами в этих странах, который не может быть урегулирован непосредственно миссией по беженцам. Такая миссия могла бы охватывать ряд Средиземноморских стран-участниц, а также стран-партнеров. Головной офис в Секретариате мог бы координировать работу небольших бюро в странах-участницах миссии. Такие бюро могли бы включать и силы гражданского общества. Миссия была бы наделена мандатом на развитие норм, согласование политики, обмен взглядами и опытом. Миссия не заменила бы, но скорее дополнила бы усилия ЕС. Она бы действовала при тесной кооперации и консультациях с ЕС и прочими правительственными и

неправительственными организациями. Ее бюджет мог бы быть гибко построен за счет Объединенного бюджета и добровольных взносов.

*Вариант 2: Тематическая миссия по рома и синти.* Тяжелое положение рома и синти является одной из наиболее грубо пренебрегаемых европейских проблем. Миссия ОБСЕ по делам рома и синти могла бы повысить уровень информированности общественности, оказать содействие координации политики и запустить образцовые проекты. Такая миссия состояла бы из расположенной в ряде стран сети небольших офисов и контактных точек под руководством Советника БДИПЧ по делам синти и рома. Миссия по делам синти и рома сближала бы страны Западной, Юго-Восточной и Восточной Европы. Она бы также сближала государственные и негосударственные силы и международные организации. Выделение средств на такую миссию могло бы быть таким же гибким, как и сама структура: многие элементы миссии могли бы финансировать свою деятельность из отечественных источников.

Другие элементы миссии могут быть профинансированы из совместного фонда.

*Вариант 3: Бюро по связям ОБСЕ в Брюсселе.*

В данный момент существует Делегация ЕС в Международные организации в Вене, включая ОБСЕ, но в данный момент отсутствует какое бы то ни было бюро ОБСЕ в Брюсселе. Бюро по связям ОБСЕ в Брюсселе поддерживало бы контакты с ЕС и НАТО, координировало бы работу этих двух организаций и прорабатывало бы совместную деятельность. Такое бюро могло бы быть компактным и иметь двух или трех членов персонала.

*Вариант 4: сеть антирадикализации.*

В свете растущих уровней радикализма и экстремизма, объединенные усилия в сфере антирадикализации с основным акцентом на молодежь являются как никогда важными. В то время, как ОБСЕ дает хорошие обещания и выносит хорошие решения в этой области, ей сильно не хватает средств для более масштабных информационно-разъяснительных кампаний. Европейская сеть антирадикализации могла бы стать таким инструментом. Через головной офис в БДИПЧ Сеть координировала бы работу широкой сети контактных точек в максимально большом количестве стран-участниц. Контактные точки должны быть как в государственных, так и в негосударственных структурах. Такая сеть могла бы развить способность проведения более крупных кампаний в европейском масштабе и организации ключевых событий в некоторых странах ЕС.

### **3. Структурные и управленческие вызовы**

#### ***3.1 Забота о вопросах персонала***

Главы миссий (руководители представительств) имеют высокий уровень политической и исполнительной независимости. Это представляет собой явное преимущество, обеспечивающее способность реагировать и действовать в чувствительных ситуациях. Эту независимость не следует ставить под вопрос. В то же самое время полевые операции, не имеющие политического мандата, но предоставляющие содействие через реализацию проектов, в сильной степени зависят от управленческой подготовки, а также политических способностей и дипломатической проницательности их руководящего состава. Таким образом, навыки современного управления и опыт руководящей работы должны быть важными критериями для трудоустройства руководящего состава и высших должностей в этих миссиях. Мы советуем предложить главам миссий профессиональную подготовку по отработке навыков командования и управления проектами. Хорошие примеры могут быть взяты с обучающих курсов работы с СМИ, которые главам миссий предлагает Отделение ОБСЕ по коммуникации и связям с

СМИ. Мы предлагаем применять систему отчета об оценке работы (СООР) не только к общему персоналу полевых операций, но также и к руководящему составу.

Опыт по управлению кризисом в Украине показал, что для ОБСЕ было бы благоразумным улучшить межстрановую мобильность членов миссии. Поэтому мы предлагаем, чтобы были предусмотрены административные положения, разрешающие международным полевым офицерам последовательно работать на разных местах работы в течение максимального десятилетнего срока службы. Пока что для смены работ внутри организации почти не предусмотрен порядок. Тем временем, как это актуально по большей части на временной основе, ОБСЕ могла бы извлечь систематическую выгоду из опыта и доступности своих членов миссий. Есть хороший опыт с программами ротации работ, поощряющих людей менять места работы в пределах полевой операции и переходить с головных бюро в местные отделения и наоборот. Мы воспринимаем это как меру по обеспечению цели дополнительной активизации персонала, удержания ключевого персонала в команде, предоставления им лучшего представления о функционировании миссии в целом и помощи в смягчении риска недостатка персонала, который появляется в случаях возможного урезания персонала. Обмен соответствующим опытом может быть частью межрегиональной кооперации между различными полевыми операциями.

ОБСЕ следует обращать больше внимания на ее нанятых на местах профессиональные кадры. Они значительно способствуют работе ОБСЕ на местах; они образуют важный элемент силы миссии и являются хранителями институциональной памяти. Тем не менее, их трудоустройство не лишено проблем. Эти проблемы варьируются от уровня заработной платы, продвижения по званию, обучения и медицинской помощи до операционной безопасности. Часто говорят, что в ОБСЕ уровни зарплат для местного персонала слишком низкие по сравнению с доходами их иностранных коллег.

С целью развития персонала, нанимаемого на местах, мы призываем стран-участниц подумать о проведении специальных курсов профессионального обучения в таких учреждениях, как Центр международных миротворческих организаций (Германия), Центр управления кризисов (Финляндия) или Академия Фольке Бернадотт (Швеция), предлагающих участие местному персоналу в их курсах для штатных и прикомандированных сотрудников.

ОБСЕ нуждается в продолжении закрепления прогресса, сделанного при осуществлении резолюции СБ ООН 1325 «О женщинах, мире и безопасности», в частности с прицелом на увеличение доли женщин в процессах принятия решений и интеграции гендерных аспектов в свою деятельность. В 2004 году ОБСЕ «на старших руководящих должностях всей Организации имела 15 проц. женщин, сегодня мы имеем 35 проц. Очень немногие политические учреждения или частные предприятия имеют такую высокую долю женщин в руководящем составе. [...] В 2004 году, 36 процентов профессионального персонала занимали женщины, сравнительно с 48 проц. показателем на сегодняшний день<sup>13</sup>». Аналогичным образом ОБСЕ следует принимать меры по поддержке семей своих полевых офицеров.

У ОБСЕ имелся различный опыт относительно различных механизмов для способствования быстрому подбору и расстановке экспертов во времена кризисов. В то время, как Команды быстрого экспертного содействия и кооперации (REACT) демонстрировали невысокие результаты деятельности, внутренний состав быстрого развертывания, созданный в начале 2014 года, показал прекрасные результаты. Его цель заключается в том, чтобы сделать умелые и обученные кадры ОБСЕ доступными для быстрой передислокации на новые места работы в Организации. Это было особо эффективным при наборе и переводе «первых респондентов» в ОНМ на Украине<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> Ламберто Заньер, Генеральный секретарь ОБСЕ, Вступительные замечания, Обзорная конференция по равенству полов, Вена, 10 июля 2014 года.

<sup>14</sup> Аналогично, был положительный опыт с виртуальным пулом оборудования, учрежденным за год до этого.

### *3.2 Демолитизация бюджетного процесса, переход к многолетнему планированию*

ОБСЕ и ее полевые операции нуждаются в большей возможности прогнозирования в бюджетном процессе и процессе планирования. Это становится особенно очевидным в кризисных ситуациях. Частое «заложенность» подтверждения ежегодного бюджета и его, как правило, запоздалое принятие являются основной причиной нарушения непрерывности, задержки и прерывания нормального хода процесса набора или поставки. В конечном итоге, это воздействует на репутацию полевых операций как надежных партнеров. Следует отметить, что запоздалое принятие Объединенного бюджета также осложнило быстрое реагирование на украинский кризис в 2014 году. Необходимо демолитизировать бюджетный процесс и сделать его более технически осуществимым. Частью решения могло бы быть раннее начало подготовительных обсуждений бюджета в целях максимально быстрого выявления спорных вопросов. Некоторые выступают в пользу «весенних консультаций» до «осеннего процесса принятия решений». В то же самое время, процесс должен оставлять Главам Миссий достаточно свободы действия для предоставления чувства ориентирования в бюджетном процессе и процессе планирования.

Другим вариантом был бы переход от ежегодного бюджета на многолетний бюджет. Мы предлагаем перейти к двухгодичному бюджетному циклу, как это реализовано на практике другими международными организациями, такими как Международное агентство по атомной энергии (МАГАТЭ), в которых бюджетные приготовления, по имеющимся сведениям, начинаются за два года раньше срока. Следует отметить, что многолетнее планирование уже внедрено в практику ОБСЕ на полевых уровнях.

Миссия ОБСЕ в Боснии и Герцеговине разработала так называемый план «Дейтон + 20»: стратегический подход, который создал концептуальную модель деятельности миссии до 2015 года. Наряду с этим, руководство миссии поддерживает неформальные переговоры в Вене и с принимающим миссию правительством о программных приоритетах на грядущие годы. Это позволяет Миссии получать неформальное подтверждение или несогласие и содействует предусмотрительному планированию за пределами нормального ежегодного бюджетного цикла.

Дальнейший путь решения финансовых недоработок заключается в проведении кампании в поддержку внебюджетных фондов.

Эта стратегия не пользуется общепризнанностью. По мнению некоторых наблюдателей, данный подход исключает части бюджетного процесса из правила консенсуса и делает организацию еще более зависимой от доброй воли доноров. При этом, если внебюджетные проекты систематически используются для поддержки ключевых программных элементов Объединенного бюджета, они превращаются в дополнительные инструменты достижения успеха. В любом случае крупные игроки, такие как Европейский Союз, Евразийский Экономический Союз или ключевые страны-участницы могут пожелать рассмотреть возможность оказания существенного и систематического финансового содействия отдельно взятым тематическим мероприятиям ОБСЕ. Вдобавок, внебюджетная форма финансирования может быть необходимой для благотворительных организаций, коммерческих предприятий и меценатов. В практике ОБСЕ также иногда встречается спонсирование мероприятий и неденежная помощь промышленными компаниями.

На протяжении долгого периода времени обсуждается вопрос о необходимости расставления приоритетов в использовании доступных ресурсов и, следовательно, более эффективного управления ими. Некоторые видят расстановку приоритетов как явное противопоставление всеобъемлющему подходу Организации к вопросам безопасности. В то же самое время существуют хорошие примеры того, как программы были подогнаны под территории серьезных угроз безопасности, под

потребности национальных партнеров и, что не менее важно, под специфические возможности и сравнительные преимущества конкретной полевой операции.

Руководящим принципом здесь должно быть сокращение числа тематических областей с заменой их на тематические области с наиболее существенными ожидаемыми последствиями. Последние события показали, что ОБСЕ необходим не только персонал и материал, но также и финансовая способность реагировать на кризисы. В частности, специальные резервные фонды всегда должны быть доступными, например, в форме Фонда по предотвращению конфликтов и управлению кризисами. Проблема отсутствия таких средств на ранней стадии украинского кризиса была разрешена только лишь при помощи использования ресурсов Фонда чрезвычайных расходов ОБСЕ, избытка денежных средств, сэкономленных в прошлые годы, и быстро предоставленных значительных добровольных взносов стран-участниц.

### ***3.3 Корректировка мандатов и структур***

Полевые операции должны гибко реагировать на потребности их принимающих стран. Если это не представляется возможным в пределах данных мандатов, мандаты необходимо откорректировать в согласии с принимающими правительствами и в диалоге с другими национальными партнерами. Мандаты не являются самоцелью и не должны быть неприкосновенны. Мы часто наблюдаем, как попытки корректировки мандатов требуют особого волеизъявления всех сторон, несмотря на то, что это ключевая предпосылка для эффективности и результативности.

Способность адаптации полевых операций к национальным требованиям также затрагивает и их внутренние структуры. Был опыт сокращения количества полевых бюро и создания вместо них региональных центров. Это позволило полевым операциям динамично реагировать и по необходимости повторно учреждать и развертывать присутствия на временной основе. Адаптация мандатов и структур определенно не проста в практической реализации. Она предполагает необходимость умелого политического руководства Председательством.

### ***3.4 Усиление Центра по предотвращению конфликтов***

Центр по предотвращению конфликтов (ЦПК) - это важнейшее учреждение ОБСЕ для раннего предупреждения и раннего реагирования. Опыт украинского кризиса показывает, что есть необходимость в усилении ЦПК в нескольких отношениях: мы предлагаем повысить мощности (рабочую силу и финансы) Центра по предотвращению конфликтов для удовлетворения возрастающей потребности в политическом руководстве и административных услугах, в частности, в кризисных ситуациях, но не ограничиваясь таковыми. Например, мы предлагаем дальнейшее усиление координационной роли ЦПК в системе раннего предупреждения ОБСЕ. И наоборот, должны быть предписаны полевые операции и от учреждений должно быть потребовано способствовать системе раннего предупреждения, управляемой ЦПК, в соответствии с решением Совета министров иностранных дел № 3/11. Более того, ЦПК должно быть позволено своевременно отправлять делегации для расследований в места формирующихся напряжений. Это также требует дополнительного персонала и финансирования ЦПК. Генеральный секретарь и Центр по предотвращению конфликтов должны быть наделены правом более сильного влияния при преобразовании руководства Председательства в операционные советы по полевым операциям. Они должны быть явно на то уполномочены. Способность Центра по предотвращению конфликтов к посредничеству и поддержке в будущем должна быть расширена.

### ***3.5 Повышение уровня оповещения общественности***

ОБСЕ необходимо повысить уровень оповещения общественности по вопросам ее мощностей и деятельности на местах. Только лишь текущий кризис на Украине побудил правительства обратить серьезное внимание на Организацию. Теперь они активно используют ОБСЕ как менеджера по управлению в кризисных ситуациях, хотя до сих пор понимания потенциальной возможности и готовности ОБСЕ к активизированию всеобъемлющего диалога о безопасности Европы недостаточно. В частности, это сильно касается преобладающих основных положений безопасности финансов, штаб-квартир и обществ. Тем не менее, этому можно до некоторой степени противодействовать изнутри самой Организации. Согласованная работа по связям с общественностью в Вене и в полевых операциях должна привлекать внимание лиц, формирующих общественное мнение, и более широкой публики к деятельности ОБСЕ. Воздействие на общественное мнение должно стать частью работы миссий на местах. Касательно СМИ, у Отделения ОБСЕ по коммуникации и связям с СМИ необходимо запросить проведение дискуссий, а также мероприятий по распространению сообщений и информации внешнему миру – в командной работе с полевыми операциями. Технически, доступ к информации ОБСЕ и ее распространение должны быть простыми и легкими в использовании.

## **4. Заключительное замечание**

Условия, а также формы и функции полевых операций ОБСЕ находятся в состоянии постоянного изменения. Таким образом, настоящий доклад фиксирует положение дел на данный момент времени и выделяет некоторые аспекты полевых операций, таким образом, способствуя заострению внимания на этих аспектах.

В намерения авторов настоящего доклада не входило составление настоящего доклада как главного, ведущего доклада по полевым операциям ОБСЕ с рекомендациями, которые в любом случае всеми были бы приняты.

Скорее, мы были нацелены на предоставление предложений, которые (еще) не пользуются консенсусом, с тем, чтобы дать толчок необходимым дебатам.



**Белградский центр политики безопасности (Belgrade Centre for Security Policy (BCSP)), Белград**  
**Фонд Карнеги за международный мир (Carnegie Endowment for International Peace), город Вашингтон, округ Колумбия**  
**Центр по международным миротворческим операциям (ZIF), Берлин**  
**Центр стратегических исследований при Президенте Азербайджанской Республики (Center for Strategic Studies under the President of the Republic of Azerbaijan), Баку**  
**Исследовательский центр ОБСЕ при Институте исследований проблем мира и политики безопасности в Гамбургском университете (Centre for OSCE Research (CORE) at the Institute for Peace Research and Security Policy (IFSH) at the University of Hamburg)**  
**Clingendael - Нидерландский институт международных отношений (Netherlands Institute of International Relations), Гаага**  
**Институт исследования иностранной политики (Foreign Policy Research Institute (FPRI)), Киев**  
**FRIDE – Европейский неправительственный академический центр за глобальное действие (A European Think Tank for Global Action), Мадрид**  
**Грузинский институт политики (Georgian Institute of Politics (GIP)), Тбилиси**  
**Институт демократии и посредничества (Institute for Democracy and Mediation (IDM)), Тирана**  
**Институт мировой экономики и международных отношений Российской академии наук (ИМЭМО),**  
**Центр международной безопасности, Департамент разоружения и урегулирования конфликтов, Москва**  
**Международный институт политических наук (International Institute of Political Sciences), Клайпеда, Литва**  
**Латвийский институт международных дел (Latvian Institute of International Affairs (ЛИА)), Рига**  
**Средневосточный технический университет (Middle East Technical University (METU)), Департамент международных отношений, Анкара**  
**Национальный университет Ирландии, Институт Эдварда М. Кеннеди по изучению вмешательства в конфликты (Edward M Kennedy Institute for Conflict Intervention), Мэйнут**  
**Сеть европейских исследований (Network for European Studies (NES)) Хельсинского университета**  
**Академия ОБСЕ в Бишкеке (OSCE Academy in Bishkek)**  
**Польский институт международных дел (Polish Institute of International Affairs (PISM)), Варшава**  
**Словацкая ассоциация изучения иностранной политики (Slovak Foreign Policy Association (SFPA)), Братислава**  
**Стокгольмский международный институт исследования проблем мира (Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI)), Стокгольм**  
**Фонд Сивилитас (The Civilitas Foundation), Ереван**

Настоящий доклад представляет собой плод совместных усилий группы из двадцати одного члена Сети неправительственных аналитических центров и академических учреждений ОБСЕ.

Сеть ОБСЕ представляет собой независимое начинание ОБСЕ второго направления. Она не является структурой ОБСЕ и не находится в подчинении ОБСЕ или ее стран-участниц. Членами Сети являются исследовательские учреждения, находящиеся на территории ОБСЕ и занимающиеся научными исследованиями и политическим анализом вопросов, относящихся к проблематике безопасности пространства ОБСЕ. Сеть представляет собой гибкую и неформальную структуру, основанную более чем дюжиной исследовательских учреждений во время Дней безопасности ОБСЕ 18 июня 2013 года. Ее созданию предшествовали всеохватывающие дискуссии среди ее основателей, делегаций стран-участниц и учреждений ОБСЕ. Толчок созданию Сети дан предложением, сделанным генеральным секретарем ОБСЕ Ламберто Заньером во время его инаугурационной речи в июле 2011 года. Сеть открыта для неправительственных академических центров и научно-исследовательских учреждений, желающих и способных поделиться своим экспертным опытом и политическим анализом вопросов, относящихся к сферам интересов ОБСЕ. Она предоставляет заключения специалистов, стимулирует обсуждение и повышает уровень информированности ОБСЕ. Сеть используется для обмена опытом и согласования деятельности ее членов.

Ни сама Сеть, ни ее члены не представляют ОБСЕ, и взгляды, выраженные членами сети, являются их профессиональным мнением и не отражают взгляды ОБСЕ.

Анкара, Баку, Белград, Берлин, Бишкек, Братислава, Гамбург, Хельсинки, Клайпеда, Киев, Мадрид, Мэйнут, Москва, Рига, Стокгольм, Тбилиси, Гаага, Тирана, Варшава, Вашингтон (округ Колумбия), Ереван.

Декабрь 2014 года

ISBN 978-3-00-048079-9